



HAL
open science

Les coopérations internationales de la France dans la lutte contre le terrorisme (fin XIXe siècle – 1989)

Thomas Bausardo

► **To cite this version:**

Thomas Bausardo. Les coopérations internationales de la France dans la lutte contre le terrorisme (fin XIXe siècle – 1989). Science politique. Université Paris-Sorbonne - Paris IV, 2015. Français. NNT : 2015PA040120 . tel-04289145

HAL Id: tel-04289145

<https://theses.hal.science/tel-04289145>

Submitted on 16 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ PARIS-SORBONNE



ÉCOLE DOCTORALE II - Laboratoire de recherche UMR-IRICE

Thèse
Pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université Paris-Sorbonne

Discipline : Histoire contemporaine

Présentée et soutenue par :

Thomas BAUSARDO

Le 10 décembre 2015

**Les coopérations internationales de la France dans la
lutte contre le terrorisme
(fin XIX^e siècle – 1989)**

Sous la direction de :

M. Olivier Forcade – Professeur des Universités, Université Paris-Sorbonne

Membres du Jury

M. Jean-François Clair – Inspecteur général honoraire de la Police nationale

M. Olivier Dard – Professeur des Universités, Université Paris-Sorbonne

M. Sébastien-Yves Laurent – Professeur des Universités, Université de Bordeaux

M. Didier Musiedlak – Professeur des Universités, Université Paris-Ouest

Remerciements

S'il est entendu que la thèse est un exercice solitaire, son élaboration est nourrie de multiples rencontres, discussions et amitiés qui obligent son auteur et l'honorent.

Mes premières pensées vont ainsi à ma famille, soutien indéfectible durant ces quelques années à arpenter archives et bibliothèques, et à ma mère en particulier.

Ce travail ne saurait exister sans Olivier Forcade, qui dirige mes travaux depuis la première année de master et à qui je suis reconnaissant de m'avoir fait confiance durant les années qui ont suivi et de m'avoir mis en premier lieu sur la piste des anarchistes de la Belle Époque.

L'assistance et la bienveillance des personnels et conservateurs des Archives nationales, à Paris, Fontainebleau et Pierrefitte et des Archives diplomatiques à la Courneuve et à Nantes mais aussi des multiples bibliothèques fréquentées ont été décisives. Qu'ils en soient remerciés, et notamment de leur patience face au torrent de demandes de dérogations et de mes interrogations.

Ma gratitude va bien entendu à ceux qui ont eu la gentillesse de partager avec moi leurs propres travaux de recherche et d'engager une discussion souvent riche d'enseignements : Mathilde von Bülow, Emmanuel-Pierre Guittet, Richard Bach Jensen, Markus Lammert, Frédéric Monier et Floran Vadillo. Merci à Fabrice Brandli et Michel Porret de l'Université de Genève ainsi qu'à Jean-Noël Luc de l'Université Paris-Sorbonne de m'avoir permis de présenter certains des aspects de mes travaux, qui n'ont pu en devenir que meilleurs. Merci encore aux camarades doctorants et anciens doctorants, Julien, Bérénice, Simon et Sylvain.

Ce travail n'aurait pu voir le jour sans l'intervention et l'amitié de Pierre et Cédric, qui ont accepté de bonne grâce de le relire. Qu'ils en soient éternellement remerciés. Il n'aurait enfin pu voir le jour sans l'amitié indispensable de Thony et Marion, de Baptiste et Dévy, de Jérémy et Ananda, de Victor, des deux Julie et de Jules.

Merci enfin aux membres Jury de me faire l'honneur d'avoir accepté de lire mes recherches.

Sommaire

Remerciements	5
Table des abréviations	9
Introduction	11
PREMIERE PARTIE.....	43
L'INVENTION D'UNE GRAMMAIRE DE LA COOPERATION CONTRE LE TERRORISME (FIN XIX ^E SIECLE – 1944).....	43
<i>Section 1 – Matrices antianarchistes</i>	47
Chapitre 1 – La France à l'ère des premiers règlements internationaux contre le terrorisme.....	49
Chapitre 2 – Les coopérations policières contre le terrorisme anarchiste.....	91
Chapitre 3 – Les coopérations judiciaires à l'ère du terrorisme anarchiste.....	151
<i>Section 2 – Les reconfigurations de l'entre-deux-guerres</i>	181
Chapitre 4 – La France et l'évolution de la menace terroriste des années 20 à l'attentat de Marseille	183
Chapitre 5 – De l'attentat de Marseille à la Société des Nations	221
Chapitre 6 – Les identités brouillées de la coopération antiterroriste (1934-1945)	261
DEUXIEME PARTIE.....	311
REINVENTIONS DE LA COOPERATION CONTRE LE TERRORISME.....	311
(1945-1989).....	311
<i>Section 3 – La France à la redécouverte de la coopération contre le terrorisme</i>	315
Chapitre 7 – La coopération internationale contre le terrorisme durant la guerre d'Algérie : l'exemple du FLN	317
Chapitre 8 – La France, les organisations internationales et le « terrorisme international ».....	369
<i>Section 4 – La France et le creuset européen de la coopération contre le terrorisme</i> ...	413
Chapitre 9 – La France et les Europe de la coopération antiterroriste	415
Chapitre 10 – Des relations bilatérales tournées vers l'Europe. De l'harmonie franco- allemande à la mésentente franco-espagnole	469
<i>Section 5 – La coopération antiterroriste dans les années 80 à l'épreuve du sang</i>	527
Chapitre 11 – La coopération antiterroriste sous François Mitterrand au prisme de l'enjeu extraditionnel.....	529
Chapitre 12 – Extensions des domaines de la coopération	589
Conclusion	649
Sources	665
Bibliographie	686
Annexes	699
Table des matières	739
Table des illustrations	745
Table des annexes	746

Table des abréviations

AIDP	Association internationale de droit pénal
AN	Archives nationales
BCN	Bureau central national
BLAT	Bureau de la lutte antiterroriste
CADN	Centre des archives diplomatiques de Nantes
CE	Contrôle des étrangers
CIPC	Commission internationale de police criminelle
COE	Communauté européenne
CONE	Conseil de l'Europe
CP AS/NS	Correspondance politique ancienne série/nouvelle série
CPC	Correspondance politique des consuls
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire
DCRG	Direction centrale des Renseignements généraux
DE	Direction d'Europe
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure
DST	Direction de la Surveillance du territoire
EMA	État-major de l'Armée
ETA	<i>Euskadi Ta Askatasuna</i> (Pays basque et Liberté)
FLN	Front de libération nationale
FPLP	Front populaire de libération de la Palestine
MAE	Ministère des Affaires étrangères
NUOI	Nations unies et organisations internationales
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OAS	Organisation armée secrète
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OLP	Organisation de libération de la Palestine
ONU	Organisation des Nations unies
ORIM	Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne
PAF	Police de l'air et des frontières
PSOE	<i>Partido Socalista Obrero Español</i> / Parti socialiste et ouvrier espagnol
RAF	<i>Rote Armee Fraktion</i> / Fraction de l'Armée rouge
RFA	République fédérale d'Allemagne
RGPP	Renseignement généraux de la préfecture de Police de Paris
SCTIP	Service de coopération technique internationale de la police
SDECE	Service de documentation extérieure et de contre-espionnage
SDN	Société des Nations
SR/SCR	Section de renseignement / Section de centralisation du renseignement
UCLAT	Unité de coordination de la lutte antiterroriste

Introduction

La saturation du discours public, national et international par les questions afférentes au terrorisme et à la lutte contre le terrorisme depuis le 11 septembre 2001 a définitivement entériné l'actualité permanente du phénomène et de ses enjeux. Depuis cette date, en effet, la solidarité internationale contre le terrorisme a pu être érigée en principe intangible de l'action internationale, au moins de manière rhétorique¹. L'entrée dans un présentisme d'un état de lutte perpétuelle contre le terrorisme et ses manifestations, que cela soit sous le paradigme américain d'une « guerre contre le terrorisme² » ou selon un registre moins guerrier, mais non moins mobilisateur, contribue à obscurcir non seulement la réalité du phénomène lui-même, mais toute tentative de contextualisation historique. S'il est reconnu que le terrorisme est un « personnage historique³ » de longue date, la lutte contre le terrorisme et la question de la coopération internationale contre le terrorisme, ne possèdent pas les faveurs d'une telle reconnaissance historique et historiennne.

Ces deux dernières dimensions sont toutefois riches d'une histoire au moins centenaire, qui débute à la fin du XIX^e siècle, au moment où les premières incarnations contemporaines du terrorisme et de la lutte contre le terrorisme émergent elles-mêmes, sous le sceau de la lutte contre l'anarchisme, pour se poursuivre, sous diverses incarnations, tout au long des XX^e et XXI^e siècles. En conséquence, notre étude, prenant partie de cette généalogie historique longue se propose de retracer, en étudiant le rôle et les actions de la France, l'histoire de ces coopérations internationales contre le terrorisme depuis cette période liminaire jusqu'à la fin des années 1980 qui marquent véritablement l'aboutissement des logiques coopératives dégagées depuis la fin du XIX^e siècle avec l'apparition et la persistance de terrorismes domestiques et internationalisés. De fait, l'exercice de souveraineté qu'est le maintien de la sécurité intérieure se retrouve en effet mis en question à partir du moment où la menace s'affranchit des frontières, conditionnant les réponses apportées par l'État et les États. Aux conceptions divergentes de ce qu'est le terrorisme et des moyens de le combattre s'ajoutent les différences de systèmes politiques, des institutions de justice, de police, de

¹ Nora Bensahel, « A Coalition of Coalitions : International Cooperation Against Terrorism », *Studies in Conflict & Terrorism*, 2006, vol. 29, n° 1, pp. 35-49. Richard Jackson, « An analysis of EU counter-terrorism discourse post-September 11 », *Cambridge review of international affairs*, 2007, vol. 20, n°2, p. 240. Richard Jackson, « Security, Democracy and the Rhetoric of Counter-Terrorism », *Democracy and security*, 2005, n°1, pp. 147-171.

² Bruno Tertrais, « La guerre mondiale contre la terreur 2001-2004 », *Politique étrangère*, 2004, n°3, pp. 533-546.

³ Henry Laurens, « Le terrorisme comme personnage historique », in Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty (dir.), *Terrorismes. Histoire et droit*, Paris, CNRS éditions, coll. « Biblis », 2010, pp. 9-66.

renseignement, qui agissent comme autant de paramètres à prendre en compte pour étudier leur projection internationale. Que veut alors dire « coopérer contre le terrorisme » et quels sont les moyens mis en œuvre par la France ?

L'impossible définition du terrorisme au cœur de la question de la coopération internationale

En tant qu'objet des sciences humaines et sociales autant que du droit⁴, la question du terrorisme, de sa définition, et donc de sa circonscription, pose problème. En effet, toute étude relative à la lutte contre le terrorisme, et donc celle de la question de la coopération internationale, ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'objet de la coopération, c'est-à-dire le terrorisme lui-même. L'affaire serait entendue. Il n'y aurait pas de définition possible de terrorisme, le terme serait une « labellisation administrative⁵ », un « concept piégé⁶ » et Ami-Jacques Rapin a pu, dans une formule lapidaire insister sur le fait que « dans tous les cas, les contours de l'objet s'estompent paradoxalement à l'éclairage de la théorie⁷ ». À l'aporie définitionnelle répondrait par ailleurs l'impossibilité des États à établir une définition agréée du phénomène qui puisse être l'objet non seulement de la répression internationale grâce à l'élaboration d'un droit pénal international adéquat, mais aussi de la répression interne, chaque État disposant d'une définition, voire de plusieurs définitions du terrorisme reflétant des intérêts divergents et résultant donc en un traitement différent, différentiel, voire antagoniste du phénomène. En somme, le terrorisme, comme objet d'appréhension des sciences humaines et sociales, autant que de l'action des États chargés de sa gestion, serait une notion purement relative, aux contours perpétuellement fluctuants assurant la vanité de toute entreprise qui le prendrait pour objet d'étude. Cependant, comme le rappelle Ami-Jacques Rapin, il ne peut résulter de cette affirmation que « des controverses aussi récurrentes que lassantes sur le caractère unilatéral des définitions du terrorisme – “le terroriste des uns est le combattant de la liberté des autres” — et des retours tout aussi fréquents au sens étymologique du terme destinés à rappeler que les pratiques terroristes des États sont infiniment plus meurtrières que celles des groupes subversifs⁸ ». Toutefois, il s'agit de surmonter ce double relativisme, non pas en ne le discutant pas, mais bien en l'inscrivant au

⁴ Ludovic Hennebel et Gregory Lwkowicz, « Le problème de la définition du terrorisme », in Ludovic Hennebel et Damien Vandermesche (dir.), *Juger le terrorisme dans l'État de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 17-60.

⁵ Didier Bigo et Daniel Hermant, « Simulation et dissimulation. Les politiques de lutte contre le terrorisme en France », *Sociologie du travail*, 1986, vol. 4, pp. 506-526.

⁶ Frédéric Neyrat, *Le Terrorisme, un concept piégé*, Paris, Ere, 2011, 223 p.

⁷ Ami-Jacques Rapin, « L'objet évanescent d'une théorie improbable : le terrorisme et les sciences sociales », *Cahiers du RMES*, 2008, vol. V, n°1, p. 167. Ami-Jacques Rapin, *Pour en finir avec le terrorisme. L'équivoque de la terreur, de la Révolution française aux attentats jihadistes*, Berne, Peter Lang, 2014, 219 p.

⁸ Ami-Jacques Rapin, « L'objet évanescent d'une théorie improbable », *art.cit.*, p. 181.

cœur de la réflexion, la persistance de la difficulté à définir le terrorisme et donc d'obtenir un accord international sur son contenu étant alors entendu comme étant au cœur de l'action de l'État et des États.

Comme le rappelle le philosophe français Frédéric Neyrat, le terrorisme est un « nom d'État, donné, produit, façonné, en quelque sorte garanti par l'État⁹ ». En ce sens, le terrorisme est toujours un rapport à l'État, comme ont pu le montrer Didier Bigo et Daniel Hermant¹⁰. L'apparition historique du terme durant la Révolution française, pour qualifier le mode de gouvernement de Robespierre durant les années 1793-1794¹¹, le terme possédant alors « une connotation péjorative qui s'inscrit dans des stratégies discursives d'anathémisation de l'adversaire politique¹² », permet alors de nommer l'action *de* l'État. Le terme réapparaît un siècle plus tard, mais de manière inversée pour désigner cette fois-ci « les violences subversives dirigées contre les symboles du pouvoir ou de la société bourgeoise¹³ ». Ainsi, à la fin du XIX^e siècle, le terme a pu servir à qualifier non seulement un mode d'action *de* l'État, mais aussi *contre* l'État lui-même. Le terrorisme, entendu alors comme appartenant au registre de la violence politique, c'est-à-dire l'exercice de la violence à des fins politiques, est toujours un rapport à l'État dans la mesure où il remet en cause non seulement le « monopole de violence légitime » qui est à son fondement, qu'il s'attaque directement aux sources ou aux symboles de son pouvoir, ou qu'il s'attaque à la société elle-même, comme concept et comme incarnation, faisant vaciller sa capacité à assurer la sécurité, la sienne propre autant que celle des citoyens qui la composent. Le qualificatif de terrorisme est alors bien un « nom d'État » dans le sens où il sert à qualifier autant qu'à disqualifier, selon le sens originel du terme, par l'invocation d'un registre accusatoire, un adversaire politique.

Si cette appellation émerge réellement à la fin du XIX^e siècle, pour désigner les actions violentes de franges de l'anarchisme européen, elle s'autonomise peu à peu de cette identification pour acquérir une certaine indépendance et partant, a permis de qualifier effectivement tout au long du XX^e siècle – et les débuts du XXI^e siècle ne démentent pas ce constat – une variété de phénomènes, d'actions individuelles, de groupes ou d'organisations voire certains États eux-mêmes. Cependant, la stratégie « d'anathémisation » à l'origine de la qualification ne peut servir de facteur explicatif unique pour comprendre la persistance et la survivance du terme lui-même, utilisé par les États — et contre certains États — depuis la fin du XIX^e siècle, et qui fait l'objet d'une appropriation par les sciences juridiques depuis les

⁹ Frédéric Neyrat, *op.cit.*, p. 13.

¹⁰ Didier Bigo et Daniel Hermant, « La relation terroriste : cadre sociologique pour une approche comparatiste », *Études polémologiques*, n°3, 1988, pp. 13-80.

¹¹ Patrice Gueniffey, *La Politique de la Terreur : essai sur la violence révolutionnaire 1789-1794*, Paris, Fayard, 2000, 376 p.

¹² Ami-Jacques Rapin, *art.cit.*, p. 168.

¹³ *Ibid.*, p. 170.

années d'entre-deux-guerres, et par les sciences sociales depuis la fin des années 60¹⁴. En effet, la survivance et la permanence de la qualification de terrorisme comme phénomène en soi ont bien souvent été sous-estimées. Cette persistance et cette survivance forment cependant le cœur de toute entreprise d'histoire du phénomène, que ces études se consacrent au temps long, comme c'est le cas de l'ouvrage dirigé par Arnaud Blin et Gérard Chaliand, qui au risque d'une dissolution encore plus affirmée du terme, fait remonter l'usage du terrorisme aux premiers siècles de notre ère¹⁵ ou qu'elles se consacrent plus explicitement à la période courant de la fin du XIX^e siècle aux débuts du XXI^e siècle comme c'est le cas de la récente synthèse proposée par Gilles Ferragu¹⁶. Le terrorisme peut être alors traité comme un phénomène autonome alors que la qualification elle-même interroge nécessairement les rapports antagonistes que les individus, groupes ou organisations entretiennent avec l'État au sein duquel ou desquels ils se meuvent.

Bien plus s'est-on attaché à tenter d'explicitier la vanité de la définition, fut-elle proposée par l'État lui-même, donc sujette à caution, voire à suspicion, comme élément d'une posture spécifique de « criminalisation ou de dissimulation¹⁷ » autant que de l'absence de réalité du phénomène considéré qui découlerait du caractère homogénéisant de l'appellation terroriste, plutôt qu'à analyser la diversité elle-même de la qualification, de sa signification à un moment donné et dans une perspective historique plus large. Si le « label » de terrorisme est apposé par l'État, il faut en revenir aux raisons, motifs et manifestations de cette labellisation. En réalité, la persistance de cette posture théorique, celle d'un présupposé de la vanité d'une définition du terrorisme ne semble viser qu'à disqualifier l'appellation donnée par l'État à un phénomène qu'il tente d'appréhender sans pour autant interroger le rôle de l'État lui-même dans le processus de dénomination et de qualification et les impératifs auxquels il tente de répondre par cette attitude. En effet, comme le rappelle Floran Vadillo, en introduction de sa thèse consacrée à l'élaboration de la politique antiterroriste à l'Élysée sous la V^e République : « seule l'intervention du pouvoir politique, par le biais de ses administrations spécialisées dans la répression du terrorisme, procure à ce questionnement aporétique une issue en désignant ses propres ennemis : l'État et ses services de renseignement séparent le bon grain de l'ivraie, rangent ou refusent de ranger (parfois

¹⁴ Voir l'historique de ces diverses appropriations proposé par Ami-Jacques Rapin, *art.cit.*, p. 170 *sqq.*

¹⁵ Gérard Chaliand, Arnaud Blin (dir.), *Histoire du terrorisme. De l'Antiquité à Al-Qaïda*, Paris, Bayard, 2006, 715 p.

¹⁶ Gilles Ferragu, *Histoire du terrorisme*, Paris, Perrin, 2014, 488 p.

¹⁷ Didier Bigo et Daniel Hermant, « Simulation et dissimulation. Les politiques de lutte contre le terrorisme en France », *art.cit.*, p. 506-507.

arbitrairement) certaines personnes ou organisations dans la catégorie terroriste, indiquent à la Justice les objets de sa vindicte et aux universitaires leurs objets d'étude¹⁸ ».

Il faut toutefois se garder d'une analyse purement interne. En effet, si le terrorisme est bien, au premier chef, un « nom d'État », il est aussi un nom *des* États dans le sens où les États qui font face au phénomène considéré l'appréhendent bien évidemment de manière différente. Coexiste ainsi, pour un instant donné, une multiplicité d'appréhensions, de définitions et donc une diversité de modes d'action pour y faire face. Cependant, la naissance du phénomène de la coopération internationale contre le terrorisme à partir de la fin du XIX^e siècle, interroge cette diversité, mais aussi et surtout la réconciliation de cette diversité dans la définition de modes d'action et d'interactions coopératifs face à un phénomène identifié comme une menace commune. Par conséquent, la question des qualifications terroristes par les États se trouve au cœur de la question de la coopération internationale dans la mesure où cette dernière peut être comprise comme la tentative de réduction de ces divergences autant qu'une mise en pratique du dépassement d'une aporie définitionnelle toujours présente.

Si, comme l'explique Florian Vadillo, l'aporie de la qualification terroriste trouve une première résolution par l'étude de l'action de l'État qui nomme le terrorisme et les terroristes, elle trouve une seconde résolution dans l'étude de l'action des États, dans la construction commune de cette qualification, et partant, par la mise en œuvre de moyens spécifiques pour faire face au phénomène. Comme le mentionne Didier Bigo, « l'unité de la labellisation terroriste ne tient pas aux formes de la violence qu'elle décrirait, mais à la collaboration antiterroriste des États occidentaux¹⁹ ». Si la coopération internationale permet bien l'émergence d'une communauté de la qualification terroriste autour de phénomènes donnés, cette qualification, à l'inverse en réalité du raisonnement proposé par Didier Bigo, n'est pas vide de sens, comme l'explique Xavier Crettiez dans la critique d'une analyse interprétée comme étant « déshumanisante à l'excès » : « au-delà de ce mécanisme d'assignation de sens, le terrorisme est aussi une violence matérielle, meurtre, enlèvement, angoisse et peur. Il agit visiblement à l'encontre de civils ou de militaires, de simples passants ou de personnalités politiques, de villas isolées ou de cibles humaines. Cette réalité pratique de la violence ne peut être méconnue à la fois d'un point de vue éthique et scientifique²⁰ ». En effet si l'État en donnant un nom à la violence affrontée lui octroie un sens spécifique, il n'en demeure pas moins que cette violence existe pour elle-même, quand bien même serait-elle de manière

¹⁸ Florian Vadillo, *L'« Élysée » et l'exercice du pouvoir sous la Cinquième République. Le cas de la politique de lutte antiterroriste (1974-1997)*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction du professeur Pierre Sadran, Sciences Po Bordeaux, 2012, p. 46.

¹⁹ Didier Bigo, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, p. 269.

²⁰ Xavier Crettiez, « Les modèles d'appréhension du terrorisme », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 2000.

constante un rapport à l'État. La « labellisation administrative » décrite par Didier Bigo et Daniel Hermant est indissociable du phénomène de violence qu'elle décrit et ne constitue pas une dimension autonome, c'est-à-dire une dimension ne relevant que des pratiques discursives des États qui ne feraient que créer, par l'appellation terroriste, un phénomène nécessairement sans substance, conséquence du manque de substance constaté de la dénomination elle-même.

En réalité, la résolution de l'apparente impossibilité de l'équation définitionnelle n'a que peu d'importance. En effet, l'émergence des tentatives d'une définition commune, par les États, importe moins pour ses résultats, dont l'analyse ne peut que conclure à l'impossibilité de son adoption universelle, que le processus engagé pour son élaboration, que ces tentatives soient réalisées dans le domaine du droit international autant que par les services chargés du maintien de l'ordre public, et donc par l'État lui-même. L'impossibilité historiquement et empiriquement constatée par les États de dégager une définition agréée du terrorisme ne contient pas à elle seule la diversité des entreprises d'accord et donc de coopération autour de la lutte contre le terrorisme. L'entreprise définitionnelle n'est en réalité que l'un des registres de l'action des États dans cette entreprise. Si le droit pénal international doit tenter de définir précisément l'objet qu'il entend réprimer, ce n'est pas nécessairement le cas des autres domaines de l'action de l'État, qu'il s'agisse de l'action des services de police ou de renseignement qui peuvent opérer dans un registre de la désignation plutôt que de la définition. Par conséquent, si l'effort de définition s'affirme comme l'un des cœurs de la coopération internationale, il n'en est pas le seul vecteur. Il s'agit dès lors de déterminer ce qui fonde la « mise en commun » de la menace, entendue comme présupposé de toute entreprise de coopération, autant que ses modes de réalisation, ce qui permet de passer outre l'aporie relativiste et d'engager la réflexion.

Les racines de l'étude de la lutte antiterroriste en France

Si l'historiographie anglo-saxonne s'est intéressée de longue date au phénomène de la coopération internationale contre le terrorisme²¹ ce n'est pas le cas de l'historiographie française au sein de laquelle la question n'a pas encore émergé en tant que telle. Si certains de ses aspects sectoriels ont pu être traités par l'histoire et la science politique, notamment dans l'étude de la coopération policière dans ses aspects les plus contemporains, le sujet demeure malheureusement encore inexploré. Ce désintéressement de l'historien paraît en partie résulter des effets conjugués des émergences tardives de champs de recherche consacrés à l'histoire

²¹ Peter Romaniuk, *Multilateral Counter-terrorism : the politics of cooperation and contestation*, Londres, Routledge, 2010, 218 p.

de la police²² et à l'histoire du renseignement²³. Par ailleurs, l'actualité permanente des questions relatives au terrorisme et à la lutte contre le terrorisme depuis une quinzaine d'années a certainement contribué à la persistance de la croyance d'une illégitimité de l'histoire à s'en saisir, assortie d'une seconde croyance ayant trait à l'inaccessibilité des sources archivistiques qui permettraient à une telle histoire d'être écrite.

Toutefois, l'étude des questions propres à la lutte antiterroriste a commencé à émerger en France concomitamment aux vagues d'attentats des années 1980 grâce à la science politique et à la sociologie, dans le but, avant toute autre chose, de proposer une interprétation du présent. La seconde génération de la recherche, qui se développe à partir de la fin des années 1990, mais encore plus depuis les attentats du 11 septembre 2001 propose une perspective plus explicitement historiciste de la question, sans qu'il s'agisse à proprement parler d'une appréhension historique. La production académique demeure encore limitée et ne semble pas encore trouver ses lettres de noblesse au sein de l'Université malgré la production de thèses de doctorat ces dernières années consacrées à la question, entendue dans un sens large, et non exclusivement dédiées aux expériences françaises²⁴. En conséquence, l'on ne peut pas à proprement parler de champ de recherche structuré.

Malgré tout, ces travaux, pour utiles qu'ils soient à la compréhension d'un phénomène encore mésestimé, au moins en France, présentent une série de problèmes qu'il nous faut expliciter afin de faire émerger les enjeux de notre propre travail. Tout d'abord, pour historique que soient certaines des approches, elles demeurent essentiellement limitées à l'étude du « second XX^e siècle », avec un tropisme portant sur l'étude des années 1980, qui s'explique aisément par la diversité, la persistance et la violence du phénomène terroriste

²² Jean-Marc Berlière, « Entre pages blanches et légendes : un corps sans mémoire ? », *Pouvoirs*, 2002, vol. 102, n° 3, pp. 5-15. Vincent Milliot, « L'Histoire des polices. L'ouverture d'un moment historiographique », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2007, vol. 54, n°2, pp. 162-177.

²³ Olivier Chopin et al., « Étudier le renseignement en France », *Hérodote*, 2011, vol. 141, n°1, pp. 91-102. Olivier Chopin (dir.), *Étudier le renseignement : état de l'art et perspectives de recherche*, Paris, Institut de Recherche Stratégique de l'École militaire, 2011, 263 p. Olivier Forcade, « Objets, approches et problématiques d'une histoire française du renseignement : un champ historiographique en construction », *Histoire, économie & société*, 2012, 31^e année, n° 2, p. 99-110.

²⁴ Au sein de cette production, il faut distinguer les travaux concernant spécifiquement la France, les plus récents étant ceux de Florent Vadillo, *op.cit.*, 560 p. et de Markus Lammert, *Terrorisme et politique de lutte antiterroriste en France dans les années 1980*, Thèse de doctorat en cotutelle franco-allemande sous la direction des professeurs Horst Möller et Hélène Miard-Delacroix, Université Paris-Sorbonne et Université Louis-Maximilien de Munich, 2014, 359 p. Concernant la France, il faut par ailleurs noter la thèse de science politique de Julien Fragon, *Le discours antiterroriste. La gestion politique du 11 septembre en France*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction du professeur Paul Bacot, Université Lumière Lyon 2, 2009, 490 p. Il faut enfin mentionner deux thèses françaises consacrées aux expériences étrangères de la lutte contre le terrorisme, qui précèdent celles consacrées à la situation française : Emmanuel-Pierre Guittet, *La Genèse de la coopération antiterroriste en Europe et l'implication de l'Espagne de la (re)définition de l'identité européenne : de la raison d'État à la raison de gouverner européenne ?*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction du professeur Didier Bigo, Université Paris 10, 2006, 575 p. Philippe Bonditti, *L'antiterrorisme aux États-Unis : une analyse foucauldienne de la transformation de l'exercice de la souveraineté et de l'art de gouverner*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction du professeur Didier Bigo, Institut d'études politiques, 2008, 577 p.

durant ces années. Par ailleurs, au sein de ces travaux, de première comme de seconde génération, la question de la coopération internationale constitue largement une « dimension manquante » de l'analyse. Les quelques ouvrages et travaux évoquant cet aspect, pourtant essentiel, de la lutte contre le terrorisme le font au travers de l'explicitation d'une doctrine de la « sanctuarisation » du territoire français qui aurait eu cours dans les années 70 et une partie des années 80, doctrine qui tant dans sa formulation que ses conséquences, apparaît pour le moins problématique.

La lutte antiterroriste sans la coopération ?

Dans leur article fondateur paru dans le numéro 4 de la revue *Sociologie du travail* en 1986 et intitulé « Simulation et dissimulation. Les politiques de lutte contre le terrorisme en France », Didier Bigo et Daniel Hermant proposent, en se limitant aux années 1982-1986, de « définir le cadre implicite [d'élaboration des politiques antiterroristes suivant la dialectique de prévention et de répression propre à l'action des services] où se déploient des discours idéologiques différents [...] et donc de se démarquer du cadre de réflexion imposé par le pouvoir et dupliqué par l'opposition²⁵ ». Dans une perspective critique d'analyse discursive, les deux auteurs isolent ainsi deux modèles de construction des politiques antiterroristes : un modèle de simulation et un modèle de dissimulation²⁶, qui caractériseraient selon eux les postures politiques et politiciennes face aux enjeux de la lutte contre le terrorisme durant les années considérées.

La portée du modèle d'interprétation proposé demeure toutefois limitée du fait du présentéisme de l'analyse autant que de l'absence de prise en compte, outre une simple énumération au début de l'article, des politiques qui sont en réalité mises en œuvre, c'est-à-dire de l'action de l'État lui-même. L'exception est constituée par un examen détaillé du projet de loi déposé le 28 mars 1986 à l'Assemblée nationale par le gouvernement de Jacques Chirac et consacré à la lutte contre le terrorisme, et qui formera le cœur de la loi du 9 septembre 1986 qui introduit, pour la première fois, la notion de terrorisme dans le Code pénal, mais dont la discussion et le vote interviennent après la publication de l'article en question. Enfin, toute étude de la dimension internationale de la lutte contre le terrorisme demeure absente, alors même que la France fait face, depuis le début des années 1980 non seulement à un terrorisme « endogène », celui d'Action directe par exemple, mais aux manifestations de plus en plus violentes d'un terrorisme « international ». Les deux auteurs

²⁵ Didier Bigo et Daniel Hermant, « Simulation et dissimulation. Les politiques de lutte contre le terrorisme en France », *art.cit.*, p. 508.

²⁶ *Ibid.*, p. 511.

proposent ainsi moins un modèle d'interprétation de la lutte antiterroriste qu'une étude de dispositions juridiques non encore mises en œuvre, car non encore débattues, et donc non encore votées, et qui, à ce titre, ne peuvent en réalité constituer une « politique ». Ainsi, l'étude n'a que peu à voir avec la réalité des pratiques, autres que discursives et relevant de l'exécutif, non seulement de l'État, mais aussi de ses services, police, justice et renseignement, qui fondent, *de fait*, la lutte antiterroriste et la coopération internationale contre le terrorisme, et que nous entendons placer au cœur de notre propre raisonnement.

L'esquisse d'une telle démarche est cependant proposée par les deux auteurs quelques années plus tard, dans leur article intitulé « La relation terroriste » qui place le phénomène terroriste au sein d'une relation quadrangulaire qui serait constituée par les relations entretenues entre les organisations clandestines (c'est-à-dire les organisations terroristes), les pouvoirs publics, les journalistes et les « tiers ». Cette relation quadrangulaire a pour but de constituer un « cadre sociologique pour une approche comparatiste » qui permet l'étude de « la production et la circulation de la violence entre les acteurs²⁷ ». L'action des pouvoirs publics, qui mettent en œuvre la lutte antiterroriste est ainsi étudiée selon une double perspective. D'une part, celle des organisations clandestines qui attendent aux « fonctions existentielles de l'État : politique extérieure, sécurité intérieure, souveraineté territoriale et justice²⁸ ». D'autre part, leur action contre ces organisations clandestines à travers l'étude de deux phénomènes. En premier lieu à l'aune une schématisation de l'action des services de police et de renseignement, d'où émerge l'idée essentielle et féconde que « derrière l'appellation terroriste, chacun voit plutôt la facette du phénomène auquel il est confronté²⁹ ». Ensuite, au travers d'une analyse des pratiques discursives mises en œuvre par ces mêmes pouvoirs publics, enfoncés dans un conflit de légitimité avec les organisations terroristes, qui se traduit par la mise en place d'une rhétorique accusatoire permise par l'utilisation des connotations péjoratives du terme de « terrorisme ». Cette double perspective est enfin développée dans la contribution que les deux auteurs cosignent dans l'ouvrage collectif dirigé par Fernando Reinares *European Democracies Against Terrorism* publié au début des années 2000, sous le titre « les politiques de lutte contre le terrorisme : enjeux français³⁰ », qui vise notamment à « décrire les grandes dispositions et les logiques constitutives de cette nouvelle stratégie de délégitimation de la violence politique de certaines organisations clandestines³¹ ».

²⁷ Didier Bigo Daniel Hermant, « La relation terroriste : cadre sociologique pour une approche comparatiste », *art.cit.*, p. 13.

²⁸ *Ibid.*, p. 47.

²⁹ *Ibid.*, p. 49.

³⁰ Didier Bigo et Daniel Hermant, « Les politiques de lutte contre le terrorisme : enjeux français », in Fernando Reinares (dir.), *European Democracies Against Terrorism : Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, Aldershot, Ashgate, 2000, pp. 75-118.

³¹ *Ibid.*, p. 81.

Le renouvellement de l'analyse est porté par un projet de reconstitution de l'« archéologie de l'antiterrorisme » qui adopte une perspective cette fois-ci plus ouvertement historiciste qui met en perspective la lutte antiterroriste depuis les années 1970 jusqu'au mitan des années 1990, avec une étude plus directement consacrée aux années 1980, période considérée comme charnière. La contribution s'intéresse plus directement à l'action des services de l'État, grâce et esquisse une tentative de « chronologisation » des différents moments de la lutte antiterroriste en France, la perspective dégagée, d'ailleurs signifiée son titre de leur contribution, ne vise toutefois qu'à faire émerger les logiques essentiellement françaises de la lutte contre le terrorisme. En effet, si les deux auteurs paraissent s'intéresser aux ressorts de l'action de l'État et notamment celle de ses services dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, cette dernière n'est envisagée que dans un cadre interne et non international, à quelques exceptions près³². En conséquence, tant l'expérience de la coopération antiterroriste par la France autant que la coopération internationale comme enjeu en soi du système international, ne sont-elles pas considérées comme faisant partie intégrante des enjeux de la lutte contre le terrorisme.

La « sanctuarisation » contre la coopération ?

Au moment où Didier Bigo et Daniel Hermant dégagent des modèles d'interprétation des logiques de la lutte antiterroriste en France qui occultent la question de l'action internationale, et celle de la coopération internationale, en matière de lutte contre le terrorisme, une autre tendance explicative semble réintégrer cette dimension. Il s'agit de l'explicitation de la doctrine de la « sanctuarisation » à laquelle se seraient livrées les autorités françaises durant les années 70 et une partie des années 80 et qui devrait caractériser l'action internationale de la France contre le terrorisme de ces années.

³² Si, à titre d'exemple, les enjeux de la coopération antiterroriste se trouvent évoqués, notamment en matière d'extradition des terroristes basques de l'ETA à partir de septembre 1984, dont le problème est en effet posé avec acuité au début du premier septennat de François Mitterrand, ils ne sont jugés qu'à l'aune de la politique de « criminalisation » du terrorisme qui serait celle menée par le ministre de la justice d'alors Robert Badinter. Les deux auteurs caractérisent d'ailleurs fort improprement la situation en affirmant qu'en 1981, « les juges français refusent d'extrader vers l'Italie, l'Allemagne ou l'Espagne et encore plus d'expulser les personnes ». Outre que la faculté d'expulsion est une pratique administrative du ressort exclusif du ministre de l'Intérieur, les refus d'extradition évoqués ne sont en l'espèce pas le fait des juges mais du pouvoir socialiste lui-même. Les « juges », c'est-à-dire ceux des chambres d'accusation des cours d'appel chargés de statuer sur les demandes d'extradition présentées par les gouvernements étrangers, aux termes de la loi du 10 mars 1927, s'étaient montrés favorables depuis la fin des années 70 à l'extradition de terroristes d'extrême gauche et d'extrême droite en provenance d'Italie et de République fédérale d'Allemagne et avaient été en cela suivis par le pouvoir politique. En juin 1981, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Pau avait ainsi autorisé l'extradition d'un membre de l'ETA vers l'Espagne, décision qui avait été immédiatement bloquée par le pouvoir politique. Pour plus de détail voir *infra*, chapitre 11. (Didier Bigo et Daniel Hermant, « Les politiques de lutte contre le terrorisme : enjeux français », *art.cit.*, p. 90).

Elle avait paru légitimée dans le discours politique, par exemple, par les déclarations du ministre de l'Intérieur socialiste Gaston Defferre en avril 1982, au lendemain de l'attentat de la rue Marbeuf contre le siège du journal *Al Watan Al Arabi*. L'efficacité des pouvoirs publics avait été mise en cause non seulement pour ne pas avoir su prévenir l'attentat, alors qu'une première tentative contre ce même journal anti-syrien avait eu lieu quelques mois plus tôt, mais aussi parce que les autorités avaient, dans une apparente précipitation, expulsé deux diplomates syriens, dont la culpabilité dans l'attentat était fortement soupçonnée. Se défendant de tout laxisme, Gaston Defferre avait justifié l'attitude gouvernementale en affirmant que cette décision était bien l'inverse de celles pratiquées par ses prédécesseurs qui auraient notamment libéré en janvier 1977 Abou Daoud « terroriste avéré », organisateur de l'attentat des Jeux olympiques de Munich en septembre 1972, malgré des demandes d'extradition formulées par la RFA et Israël, alimentant en cela l'idée d'un marchandage entre le membre de l'OLP et le gouvernement français³³. Ces affirmations avaient semblé corroborées quelques jours plus tard par les déclarations de l'avocat Jacques Vergès selon lesquelles « il existe un accord non écrit dans plusieurs pays européens qui est que ceux qui combattent au Moyen-Orient, arrêtés pour diverses infractions, soient simplement reconduits à la frontière s'ils n'ont pas commis d'attentat sur le territoire national³⁴ ». Il avait été d'ailleurs immédiatement contredit par le ministre de la Justice Robert Badinter.

Quelques années plus tard, dans un article de la revue *Politique étrangère* intitulé « La France et le terrorisme : la tentation du sanctuaire », le journaliste Edwy Plenel, reprenant notamment les déclarations de Jacques Vergès, mais aussi celles d'un porte-parole de l'organisation palestinienne Abou Nidal, responsable de l'attentat contre la synagogue de la rue Copernic en octobre 1980, peut écrire que « l'illusion poursuivie par les gouvernements des années 70 était celle du sanctuaire : nous nous accommodons d'actes répréhensibles si le prix en est notre tranquillité et le maintien de nos alliances³⁵ ». Le terme et la logique de démonstration devaient être ensuite repris dans une grande partie des ouvrages et études consacrés aux politiques de lutte antiterroriste en France durant ces années.

Cette doctrine, qui depuis a fait florès dans la littérature journalistique et académique, consiste selon le sociologue Michel Wieviorka, l'un des premiers auteurs à l'avoir conceptualisée, « pour un gouvernement à conclure des accords avec des organisations pour qu'elles s'abstiennent d'agir sur son territoire ou de s'en prendre à ses intérêts propres ; en échange de quoi, les activistes circulent librement sur le sol national, même s'ils font l'objet

³³ « M. Defferre : le précédent d'Abou Daoud », *Le Monde*, 24 avril 1982.

³⁴ « Le gouvernement de la République ne conclut pas d'accord avec les terroristes déclare M. Robert Badinter », *Le Monde*, 27 avril 1982.

³⁵ Edwy Plenel, « La France et le terrorisme : la tentation du sanctuaire », *Politique étrangère*, 1986, vol. 51, n° 4, p. 931.

de poursuites internationales, et ils sont relâchés s'ils sont interpellés³⁶ ». Quelques années plus tard, dans un chapitre du recueil dirigé par Bary Rubin, *The Politics of counter-terrorism : The Ordeal of Democratic States*, Michel Wieviorka va plus loin dans l'analyse de cette doctrine en ajoutant qu'elle conduit notamment la France à se rendre « la plus neutre » possible afin d'éviter toute manifestation d'un terrorisme vécu comme un acte de représailles et qu'elle « permettait de ne pas se trouver impliquée dans les efforts de coopération internationale contre le terrorisme³⁷ ». Il fallait donc faire en sorte que la France ne devienne pas une cible du terrorisme, essentiellement palestinien, au prix, cependant, d'un secret absolu et nécessaire sur les contacts qui pourraient être entretenus avec les groupes concernés³⁸. Toutefois, le contexte d'émergence de la notion, tant dans le discours public que dans la littérature journalistique et, depuis, académique, pose problème et interroge en conséquence sa portée réelle. De plus, cette doctrine, qui relève de la plus haute pratique de la Raison d'État, alimente force fantasmes, tant dans son existence réelle ou supposée que dans ses manifestations.

Il faut cependant noter deux éléments d'importance, en premier lieu concernant le contexte d'énonciation et d'explicitation publiques de cette doctrine. En 1982 et 1986 en effet, deux années durant lesquelles la France voit le développement paroxystique d'un terrorisme domestique et international qui met gravement en cause l'efficacité et la capacité des pouvoirs publics à maintenir l'ordre et la sécurité des citoyens. Dans les deux cas, la dénonciation d'une politique funèbre de sanctuarisation paraît indissociable d'une critique des manquements de l'État dans la lutte contre le terrorisme, qui ne sont pas seulement le fait du pouvoir socialiste, mais trouveraient leur origine dans les choix opérés dans les années précédentes. Depuis sa formulation originelle à la fin des années 1980, par Edwy Plenel et Michel Wieviorka, le concept paraît figé dans son acception première, sans que ses présupposés n'aient jamais été interrogés. Pourtant la caractérisation de la politique française

³⁶ Michel Wieviorka et Thierry Wolton, *Terrorisme à la Une : média, terrorisme et démocratie*, Paris, Gallimard, 1987, p. 137. L'argument est notamment repris à l'identique par Douglas Porch qui cite toutefois « certaines sources américaines » dans *Histoire des services secrets français. Tome II : de la guerre d'Indochine au Rainbow Warrior*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 195. Il s'agit par ailleurs d'un argumentaire développé par Gilles Ménage ancien directeur adjoint du cabinet de François Mitterrand à la présidence de la République et alors chargé spécifiquement du traitement des questions relatives au terrorisme, cf. Gilles Ménage, *L'œil du pouvoir, tome 3 : face au terrorisme moyen-oriental (1981-1986)*, Paris, Fayard, 2001, pp. 10-12. Enfin, plus récemment l'argumentation de Michel Wieviorka a été reprise par Jeremy Shapiro et Bénédicte Suzan, « The French experience of counter-terrorism », *Survival*, vol. 45, n°1, 2003, pp. 69-71 et dans les thèses récentes consacrées à l'étude de la lutte antiterroriste en France de Floran Vadillo, *op.cit.*, p. 105 *sqq.* et de Markus Lammert, *op.cit.*, p. 73 *sqq.*

³⁷ Michel Wieviorka, « French Politics and Strategy on Terrorism », in Bary Rubin (dir.), *The Politics of counter-terrorism : The Ordeal of Democratic States*, Washington D.C., Johns Hopkins University Press, 1990, p. 68-69.

³⁸ Dans le long entretien qu'il a accordé à la journaliste Christine Ockrent, l'ancien directeur du SDECE, Alexandre de Marenches, reconnaît l'existence de tels contacts, sans précision aucune, et ajoute que son service n'a jamais rien eu à voir avec eux, ces qui semblent selon lui relever essentiellement de la prérogative de l'exécutif. (cf. Christine Ockrent, Alexandre de Marenches, *Dans le secret des princes*, Paris, Stock, 1986, pp. 280-281).

comme relevant d'une politique de « sanctuarisation » du territoire apparaît en partie anachronique, projetant les intérêts d'une époque, ceux de la montée en puissance de la lutte antiterroriste dans les années 80, sur une période durant laquelle cette même lutte antiterroriste n'était justement pas conceptualisée au plus haut niveau de l'État.

D'où le second élément qu'il nous faut relever. Dans une large mesure, la politique de sanctuarisation dont il a été question a trait aux relations entretenues par l'État avec le terrorisme qui est le fait des organisations palestiniennes, au travers d'exemples (prise d'otage de l'ambassade de France à La Haye en septembre 1974 qui voit la libération d'un terroriste de l'Armée rouge japonaise comme monnaie d'échange pour la libération du personnel français de l'ambassade ; affaire Abou Daoud en janvier 1977 ; libération en 1978 des auteurs d'une fusillade à l'ambassade d'Irak à Paris) qui ne prennent en compte que l'issue de ces affaires, c'est-à-dire, la libération des auteurs, action qui est interprétée comme ne pouvant *que* traduire un accord tacite avec les organisations terroristes en question. Toutefois, d'autres grilles interprétatives ne sont pas envisagées. En conséquence, l'explicitation de la doctrine de la sanctuarisation permet de donner un sens rétrospectif à une action politique qui n'avait pu répondre qu'à une logique de coup par coup, sans considération d'ensemble du phénomène alors combattu et donc, sans définition d'une politique cohérente. En somme, il faut mettre en doute tant l'idée d'une « politique » antiterroriste, que sa supposée incarnation, la « sanctuarisation », dans la mesure où la formulation de cette doctrine présuppose une unicité factice de l'action de l'État en matière de lutte contre le terrorisme, alors qu'il y a bien, en réalité, une multiplicité de prismes d'interprétation et d'action en cette matière pour la période considérée.

Cela ne veut pas pour autant dire que l'idée même du territoire français comme d'un sanctuaire pour les terroristes n'a aucune portée, dans la mesure où la critique est brandie à de maintes reprises par les autorités espagnoles dans les années 1970 et 1980 pour caractériser la politique française à l'égard de l'organisation basque ETA et par autorités italiennes pour caractériser le refuge qu'auraient trouvé les anciens des Brigades rouges à Paris au début des années 1980. Toutefois, ce terme est utilisé par des gouvernements étrangers dans des situations présentant des caractéristiques et des contextes propres qu'il nous faudra restituer. En ce sens, l'idée même de « sanctuaire » n'est pas à discréditer, mais bien à interroger, plutôt qu'à la présupposer comme ligne directrice de l'action française dans la lutte contre le terrorisme et comme conditionnant la pratique de ses coopérations internationales en la matière.

Une histoire sans l'Histoire ?

Le trait commun de toutes les tentatives précédemment évoquées de caractérisation voire de conceptualisation de la politique française en matière de lutte contre le terrorisme est constitué par leur absence de considération d'un passé autre que le passé immédiat. À ce titre, les entreprises académiques les plus récentes semblent prendre en compte de manière plus importante l'épaisseur historique et les influences du passé.

Ces études les plus contemporaines réintègrent la lutte antiterroriste en France dans un contexte historique plus large et placent l'action de l'État dans ses diverses incarnations au centre du raisonnement. Ainsi, l'article de l'internationaliste Shaun Gregory « France and the War on Terrorism³⁹ », celui des politistes américains Bénédicte Suzan et Jérémy Shapiro « The French Experience of Counter-terrorism⁴⁰ », la thèse de doctorat du politiste allemand Markus Lammert⁴¹ et celle du politiste français Floran Vadillo⁴² présentent une histoire de la lutte antiterroriste en France qui court des années 1970 aux mitan des années 1990, histoire toutefois particulièrement centrée sur l'étude des années 1980 et le plus souvent illustrée par des retours en arrière tentant de lier l'analyse de la politique menée durant ces années à la lutte antiterroriste menée durant et après la guerre d'Algérie contre le FLN puis contre l'OAS. Cependant, au sein de ces travaux, toute considération pour la situation précédant la Seconde Guerre mondiale est absente, période certes encore peu explorée sous l'angle des questions afférentes à la lutte contre le terrorisme. Les généalogies des pratiques et des enjeux de la lutte antiterroriste seraient ainsi conditionnées soit par la guerre d'Algérie, soit par les débuts d'une politique qui tendrait à s'affirmer face à l'émergence d'un « terrorisme international » palestinien dans le courant des années 1970 et d'un terrorisme « domestique » à dominante d'extrême gauche, tel celui d'Action directe à la fin de la décennie, en passant par l'émergence d'un terrorisme indépendantiste corse et breton durant ces mêmes années. Toutefois, à l'exemple de leurs prédécesseurs, l'évocation de la dimension internationale de la lutte contre le terrorisme et du phénomène de coopération, ne constitue qu'une portion congrue, voire inexistante de l'analyse.

Par ailleurs, malgré la perspective plus explicitement historiciste déployée dans ces travaux, il ne s'agit pas pour autant d'une lecture historienne de la question, c'est-à-dire qui prendrait parti de l'exploitation des sources archivistiques de l'État dont ils se proposent de décrire l'action, exploitation certes malaisée, nous y reviendrons. Par conséquent, les articles

³⁹ Shaun Gregory, « France and the war on terrorism », *Terrorism and Political Violence*, 2003, vol. 15, n° 1, pp. 124-147.

⁴⁰ Jeremy Shapiro et Bénédicte Suzan, *art.cit.*, pp. 67-98.

⁴¹ Markus Lammert, *op.cit.*, 359 p.

⁴² Floran Vadillo, *op.cit.*, 560 p.

de Shaun Gregory – ce dernier étant d’ailleurs fortement anachronique dans l’application liminaire du concept, marqué historiquement s’il en est, de « guerre contre le terrorisme », pour caractériser la lutte antiterroriste française depuis la guerre d’Algérie — et de Jeremy Shapiro et Bénédicte Suzan proposent une lecture historique nourrie par une bibliographie de seconde main tant historienne pour ce qui relève de la contextualisation générale que journalistique pour le traitement des événements les plus récents ainsi que par certains articles de presse. Floran Vadillo – et dans une perspective cependant plus limitée, Shapiro et Suzan – contourne toutefois l’écueil d’une supposée inaccessibilité des archives de l’État, celle des services notamment, par une pratique extensive de l’entretien oral, avec les anciens de ces mêmes services ainsi qu’avec les acteurs politiques de premier plan, doublée d’une enquête sociologique d’ampleur centrée sur les conseillers ayant officié dans les cabinets des ministères et administrations concernées par la lutte contre le terrorisme. Il s’agit là cependant d’un apport essentiel dans la compréhension de la période considérée, qui couvre le premier septennat de Valéry Giscard d’Estaing et les deux septennats de François Mitterrand, et qui permet une appropriation affinée de la période et des ressorts de l’action de l’État.

Cependant, une telle histoire peut et doit désormais être appréhendée par les sources archivistiques autant que faire l’objet d’une réappropriation historique qui doit prendre en compte la « dimension manquante » de la lutte contre le terrorisme telle qu’étudiée pour le cas français jusqu’alors, c’est-à-dire la coopération internationale, en la plaçant au cœur de l’analyse, et qui doit débiter au moment où elle devient un enjeu pour l’État et pour les États, c’est-à-dire durant les deux dernières décennies du XIX^e siècle.

Une histoire qui pose problème

À l’aune de cette triple constatation, il nous faut entreprendre l’écriture d’une histoire de la coopération internationale contre le terrorisme telle qu’elle est vécue, de l’intérieur, par la France, depuis les origines de son émergence, c’est-à-dire depuis la fin du XIX^e siècle, jusqu’à la fin des années 1980, période qui voit les données traditionnelles de l’action de l’État évoluer fondamentalement avec la construction européenne. L’amplitude historique donnée à notre travail s’explique tant par l’absence de considération historique de la question dans sa longue durée séculaire que par la constatation que, pour la France, la question de la coopération internationale est concomitante, voire consubstantielle à la naissance des premières pratiques, à la fin du XIX^e siècle, de la lutte contre le terrorisme, anarchiste principalement. En effet, au moment où les autorités françaises, durant les années 1892-1894

font face à une « ère des attentats » anarchistes et que s'édifie en retour un dispositif policier autour de l'action de la police des chemins de fer et de la préfecture de Police de Paris, et un dispositif légal, celui des « lois scélérates », elles s'engagent, voire même sont déjà engagées, dans des processus de coopération avec des États étrangers dans le but de prévenir tout nouvel acte de terrorisme qui serait notamment le fait d'« anarchistes » et autres « terroristes », français ou non. Par conséquent, tout en disposant de ses logiques propres, la coopération internationale constitue une partie essentielle de toute définition de l'histoire de la lutte contre le terrorisme en France.

L'étude de l'histoire des coopérations françaises en matière de lutte contre le terrorisme repose ainsi sur plusieurs lignes de force qui doivent être synthétiquement entendues.

Tout d'abord, sur la détermination de ce qui fonde la coopération, avant même d'en analyser les formes et incarnations. Il s'agit d'étudier les caractères de la menace à la France posée, la manière dont la France l'évalue et la comprend et dont elle est identifiée par d'autres États comme devant faire l'objet d'un règlement commun. La compréhension de la manière dont se construit la « communauté de menace » qui fonde, selon nous la coopération internationale contre le terrorisme et ainsi indissociable de celle de la manière dont la France l'entend elle-même. Il nous faut ainsi élucider ce que veut dire, pour la France, « coopérer contre le terrorisme » autant qu'expliquer comment, avec qui, selon quelles logiques, justifications, légitimations, et incarnations, la France s'engage dans ce processus particulier. Cette menace, le terrorisme, fait non seulement l'objet d'interprétations générales différenciées entre les États, mais parfois au sein même des États. De fait, l'évolution de la menace représentée ou réelle et son identification partagée doit s'inscrire au cœur de la réflexion.

Ensuite, il s'agit d'analyser les actions et moyens mis en œuvre par l'État, à tous les niveaux, pour lutter, à l'international, contre le terrorisme, en partant de l'analyse du développement interne de la lutte antiterroriste. Nous inscrivant dans une écriture de l'histoire de l'État, il nous faut analyser l'action de ses « organes », de ses institutions et administrations qui se trouvent chargées de la lutte antiterroriste dans sa dimension internationale. Dans une perspective à la fois synchronique privilégiant l'étude des interactions des administrations de l'État convoquées par la lutte internationale contre le terrorisme, autant que diachronique, c'est-à-dire celle des évolutions de ces interactions internes et internationales, il nous faut étudier non seulement les actions du ministère de l'Intérieur et de ses directions et sous-directions spécialisées, mais aussi celles du ministère de la Justice, des Affaires étrangères et la Défense, c'est-à-dire, pour l'essentiel, des

administrations régaliennes, sans pour autant oublier la manière dont l'exécutif se saisit de la question.

Il s'agit enfin d'interroger le cadre même de la coopération engagée, qu'il soit bilatéral, « forme élémentaire du jeu diplomatique⁴³ », et de même, forme principale de la coopération contre le terrorisme, ou encore multilatéral, au sein ou non d'une organisation internationale, de déterminer, pour la logique de coopération, le sens même de ces cadres, et d'interroger l'action des services et administrations convoquées dans la coopération internationale en leur sein.

Il nous faut ainsi procéder à une histoire des structures, c'est-à-dire, principalement, à celle des administrations de l'État convoquées dans la lutte interne et internationale contre le terrorisme, sans oublier que la coopération internationale est avant tout un processus, une rencontre, et est donc incarnée dans l'expérience des acteurs qui la mettent en œuvre, qu'ils y participent directement ou qu'ils en négocient les paramètres. Il existe ainsi, à tous les niveaux de l'action de l'État une « part humaine » de la coopération qu'il est essentiel de saisir, autant que le corpus archivistique et documentaire le permette, dans la mesure où elle conditionne le processus à l'œuvre autant que sa définition. Cependant, la reconstitution de cette perspective « intimiste » de la coopération peut être sujette à un effet de source qui tient autant à l'abondance de la ressource archivistique ou documentaire et aux possibilités que cette abondance offre dans la dilatation de la description des processus de coopération qui sont mis en œuvre, qu'à la difficulté à mettre en perspective cette même description.

Enfin, trois variables sous-tendent l'histoire de la coopération internationale contre le terrorisme : l'histoire du phénomène terroriste lui-même, en France autant que dans les pays avec lesquels la France est amenée à coopérer, l'histoire générale de la coopération contre le terrorisme et l'histoire des relations internationales, entendu que notre travail propose bien une histoire de l'État et de ses administrations qui non seulement s'intègre dans l'histoire générale des relations internationales, mais en constitue une dimension à part entière, dont la définition des enjeux de politique extérieure vis-à-vis du problème terroriste n'est que l'une des dimensions. L'histoire des coopérations internationales de la France dans la lutte contre le terrorisme est ainsi une histoire parcourue de multiples tensions, entre la définition d'une politique interne et internationale de lutte contre le terrorisme, mais aussi entre l'état même de la coopération internationale, de ses tendances et de son esprit général, et la réalité de l'inscription de la France au sein de cette dynamique.

⁴³ Thomas Gomart, « La relation bilatérale : un genre de l'histoire des relations internationales », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2002, vol. 65, n° 1, p. 65.

Notre travail s'intègre à la croisée des chemins de plusieurs histoires et convoque des historiographiques et des disciplines différentes.

Le premier pilier historiographique sur lequel repose notre travail est constitué par l'histoire de l'institution policière en France. Pour autant, comme le rappelle Vincent Milliot, « si la production sur l'histoire de la police est massive, elle est fort inégale et nos connaissances restent très lacunaires⁴⁴ ». Tout en poursuivant le travail descriptif et analytique d'histoire des institutions policières, engagé notamment par Jean-Marc Berlière depuis maintenant une trentaine d'années⁴⁵, notre travail s'intègre dans l'espace « lacunaire », ou bien plutôt en pleine construction, décrit par Vincent Milliot, à savoir non seulement l'étude de l'internationalisation des pratiques policières, selon les dialectiques traditionnelles de prévention/répression de son action⁴⁶, mais aussi des processus de structuration des appareils policiers face à la menace terroriste et les liens que ce processus entretiennent avec celui de la coopération policière internationale. Dans l'ouvrage écrit à quatre mains par Jean-Marc Berlière et René Lévy consacré à l'histoire des polices en France depuis l'Ancien Régime⁴⁷, qui constitue la synthèse la plus récente sur la question, la problématique de la lutte contre le terrorisme n'apparaît qu'épisodiquement, à l'occasion de passages sur la crise anarchiste des années 1890, sur la guerre d'Algérie, et sur les années 1980, années durant lesquelles le terrorisme devient pour les deux auteurs une « nouvelle mission⁴⁸ » des services, direction de la Surveillance du territoire et direction centrale des Renseignements généraux notamment. Par ailleurs, les développements consacrés à l'histoire de la coopération policière, et notamment à celle d'Interpol et à la construction d'une fonction policière au sein de l'Europe institutionnelle à partir du milieu des années 1980 se fait sans référence à la lutte contre le terrorisme⁴⁹, alors que la coopération internationale contre le terrorisme dès la fin du XIX^e siècle, constitue, comme l'ont montré notamment l'historien américain Richard Bach

⁴⁴ Vincent Milliot, *art.cit.*, p. 162.

⁴⁵ Notamment : Jean-Marc Berlière, *L'Institution policière en France sous la Troisième République*, thèse de doctorat en histoire sous la direction du professeur Pierre Lévêque, Université de Bourgogne, 1991, 3 volumes, 1304 p. *Le Préfet Lépine et la naissance de la police moderne*, Paris, Denoël, 1993, 278 p. *Le Monde des polices en France*, Bruxelles, Complexe, 1996, 275 p.

⁴⁶ Concernant le XIX^e siècle, pour les aspects de police judiciaire, voir Laurent Lopez, « Des gendarmes luxembourgeois chez les Brigades du Tigre, les prémices de la coopération transfrontalière en Europe occidentale », *Revue de la Gendarmerie nationale*, 2008, n°26, pp. 116-125. Laurent Lopez, *La Guerre des polices n'a pas eu lieu : gendarmes et policiers, co-acteurs de la sécurité publique sous la Troisième République 1870-1914*, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, coll. « Mondes contemporains », 2014, pp. 273 sqq. Concernant les aspects de police administrative, voir Sébastien Laurent, *Politiques de l'ombre. État, renseignement et surveillance en France*, Paris, Fayard, 2009, pp. 283-292.

⁴⁷ Jean-Marc Berlière et René Lévy, *Histoire des polices en France de l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011, 768 p.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 334-348.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 569-588. Il s'agit pour autant d'une question étudiée précocement par Didier Bigo, qui a consacré deux ouvrages à l'étude des coopérations policières contemporaines, *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992, 153 p. et *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, 358 p.

Jensen⁵⁰, le sociologue Mathieu Deflem⁵¹ et l'historien britannique Paul Knepper⁵² un véritable catalyseur à la coopération policière internationale, tout en possédant ses propres logiques et donc sa propre histoire. De même, dans la récente histoire qu'il consacre à l'histoire de la police et de la gendarmerie en France, l'historien britannique Malcolm Anderson, d'ailleurs pionnier de l'étude de la coopération policière internationale⁵³, n'aborde cette dimension que dans une perspective historique générale, sans considération du facteur fondamental qu'a pu constituer la lutte contre le terrorisme dans sa structuration⁵⁴. Il s'agit donc d'écrire l'histoire des polices françaises, dans leur mission de lutte contre le terrorisme depuis la fin du XIX^e siècle et en situation de coopération internationale.

L'étude de l'action et l'adaptation des forces de police du fait de la menace terroriste, si elle se présente comme une histoire des structures autant que des logiques de structuration, doit être mise en relation avec l'étude de la compréhension de la manière dont l'État et ses différents « organes » ont pris connaissance de la réalité du terrorisme, autant que de la manière dont cette connaissance, par la construction d'une information spécifique, a influé non seulement sur cette structuration, c'est-à-dire à pu s'inscrire comme un facteur de transformation de l'État et de son comportement dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, ainsi que sur la place qu'elle joue dans le phénomène de coopération lui-même.

La question de l'histoire des administrations du renseignement et de la place du renseignement dans l'appareil d'État, qui constitue le second pilier historiographique sur lequel notre travail doit se fonder, et a été le plus récemment soulevée, vingt ans après l'ouvrage fondateur d'Alain Dewerpe⁵⁵, par Sébastien Laurent dans un article programmatique, « Pour une autre histoire de l'État. Le secret, l'information politique et le renseignement⁵⁶ » et poursuivie dans son ouvrage *Politiques de l'ombre*. L'auteur y retrace ainsi, durant un « long » XIX^e siècle, l'histoire des administrations du secret et de la construction de l'information dans l'État et pour l'État ainsi que celle des interactions de ces « administrations secrètes » « qui ont la charge de ce qui relève du secret d'État⁵⁷ ». Pour la

⁵⁰ Richard Bach Jensen, « The international anti-anarchist conference of 1898 and the origins of Interpol », *Journal of Contemporary History*, 1981, vol. 16, n°2, pp. 323-347.

⁵¹ Mathieu Deflem, « Wild Beasts Without Nationality. The Uncertain Origins of Interpol, 1898-1910 », in Reichel Philip (dir.), *Handbook of Transnational Crime and Justice*, Thousand Oakes, Sage Publications, 2005, pp. 275-285.

⁵² Paul Knepper, *The Invention of International Crime : a Global Issue in the Making 1880-1914*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 128-158.

⁵³ Malcolm Anderson, *Policing the World : Interpol and the Politics of International Police Cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1989, 211 p.

⁵⁴ Malcolm Anderson, *In Thrall to Political Change. Police and Gendarmerie in France*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 417-430.

⁵⁵ Alain Dewerpe, *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, Paris, Gallimard, 1994, 478 p.

⁵⁶ Sébastien Laurent, « Pour une autre histoire de l'État. Le secret, l'information politique et le renseignement », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 2004, vol. 83, n° 3, pp. 173-184.

⁵⁷ Sébastien Laurent, *op.cit.*, p. 12.

période de l'entre-deux-guerres, Olivier Forcade a pu par ailleurs concentrer son analyse sur l'histoire des services spéciaux, c'est-à-dire le service de renseignement extérieur dépendant du 2^e bureau de l'État-major de l'Armée française, dans ses pratiques d'espionnage et de contre-espionnage, et en l'inscrivant dans une histoire générale des relations internationales⁵⁸. Là encore, il s'agit de poursuivre l'analyse tout en mettant au cœur du raisonnement la double question de la lutte contre le terrorisme et de la coopération internationale, dans une perspective autant synchronique que diachronique, afin de restituer, dans le temps, la multiplicité des appréhensions du terrorisme et la manière dont cette appréhension a pu conditionner la réalité de la coopération internationale. Il s'agit dès lors de comprendre comment, dès la fin du XIX^e siècle les administrations participant à l'information de l'État sur le terrorisme – c'est-à-dire non seulement les services de police et de renseignement, mais aussi l'administration des Affaires étrangères dans la mesure où le terrorisme est d'emblée un phénomène tant international qu'internationalisé et fait l'objet d'une information spécifique de la part des représentants diplomatiques — ont pu non seulement recueillir et mettre en forme une telle information autant que de saisir les tenants et aboutissants de la manière dont cette connaissance a pu être exploitée aux différents niveaux de l'État pour conditionner la mise en place des politiques de lutte contre le terrorisme et de coopération internationale, c'est-à-dire inscrire la réflexion non plus seulement dans la seule perspective d'une histoire de l'État français mais bien de l'État dans les relations internationales.

Il nous a fallu enfin recourir une certaine interdisciplinarité. En effet, l'histoire de la coopération internationale dans toutes ses dimensions requiert un appel au droit qui permet d'en saisir pleinement tous les enjeux juridiques. Ces derniers s'affirment d'emblée, dès la fin du XIX^e siècle, comme une dimension essentielle au sein de la définition et de l'élaboration de l'économie de la coopération internationale et consacre l'influence croissante, dès cette première période, des directions juridiques des administrations de l'État, notamment au sein des Affaires étrangères et de l'Intérieur. Il nous a ainsi paru essentiel d'explorer deux dimensions de la littérature juridique. D'une part, l'étude de la question de l'extradition et son corollaire, le droit d'asile, s'est imposée comme un enjeu essentiel, et a été permise par la convocation d'ouvrages contemporains⁵⁹, mais aussi par l'utilisation, afin d'en saisir les enjeux constitutifs de la manière la plus fine possible, de manuels de droit international de la

⁵⁸ Olivier Forcade, *La République secrète. Histoire des services spéciaux français de 1918 à 1939*, Paris, Nouveau monde éditions, 2008, 702 p.

⁵⁹ Greg Burgess, *Refuge in the Land of Liberty. France and its Refugees, from the Revolution to the End of Asylum 1787-1939*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, 287 p. Emmanuel Crabit, *Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen*, Thèse de doctorat en droit sous la direction du professeur Jean-Claude Gautron, Université Bordeaux I, 1987, 588 p.

fin du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e siècle⁶⁰, qui ont eu une fonction de source autant que d'appui à la compréhension intellectuelle. La seconde dimension juridique convoquée concerne la question de la criminalité politique⁶¹, dans ses liens avec l'extradition notamment, dans la mesure où il est apparu qu'elle demeure, tout au long du XX^e siècle, l'un des principaux enjeux de la coopération antiterroriste. Il s'agissait enfin de tirer parti des nombreux articles de doctrine et d'analyse consacrés à l'examen des différents textes normatifs internationaux élaborés depuis la fin des années 30⁶².

À la recherche des archives de l'État

Enjeux et difficultés de la collecte

La démarche historique que nous entendons apporter se traduit par une étude sur un temps long, ainsi que par une exploitation des sources archivistiques des principales administrations régaliennes chargées de la lutte antiterroriste en France et, partant, de la coopération internationale, soit celles du ministère de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice et de la Défense, qui posent des enjeux de travail et d'exploitation spécifiques, autant, d'ailleurs, que les archives des présidences de la V^e République considérées.

Avant, toutefois, d'entrer dans l'examen détaillé des sources convoquées, il nous faut brièvement revenir sur les enjeux particuliers que pose à l'historien l'étude d'un domaine sensible, celui de la lutte antiterroriste et des contraintes particulières qu'elles offrent et qui interrogent la stratégie de recherche mise en œuvre. En effet, l'étude sur le temps long de la question de la coopération internationale contre le terrorisme pose l'enjeu principal de

⁶⁰ Par exemple : Eugène Bomboy & Henri Gilbrin, *Traité pratique de l'extradition, suivi des instructions interministérielles, des conventions d'extradition et des déclarations de réciprocité actuellement en vigueur*, Paris, L. Larose et Forcel, 1886, 395 p. Joseph Saint-Aubin, *L'Extradition et le droit extraditionnel théorique et appliqué*, Paris, A. Pédone, 1119 p. Egidio Reale, *Le Droit d'asile*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1938.

⁶¹ Notamment : Sophie Dreyfus, *Généalogie du délit politique*, Paris, LGDJ, 2009, 492 p. Christine Van Den Wijngaert, « La définition du « délit politique » dans la théorie et la pratique du droit de l'extradition », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Pierre Bouzat*, Paris, A. Pédone, 1980, pp. 507-535.

⁶² Pour les conventions de la Société des Nations de l'entre-deux-guerres : Geoffrey Marston, « Early attempts to suppress terrorism : the terrorism and international criminal court conventions of 1937 », *British Yearbook of International Law*, vol. 73, n°1, 2003, pp. 293-313. Ben Saul, « The legal response of the League of Nations to terrorism », *Journal of international criminal justice*, 2006, vol. 4, n° 1, pp. 78-102.

Concernant les instruments internationaux élaborés à partir du début des années 70, dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale et du Conseil de l'Europe : Gilbert Guillaume, « La Convention de La Haye du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs », *Annuaire français de droit international*, 1970, vol. 16, n° 1, pp. 35-61. Renée Koering-Joulin et Henri Labayle, « Dix ans après... De la signature (1977) à la ratification (1987) de la convention européenne pour la répression du terrorisme », *La Semaine Juridique édition générale*, n°33, 13 septembre 1988, pp. 31-38. R.H Mankiewicz, « La Convention de Montréal (1971) pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile », *Annuaire français de droit international*, 1971, vol. 17, n° 1, pp. 855-875. Charles Vallée, « La Convention européenne pour la répression du terrorisme », *Annuaire français de droit international*, 1976, vol. 22, n° 1, pp. 756-786.

l'ouverture des archives. Si celles qui couvrent la période qui court de la fin du XIX^e siècle à la Seconde Guerre mondiale sont ouvertes, ce n'est plus le cas pour la période suivante, principalement pour ce qui relève de l'analyse portant sur les années 1970 et 1980. Les dispositions de la loi relative aux archives du 15 juillet 2008 mettent en œuvre des régimes dérogatoires d'accessibilité pour les archives intéressant particulièrement les domaines de recherche qui sont les nôtres, c'est-à-dire les archives intéressant le secret de la défense nationale, les intérêts fondamentaux de l'État en matière de politique extérieure, la sûreté de l'État et la sécurité publique. Si le régime de la loi de 2008 porte de 60 à 50 ans cette accessibilité par rapport au régime énoncé précédemment par la loi de 1978, il n'en demeure pas moins que, théoriquement, les sources intéressant les années 1970 et 1980 demeurent, légitimement, fermées à la consultation. Le même raisonnement vaut d'ailleurs pour les fonds intéressant les enquêtes de services de police judiciaire et les dossiers de juridictions, dont le régime d'accessibilité est passé de 100 ans à 75 ans au bénéfice de la loi de 2008, mais « à compter de la date du document le plus récent inclus dans le dossier ».

Enfin, comme le rappelle Sébastien Laurent, « l'ampleur de ces archives soustraites à un regard scientifique dépend donc non seulement de la loi, mais aussi des administrations versantes et des services d'archives⁶³ ». Ainsi, pour une large part, les services du renseignement extérieur – SDECE puis DGSE – autant qu'intérieur – DST principalement – n'ont pas versé leurs archives, ce qui ne veut pas dire que les archives issues de ces administrations n'existent pas, ou qu'elles sont introuvables. La dissémination de l'information en provenance de ces administrations du renseignement dans une perspective tant horizontale que verticale a pu permettre de pallier, jusqu'à un certain point, l'absence d'exploitation du gisement original, dont la consultation demeure à la discrétion des administrations spécialisées concernées. En conséquence, il nous a fallu procéder à une vaste campagne de demandes de dérogations – aux succès divers – concernant les aspects les plus contemporains de notre travail.

Cette dichotomie entre sources ouvertes et fermées et la nature des fonds dont la consultation a pu être possible, provoque un réel différentiel sur la nature des documents qui peuvent les constituer, et, partant, et possède une influence sur les stratégies d'écriture selon les périodes considérées. À cet égard, les archives du ministère de l'Intérieur constituent l'exemple paradigmatique du phénomène. L'essentiel des documents de police consultés pour la période courant de la fin du XIX^e siècle à la fin de la Seconde Guerre mondiale est ainsi constitué par des rapports d'enquête, des procès-verbaux, des notes de synthèse sur des

⁶³ Sébastien Laurent, « L'Histoire au-delà du secret d'archive », in Sébastien Laurent (dir.), « *Archives secrètes* », *secrets d'archives, l'historien et l'archiviste face aux archives sensibles*, Paris, CNRS éditions, 2003, p. 10.

événements et des particuliers, qui permettent, après un effort de minutieuse reconstitution, d'établir une description *in situ* des pratiques et des formes de la coopération internationale contre le terrorisme. Pour l'essentiel, la détermination de ces caractères relève d'une méthode déductive en procédant à un croisement des sources qui prenait appui sur une variété, relative, de la documentation constituée. Concernant la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale, la nature des sources étudiées varie grandement en raison des contraintes légales qui s'opposent à la consultation d'une documentation de caractère uniforme sur l'ensemble de la période, mais aussi du fait de l'évolution des structures et méthodes autant que de l'évolution de la conscience de leur propre action que possèdent les administrations de ce ministère. Ainsi, aux notes blanches, aux procès-verbaux d'audition et aux rapports d'enquêtes quotidiens se substituent des notes de synthèse générales, généralement sans attribution portant non seulement sur le terrorisme lui-même, mais sur les méthodes de la lutte antiterroriste et sur les cadres de coopération, introduisant une dimension réflexive quoique plus désincarnée que celle qui avait pu émerger des archives constituant le premier corpus chronologique. La différence de nature implique nécessairement une stratégie d'écriture différente alors que l'enjeu problématique demeure, lui, identique.

Cependant, nous avons pris le parti de ne pas recourir à la méthode du recueil de témoignages oraux, qui eût pu sans doute donner un éclairage sans doute différent à notre entreprise. Toutefois, l'existence de recueils de témoignages et d'entretiens⁶⁴ qui tirent parti d'un intérêt de plus en plus important du public sur les questions de renseignements autant qu'une abondante littérature de témoignage et bibliographique a permis de compléter utilement le corpus archivistique.

Intérieur

Le corpus des archives du ministère de l'Intérieur relève, pour notre étude, de deux grands ordres : celui des archives des services de police eux-mêmes, police judiciaire et polices de renseignement, et celui de l'administration du ministère de l'Intérieur : directions de police et des cabinets ministériels.

Concernant les archives antérieures à la Seconde Guerre mondiale, trois grands gisements ont été exploités. Le plus important d'entre eux est constitué par la série F7 dite de « police générale », c'est-à-dire les fonds de la direction de la Sûreté générale du ministère de l'Intérieur, devenue en 1934 direction de la Sûreté nationale, ancêtres de la direction générale

⁶⁴ Jean Guisnel & David Korn-Brzoza, *Au service secret de la France*, Paris, La Martinière, 2014, 554 p. et Sébastien Laurent (dir.), *Les Espions français parlent*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011, 622 p.

de la police nationale. Les archives considérées relèvent ainsi autant des fonds de la police judiciaire que ceux de la « police politique », c'est-à-dire de la police de renseignement, auxquelles il faut ajouter les fonds parcellaires concernant l'administration du ministère de l'Intérieur. Le second fonds sollicité est constitué par les archives dites de « Moscou⁶⁵ » dont l'exploitation a permis de compléter l'étude de la période antérieure à la Première Guerre mondiale et celle de l'entre-deux-guerres et ont permis notamment de mettre en lumière les nouvelles logiques de la collecte et de mise en forme du renseignement sur et contre le terrorisme international à partir du milieu des années 1930, en réponse aux manquements constatés à la suite de l'attentat de Marseille du 9 octobre 1934. Enfin, le troisième fond exploité, quoique de manière mineure, est celui des archives de la préfecture de Police de Paris.

Concernant la période contemporaine, le corpus convoqué possède une unité moins remarquable que pour la période précédente, compte tenu de la grande diversité d'accessibilité des archives elles-mêmes. En premier lieu, le corpus est constitué par les fonds du cabinet du ministre de l'Intérieur depuis le milieu des années 70. La consultation, après autorisation, des archives de Maurice Grimaud, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre entre 1981 et 1984, s'est révélée d'une grande importance à la vue de sa richesse et de la diversité des documents présents. Ces derniers concernent autant la réforme des services de police et de renseignement face au développement du terrorisme interne et international au début des années 1980 que le terrorisme basque et les efforts de coopération avec les autorités espagnoles, et ont permis d'éclairer, de l'intérieur, une histoire encore mal connue dans ses logiques internes, et de compléter des sources diplomatiques abondantes sur la question.

Le second gisement est constitué par les archives de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, pour laquelle les demandes de dérogations ont généralement été satisfaites et qui constituent une ressource encore largement inexploitée. Si sa matière, les aspects juridiques de la coopération internationale, peut paraître aride, le fonds constitue en réalité la principale porte d'entrée pour le chercheur dans la mesure où si les services actifs sont les acteurs principaux de la coopération internationale, la direction des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur – à l'égal de la direction juridique du Quai d'Orsay – tente de la définir normativement et s'intéresse par là même à un certain nombre de ses aspects. À mesure que se complexifient les formes de la coopération internationale, la direction prend une importance de plus en plus grande et trouve, par

⁶⁵ Sophie Coeuré, Gérard Naud et Frédéric Monier, « Le retour de Russie des archives françaises. Le cas du fonds de la Sûreté, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°45, 1995, pp. 133-139. Sophie Coeuré, *La Mémoire spoliée : les archives des Français, butin de guerre nazi, puis soviétique de 1940 à nos jours*, Paris, Payot, 2006, 270 p.

exemple, un rôle essentiel dans l'élaboration des traités bilatéraux concernant la lutte antiterroriste signés par la France avec ses partenaires européens à la fin des années 1980, mais aussi dans un projet franco-allemand d'accord policier multilatéral, élaboré entre 1987 et 1989, mais qui ne devait jamais voir le jour.

Il faut enfin noter la particularité du fonds du service de coopération technique internationale de la police (SCTIP)⁶⁶, qui est, pour l'essentiel, ouvert pour une période allant jusqu'au début des années 1990 et qui n'a pas, à notre connaissance, été exploité à ce jour. Si l'objet de l'action de ce service est la coopération policière, notamment avec les États africains, dans une perspective essentiellement technique, il ne s'occupe en théorie pas des affaires de terrorisme, qui relèvent d'autres services. Les archives du SCTIP contiennent cependant une série de cartons portant sur la coopération internationale antiterroriste depuis les années 70. Elle est constituée en premier lieu par une documentation importante, quoique fragmentaire, sur les « clubs » de coopération multilatérale qui naissent au début de la décennie 70 : club de Berne et club de Vienne, notamment. Le fonds contient par ailleurs l'essentiel des procès-verbaux du groupe de travail de la Coopération politique européenne, dit « groupe de travail à 12 » qui se réunit entre 1986 et 1989 et prépare les Comités politiques, c'est-à-dire les réunions des ministres des Affaires étrangères des États de la Communauté européenne.

Mais l'importance du fond vaut surtout par la présence de l'essentiel des archives de la coopération TREVI, c'est-à-dire la coopération instituée à partir de la fin de l'année 1975 entre les ministres de l'Intérieur États membres de la Communauté européenne. Ce fonds est constitué non seulement par les multiples procès-verbaux des réunions de travail des trois niveaux de la coopération instituée, celui des experts, des hauts fonctionnaires et des ministres, mais aussi par les documents de travail préparés pour ces réunions, c'est-à-dire des notes de synthèse des services de renseignement, direction de la Surveillance du territoire et Renseignements généraux, qui permettent, jusqu'à un certain point, de faire l'histoire non seulement de cette forme spécifique de coopération, mais de l'action des services eux-mêmes et des évolutions de leur perception du phénomène terroriste et de ce qui, dans le cadre de la définition de leur champ d'action, relevait, pour eux, du terrorisme.

En définitive, la consultation des archives ouvertes – bien souvent pour une période pour laquelle le syndrome des « archives interdites⁶⁷ » pourrait légitimement être convoqué – et des archives préalablement soumises à dérogation a permis l'appropriation d'une

⁶⁶ Sur les origines du service, voir Romain Tiquet, « Un policier français dans l'Empire. Pierre Lefuel, dernier directeur de la Sûreté voltaïque (1959-1960) et pionnier du service de coopération technique internationale de la police (SCTIP) », *Histoire, économie & société*, 2013, n°4, pp. 49-58.

⁶⁷ Jean-Marc Berlière, « Archives interdites », archives « spéciales » ? Quelques réflexions à propos des archives policières.... », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n°8, mai-août 2009.

dimension éminemment souveraine de l'action de l'État, celui de l'action policière, dans un domaine particulièrement sensible, celui de la lutte contre le terrorisme, et de la coopération internationale.

Affaires étrangères

La consultation des archives du ministère des Affaires étrangères, tant celles de l'administration centrale que celles des postes et des représentations permanentes au sein des organisations internationales, a permis de mettre en lumière les logiques de la coopération politique internationale contre le terrorisme, au niveau bilatéral et au niveau multilatéral, notamment au sein des organisations internationales, autant que de faire émerger les logiques de coopération interministérielles engagées notamment avec le ministère de l'Intérieur pour la réalisation de ces mêmes coopérations, et permis, par conséquent d'explorer une dimension encore peu étudiée de l'action policière internationale.

Les archives de l'administration centrale, conservées à La Courneuve, sont d'une grande diversité. Elles comprennent pour toute la période considérée, les correspondances entre les directions et sous-directions géographiques du Quai d'Orsay avec les ambassades et consulats à l'étranger, de même qu'avec les ambassades et consulats étrangers en France. Pour le siècle considéré, l'essentiel de la correspondance diplomatique exploitée a trait aux relations avec les pays de l'Europe continentale, selon des géographies évolutives en fonction des temporalités étudiées, et qui tiennent compte de l'évolution des manifestations et incarnations du terrorisme. La correspondance avec les États européens s'est par ailleurs renforcée dans l'étude du « second XX^e siècle », par l'exploitation des fonds concernant la Communauté européenne. Cependant, à partir des années 1960 et du développement d'un terrorisme international essentiellement palestinien, le dépouillement, quoi que rendu difficile par des contraintes d'accessibilité des fonds byzantines⁶⁸, l'étude de la correspondance diplomatique s'est étendue à celle de la sous-direction du Levant et de la direction d'Afrique du Nord et Moyen-Orient (ANMO), jusqu'au début des années 1980 et en fonction des dérogations accordées.

Les fonds des directions spécialisées du Quai d'Orsay, Société des Nations pour l'entre-deux-guerres et des Nations unies et organisations internationales⁶⁹ (NUOI) pour la période postérieure à 1945, se sont par ailleurs révélés essentiels à notre étude. Il faut par ailleurs y comprendre les archives de la direction des affaires juridiques (DAJ), anciennement

⁶⁸ En effet, contrairement aux fonds de la direction d'Europe qui sont librement communicables jusqu'au versement s'achevant en 1985, ceux de la direction d'ANMO ne le sont que jusqu'en 1966.

⁶⁹ Marie-Claude Smouts, *La France à l'ONU. Premiers rôles et seconds rangs*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1979, pp. 72 *sqq.*

sous-direction du contentieux⁷⁰. La consultation des fonds de cette dernière, qui couvrent les dernières années du XIX^e siècle et la première décennie du siècle suivant s'est révélée d'une importance fondamentale, dans la mesure où cette sous-direction était en réalité chargée de la gestion de l'essentiel de la composante internationale de l'action de la France dans la lutte contre le terrorisme anarchiste, qui recouvrait non seulement la question de la coopération policière, mais aussi celle de l'expulsion et de l'extradition. De même, l'étude des fonds consacrés aux correspondances interministérielles, précoces notamment entre Intérieur et Affaires étrangères, a permis de mettre en évidence des logiques d'interactions spécifiques des administrations en matière de lutte contre le terrorisme et de coopération internationale, notamment dans l'entre-deux-guerres, dans les suites de l'attentat de Marseille du 9 octobre 1934.

La consultation des archives des postes et représentations permanentes au sein des organisations internationales conservées à Nantes a permis de compléter l'image formée par celles conservées à La Courneuve. Elles comprennent en effet non seulement les correspondances, télégrammes, notes et rapports, adressés à l'administration centrale, mais aussi les correspondances d'autres postes qui avaient pu avoir une large diffusion ainsi que toute documentation que l'ambassadeur et ses collaborateurs avaient pu juger utile à l'accomplissement de leur mission. Par ailleurs, pour la période postérieure à 1985, les archives des postes ont largement complété la faiblesse des fonds de l'administration centrale dont la consultation avait été autorisée pour la période, et pour lesquels, pour l'essentiel, la correspondance relative aux questions afférentes à la lutte antiterroriste avait été expurgée. En conséquence, il nous a été possible de reconstituer le processus de négociation bilatérale entre les ministères de l'Intérieur français, italien et allemand qui a pu aboutir à la conclusion d'accords de coopération antiterroristes et à l'élaboration d'un accord policier multilatéral prévu pour entrer en vigueur entre les douze États membres de la Communauté européenne. Ainsi, dans une large mesure, l'exploitation des archives du ministère des Affaires étrangères a pu illustrer non seulement une interministérialité précoce dans le traitement international du terrorisme autant que combler l'existence zones d'ombres sur les questions policières et de renseignement provoquée par l'inaccessibilité des fonds de ces services.

Cette inaccessibilité a pu par ailleurs être contournée dans le cas de l'étude de l'internationalisation de la lutte contre le terrorisme du FLN durant la guerre d'Algérie, grâce au dépouillement des fonds de la mission de Liaison pour l'Algérie (MLA), qui centralisait les correspondances diplomatiques du Quai d'Orsay concernant l'extension internationale de

⁷⁰ Gilbert Guillaume, « La direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères. Conseil juridique et action diplomatique », in Collectif, *Guy Ladreit de Lacharrière et la politique juridique extérieure de la France*, Paris, Masson, 1989, pp. 267-278.

la guerre d'indépendance, mais aussi ceux du secrétariat d'État aux Affaires algériennes, et complété par celui de la correspondance diplomatique « traditionnelle ».

Défense

La collecte des archives du ministère de la Défense s'est exclusivement concentrée sur la période de l'entre-deux-guerres, en raison de l'absence de versement du service de renseignement extérieur, le SDECE, après la guerre d'Algérie.

Deux orientations ont alors prévalu. En premier lieu, le sondage puis la collecte des fonds des attachés militaires français dans les ambassades en Europe centrale et balkanique (série 7N), lieu de déploiement des terrorismes internationalisés de l'Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne (ORIM) et de l'Oustacha croate d'Ante Pavelitch auxquels la France fait face durant les années 20 et surtout à partir de l'attentat de Marseille du 9 octobre 1934.

Ils s'agissait ensuite d'exploiter le « fonds de Moscou⁷¹ » (série 7NN), c'est-à-dire celui des postes de renseignement à l'étranger de la SR/SCR du 2^e bureau de l'État-major, ainsi que les archives centrales de cette même administration, qui ont pu illustrer la constitution de coopérations de renseignement spécialisées sur la question terroriste, avec la Yougoslavie notamment, mais aussi la prise en charge, au plus haut niveau de l'État, dans la seconde moitié des années 30, du renseignement sur la question terroriste, notamment par l'étude des procès-verbaux des conférences interministérielles réunies au cours de l'année 1937⁷².

Justice

Le dépouillement et la collecte des archives judiciaires, celle des services de police autant que celles relevant plus directement du ministère de la Justice pose une série de problèmes qui tiennent à leurs particularités qui se retrouvent dans le régime de consultation de la loi de juillet 2008, malgré un abaissement en trompe l'œil par rapport à la précédente loi de 1979. Si, pour la période courant de la fin du XIX^e siècle à la fin de l'entre-deux-guerres, l'exploitation des fonds de la correspondance générale de la division criminelle du ministère de la Justice (série BB18) ne pose pas de problème vis-à-vis du régime de consultation, l'état

⁷¹ Claire Sibille, « Les archives du 2^e bureau SR-SCR récupérées de Moscou », in Georges-Henri Soutou, Jacques Frémeaux, Olivier Forcade (dir.), *L'Exploitation du renseignement en Europe et aux États-Unis des années 1930 aux années 1960*, Paris, Economica, 2001, pp. 27-47.

⁷² Olivier Forcade, « Les conférences interministérielles du renseignement sous le Front populaire en 1937 », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 2012, vol. 36, n^o 2, pp. 27-43.

de conservation des fonds s'est avéré être un obstacle pour une exploitation extensive. Il a ainsi fallu concentrer notre travail sur le dépouillement des grands dossiers thématiques plutôt que sur les dossiers d'affaires à proprement parler, à l'exception de l'attentat de Marseille du 9 octobre 1934. Concernant la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale, la présence de pièces judiciaires, tant au sein des archives de l'administration policière, celle des services de la police judiciaire, de la direction générale de la police nationale et du cabinet du ministre a ainsi été l'un des principaux motifs opposé aux demandes de dérogations formulées auprès des Archives nationales.

Toutefois l'obstacle a pu être contourné, jusqu'à un certain point, par la consultation du fonds presque intégralement ouvert, et pour une période courant de la fin du XIX^e siècle jusqu'au début des années 1970, du bureau de l'entraide répressive internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, qui a permis l'étude poussée de la question de l'extradition. Par ailleurs, certains fonds des cabinets ministériels, notamment ceux des conseillers d'Alain Peyrefitte, obtenus après demande de dérogation, ceux et de Robert Badinter, en partie ouverts, ont permis la poursuite de l'étude de la coopération judiciaire internationale jusqu'au milieu des années 1980, concernant ses dimensions essentiellement normatives plus que judiciaires. C'est ainsi que les dossiers de Jean-Marc Sauvé, conseiller technique de Robert Badinter entre 1981 et 1986 et consacrés à la question de la coopération judiciaire antiterroriste ont permis une étude en profondeur d'une dimension qui préoccupe tout particulièrement le nouveau pouvoir socialiste, c'est-à-dire notamment l'extradition des Basques de l'ETA.

Présidence de la République

L'exploitation des archives de la présidence de la République s'est principalement orientée en direction de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing et du premier septennat de François Mitterrand.

Il s'agissait, dans le premier cas, à l'aide d'un inventaire détaillé édité par les Archives nationales⁷³, d'exploiter les fonds des conseillers diplomatiques du président de la République, en particulier ceux en charge des pays de l'Europe institutionnelle, dans la mesure où les années 1970 sont le moment de l'affirmation, pour les autorités françaises, d'une européanisation de la coopération antiterroriste, dans ses aspects tant bilatéraux que multilatéraux. Toutefois, malgré l'accès autorisé aux fonds concernant notamment les relations bilatérales avec la Grande-Bretagne, l'Italie et la République fédérale d'Allemagne,

⁷³ Pascal Geneste (ed.), *Archives de la présidence de la République : Valéry Giscard d'Estaing, 1974-1981*, Paris, Archives nationales : Somogy éditions d'art, 2007, 707 p.

le résultat de l'exploitation fut maigre, attestant certainement de l'absence de prévalence de la question de la lutte contre le terrorisme dans les relations politiques bilatérales avec ces États, pourtant des partenaires importants à la fin des années 70. Il est à noter toutefois que la consultation des dossiers des conseillers diplomatiques concernant l'Espagne ne nous a pas été autorisée.

Pour autant, les dossiers de Gabriel Robin, conseiller diplomatique principal du président Giscard d'Estaing ont été particulièrement précieux dans la variété des aspects qu'ils pouvaient revêtir, au premier rang desquels les notes rédigées concernant le développement de la coopération judiciaire multilatérale au sein du Conseil de l'Europe et au sein de la Communauté européenne au milieu des années 1970, et qui ont pu montrer l'investissement de la présidence dans l'élaboration de cette dimension de la coopération, permettant en cela de donner un éclairage neuf aux archives de la sous-direction des Communautés européennes du Quai d'Orsay qu'aux travaux de la direction des affaires juridiques, traditionnellement compétente en cette matière.

Concernant le premier septennat de François Mitterrand, et malgré un intérêt de plus en plus prégnant de la lutte antiterroriste à l'Élysée, tel qu'a pu le démontrer Floran Vadillo⁷⁴, l'absence d'un inventaire définitif autant que le caractère sensible et très contemporain des archives concernées, le résultat de l'exploitation s'est avéré décevant, et constitue l'un des chantiers qu'il reste encore à construire.

Deux grands moments structurent notre étude, qui sont traversés de séquences qui guident la construction des grandes tendances de la coopération internationale de la France contre le terrorisme depuis la fin du XIX^e siècle.

La première période court ainsi de la fin du XIX^e siècle à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Une première séquence, celle de la lutte contre le terrorisme anarchiste, qui s'achève dans la première décennie du XX^e siècle s'affirme ainsi comme une matrice pour la France et les autres États dans la lutte contre le terrorisme. La coopération internationale s'incarne alors, pour les autorités françaises en une coopération politique multilatérale, qui se veut autant un cadre de définition que d'action et qui constitue l'un des derniers avatars du « concert européen », en une série de coopérations de nature policières essentiellement bilatérales, marquées par la projection de l'appareil policier français à l'étranger autant que par la présence en France de polices étrangères, et enfin, en une coopération d'essence judiciaire, qui possède en son cœur la pratique de l'extradition.

⁷⁴ Floran Vadillo, *op.cit.*, pp. 75-140.

Cette triple fonctionnalisation de la coopération internationale, pour les autorités françaises, se voit affirmée autant que reconfigurée dans l'entre-deux-guerres, par l'irruption de nouvelles menaces, notamment les terrorismes indépendantistes d'origine balkanique à partir du début des années 20, avec comme point d'orgue et de bascule l'attentat de Marseille du 9 octobre 1934, qui voit la mort du roi de Yougoslavie et du ministre français des Affaires étrangères, Louis Barthou. L'action policière, dans ses fonctions répressives et d'information se voit plus que jamais affirmée au cœur du dispositif de lutte contre le terrorisme, interne et international, et se voit augmentée de l'apport du renseignement collecté par les services spéciaux français de l'État-Major de l'Armée, qui engagent eux-mêmes un processus de coopération spécialisé sur la question du terrorisme. Cependant, l'attentat du 9 octobre 1934 précipite un double changement dans la conceptualisation, l'appréhension et la réalisation des coopérations contre le terrorisme, au niveau policier, l'institution fait alors réellement son apprentissage du terrorisme international, et au sein du système international, par l'irruption de la question du terrorisme au sein de la Société des Nations, censée reconfigurer le champ des possibles de la coopération. À la fin de la période considérée, la notion même de terrorisme se trouve augmentée d'une nouvelle dimension, durant la période de Vichy, lors de laquelle, les « terroristes » combattus de concert par les autorités françaises et allemandes sont les Résistants eux-mêmes, qui combattent l'occupation nazie, consacrant l'ambivalence du terme, ambivalence qui jettera une ombre sur les processus de coopération engagés dans la période qui suit la Seconde Guerre mondiale.

La seconde période, qui court de la guerre d'Algérie à la fin des années 1980, à un moment où la construction européenne reconfigure les données traditionnelles de la coopération internationale, est traversée par trois mouvements, qui poursuivent et amplifient l'action et les interactions de l'État et dans l'État dans la lutte contre le terrorisme engagées depuis la fin du XIX^e siècle.

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la France redécouvre sous deux aspects originaux les enjeux de la coopération antiterroriste. À l'occasion de la guerre d'Algérie tout d'abord, période durant laquelle sont mises en place une série de coopérations policières bilatérales afin de lutter contre l'internationalisation du terrorisme FLN en métropole au cours de l'année 1958 et dont les logiques s'inscrivent autant dans la nature contre-révolutionnaire de la guerre alors menée que dans les logiques de coopération imprimées de longue date dans la lutte contre le terrorisme anarchiste notamment. À l'occasion du développement du « terrorisme international » palestinien à partir de l'été 1968 ensuite, lorsque la France fait l'expérience de la coopération au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale

(OACI) puis à l'ONU dans les suites de l'attentat de Septembre noir aux Jeux olympiques de Munich en septembre 1972.

Le second mouvement, voit l'affirmation de logiques d'eupéanisation de la coopération internationale contre le terrorisme et le choix concomitant de la France de faire des multiples Europe de la coopération qui naissent dans les années 1970, le cadre de référence de son action internationale en la matière. La France engage son action au sein d'un processus de multilatéralisation des enjeux de la coopération antiterroriste qui donne une nouvelle dimension à l'action des services de police et de renseignement ainsi que de multilatéralisation des enjeux de la coopération judiciaire extraditionnelle, par la rédaction, au sein du Conseil de l'Europe puis de la Communauté européenne, d'instruments conventionnels consacrés à la lutte contre le terrorisme. Ce double processus est par ailleurs renforcé par l'affirmation des multiples dimensions de la coopération bilatérale, politiques, policières et judiciaires et l'émergence, avec certains partenaires de l'Europe institutionnelle de véritables « relations antiterroristes » qui contrastent avec la naissance pour le moins difficile de la coopération franco-espagnole dans le traitement du terrorisme basque de l'ETA.

La dernière séquence, qui s'ouvre avec l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand en mai 1981 et se referme à la fin de la décennie sur l'échec de l'institutionnalisation multilatérale de la coopération policière antiterroriste que les autorités françaises avaient entendu promouvoir, est traversée par la persistance en France et en Europe d'un phénomène terroriste multiple, protéiforme et particulièrement sanglant. Du fait de la politique alors adoptée par les socialistes, les enjeux judiciaires de la coopération se trouvent au premier plan des réflexions engagées et s'affirment comme l'un des traits distinctifs de la période. Par ailleurs, la persistance du terrorisme, par vagues successives, interroge les ressorts traditionnels de l'action de l'État et des États, notamment celles des services de police et de renseignement, autant que la structuration internationale du champ de la coopération, qui voit s'affirmer une double logique de spécialisation et d'institutionnalisation.

Première partie
L'invention d'une grammaire de la coopération
contre le terrorisme (fin XIX^e siècle – 1944)

La période qui court de la fin du XIX^e siècle à la fin de la Seconde Guerre mondiale voit s'affirmer les premières logiques de la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme, menace pour l'État et pour les États, au rang desquels, la France.

Une première grammaire de la coopération internationale émerge à l'ère du terrorisme anarchiste, lorsque naissent les formes contemporaines d'un terrorisme de plus en plus internationalisé. Pressés de s'unir en réponse à des manifestations criminelles d'un nouveau genre, qui se jouent des frontières et qui apparaissent être ubiquistes, les États élaborent les premières formes d'une action commune, à l'échelle multilatérale autant que bilatérale. La France se trouve ainsi engagée dans la mise en œuvre d'une coopération politique, dernier avatar du concert européen, qui tente d'en fixer les contours. Au moment émergent à une échelle sans précédent les logiques nouvelles de la coopération policière internationale, celle des « polices politiques » et celles d'une coopération judiciaire qui fait de l'extradition son principe fondateur.

L'entre-deux-guerres voit cette répartition trifonctionnelle de la coopération internationale s'affirmer autant qu'être bouleversée par l'irruption de nouveaux terrorismes, dans les Balkans notamment, qui deviennent des acteurs à part entière de la vie internationale autant que l'objet d'une attention soutenue de la part des États. La France fait alors l'expérience d'une nouvelle géographie du terrorisme, qui reconfigure l'action traditionnelle de l'État telle qu'elle avait été édifiée à la fin du XIX^e siècle. À la suite de l'attentat de Marseille du 9 octobre 1934, elle contribue par ailleurs à faire émerger une nouvelle prise en charge de la menace par la société internationale, qui se traduit par l'irruption de la question du terrorisme au sein de la Société des Nations, entreprise cependant rendue caduque par les ultimes mutations de la menace terroriste à la fin des années 30.

Section 1 – Matrices antianarchistes

D'après le politiste américain David Rapoport, la fin du XIX^e siècle voit l'émergence de la première des quatre vagues du terrorisme contemporain : la « vague anarchiste », qui voit ses débuts dans la Russie tsariste de la fin des années 1870 pour se propager les années suivantes au reste du monde – Amérique du Nord, Europe de l'Ouest et balkanique et Asie⁷⁵. Sous l'influence des révolutionnaires russes, les « nihilistes » antitsaristes, ces « rêveurs de l'absolu⁷⁶ » selon la formule du philosophe allemand Hans Magnus Enzensberger, les anarchistes de l'Europe de l'Ouest, en Italie, en Espagne, mais aussi en France ont incarné cette vague, permise par deux éléments fondamentaux. Grâce au développement sans précédent d'une circulation des hommes et des idées à la fin du XIX^e siècle dans un premier temps. Cette nouvelle donne a ainsi permis l'internationalisation de l'innovation doctrinaire que constitue la « propagande par le fait⁷⁷ », dont les attentats terroristes sont l'une des manifestations, qu'il s'agisse d'assassinats de personnages publics, monarques, chefs d'État, au couteau ou encore par la bombe⁷⁸.

Le phénomène terroriste est ainsi non seulement « international », au sens d'une simultanéité de son émergence au sein de plusieurs espaces géographiques créant une expérience internationale du phénomène, mais aussi internationalisé dans ses logiques d'action. Les mesures de répression interne prises par les États à l'encontre des divers tenants de l'action terroriste ont ainsi provoqué des vagues d'émigration, transformant certaines villes, telles Londres, Genève ou Paris en centres cosmopolites potentiels « bouillons de culture » terroristes. En conséquence, le phénomène terroriste a pu s'internationaliser, du fait de la dissociation des lieux de préparation et de commission de l'attentat, mais aussi parce que l'auteur d'un attentat avait pu se réfugier à l'étranger après son forfait. La France se trouve

⁷⁵ David Rapoport, « The four waves of modern terrorism », in Audrey Cronin et James M. Ludes (dir.), *Attacking Terrorism : Elements of a Grand Strategy*, Washington, Georgetown University Press, 2004, p. 47.

⁷⁶ Hans Magnus Enzensberger, *Politique et crime. Neuf études*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 1967 (rééd. 2011), pp. 236-300.

⁷⁷ Vivien Bouhey a pu ainsi parfaitement montrer les racines internationales, russes et italiennes notamment, qui, à la fin des années 1870 ont permis le développement d'une « version française » de la « propagande par le fait » : « C'est sans nul doute l'action des révolutionnaires russes et son retentissement, conjugués à l'exaspération des anti-autoritaires face aux persécutions dont ils sont l'objet, eux et leurs frères révolutionnaires, qui transforment la propagande par le fait des années 1876-1878, car le début des années 1880 accouche d'une nouvelle propagande par le fait, produit d'une greffe réussie de l'action terroriste sur la propagande en action théorisée avant 1878 ». Cf. Vivien Bouhey, *Les Anarchistes contre la République de 1880 à 1914 : contribution à l'histoire des réseaux sous la Troisième République*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, pp. 139-140.

⁷⁸ Pour une vue d'ensemble sur le phénomène à partir du début des années 1880 voir notamment Walter Laqueur, *Le Terrorisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979, pp. 31-37. Et surtout Richard Bach Jensen, « Daggers, Rifles and Dynamite : Anarchist Terrorism in Nineteenth Century Europe », *Terrorism and Political Violence*, 2004, vol. 16, n°1, pp. 116-153.

ainsi particulièrement touchée par cette double internationalisation, parce qu'elle accueille sur son sol des anarchistes espagnols et italiens, ainsi que des nihilistes russes ayant fui la police tsariste après l'attentat de la *Narodnaïa Volyia* contre Alexandre III en mars 1881, mais aussi parce qu'elle est voisine d'États — Espagne, Italie, Suisse — où, à partir de ces années, les attentats terroristes se multiplient, et que leurs auteurs profitent de la porosité des frontières afin d'échapper à la justice.

Face à ce phénomène d'un terrorisme internationalisé qui remet en cause les cadres traditionnels de l'action préventive et répressive, les États tentent d'organiser leurs réponses. La fin du XIX^e siècle constitue ainsi, concomitamment à la première « vague » du terrorisme contemporain, la première ère de la coopération internationale contre le terrorisme, à laquelle la France, du fait de sa situation, participe pleinement. Outre le développement de pratiques ressortant de la lutte interne contre le terrorisme, l'époque voit ainsi, pour la III^e République, celui d'une première grammaire de la coopération internationale. Elle se décline selon trois aspects essentiels : une coopération politique multilatérale qui se veut un cadre de définition et d'harmonisation des pratiques dispersées des États, une coopération policière de nature essentiellement préventive, celle des « polices politiques » et une coopération de nature judiciaire qui favorise une redéfinition fondamentale de la pratique de l'extradition. Ces trois dimensions constituent une véritable « matrice antianarchiste » de la coopération contre le terrorisme, qui permet une première explicitation du rôle de l'État et des rôles au sein de l'État dans la lutte contre le terrorisme, dans ses versants internes autant qu'internationaux.

Chapitre 1 – La France à l'ère des premiers règlements internationaux contre le terrorisme

Avec le développement du terrorisme anarchiste dans le courant des années 1890 et la commission de nombreux attentats spectaculaires, le « concert européen » se dote d'une nouvelle mission, celle de la sauvegarde de la sécurité intérieure et de l'ordre public des États face à la menace terroriste. De ce fait, le terrorisme anarchiste et assimilé n'est plus alors seulement un enjeu *de* l'État, mais *des* États. La France est doublement concernée par le phénomène. Elle est d'abord touchée par une vague terroriste dans les années 1892-1894. Elle accueille par ailleurs sur son territoire de nombreux étrangers qui sont perçus comme autant de terroristes potentiels. Enfin, l'ubiquité apparente des manifestations terroristes de l'anarchisme la pousse à ne pas refuser les appels lancés par d'autres États à former une entente générale pour lutter contre elles.

L'échelon multilatéral s'affirme alors d'emblée comme l'un des cadres de la coopération nouée par les principaux États européens autant qu'il participe à la définition de l'objet même de cette coopération. La notion de terrorisme n'étant alors pas complètement formée, c'est par le prisme de l'un de ses principales motivations politiques, celle de l'anarchisme usant de la « propagande par le fait », que cette première expérience de la coopération multilatérale se réalise. Ainsi, depuis sa période de maturation des années 1893-1894, jusqu'à sa concrétisation avec la tenue à Rome à la fin de l'année 1898 d'une « conférence internationale de défense sociale contre l'anarchisme », cette forme de coopération s'affirme autant comme un moment de la coopération *en actes* que comme le moment de la définition des caractères idéaux que ses autres dimensions, notamment policières et judiciaires, devraient épouser en regard des pratiques déjà adoptées depuis de nombreuses années.

A) La « conférence pour la défense sociale contre l’anarchisme » de Rome de 1898 et l’émergence d’un règlement multilatéral du terrorisme anarchiste

1) La longue route vers la conférence de Rome

À la fin de l’année 1898 se tient dans la capitale italienne une conférence internationale regroupant une vingtaine d’États européens – dont la Russie – réunis pour assurer « la défense sociale contre l’anarchisme ». Il s’agit de la première manifestation d’ampleur d’une coopération multilatérale européenne contre le terrorisme à laquelle la France est pleinement associée.

Jusqu’à une période récente, l’existence même de cette conférence de Rome se trouvait dans un angle mort de la recherche historique, qui, pour ce qui concerne l’historiographie française, était le résultat du peu d’intérêt des historiens pour un « objet sale⁷⁹ » comme la police, dont la conséquence était un désintérêt pour la question de la coopération policière. Ce n’est qu’avec les travaux de l’historien américain Richard Bach Jensen, à travers deux articles⁸⁰ et son ouvrage *The Battle Against Anarchist Terrorism. An International History 1878-1934*⁸¹, publié à la fin de l’année 2013, ainsi que grâce aux travaux du sociologue américain Mathieu Deflem⁸², que cette conférence est connue et intégrée non seulement à l’histoire des relations internationales de la fin du XIX^e siècle, mais considérée comme un événement essentiel, voire fondateur, du développement de la coopération policière internationale, qui conduit, en 1923, à la création de la Commission internationale de police criminelle, l’ancêtre d’Interpol. Il faut enfin évoquer l’important travail de définition et de défrichage de l’histoire des coopérations policières européennes de la fin du XVIII^e siècle à la première moitié du XX^e siècle réalisé par Hsi-Huey Liang au début des années 1990⁸³.

Si cette conférence est convoquée dans l’urgence qui a suivi le choc de l’assassinat de l’impératrice Elizabeth « Sissi » d’Autriche, elle intervient après de précédentes tentatives au

⁷⁹ Dominique Monjardet, *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, 316 p.

⁸⁰ Richard Bach Jensen, « The International Anti-Anarchist Conference of 1898 and the Origins of Interpol », *Journal of Contemporary History*, 1981, vol. 16, n°2, pp. 323-347. et « The International Campaign Against Anarchist Terrorism, 1880–1930s », *Terrorism and Political Violence*, 2009, vol. 21, n° 1, pp. 89-109.

⁸¹ Richard Bach Jensen, *The Battle Against Anarchist Terrorism : an International History 1878-1934*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 430 p.

⁸² Mathieu Deflem, « Wild Beasts Without Nationality. The Uncertain Origins of Interpol, 1898-1910 », in Philip Reichel (dir.), *Handbook of Transnational Crime and Justice*, Thousand Oakes, Sage Publications, pp. 275-285 et Mathieu Deflem, *Policing World Society*, New York, Oxford University Press, 2002, 301 p.

⁸³ Hsi-Huey Liang, *The Rise of the Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 345 p.

début des années 1890 pour provoquer une entente des États européens, une mobilisation générale contre l'anarchisme.

a. Les premières tentatives d'entente multilatérale contre le terrorisme anarchiste (1893-1894)

Quelques semaines après l'attentat de l'anarchiste espagnol Pallas, le 24 septembre 1893, qui coûte la vie au capitaine général de la Catalogne Arsenio Martinez Campos lors d'une revue des troupes, a lieu un attentat particulièrement meurtrier dans le grand théâtre du Lycée de Barcelone. Une bombe jetée sur la scène par l'anarchiste Santiago Salvador cause une vingtaine de morts et des dizaines de blessés.

L'émotion ressentie par les autorités espagnoles tant par celles des autres États européens est considérable. L'ambassadeur de France à Madrid, relate que « les détails sont horribles » et que « d'un seul coup, tous les méfaits des anarchistes qui l'année dernière ont épouvanté Paris se trouvent dépassés⁸⁴ ». Quelques jours plus tard, il est informé au cours d'un entretien avec le président du Conseil espagnol, Segismundo Moret, d'un projet visant à « établir entre les diverses Puissances les bases d'un accord relatif aux précautions à prendre pour déjouer les tentatives des anarchistes⁸⁵ ». La raison, pour le président du Conseil espagnol, en est simple : « les anarchistes de tous les pays forment aujourd'hui une vaste association sans distinction de nationalité » dont « l'organisation est donc supérieure à celle des gouvernements qui ont à se défendre⁸⁶ ». Face à cette situation, une entente générale des États paraît justifiée, et même nécessaire. Ainsi, les autorités espagnoles procèdent, au moment des entretiens conduits avec la France, à la fin du mois de novembre 1893, à des ouvertures auprès des autorités britanniques, allemandes, italiennes et autrichiennes.

Les autorités françaises ne peuvent certainement pas contredire ce diagnostic alarmiste de l'autorité espagnole. Elles affrontent en effet depuis le début des années 1880⁸⁷ les tenants de la « propagande par le fait » et voient dès cette époque se multiplier attentats individuels et tentatives d'assassinats revendiqués par des anarchistes. La situation prend un nouveau tournant à partir du début de l'année 1892 avec, à Paris, les attentats à la bombe de Ravachol du 11 mars Boulevard Saint-Germain, et celui du 27 mars rue de Clichy, ainsi que ceux de

⁸⁴ MAE Correspondance politique Ancienne série (CP AS) – Espagne 922, Dépêche de l'ambassadeur de France à Madrid au ministre des Affaires étrangères, 9 novembre 1893.

⁸⁵ MAE CP AS Espagne 922, Dépêche de l'ambassadeur de France à Madrid au ministre des Affaires étrangères, 22 novembre 1893.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Vivien Bouhey, *op.cit.*, p. 275-290. Jean Maitron, *Le Mouvement anarchiste en France. Tome 1 : des origines à 1914*, Paris, Gallimard, collection « Tel », 1992, pp. 109-263. Karine Salomé, *L'Ouragan homicide. L'attentat politique en France au XIX^e siècle*, Seyssel, Champ Vallon, 2010, pp. 252-277.

Théodule Meunier à la caserne Lobau quatre jours plus tard et contre le restaurant Véry le 25 avril 1892, qui fait cinq blessés graves. Pour John Merriman, « ces attentats spectaculaires apparemment sans précédent provoquent une véritable psychose qui se répand dans Paris. [...] La crainte des anarchistes s'installe dans l'esprit des classes élevées [...], provoquant la crainte d'un complot organisé, "un dynamite club"⁸⁸ ». À cette époque, la France fait par ailleurs surveiller très étroitement, et en collaboration avec la police secrète tsariste à Paris, l'Okhrana, les milieux de l'émigration russe, celui des « nihilistes ». La police parisienne a pu d'ailleurs déjouer au début de l'année 1890 un complot terroriste de grande ampleur, qui s'avérera cependant être une opération de provocation⁸⁹.

Dans un premier temps, l'entente envisagée par les Espagnols est de nature législative. Il s'agirait d'un accord visant à harmoniser les législations, certainement en matière de contrôle des explosifs⁹⁰. L'année précédente, déjà, le gouvernement britannique avait semblé-t-il envisagé une entente restreinte « en ce qui concerne la fabrication et la vente de la dynamite et autres explosifs », sans que le projet aboutisse⁹¹. Sans présager de la réponse à apporter à une telle invitation, le gouvernement français estime, alors même qu'Auguste Vaillant vient de jeter sa machine infernale dans l'Assemblée nationale, que l'accord « n'aurait de chance d'être efficace qu'autant qu' [il] réunirait l'adhésion unanime des gouvernements et que les dispositions de certaines puissances étaient particulièrement intéressantes à connaître⁹² ».

Les espoirs espagnols semblent être rapidement mis à mal. La Grande-Bretagne considère en effet « qu'elle trouvait des armes suffisantes dans l'arsenal des lois existantes⁹³ », alors que le représentant russe à Madrid « fait pressentir qu'à son avis personnel, la Russie n'hésiterait pas à se joindre aux autres puissances si celles-ci étaient d'accord pour entrer dans les vues de l'Espagne⁹⁴ ».

Ce n'est qu'au printemps 1894 que l'issue des propositions espagnoles est connue. Le président du Conseil Moret reconnaît lors d'un entretien avec l'ambassadeur de France au début du mois d'avril « l'impossibilité de procéder par des mesures législatives qui nécessiteraient une intervention du Parlement et amèneraient des discussions de nature à

⁸⁸ John Merriman, *Dynamite club. L'invention du terrorisme à Paris*, Paris, Tallandier, 2009, p. 90.

⁸⁹ Cf. *infra* chapitre 2.

⁹⁰ La nature de cet accord est confirmée par Richard Bach Jensen grâce à l'examen par l'auteur des correspondances des chancelleries européennes sur le sujet. Cf. Richard Bach Jensen, *op.cit.*, pp. 80-85.

⁹¹ MAE Centre des Archives diplomatiques de Nantes (CADN) Londres 473, Lettre de la sous-direction du contentieux du ministère des Affaires étrangères pour l'ambassadeur de France à Londres, 19 mai 1892 / « Mesures contre les anarchistes ».

⁹² MAE CADN Londres 473, Télégramme de Casimir Périer, président du Conseil pour l'ambassadeur de France à Londres, 16 décembre 1893.

⁹³ MAE CP AS Espagne 922, Dépêche de l'ambassadeur de France à Madrid au ministre des Affaires étrangères, 13 décembre 1893.

⁹⁴ MAE CADN Londres 473, Lettre de la direction des affaires politiques pour l'ambassadeur de France à Londres, non datée / « Action législative commune contre les anarchistes ».

exciter l'opinion publique », mais entrevoit la possibilité « par un accord secret au besoin » de « convenir d'un ensemble de mesures de surveillance et d'un système de communication de renseignements qui seraient ainsi obtenus dans chaque pays⁹⁵ ». Il suit en cela les recommandations faites à la fin du mois de décembre 1893 par les autorités autrichiennes, qui avaient proposé, plutôt qu'un accord législatif, « des mesures administratives qui faciliteraient l'action commune des polices dans divers États⁹⁶ ». Le président du Conseil et ministre des Affaires étrangères français Casimir Périer lui-même, qui avait recommandé la prudence à la fin de l'année 1893⁹⁷, se déclare partisan d'une entente qui ferait que « les pays intéressés pourraient se prévenir réciproquement des mouvements des membres de ce parti et concerter entre eux les mesures préventives⁹⁸ ».

L'entente envisagée ne devait cependant jamais voir le jour. D'après Richard B. Jensen, c'est la France – alors que l'Autriche et l'Italie auraient manifesté un accord de principe — qui aurait signifié, par son refus d'entrer dans un accord international anti-anarchiste, l'échec de l'initiative espagnole⁹⁹. Pour appuyer son analyse Jensen mentionne le fait que « la France ne percevait pas la nécessité de nouveaux arrangements puisqu'il existait déjà un accord entre la France et l'Espagne selon lequel les deux pays se communiquaient réciproquement tous types de renseignements concernant la répression de l'anarchisme¹⁰⁰ ». Il existe bien, à cette époque, un accord entre les deux États. Il se traduit, comme nous le verrons, par l'envoi à Barcelone, auprès du consulat général de France, d'un inspecteur de la police spéciale française afin de surveiller les menées anarchistes dans la cité catalane et les répercussions qu'elles pourraient avoir pour la France. Cependant, cet accord intervient avant la transformation du projet espagnol en un accord policier, et non plus législatif. Rien ne permet alors de réellement démontrer que l'opposition de la France au projet espagnol fut capitale, comme en témoignerait la relation de Casimir Périer. Par ailleurs, le représentant français à Londres avait pu faire mention à plusieurs reprises l'existence d'une forte différence de vues sur le sujet en Grande-Bretagne, entre d'une part l'armée et le

⁹⁵ MAE CP AS Espagne 923, Dépêche de l'ambassadeur de France à Madrid au ministre des Affaires étrangères, 11 avril 1894.

⁹⁶ MAE CADN Londres 473, Lettre de la direction des affaires politiques pour l'ambassadeur de France à Londres, non datée / « Action législative commune contre les anarchistes ».

⁹⁷ MAE CADN Londres 473, Télégramme de Casimir Périer, président du Conseil pour l'ambassadeur de France à Londres, 16 décembre 1893.

⁹⁸ MAE CADN Londres 473, Lettre de Casimir Périer portant le timbre de la direction des affaires politiques du ministère des Affaires étrangères pour l'ambassadeur de France à Londres, 6 mars 1894.

⁹⁹ Richard Bach Jensen, *op.cit.*, p. 84.

¹⁰⁰ *Idem* : « Moreover, France did not see the necessity of new agreements since a *de facto* accord already existed between Spain and France by which the police of the two countries communicated to each other all types of information regarding the repression of anarchism ».

pouvoir royal incarné par le Prince de Galles¹⁰¹, et d'autre part le gouvernement de Lord Salisbury¹⁰² qui préférerait éviter toute forme d'entente. Il faut encore attendre quatre années pour qu'un semblable effort soit entrepris.

b. La convocation de la conférence de Rome et la légitimation d'une entente internationale antianarchiste

La convocation à Rome d'une « conférence internationale pour la défense sociale contre l'anarchisme » par les autorités italiennes est une réponse directe à l'assassinat le 10 septembre 1898 de l'impératrice Elizabeth d'Autriche en Suisse par un anarchiste italien, et constitue la première conférence multilatérale visant à régler – même s'il ne s'agit pas nécessairement de son ambition principale – la question du terrorisme anarchiste.

L'assassinat de l'impératrice d'Autriche, en raison de sa dimension internationale – il a été commis par un anarchiste italien en Suisse — et de la renommée de sa victime¹⁰³, provoque non seulement une émotion considérable dans l'opinion publique européenne, mais aussi chez les dirigeants des États. L'Europe connaît alors depuis une dizaine d'années le développement terrible des actes de terrorisme, et le moment semble enfin opportun pour agir de manière commune.

L'Italie est alors à la manœuvre. Par la voix de son ministre des Affaires étrangères, l'amiral Canevaro, le gouvernement italien signale dans un premier temps aux représentants étrangers en poste à Rome son initiative de « proposer aux gouvernements européens l'étude en commun des moyens propres à mettre un terme à la propagande et aux menées anarchistes¹⁰⁴ ». Mais cette initiative est assortie d'une autre demande. Partant du constat que « c'était en Suisse, principalement, que les Italiens s'affiliaient aux sectes révolutionnaires et anarchistes [...] », Canevaro propose que « des mesures [devraient] être prises pour obliger ce pays à modifier sa législation¹⁰⁵ ». Ces mesures devaient concerner le droit d'asile, la Suisse faisant montre d'une « trop grande hospitalité¹⁰⁶ » et se voyait en conséquence violemment

¹⁰¹ MAE CADN Londres 473, Lettre de Casimir Périer portant le timbre de la direction des affaires politiques du ministère des Affaires étrangères pour l'ambassadeur de France à Londres, 6 mars 1894 / « Au sujet des anarchistes ».

¹⁰² MAE CADN Londres 473, Lettre de la direction des affaires politiques du ministère des Affaires étrangères pour l'ambassade de France à Londres, 26 mars 1894 / « Au sujet des anarchistes ».

¹⁰³ Richard Bach Jensen, « The International Campaign Against Anarchist Terrorism, 1880s-1930s », *art.cit.*, p. 94.

¹⁰⁴ MAE Correspondance administrative (C) Intérieur 87, Télégramme de l'ambassade de France en Italie pour le ministère des Affaires étrangères, 16 septembre 1898.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ MAE C Intérieur 87, Dépêche de l'ambassadeur de France à Rome pour le ministère des Affaires étrangères, 18 septembre 1898.

critiquée pour la libéralité de l'exercice de ce droit¹⁰⁷. Aux yeux des autres États et particulièrement de la Russie, le territoire de la Confédération helvétique était devenu le lieu de refuge idéal des agitateurs politiques de toutes tendances, les plus violents comme les plus sages¹⁰⁸. Cette critique n'était guère nouvelle, car dès les premières vagues d'émigration politique, russe notamment, la Suisse avait déjà fait figure de « problème ». Les autorités françaises elles-mêmes en faisaient grief de longue date aux autorités suisses. Elles étaient notamment mécontentes de la gestion par la police helvète de la frontière commune, et de premières tentatives de coopération réelle dans ce domaine avaient alors été entreprises.

Cependant, la position de la France à l'égard de la requête italienne est marquée, comme l'indique Richard Jensen, par la volonté de ne pas humilier la Suisse¹⁰⁹. Alors que les pressions italiennes s'accroissent et que le gouvernement italien sollicite l'appui des autres puissances, les autorités françaises préfèrent adresser une ferme mise en garde à la Suisse plutôt qu'une réprimande officielle, dans le but de l'amener à modifier son comportement sans pour autant avoir à subir les attaques des autres États. Il fallait ainsi préserver l'esprit de coopération policière que la France tentait de renouer avec la Suisse à cette époque, mais aussi éviter que l'initiative italienne se transforme en une dénonciation généralisée du droit d'asile, l'un des principes fondateurs de la République française, contenu dans la Constitution de la I^{ère} République¹¹⁰, et alors que la France accueille elle-même sur son sol un certain nombre d'anarchistes étrangers. Le comte de Montholon, ambassadeur de France à Berne pouvait ainsi faire remarquer le 20 septembre au président de la Confédération helvétique Eugène Ruffy que :

L'anarchisme constituant une forme nouvelle de la criminalité, diverses nations avaient modifié leur législation en conséquence et s'en trouvaient bien. En n'adoptant pas des mesures de police et des pénalités spéciales à la secte en question, la Suisse ne risquerait-elle pas de voir le principe du droit d'asile qui lui a jusqu'à ce jour fait grandement honneur, faciliter aux anarchistes la préparation de leur « bouillon de culture » sur le territoire de la confédération¹¹¹ ?

¹⁰⁷ Quand bien même pour l'historien suisse Marc Vuilleumier, « cette renommée de « terre d'asile serait parfois usurpée » (cf. Marc Vuilleumier, « La police politique en Suisse 1889-1914. Aperçu historique », dans Association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier, *Cent ans de police politique en Suisse 1889-1989*, Lausanne, Editions d'En-bas, 1992, p. 34).

¹⁰⁸ Robert Henderson, « International collaboration in the persecution of russian political emigrés : the European pursuit of Vladimir Burtsev », *Revolutionary Russia*, 2009, vol. 22, n° 1, pp. 21-36. Michaël Confino, « Pierre Kropotkine et les agents de l'Okhrana: Étude suivie de treize lettres inédites de Pierre Kropotkine à M. Goldsmith et à un groupe anarchiste russe », *Cahiers du monde russe et soviétique*, 1983, vol. 24, n° 1, pp. 83-149.

¹⁰⁹ Richard Bach Jensen, *op.cit.*, p. 153.

¹¹⁰ Constitution de la I^{ère} République du 24 juin 1793, article 120 : « Le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans ».

¹¹¹ MAE C Intérieur 87, Lettre de l'ambassadeur de France à Berne au ministre des Affaires étrangères, 20 septembre 1898.

Le lendemain, Ruffy assure au comte de Montholon que « désireux de ne pas paraître céder à des pressions étrangères s'exerçant en vue de remanier la législation suisse [...] en matière de menées anarchistes » il saisirait le Conseil des ministres de nouvelles mesures, notamment policières, afin d'assurer une répression plus efficace des menées anarchistes. Le 23 septembre, le gouvernement fédéral expulse 36 anarchistes et 40 devaient être expulsés en octobre et novembre¹¹². La Suisse demande par ailleurs aux polices des États limitrophes de lui signaler tout anarchiste qui entrerait sur son territoire¹¹³. Ces mesures sont toutefois loin de satisfaire les autorités françaises, dans la mesure où elles ne font que déplacer le problème. « La question ne me semblait nullement résolue », affirme le comte de Montholon à l'issue d'un entretien avec Ruffy. Il presse une nouvelle fois les autorités suisses de prendre des mesures efficaces, car, « loin d'écarter une action internationale, le Conseil fédéral allait la provoquer, aucun État ne pouvant tolérer l'arrivée dans ces conditions de bandes d'anarchistes sur son territoire¹¹⁴ ».

Quand bien même les efforts administratifs et policiers consentis par la Suisse seraient le résultat de l'influence française, le projet de remontrance officielle n'est pas immédiatement abandonné. Le gouvernement allemand adhère à l'idée d'une démarche commune le 25 septembre¹¹⁵, de même que le gouvernement britannique, « sous la réserve qu'elle ne revêtirait pas un caractère comminatoire » et sans idée de restriction du droit d'asile¹¹⁶. Finalement, c'est une attitude de modération, certainement portée par le double langage de la France, les réticences finales de l'Angleterre, ainsi que les premiers efforts consentis par la Suisse, qui permet de désamorcer la crise. L'ambassadeur de France à Rome peut rapporter dans une dépêche du 29 septembre que « le gouvernement italien paraît d'ailleurs disposé à ne pas laisser le conseil fédéral oublier ses promesses et tendre la main à ce que la Suisse n'accorde plus aux révolutionnaires et aux anarchistes italiens une hospitalité qui constitue pour les institutions du royaume une menace permanente¹¹⁷ ».

¹¹² Chiffres donnés par Richard Bach Jensen, *op.cit.*, p. 143.

¹¹³ MAE Contentieux 811, Télégramme de Berne, 24 septembre 1898.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ MAE C Intérieur 87, Télégramme de Berlin du 25 septembre 1898.

¹¹⁶ MAE C Intérieur 87, Télégramme de Londres, 25 septembre 1898. Le gouvernement britannique était lui-même très libéral sur son droit d'asile et les cités ouvrières britanniques devenues un lieu d'émigration d'anarchistes de tous pays. Voir notamment Constance Bantman, « Internationalism without an International ? Cross-Channel Anarchist Networks, 1880-1914 », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 2006, vol. 84, n° 4, pp. 961-981. Constance Bantman, *The French Anarchists in London 1880-1914. Exile and transnationalism in the First Globalization*, Liverpool, Liverpool University Press, 2013, 219 p. Pietro Di Paola, « The Spies Who Came in from the Heat: The International Surveillance of the Anarchists in London », *European History Quarterly*, 2007, vol. 37, n° 2, pp. 189-215. Pietro Di Paola, *The Knights Errant of Anarchy : London and the Italian Anarchist Diaspora (1880-1917)*, Liverpool, Liverpool University Press, 2013. Paul Knepper, « The Other Invisible Hand : Jews and Anarchists in London before the First World War », *Jewish History*, 2008, vol. 22, n° 3, pp. 295-315.

¹¹⁷ MAE C Intérieur 87, Dépêche de l'ambassadeur de France à Rome, 29 septembre 1898.

Si l'Italie renonce *in fine* à son projet de pressions, c'est parce qu'au même moment, c'est bien la sollicitation de la coopération des États contre l'anarchisme et le terrorisme anarchiste qui est à l'ordre du jour. Ainsi, dans une missive adressée aux ambassadeurs européens en poste à Rome le 29 septembre, l'Amiral Canevaro indique que « la nécessité semble [...] s'imposer aux gouvernements qui se sentent solidaires face au danger commun de se mettre en mesure de se prêter mutuellement un concours continu, établi sur un système de commune défense, étudié dans tous ses détails¹¹⁸ ». Ce danger commun est constitué par « l'existence d'une classe, plus ou moins nombreuse, d'hommes de principes pervers dont la caractéristique est fournie par le fait que leurs agissements et leurs crimes n'ont d'autre but que celui ouvertement avoué, du reste, de saper les bases sur lesquelles est assise la société¹¹⁹ ». Pour « dompter le mal », la solution envisagée « paraît être la réunion à court délai d'une conférence internationale à laquelle les puissances européennes seraient représentées non seulement par des délégués diplomatiques, mais aussi des délégués techniques des administrations respectives de la justice et de l'intérieur ».

La description liminaire de Canevaro de la sombre situation dans laquelle se trouverait une Europe livrée à elle-même face aux hordes barbares des anarchistes internationaux s'inscrit dans une logique de renforcement d'un discours *sur* la coopération générale entre les États contre le danger anarchiste. Il s'agit également de tenter de coordonner les multiples actions entreprises par les États en ordre dispersé. Le dernier élément de son invitation, la volonté de voir présents à cette conférence non seulement des représentants diplomatiques, mais aussi des représentants des mondes judiciaire et policier est ce qui fonde l'originalité de la conférence et marque l'ambition d'une définition pratique de ce que devrait être cette coopération.

Tout semble se jouer au mois d'octobre 1898, alors qu'un intense jeu diplomatique a lieu pour déterminer qui sera présent à Rome et sous quelles conditions. En effet, comme le rappelle Hsi-Huey Liang, la question est bien « de savoir si l'Europe des années 1890 avait déjà atteint un point où les États souverains étaient devenus si liés les uns aux autres que leur défense était désormais une nécessité collective, qu'un régime particulier subissant une attaque soit apprécié ou non par les autres¹²⁰ ». L'entreprise de 1893 avait fait long feu, et malgré l'apparente volonté des gouvernements européens de s'entendre, un certain nombre d'objections de principe émergent au moment de l'invitation de Canevaro et la participation de certains États paraît difficilement acquise.

¹¹⁸ MAE C Intérieur 87, Lettre de l'Amiral Canevaro aux ambassadeurs en poste à Rome, 29 septembre 1898.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Hsi-Huey Liang, *op.cit.*, p.159.

La présence de principe de la France est rapidement confirmée par l'ambassadeur de France à Rome suite aux instructions transmises par le gouvernement français le 16 octobre 1898¹²¹. La Grande-Bretagne, sur la présence de laquelle les autorités italiennes comptaient particulièrement, évoque, quant à elle, des réticences liées non seulement à son droit d'asile, comme elle l'avait d'ailleurs manifesté à l'occasion son opposition au projet italien de pressions officielles sur la Suisse, mais aussi à l'idée de devoir modifier une législation qu'elle juge suffisante pour parer à la menace¹²². D'après Richard Jensen, la venue de la Grande-Bretagne est finalement obtenue par des facteurs plus politiques et diplomatiques qu'une réelle envie de participation à une conférence internationale qui mettrait à mal son « splendide isolement ». Cette présence serait ainsi due à la pression de l'opinion publique à la suite de l'assassinat de l'Impératrice d'Autriche, mais aussi et surtout, à des concessions faites par Canevaro sur les objectifs et réalisations futures de la conférence¹²³. Le ministre italien avait en effet assuré aux autorités britanniques que le programme de la conférence serait « très modéré » et ses conclusions non contraignantes¹²⁴.

Le 31 octobre 1898, les autorités italiennes adressent aux chancelleries européennes un aide-mémoire sur les thèmes qui seront étudiés lors de la conférence qui doit se tenir à la fin de l'année. Ils constituent une véritable feuille de route de la répression du terrorisme anarchiste, illustrant la nécessité d'une définition aussi précise de l'objet de l'entente à réaliser, autant que la définition des moyens légaux, administratifs et policiers pour y parvenir, constituant en cela une évolution considérable vis-à-vis des efforts entrepris jusqu'alors :

Thèmes pour la conférence anti anarchique

1. Établir les données de fait caractérisant l'acte anarchique, soit en ce qui concerne l'individu, soit en ce qui concerne son œuvre.
2. Suggérer en matière de législation et de police les moyens les plus propices à réprimer l'œuvre et la propagande anarchique, tout en respectant, bien entendu, l'autonomie législative et administrative de chaque État.
3. Consacrer le principe que tout acte anarchique ayant les caractères d'un délit doit, comme tel, et quels qu'en soient le mobile et la forme, être compris dans les effets utiles des traités d'extradition.

¹²¹ MAE C Intérieur 87, Lettre de l'ambassadeur de France en Italie au ministre des Affaires étrangères, 18 octobre 1898.

¹²² MAE C Intérieur 87, Lettre de l'ambassadeur de France en Grande-Bretagne au ministre des Affaires étrangères, 22 septembre 1898. « Mais il [Sanderson, ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne] n'a pas manqué en même temps de me signaler combien le principe du droit d'asile était respecté en Angleterre et quelles difficultés pourrait soulever toute tentative de modifier l'état de chose actuel ».

¹²³ Richard Bach Jensen, *op.cit.*, pp. 149-150.

¹²⁴ *Ibid.* pp. 150 *sqq.*

4. Consacrer le double principe que chaque État a le droit et le devoir d'expulser les anarchistes étrangers, les livrant, sous observation de règles uniformes, à la surveillance et éventuellement à la justice.
5. Stipuler par engagement mutuel la défense de toute circulation d'imprimés anarchiques ainsi que de toute publicité aptes, avec ou sans intention, à favoriser la propagande anarchique¹²⁵.

Le document italien fait l'objet d'une évaluation sévère et désabusée de l'ambassadeur de France à Rome, le nouvellement nommé Camille Barrère. Son avis est formé et informé par son expérience d'ambassadeur de France en Suisse, où il a pu prendre part à la mise sur pied d'une entente policière entre les autorités de la République et celles de la Confédération. Selon lui, tout d'abord, la France ne devrait s'engager dans la voie d'un accord contraignant : « on ne peut songer à élaborer une législation internationale [...] ni même une convention générale restreinte à des points déterminés ». Il fait état, par ailleurs, malgré un « intérêt presque identique à prévenir comme à réprimer des faits qui les menacent tous plus ou moins », des divergences « essentielles » entre les législations, notamment en ce qui concerne les points évoqués de l'expulsion et de l'extradition.

Pour Barrère, la solution réside principalement dans une « entente sérieuse entre les polices des divers pays pour la surveillance des anarchistes¹²⁶ », très certainement à l'image de ce qui a pu être entrepris sous son égide entre la France et la Suisse à partir de l'été 1894. Sa conclusion est sans appel : « il est désirable que la conférence se borne à des échanges de vues presque académiques, sans quoi des solutions précises seraient fort dangereuses¹²⁷ ». Cette position est par la suite reprise dans les instructions préparées par le Quai d'Orsay à destination des représentants de la France à la conférence :

Notre adhésion, subordonnée à celle de toutes les Puissances européennes, impliquait la réserve que la liberté de chaque État pour sa législation intérieure ne serait pas engagée. Il était entendu, en outre, comme l'avait suggéré du reste lui-même le gouvernement italien, que la conférence serait maîtresse absolue de son ordre du jour et que les différentes propositions visées dans l'aide-mémoire remis à mon département par le comte Tornielli¹²⁸ devraient être considérées comme ayant le caractère de simples observations¹²⁹.

Par ailleurs, l'attitude que les représentants de la République devront adopter lors de la conférence de Rome semble traduire elle aussi le peu d'illusions que se font les autorités françaises quant aux réalisations potentielles :

¹²⁵ MAE C Intérieur 87, Aide-mémoire italien sur les thèmes de la conférence anti-anarchique, 31 octobre 1898.

¹²⁶ MAE C Intérieur 87, Observations de l'ambassadeur de France en Italie sur les thèmes pour la conférence anti-anarchique, 31 octobre 1898.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Il s'agit de l'ambassadeur d'Italie à Paris.

¹²⁹ AN BB18 6446, Instructions à l'ambassadeur Camille Barrère pour la conférence de Rome, 15 novembre 1898.

D'après ces constatations l'attitude des représentants de la République paraît toute tracée. Ils devront observer la plus grande réserve et s'abstenir de toute initiative. Si des propositions fermes, dignes d'être prises éventuellement en considération venaient à être formulées vous ne manquerez pas de m'en aviser et de prendre mes instructions.

Il importe beaucoup à mes yeux et j'appelle sur ce point votre attention que, comme je vous l'ai marqué précédemment, les objections auxquelles donnent lieu les vues du gouvernement royal soient soulevées par d'autres puissances plutôt que par nous¹³⁰.

Les appréhensions françaises trouvent un écho dans les préoccupations britanniques, non seulement quant à leur participation à la conférence, mais aussi sur les possibilités qu'elle aboutisse à quelque résultat que ce soit. Dans une missive au ministre des Affaires étrangères Théophile Delcassé, Camille Barrère se fait le relais du « scepticisme » des Britanniques, à qui l'on avait pourtant promis le caractère modéré des propositions, mais aussi celui des Italiens eux-mêmes :

L'Amiral Canevaro ne fait pas de difficultés d'admettre qu'il a cherché avant tout à sauvegarder la responsabilité de son pays vis-à-vis de l'Europe, responsabilité engagée par la fréquence des crimes commis au nom de l'anarchisme par des individus de nationalité italienne. Mais il reconnaît la difficulté des définitions juridiques en la matière comme de législation uniforme, et il incline à penser que c'est sur le terrain pratique de l'action des policiers des différents pays seulement qu'une entente pourra s'établir¹³¹.

Il faut enfin noter que la question du terrorisme anarchiste, à l'origine directe du projet italien de conférence internationale, possède pour les autorités françaises une prégnance certainement moindre, dans la mesure où, depuis l'assassinat du président de la République Sadi Carnot en juin 1894, aucun attentat d'ampleur n'a été commis sur le territoire français. L'anarchisme français s'est en effet massivement détourné de la propagande par le fait depuis au moins le procès des Trente et le vote subséquent des « lois scélérates », pour se tourner vers l'anarcho-syndicalisme et revenir dans le jeu légal de la contestation politique¹³².

La police parisienne, pour autant, exerce toujours une attentive surveillance des milieux russes et espagnols, considérés comme « à risque », et les menaces d'attentats subsistent. Par ailleurs, les commissaires spéciaux aux frontières renseignent le ministère de l'Intérieur sur les manœuvres terroristes qui existent en Espagne, Italie et Suisse. Enfin, la France est à l'époque partie prenante d'une série de réseaux de coopération anti-anarchiste, avec l'Espagne, la Suisse, l'Italie et la Russie, si bien que les travaux annoncés à Rome apparaissent redondants avec les efforts entrepris.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ MAE C Intérieur 87, Dépêche de l'ambassadeur de France à Rome au ministre des Affaires étrangères, 23 novembre 1898.

¹³² Voir notamment Jean Maitron, *op.cit.*, pp. 263-330.

Les appréhensions initiales de Barrère semblent en effet s'être réalisées. Dans un rapport transmis le dernier jour de la conférence de Rome, l'ambassadeur français confirme toutes les craintes formulées avant même qu'elle ne commence. Pour lui « tout se résume, en somme en une consultation sur les moyens de réprimer l'anarchie¹³³ ». Il ajoute que « le seul résultat sérieux et pratique consiste dans les mesures de surveillance et de communication directe sur lesquelles les chefs de police se sont mis d'accord¹³⁴ », réalisant donc les vœux qu'il formulait quelques jours avant la conférence. Si pour Barrère la conférence de Rome a été un échec, elle demeure néanmoins un moment de cristallisation des tendances et des pratiques de la coopération anti-anarchiste, dont la lutte contre les manifestations terroristes est une des composantes essentielles, et constitue le prisme d'interprétation adopté par les États afin de garantir l'entente la plus large possible. Elle est aussi un révélateur des positions françaises sur ces mêmes pratiques et doit donc faire l'objet d'un examen approfondi.

2) La France, la conférence de Rome et la définition de la coopération antiterroriste

Le 24 novembre 1898 s'ouvre donc la « conférence internationale de Rome pour la défense sociale contre l'anarchisme ». 21 États¹³⁵ sont représentés par 54 délégués, représentants diplomatiques, de l'institution policière et de la justice. Les séances de travail, partagées en sessions plénières, commissions et sous-commissions se tiennent jusqu'au 21 décembre. La France est représentée par l'ambassadeur de France à Rome, Camille Barrère et le directeur de la Sûreté générale du ministère de l'Intérieur, Jean Viguié. La préfecture de Police de Paris est représentée par le directeur du cabinet du préfet Puybaraud, Leleux, et le ministère de la Justice par Georges Boutet, Avocat général de la cour d'appel de Paris.

¹³³ MAE C Intérieur 87, Dépêche de l'ambassadeur de France à Rome au ministre des Affaires étrangères, 21 décembre 1898.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Les États présents sont les suivants : Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Monténégro, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Russie, Serbie, Suède, Norvège, Suisse et Turquie.

a. Lutter contre l'anarchisme pour lutter contre le terrorisme ? La « construction » de l'ennemi

Le « paradigme fonctionnel » de la coopération antianarchiste

Avant d'entrer dans le détail des mesures préconisées à Rome, il nous faut revenir sur un point essentiel qui touche à la définition même de ce qui est débattu ardemment à Rome. Jusqu'à présent, les études consacrées à la conférence de Rome ont avant tout mis l'accent sur la *manière* dont les États ont tenté de s'entendre à Rome sans pour autant interroger les présupposés de la coopération elle-même. Elle est en réalité le produit d'un double amalgame qui légitime et permet l'entente de principe des États. Le premier amalgame consacre l'identification de la doctrine anarchiste à ses manifestations terroristes. Le second fait de tous les terroristes des anarchistes. Ce double amalgame est relevé, pour le cas français, par Jean-Pierre Machelon dans *La République contre les libertés ?* :

Les actes criminels perpétrés en 1892-1894 au nom de l'anarchisme suscitèrent donc un mouvement d'horreur extrêmement large. Ravachol et ses émules furent presque universellement regardés comme une espèce à part, indigne de l'humanité commune. Ce mouvement de rejet s'accompagnait d'un amalgame de l'anarchisme au terrorisme, plus ou moins conscient, mais si poussé que le terme de « terroriste » n'était pour ainsi dire jamais employé à la fin du XIX^e siècle. En face des défenseurs de l'ordre social, il n'y avait que des « anarchistes » dont il convenait de réprimer avec énergie les agissements¹³⁶.

Jusqu'à un certain point, ce jugement ne concerne pas uniquement la France mais sous-tend la logique de coopération qui prévaut à Rome. En effet, l'examen de la liste des États participants à la conférence de Rome, au-delà du fait que certains, comme la Grèce, avouent ne pas être confrontés à l'anarchisme ou au terrorisme¹³⁷, pose problème. En effet, si les États ouest-européens comme la France, l'Espagne et l'Italie sont touchées par des manifestations terroristes de l'anarchisme, bien que ces anarchismes procèdent de traditions intellectuelles différentes, entraînant donc un référentiel de justifications du recours à la « propagande par le fait » différent lui aussi, leurs caractères communs « transcendent » leurs différences. Ils n'ont cependant que peu à voir avec les terroristes venant de Russie et qui se sont installés dans ces mêmes pays. En France, ce sont d'ailleurs ces Russes qui reçoivent les

¹³⁶ Jean-Pierre Machelon, *La République contre les libertés ?*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976, p. 406.

¹³⁷ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, sixième séance : « M. Coundouriotis déclare, au nom de la Délégation grecque, que le Gouvernement royal hellénique, bien que la Grèce n'ait pas été atteinte du mal que la conférence se propose de combattre, n'en est pas moins désireux de contribuer, dans les limites qui lui sont, nécessairement imposées par sa Constitution et ses lois fondamentales, sur la base des résolutions adoptées par la conférence, à la réussite de l'œuvre entreprise ».

premiers, dans les rapports de police, l'appellation de « terroristes », avant que le vocable ne soit progressivement utilisé, à mesure de la progression des années 1890, aux anarchistes de l'ouest de l'Europe, non exclusivement d'ailleurs à d'autres étiquettes politiques.

Au sujet d'une même affaire, les appellations varient. Ainsi, alors qu'au début de l'année 1890 un complot ourdi par des membres de la colonie russe de Paris est déjoué par les hommes de la préfecture de Police, la presse peut employer, pour les qualifier le terme de « terroristes¹³⁸ », alors qu'ils ne sont désignés par l'ambassadeur de France à Saint-Pétersbourg, Laboulaye, que sous le terme de « nihilistes¹³⁹ » ou même encore « d'anarchistes¹⁴⁰ ». Les terroristes russes procèdent d'une tradition intellectuelle tout à fait différente, possèdent une organisation elle aussi différente, et la méthode d'action n'est d'ailleurs pas l'apanage d'un groupe unique. Il est alors difficile de nommer « anarchistes » les tenants du « nihilisme ». Par conséquent, la présence de la Russie à la conférence interpelle et l'étiquette « d'anarchiste » apposée à tous les auteurs de troubles, quels qu'ils soient, *construit* littéralement l'objet de la conférence, construction artificielle dans la mesure où les États présents sont loin de parler de la même chose. Cependant, le terrorisme est perçu au travers du prisme de l'une de ses revendications particulières, plus à même de mobiliser les gouvernements. Par voie de conséquence, même si le terme de « terrorisme » ou de « terroriste » n'est pas utilisé à Rome, la conférence vise bien à lutter contre les manifestations terroristes de l'anarchisme, et repose sur l'idée que l'anarchisme possède pour essence le terrorisme, et que tous les terroristes sont des anarchistes.

Toutefois, cette « construction de l'ennemi » n'est pas qu'un présupposé intellectuel partagé tant par les gouvernements que par les opinions publiques, elle répond aussi à un impératif pratique de coopération. Il faut en effet définir qui est l'ennemi pour pouvoir le combattre avec les armes dont disposent les États : leur police et leur justice. Durant près d'un mois, les délégués tentent de mettre au point une position commune pour lutter contre l'« anarchisme », et partant, contre ses manifestations terroristes. Ils mettent au point un relevé de « propositions », sans valeur contraignante, malgré la volonté normative clairement affichée, tant dans le domaine des pratiques policières que juridiques et judiciaires¹⁴¹. Le résultat de ces consultations nous est connu par l'édition du procès-verbal de la conférence de Rome et grâce aux rapports réguliers que Camille Barrère avait pu transmettre à Théophile Delcassé.

¹³⁸ AN F7 12519, Rapport du préfet de police au directeur de la Sûreté générale, 6 juin 1890. Le rapport mentionne le titre du *Petit Parisien* du 31 mai 1890 : « Les terroristes russes étaient-ils affiliés à nos anarchistes ? ».

¹³⁹ AN F7 12520, Lettre de l'ambassadeur de France en Russie au ministre des Affaires étrangères, 24 juin 1890.

¹⁴⁰ AN F7 12520, Dépêche de l'ambassadeur de France en Russie pour le ministre des Affaires étrangères, 6 juillet 1890.

¹⁴¹ Cf. Annexe I.

Une définition de l'anarchisme tournée vers sa répression

Les définitions de l'anarchisme, de l'acte anarchique et de l'anarchiste élaborées par les représentants des États sont toutes entières tournées vers la répression et ses conditions de réalisation. Elles constituent un agrégat de multiples tendances du droit, de la doctrine et des pratiques, assemblées sous la volonté de réprimer de la manière la plus large et la plus efficace les criminels anarchistes, et ne reflètent donc pas de vision unitaire. La définition de « l'anarchisme » est ainsi composée de deux éléments principaux, qui servent chacun une fonction précise dans la définition de la répression voulue par les États.

Lors de la seconde séance plénière, sur proposition du délégué russe, les délégués décident à l'unanimité que « l'anarchisme n'a rien de commun avec la politique », ce qui aboutit au vote de la résolution selon laquelle : « l'anarchisme ne saurait être considéré comme une doctrine politique¹⁴² ». Cette double acceptation est enfin reprise dans les propositions finales de la conférence : « La conférence estime que l'anarchisme n'a rien de commun avec la politique et qu'il ne saurait, en aucun cas, être considéré comme une doctrine politique¹⁴³ ». En conséquence, le point final des propositions de la conférence indique qu'il faut que « les crimes anarchiques soient considérés et traités comme tels, indépendamment des motifs pour lesquels ils ont été commis¹⁴⁴ ». Enfin, lors de la troisième séance plénière, l'anarchisme est plus strictement défini comme « tout acte ayant pour but la destruction, par des moyens violents, de toute organisation sociale¹⁴⁵ ». Cette formulation est elle aussi reprise dans les propositions arrêtées par les conférenciers (Point II).

Ces définitions de l'anarchisme relèvent d'une véritable « dépolitisation », qui joue à plusieurs niveaux. Elle répond tout d'abord au désir de « délégitimation » de la lutte politique menée par les tenants de l'anarchisme, qu'ils soient ou non partisans de la propagande par le fait. L'on note d'ailleurs que la définition adoptée lors de la troisième séance, par les termes de « destruction, par des moyens violents » consacre bien l'amalgame de l'anarchisme au terrorisme. En ce sens, les délégués assimilent bien les fins et les moyens de l'anarchisme politique. Cette dépolitisation recueille par ailleurs l'assentiment de Barrère, qui indique dans une note à Delcassé le 1^{er} décembre 1898 qu'il n'avait « aucun inconvénient, et même quelque avantage à [se] rallier avec tous les autres membres de la conférence à la première proposition russe¹⁴⁶ ».

¹⁴² MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, deuxième séance, 25 novembre 1898.

¹⁴³ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, Propositions, Point I.

¹⁴⁴ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, Propositions, Point V- H.

¹⁴⁵ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, troisième séance, 30 novembre 1898.

¹⁴⁶ AN BB18 6446, Lettre de l'ambassadeur de France à Rome au ministre des Affaires étrangères, 1^{er} décembre 1898.

Le second niveau a trait aux conséquences juridiques et judiciaires, et donc répressives d'une telle dépolitisation. Dans l'esprit des conférenciers, il s'agit bien entendu de définir un ennemi commun, mais aussi de créer les conditions de la répression de ses actes. En effet, le caractère politique des infractions pénales est un obstacle majeur pour leur répression judiciaire internationale, dans la mesure où la criminalité politique est bien souvent exclue des effets des traités d'extradition¹⁴⁷. Dans son traité sur l'extradition, le juriste du début du XX^e siècle Joseph Saint Aubin affirme ainsi que « c'est un principe à peu près universellement admis aujourd'hui que l'extradition ne doit pas être accordée pour des crimes ou délits politiques¹⁴⁸ ». En niant le caractère politique des crimes commis, l'on provoque l'assimilation des crimes anarchistes à des crimes de droit commun, donc soumis aux effets des traités. D'autant que l'extradition est alors considérée comme la pratique paradigmatique de la répression internationale de l'anarchisme.

Le troisième niveau de dépolitisation est exprimé dans la formulation même de la définition : « destruction [...] de tout ordre social », et qui est un écho à l'irruption dans la doctrine juridique, au-delà de la binarité du couple criminalité politique/de droit commun, d'une troisième catégorisation des infractions : celle des crimes et délits sociaux. Sa première formulation avait eu lieu lors de la réunion de 1892 de l'Institut du Droit international :

Ne sont pas réputés délits politiques, au point de vue de l'application des règles qui précèdent les faits délictueux qui sont dirigés contre les bases de toute organisation sociale, et non pas seulement contre un tel État déterminé ou contre telle forme de gouvernement.

Cette doctrine, formulée dans le contexte du développement du terrorisme en Europe, est d'ailleurs reprise par le ministère de la Justice français lors des discussions préparatoires autour des futurs thèmes de la conférence de Rome. Une note de la direction des affaires criminelles et des grâces avait établi que « la secte anarchique professe cette théorie que toutes les sociétés actuelles sont mal organisées et que l'humanité ne trouvera le bonheur que dans le retour à ce qu'on a appelé l'état de nature, c'est-à-dire un état social sans aucune

¹⁴⁷ Sophie Dreyfus, *Généalogie du délit politique*, Paris, LGDJ, 2009, p. 215-216. Pour Sophie Dreyfus, trois facteurs principaux expliquent cette situation : « Le premier argument consiste à mettre en évidence que l'infacteur extradé risquerait d'être jugé par un pouvoir détenu par ses adversaires politiques, ce qui ne lui laisserait que peu de garanties en termes d'équité et d'impartialité. Le deuxième argument met en lumière le caractère relatif des infractions politiques, dû en particulier à la diversité des institutions politiques, qui, selon les pays, peuvent s'opposer sur la qualification de certains actes. Enfin, le dernier argument s'appuie sur le principe de non-intervention dans les affaires d'un autre État ; cet axiome du respect du principe de souveraineté des États interdit de s'immiscer dans la politique intérieure d'un État voisin, ce qui conduit à refuser toute extradition pour motifs politiques ».

¹⁴⁸ Joseph Saint-Aubin, *L'Extradition et le droit extraditionnel théorique et appliqué*, Paris, A. Pédone, 1913, p. 392.

organisation et dans lequel l'autorité n'existera sous aucune forme¹⁴⁹ ». Les attentats, quand bien même ils viseraient hommes politiques et monarques, incarnations de l'État, ne seraient plus considérés comme s'attaquant directement à l'ordre politique, mais contre la société toute entière. Cependant, la propagande par le fait ne vise pas uniquement les hautes personnalités, comme l'a montré en grande partie la vague terroriste en France des années 1892-1894, mais le retentissement spectaculaire des attentats dirigés contre monarques et chefs d'État force la réduction à une appréhension du phénomène terroriste par ses seules cibles.

Le dernier versant de la dépolitisation de l'anarchisme consiste enfin en une complète assimilation de la criminalité anarchiste à une criminalité de droit commun. Ne devront pas être pris en compte les motifs de cette criminalité, mais seulement ses effets. L'on touche en effet là le problème principal posé par le terrorisme anarchiste dans la mesure où il s'agit d'une forme de criminalité dite complexe, qui allie les caractéristiques du droit commun, le crime en lui-même (attentat à la bombe, assassinat), mais aussi de la criminalité politique (les motifs pour lesquels l'acte criminel a été commis). Aux fins de l'extradition, la question devient alors de savoir où placer le curseur entre ces deux ordres de considérations, et donc permettre ou non, en l'espèce, l'extradition.

D'après Jean-Pierre Machelon cette oblitération des motifs politiques aux fins de la répression internationale affirmée en principe traduit un changement du paradigme doctrinal entourant la qualification juridique de l'anarchisme, qui voyait s'opposer deux conceptions générales, une doctrine « subjective » et une doctrine « objective ». La première fondait l'incrimination sur les motifs, les mobiles et le but recherché¹⁵⁰, et tendait donc à qualifier de politiques les crimes anarchistes. La seconde conception fondait l'incrimination sur l'analyse des « moyens mis en œuvre pour les accomplir et la nature des droits lésés¹⁵¹ » et avait tendance à ne pas considérer les actes anarchistes comme relevant de la criminalité politique. Toujours selon Machelon, c'est bien cette seconde doctrine qui prend le dessus à la fin du XIX^e siècle, et qui permet l'assimilation de la criminalité anarchiste à celle de droit commun. En l'occurrence, la proposition adressée aux États apparaît particulièrement redondante au regard des autres aspects énoncés de la définition de l'anarchisme, mais semble bien traduire l'État d'esprit répressif de l'ensemble, et surtout le fait que cette définition composite et éclatée est toute entière tournée vers la pratique de l'extradition.

¹⁴⁹ MAE C Intérieur 87, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, 11 novembre 1898.

¹⁵⁰ Jean-Pierre Machelon, *op.cit.*, p. 410.

¹⁵¹ *Idem.*

b. La coopération des « polices politiques » européennes

Dans l'esprit des conférenciers, les mesures recommandées ressortent de deux grands ordres, mesures policières (dénommées mesures administratives en référence à l'action de police administrative, par opposition à celle de la police judiciaire) et mesures judiciaires.

La définition de l'action policière

Les mesures policières préconisées lors de la conférence de Rome (Point III des propositions finales) reposent sur deux principes fondamentaux : la surveillance des individus suspects et l'échange de renseignements les concernant. Les pratiques de surveillance des anarchistes participent des missions des différentes « polices politiques » européennes, qu'elles agissent sur leur propre sol, ou bien en dehors de leur juridiction naturelle, à l'étranger. La conception française vis-à-vis de la nécessité de surveillance, telle qu'elle est développée dans la note préparatoire du ministère de la Justice précédemment évoquée est éloquente de clarté et nous semble bien résumer l'attitude générale des conférenciers (à une exception notable près) à ce sujet :

Le moyen le plus propre à réprimer l'œuvre et la propagande anarchique paraît être une surveillance active et incessante de la police, surveillance ayant non seulement pour but de connaître et de déjouer les projets d'attentats, mais aussi de se faire sentir par ceux-là mêmes qui en sont l'objet. Il importe non seulement que les anarchistes soient surveillés, que leurs déplacements, allées et venues soient connus, signalés du point de départ au point d'arrivée, il faut encore qu'ils se sachent surveillés, et se sentent toujours sous la main et sous l'œil de la police¹⁵².

L'objectif affiché lors de la conférence de Rome est bien la création d'un « continuum de la surveillance », qui doit être assuré par tous les États, créant un panoptique international visant à contrôler sur tout le continent faits et gestes des anarchistes. Chaque État doit assurer la surveillance sur son propre territoire, et participe donc non seulement à la sauvegarde de son propre ordre public, mais à celui de tous ceux avec lesquels il est ligué contre l'ennemi commun qu'est l'anarchiste.

Deux autres mesures, qui ressortent de l'architecture administrative des forces de police et des méthodes du renseignement de l'État et du renseignement dans l'État, viennent compléter le champ de l'action policière. D'une part, la surveillance doit être opérée par une « autorité centrale » (Point III b. des propositions). D'autre part, ces autorités centrales

¹⁵² MAE C Intérieur 87, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, 11 novembre 1898.

doivent non seulement entretenir des contacts directs entre elles, mais aussi se communiquer réciproquement les renseignements recueillis. Ces propositions sont le résultat d'une initiative de la délégation allemande qui avait déjà été formulée au Foreign Office au lendemain de l'attentat contre Sadi Carnot quatre ans plus tôt, dans le but d'être adoptées par le nombre le plus grand d'États, sans que suite en fut donnée à l'époque¹⁵³.

La centralisation de l'action policière et, partant, de la circulation de l'information recueillie, répond non seulement à une volonté d'efficacité pratique, mais vise aussi à « corriger » l'action déficiente de certains États en la matière, au premier rang desquels la Suisse, où il existe une mauvaise coordination de la police fédérale et des polices cantonales.

La préconisation de contacts directs entre les administrations policières est là encore une nouveauté, du moins dans son affirmation officielle. Elle vise à la création d'une « communauté de polices », unies dans un effort commun contre l'anarchisme et à s'affranchir de la tutelle administrative des Affaires étrangères, par qui transitaient les informations (comme dans le cas des procédures judiciaires), afin d'assurer une meilleure efficacité dans la diffusion des renseignements collectés par les services de police. Il s'agit en réalité moins d'une nouveauté que de l'affirmation de tendances déjà existantes, qui se voient ainsi officiellement favorisées.

Toutefois, si le principe même de la surveillance n'est pas contesté, l'institutionnalisation des coopérations policières pose problème aux autorités françaises dans la mesure où elles y décèlent l'embryon de la formation d'une force de police internationale qui serait profondément rejetée par l'opinion publique¹⁵⁴, qui plus est à une époque où la « psychose » du début des années 1890 n'est plus. Le parfait secret des relations policières contre l'anarchisme doit ainsi être maintenu. Aucune sanction officielle ne peut y être adossée.

Comme le rappelle Malcolm Anderson, « les contacts internationaux entre les forces de police des différents États étaient considérés, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, comme une activité secondaire (“marginal”) qu'il valait mieux tenir confidentielle¹⁵⁵ ». Si la confidentialité des échanges de Rome est réaffirmée à de multiples reprises durant la conférence, les travaux de cette dernière, et les recommandations quant à l'action policière, marquent bien une étape décisive, non seulement dans l'internationalisation de l'action

¹⁵³ Richard Bach Jensen, *op.cit.*, p. 162.

¹⁵⁴ MAE C Intérieur 88, Déclaration du gouvernement français insérée dans le protocole ouvert par le gouvernement italien en conformité à la proposition arrêtée dans sa dernière séance pour la conférence internationale de Rome pour la défense sociale contre les anarchistes, avril 1899.

¹⁵⁵ Malcom Anderson, *In Thrall to Political Change. Police and Gendarmerie in France*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 147.

policière, mais aussi de son corollaire, celle des coopérations policières¹⁵⁶. Selon le terme employé par Anderson, il s'agit d'un véritable « changement qualitatif » alors à l'œuvre.

De même, l'objet des contacts directs, l'échange de renseignements, n'est ni une revendication originale, ni même une pratique nouvelle. La nouveauté se niche plutôt dans la promotion d'un langage commun à une échelle internationale. En effet, les délégués ne semblent pas s'entendre sur la forme que ces renseignements doivent prendre. Le rapport de la commission chargée de l'étude des mesures policières signale ainsi que « la même unanimité ne se rencontre pas pour ce qui regarde l'échange des listes générales, devant contenir les noms de tous les anarchistes des différents pays. L'utilité même de ces listes est contestée¹⁵⁷ ». Cette question est résolue quelques jours après la réunion de la commission, lors d'une réunion secrète des représentants policiers, qui n'est pas inscrite au procès-verbal et dont il n'existe aucune trace, si ce n'est la présence d'une recommandation spécifique dans les propositions finales :

Que conformément à la proposition faite par les chefs de la sûreté de la police des différents États représentés à la conférence, tous les gouvernements adoptent le « portrait parlé » comme signalement unique pour faciliter la reconnaissance des malfaiteurs en général, et des anarchistes en particulier¹⁵⁸.

Cette réunion, provoquée à l'initiative du représentant britannique, Sir Howard Vincent, et malgré les dénégations officielles maintes fois répétées au cours de la conférence que la Grande-Bretagne ne possédait pas de police « politique¹⁵⁹ », voit en effet l'adoption d'une méthode d'identification française, le *bertillonnage*, du nom de son inventeur, Alphonse Bertillon¹⁶⁰. Le « portrait parlé » est un système d'identification anthropométrique développé dans les bureaux de la préfecture de Police de Paris en 1893, qui repose sur la description précise de chaque partie du corps afin d'établir un signalement sans faille du criminel.

L'adoption d'un langage commun dans la répression de la criminalité anarchiste était rendue nécessaire parce que « la raison pour laquelle les anarchistes étaient capables de trouver refuge dans un grand nombre d'endroits était qu'ils étaient invisibles aux yeux des

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 148.

¹⁵⁷ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, rapport présenté au nom de la commission chargée de l'étude des mesures administratives.

¹⁵⁸ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, Propositions, point III - f.

¹⁵⁹ Sur l'histoire de la police politique britannique, et notamment son travail contre le terrorisme irlandais, voir Christopher Andrew, *Her Majesty's Secret Service. The Making of the British Intelligence Community*, Londres, Penguin Books, 1987 (rééd.), p. 15 *sqq.* et surtout Bernard Porter, *The Origins of the Vigilant State : the London Metropolitan Police Special Branch before the First World War*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1987, 256 p.

¹⁶⁰ Pierre Piazza (dir.), *Aux origines de la police scientifique : Alphonse Bertillon, précurseur de la science du crime*, Paris, Karthala, 2011, 383 p.

autorités¹⁶¹ ». La conclusion de la présentation générale qu'en fit le délégué Viguié durant les réunions de la sous-commission chargée de l'étude des mesures administratives en fixe bien les enjeux :

Il y a là, par conséquent, pour la police et la répression internationale des crimes ou délits graves, un élément d'action nouveau dont l'adoption générale par les États d'Europe représentés à la conférence ne serait pas sans marquer un progrès certain dans cette chasse à l'homme coupable, qui constitue, sans contredit, l'une des parties les plus importantes, mais aussi les moins aisées, de l'action répressive¹⁶².

Les relations policières telles qu'elles sont conceptualisées à Rome sont toutefois en décalage avec les pratiques déjà à l'œuvre contre les terroristes des deux dernières décennies du XIX^e siècle. La promotion de la coopération par la bonne surveillance des anarchistes dans les limites des juridictions étatiques n'est qu'une dimension de l'action policière alors entreprise par les différentes puissances. L'essentiel de l'internationalisation policière se déroule en réalité dans un équilibre entre un unilatéralisme de l'action et une coopération effective minimale. Les polices russe et italienne déploient à l'époque dans toute l'Europe un réseau policier permanent pour assurer la surveillance de leurs ressortissants « subversifs » à l'étranger, avec une approbation plus ou moins tacite des autorités politiques des pays dans lesquels ces polices élisent domicile. La police française elle-même se déploie à l'étranger, en Suisse et en Espagne notamment, mais aussi, depuis octobre 1898, en Grande-Bretagne¹⁶³. Mais cette internationalisation des logiques policières, ce dépassement du caractère strictement national, donc géographique, du principe de souveraineté, s'accompagne toujours, jusqu'à un certain point, par le développement de contacts de police à police, d'États à États, selon une tendance de plus en plus forte et vers leur plus grande autonomisation, c'est-à-dire leur éloignement du champ de la politique, contribuant à la formation d'un champ strictement policier, essentiellement technique, au sein des relations internationales.

Quoi qu'il en soit, il y a bien une dichotomie dans la résolution de la contradiction inhérente à l'action internationale de la police telle qu'elle est présentée à Rome. La promotion des contacts vertueux d'États à États ne peut cacher la dimension bien plus ambiguë de la réalité des actions, coopératives ou non, déjà engagées.

¹⁶¹ Richard Bach Jensen, « The International Campaign Against Anarchist Terrorism », *art.cit.*, p. 94.

¹⁶² MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome Exposé du délégué français sur les avantages du portrait parlé. Voir notamment Ilse About, « Les fondations d'un système national d'identification policière en France (1893-1914). », *Genèses*, 2004, vol. 54, n° 1, pp. 28-52.

¹⁶³ Cf. *infra* chapitre 2.

Expulsion

Le dernier aspect de police administrative concerne la pratique de l'expulsion, sujet particulièrement sensible. Plus largement, c'est bien la question des déplacements internationaux des anarchistes qui préoccupe les États, comme en témoigne l'intérêt primordial porté sur la surveillance et sur l'échange de renseignements.

La France est particulièrement concernée par le phénomène du fait des politiques adoptées par les États limitrophes, Espagne¹⁶⁴, Belgique et Suisse, qui, bien souvent, ne prennent pas la peine d'avertir les autorités françaises de ces mouvements, et qui, lorsqu'ils le font, le font de manière trop tardive pour que la police puisse mettre sous surveillance les anarchistes expulsés sur son territoire.

Pour Stéphane Duroy, l'existence de la faculté d'expulser, pour un État, « relève avant tout de l'ordre de principes intrinsèquement liés à l'idée de souveraineté de la nation. Elle constitue, en quelque sorte, un droit naturel de l'État-Nation¹⁶⁵ ». Ainsi, l'enjeu réel lors de la conférence de Rome est bien la codification d'une pratique reconnue aux États, qu'il ne s'agit pas de remettre en cause, mais d'harmoniser afin que les effets indésirables de cette politique soient limités, c'est-à-dire que ne soit pas simplement déplacé le problème posé par la subversion anarchiste, mais que puisse s'exercer la surveillance sur ceux que l'on forcerait à quitter le territoire national. Il s'agit là aussi d'une pratique déjà ancienne des États pour lutter contre l'anarchisme, en témoigne, par exemple, une circulaire de février 1894 du ministère de l'Intérieur à l'attention des préfets et préconisant qu'« il y a lieu d'expulser tous les étrangers professant ou affichant des opinions anarchiques ou révolutionnaires¹⁶⁶ ». Le représentant policier français à Rome, Viguié, précise d'ailleurs la doctrine française en la matière :

En principe, tous les anarchistes étrangers résidant en France doivent être expulsés. En fait, un certain tempérament est apporté à l'application de cette règle, et l'on n'expulse, en général, que ceux des étrangers notés comme anarchistes, qui se font remarquer par l'exaltation en public de leurs doctrines ou leur fréquentation assidue des réunions et des milieux anarchiques¹⁶⁷.

Toutefois, dans son aspect administratif et policier, la question de l'expulsion fait déjà, nous le verrons, l'objet d'ententes particulières entre les États, afin d'assurer la meilleure

¹⁶⁵ Stéphane Duroy, « Le contrôle juridictionnel des mesures de police relatives aux étrangers sous la III^e République », in Marie-Claude Blanc-Chaléard, Caroline Douki, Nicole Dyonet et Vincent Milliot (dir.), *Police et migrants. France 1667-1939*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2001, p. 95.

¹⁶⁶ AN F7 12512, Circulaire préfectorale du ministère de l'Intérieur, 16 février 1894.

¹⁶⁷ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, quatrième séance, 10 décembre 1898, « Exposé des mesures appliquées en France pour assurer la surveillance des anarchistes, présentée par la commission administrative par M. Viguié, délégué de la France ».

surveillance possible, donc sans rupture, des anarchistes. Ainsi, les propositions de la conférence de Rome tentent de codifier un ensemble de pratiques déjà existantes qui ressortent d'ententes bilatérales au cas par cas, et de répondre aux récriminations de certains États entre lesquels une telle entente pouvait rencontrer des difficultés, notamment du fait du retard pris dans l'envoi à l'autorité concernée des notifications d'expulsion contenant un signalement de l'individu ainsi que du point de la frontière où ce dernier serait expulsé. Mais si l'expulsion est un acte souverain, relevant de l'ordre administratif, il n'en demeure pas moins qu'elle revêt également un caractère juridique. En effet, la proposition III.e de la conférence admet la restriction que « dans le cas où l'étranger qu'il s'agit d'expulser aurait à rendre compte à la justice de son pays ou à celle du pays de transit d'infractions antérieures à son expulsion, en se conformant à leurs lois et à leurs traités d'extradition, les intéressés puissent s'entendre sur les suites à donner à l'expulsion ».

Cette restriction concerne la doctrine, ardemment défendue par le représentant français Viguié, lors des discussions de la commission pour l'étude des mesures administratives de « l'extradition déguisée », et alors qu'une proposition allemande visait à ce que les expulsés soient uniquement renvoyés vers leur pays d'origine et que les notifications d'expulsions revêtent un caractère réciproque, donc automatique :

Or, si l'on décide que désormais, il ne pourra plus être fait exception à cette règle que « tout étranger, expulsé comme anarchiste, doit être dirigé sur la frontière de son pays d'origine », il en résultera que, dans les cas analogues à celui dont il vient d'être parlé, une simple mesure de précaution, un acte purement administratif qu'il est inutile de motiver, se trouvera produire un résultat que l'extradition elle-même, avec toutes les garanties qu'elle présente, ne saurait atteindre. Autrement dit, l'expulsion pourra désormais, avec ou sans intention de l'autorité qui la prononcera, n'être parfois qu'une extradition déguisée¹⁶⁸.

Cette doctrine, enfin, avait été précisée dans une note du ministère de la Justice français en 1892, au moment où la question de l'expulsion revêtait un aspect fondamental pour le maintien de l'ordre public :

L'expulsion n'est pas destinée à servir les intérêts de la Justice ; elle n'a d'autre but que d'éloigner d'un territoire des sujets étrangers dont le séjour est jugé dangereux pour l'ordre public [...]. Elle ne saurait avoir pour conséquence d'assurer dans un pays étranger la répression d'infractions non prévues par le traité d'extradition ou à l'égard desquelles les formalités requises par la convention n'auraient pas été remplies. L'expulsion, en un mot, ne doit pas être une extradition déguisée [...]¹⁶⁹.

¹⁶⁸ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, troisième séance de la commission pour l'étude des mesures administratives, 7 décembre 1898.

¹⁶⁹ MAE Contentieux 798, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice pour la direction des affaires politiques du ministère des Affaires étrangères, 1^{er} mai 1892.

c. Mesures judiciaires : droit interne et droit international

Le second volet des propositions formulées à la conférence de Rome concerne l'aspect législatif de la répression de l'anarchisme. Il comprend deux aspects : le renforcement des législations internes et la création des conditions de possibilité de l'extradition des criminels anarchistes considérés comme des criminels de droit commun.

Au point de vue de la législation interne, l'esprit des travaux de la conférence est rappelé de manière liminaire par le représentant italien :

Si l'on a pu dire avec raison que l'anarchisme est un mal international, exigeant comme tel des remèdes internationaux, il n'en est pas moins certain que chaque État peut contribuer puissamment à en arrêter les ravages par des dispositions de droit interne conçues dans un esprit de sage prévoyance et de répression énergique. Telle a été la pensée du gouvernement qui a pris l'initiative de convoquer cette conférence¹⁷⁰.

Les travaux de la commission chargée de l'étude des questions législatives sont ainsi limités par un mandat clair, tel qu'il est rappelé lors de la réunion de sa première séance : « Ne pouvant proposer des projets de loi, il paraît qu'elle [la commission] doit se borner à indiquer les limites juridiques dans lesquelles toute législation sur les actes anarchiques devraient se tenir¹⁷¹ ». Ainsi, de même que pour les mesures policières, la primauté de l'ordre public interne est réaffirmée et doit servir de condition préalable à la répression internationale de l'anarchisme. Il n'est ici pas question de quelconque développement d'un nouvel ordre international répressif qui se traduirait par une construction du droit international, mais bien plus d'édicter un ensemble de normes lâches comme en témoigne l'absence de mécanisme conventionnel au rang des accomplissements de la conférence.

L'ensemble des mesures préconisées à Rome s'inspire en droite ligne du dispositif législatif français des « lois scélérates », qui sont, selon Jean Pierre Machelon, un « véritable code de la répression de l'anarchisme¹⁷² ». Ces lois entendaient criminaliser la « propagande par le fait » dans tous ses aspects, intellectuels comme matériels. Cette inspiration revendiquée est favorisée, nous indique le procès-verbal de la conférence, par le délégué français Boutet, en accord avec le représentant russe Sloutchevsky, dans un rare moment où leurs positions s'alignent. Par ailleurs Camille Barrère mentionne que « notre législation en

¹⁷⁰ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, rapport présenté au nom de la commission chargée de l'étude des mesures législatives.

¹⁷¹ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, sixième séance, 1^{er} décembre 1898.

¹⁷² Jean-Pierre Machelon, *op.cit.*, p. 407. Il s'agit des lois du 2 avril 1892 sur la répression des attentats perpétrés au moyen d'explosifs, du 18 décembre 1893 sur la répression de la fabrication et de la détention illégitimes d'engins explosifs ou d'explosifs, et sur l'association de malfaiteurs, du 12 décembre 1893 sur l'élargissement des délits de provocation par voie de presse et de la loi du 28 juillet 1894 pour la répression des menées anarchistes.

matière d'anarchie a servi de fil conducteur aux délibérations des commissions¹⁷³ ». En suivant la formule de Jean-Pierre Machelon, l'inspiration des lois françaises peut être interprétée comme le « symbole d'une volonté répressive exacerbée¹⁷⁴ » étendu à l'Europe présente à Rome. En effet, au-delà du caractère général que ces préconisations donnent à la répression de l'anarchisme, il paraît difficile de leur assigner quelque effectivité au niveau de la coopération internationale. L'essentiel des réponses des États face aux recommandations législatives, formulées dans un ensemble de déclarations adressées au gouvernement italien au début de l'année 1899, vont de la prudence face aux possibilités de modification des législations internes, à l'expression de l'adéquation des lois déjà existantes, voire de l'impossibilité constitutionnelle de s'armer d'un dispositif législatif tel que préconisé¹⁷⁵. De même, lors de la conférence, les oppositions ne s'étaient pas tant cristallisées autour de l'*esprit* du dispositif législatif que du caractère contraignant que ces préconisations pourraient revêtir. Bien plus s'étaient-elles exprimées sur la question de l'extradition.

Là où les recommandations quant à l'adoption d'un dispositif législatif interne relevaient, *in fine*, du choix propre des États, et donc de leur souveraineté, la question de l'extradition intéresse au premier plan l'entente entre les États. L'extradition est, en effet, selon les termes de deux juristes français, Eugène Bomboy et Henri Gilbrin dans leur *Traité pratique de l'extradition*, « une opération conforme à la Justice et à l'intérêt des États puisqu'elle tend à prévenir et à réprimer efficacement les infractions à la loi pénale », et elle possède comme « base morale », « l'association solidaire de tous les peuples pour le triomphe de la Justice, l'assistance qu'ils se doivent pour empêcher l'impunité des crimes et des délits¹⁷⁶ ».

Du fait même de l'internationalisation des logiques d'action des terrorismes à la fin du XIX^e siècle, l'extradition se retrouvait au centre des préoccupations pour une action efficace de la justice répressive internationale. Cependant, la question de la qualification des crimes commis par les différents acteurs du terrorisme de l'époque surgit inévitablement. Une première réponse est apportée lors de la conférence de Rome grâce à la définition de l'anarchisme, de l'anarchiste et des délits anarchistes agréée par les États. Elle opère une dépolitisation complète de l'anarchisme, dont nous avons examiné les soubassements doctrinaux. Cette dépolitisation trouve sa traduction et sa raison d'être dans le champ de l'extradition, comme le montre le point IV. C des propositions de la conférence de Rome :

¹⁷³ MAE C Intérieur 87, Lettre de Camille Barrère à Théophile Delcassé, 30 décembre 1898.

¹⁷⁴ Jean-Pierre Machelon, *op.cit.*, p. 447.

¹⁷⁵ MAE C Intérieur 88, Texte des déclarations insérées jusqu'à la date du 18 avril 1899 dans le protocole ouvert par le gouvernement italien en conformité à la proposition arrêtée dans sa dernière séance pour la conférence internationale de Rome pour la défense sociale contre les anarchisme.

¹⁷⁶ Eugène Bomboy et Henri Gilbrin, *Traité pratique de l'extradition, suivi des instructions interministérielles, des conventions d'extradition et des déclarations de réciprocité actuellement en vigueur*, Paris, L. Larose et Forcel, 1886, p. 3.

« [La conférence émet les vœux suivants :] Que les faits anarchiques ne soient pas considérés comme des délits politiques au point de vue de l'extradition ». Cette proposition, en apparence redondante avec celle qui affirme que « l'anarchisme n'a rien de commun avec la politique et ne saurait, en aucun cas, être considéré comme une doctrine politique », traduit en réalité l'intérêt profond attaché à la question de l'extradition et sa grande sensibilité pour les États. En effet, traditionnellement depuis la première moitié du XIX^e siècle, les crimes politiques étaient exclus des effets des traités d'extradition. De fait, tout criminel dont le crime était jugé politique, tant dans sa nature que dans ses mobiles, selon la libre appréciation des États, ne pouvait être extradé, car il était entendu que cela « impliquerait une immixtion dangereuse dans les affaires intérieures d'un autre pays¹⁷⁷ ». Cette tendance, inscrite dans les traités d'extradition commence à voir émerger de réelles exceptions à partir de la moitié du XIX^e siècle plus précisément à la suite de l'attentat commis par le nommé Jacquin contre Napoléon III en 1854. Réfugié en Belgique après son crime et objet d'une demande d'extradition de la part des autorités françaises, elle avait été refusée par l'autorité judiciaire belge du fait de l'appréciation du caractère manifestement politique du crime commis par Jacquin. Afin que ce genre d'incident ne se reproduise plus, les chambres belges avaient voté en 1856 une loi qui disposait que :

Ne sera réputé délit politique, ni fait connexe à un semblable délit l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou contre celle des membres de sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait soit de meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement.

Cette formulation est ensuite intégrée au traité d'extradition franco-belge et bientôt un grand nombre de traités d'extradition conclus entre États européens devaient adopter cette formulation, plus connue sous le nom de « clause belge » ou « clause attentat ». Elle se retrouve, du fait de l'identité des cibles principales des terroristes anarchistes et autres, tout au long des années 1880 et 1890, au centre des préoccupations. L'enjeu n'est alors rien moins que la possibilité même d'assurer une répression internationale des crimes anarchistes et de refuser à leurs auteurs, par conséquent, le bénéfice de l'asile. Ainsi, lors de la conférence de Rome, la logique au cœur de la clause belge est reprise, mais elle est étirée à l'extrême tant en ce qui concerne le champ de l'infraction considérée que dans le mécanisme d'automatisme qu'elle instaure. En effet, le point IV. D des propositions finales préconise que

¹⁷⁷ Egidio Reale, *Le Droit d'asile*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1938, p. 554.

L'attentat contre la vie ou la liberté d'un souverain ou d'un chef d'État, de même que l'attentat contre la vie ou la liberté des membres de leur famille soit, dans tous les cas, compris au nombre des faits qui donnent lieu à l'extradition.

L'adjonction d'un mécanisme d'automatisation de la dépolitisation, formulé conjointement lors de la sous-commission chargée de l'étude de la question par les délégués de la Russie et de l'Allemagne, peut se traduire comme la négation de toute possibilité d'appréciation de la part des États du caractère ou non politique de cet acte. Le dispositif préconisé dans la « clause belge » restreignait aux cas de meurtre, d'assassinat et d'empoisonnement la capacité d'extrader. Dans tous les autres cas, l'État pouvait se réserver le droit de qualifier ou non l'acte commis de politique de refuser l'extradition et ainsi d'octroyer l'asile. Dans la formulation adoptée à Rome, tous les attentats contre les chefs d'État doivent être assimilés au droit commun et donc donner lieu à l'extradition. Cela revient purement et simplement à supprimer le droit d'asile pour les auteurs de telles infractions, de manière bien plus importante que permise par la « clause belge ». Cette extension à l'extrême des possibilités offertes par la « clause belge » est refusée par les représentants français. Pour Viguié, il s'agit d'une « dérogation », « non seulement aux traités d'extradition actuellement en vigueur, mais encore aux décisions antérieures de la conférence qu'il ne lui sera pas possible de voter¹⁷⁸ ». Barrère lui-même, dans un télégramme à Delcassé remarque que la proposition est « manifestement en contradiction avec nos traités d'extradition et avec l'esprit de notre législation¹⁷⁹ ». La proposition est toutefois adoptée, mais sans la voix française.

Tout au long des longues, souvent âpres, mais civiles discussions qui ont lieu à Rome en cette fin d'année 1898, les représentants français impriment une position particulière. Ainsi, ils se félicitent que l'esprit de leur dispositif législatif, celui des lois scélérates, soit repris pour être étendu à d'autres États. En ne fondant pas d'objection réelle au principe de la surveillance constante des anarchistes — contrairement aux Britanniques qui font en l'espèce montre d'hypocrisie —, ils manifestent pourtant leur opposition aux tendances répressives qui seraient en contradiction avec les principes juridiques français, tant au point de vue de l'expulsion que de l'extradition. Chaque fois que nécessaire, dans l'esprit des instructions données par le Quai d'Orsay, les représentants français expriment des divergences de vues, traçant une voie singulière, parfois partagée par d'autres États, dans la lutte internationale contre le terrorisme anarchiste.

¹⁷⁸ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, rapport de la sous-commission chargée de l'étude des questions relatives à l'extradition et à l'expulsion des anarchistes.

¹⁷⁹ MAE C Intérieur 88, Télégramme de Camille Barrère à Théophile Delcassé, 13 décembre 1898.

B) Échecs et limites de l'entente multilatérale contre le terrorisme anarchiste : Rome et au-delà

1) Les limites du processus de Rome

Du fait même du caractère de ce qui est décidé à Rome, qui ne revêt que l'appellation de « propositions », la prophétie de Barrère formulée avant la tenue de la conférence semble s'être réalisée. Il s'est bien agi d'un forum où toutes les tendances de la répression de l'anarchisme, de la plus libérale, que veut incarner la Grande-Bretagne, à la plus répressive, manifestée par le tandem russo-allemand, ont pu s'affirmer. Malgré l'unité de façade affichée, les États n'ont pu s'entendre que sur des pratiques déjà communément acceptées, celles pour lesquelles la France n'avait pas d'objection majeure.

Ainsi, si le caractère international de la répression du terrorisme anarchiste peut se lire des débats de Rome, l'idée même de « coopération » pour assurer cette répression, ainsi que sa prévention, doit être nuancée. Certains États, telle la Grande-Bretagne, et en conformité avec son refus préalable de participer à la conférence de Rome, opposent une fin de non-recevoir à toutes les propositions discutées et mises au vote, en particulier celles qui relèvent de la surveillance politique.

Quelle peut-être, dès lors, la portée d'une coopération dont les caractères et l'ambition ne sauraient faire l'objet d'une entente large ? La conférence de Rome marque à la fois l'émergence et l'échec de l'échelon multilatéral à se saisir des problèmes de la répression internationale du terrorisme. Elle en fait cependant émerger les lignes de force, les oppositions pratiques, techniques et cristallise les différences philosophiques entre les États qui l'assurent. Enfin, il faut aussi entendre cette conférence comme un moment de l'histoire des relations internationales, sa genèse tout autant que son héritage en sont le témoin. Bien plus, tout au long des débats, ce n'est pas tant le caractère de la répression qui fait débat qu'une opposition interétatique classique qui se trouve amplifiée. D'emblée, dans son premier rapport à Delcassé, Camille Barrère avait pu remarquer que :

Ce n'est pas que plusieurs délégations ne soient arrivées à Rome avec le désir évident de provoquer une entente internationale sur des questions de législation qui n'en comportent pas. Il existe sur ce terrain un concert entre les représentants de Russie, d'Allemagne et d'Autriche. Mon collègue russe s'est signalé par son ardeur à pousser la conférence dans la voie de l'action [...] et je prévois que j'aurai quelque peine à concilier mon désir de ne rien faire qui soit trop contraire à ses vues, avec mon intention très arrêtée de ne prendre aucune initiative et de n'accepter aucune décision qui soit en contradiction avec vos instructions¹⁸⁰.

¹⁸⁰ MAE C Intérieur 87, Lettre de l'ambassadeur de France à Rome au ministre des Affaires étrangères, 1^{er} décembre 1898.

En réalité, ce qui se dessine dans l'appréciation de Barrère dans les premiers jours de la conférence, c'est bien une opposition entre le régime démocratique incarné par la République française, et les régimes autoritaires de l'Allemagne ou de la Russie. Pour autant, malgré le fait que la police russe dispose à Paris de la plus puissante de ses « agences » extérieures, l'*Okhrana*, et que la coopération franco-russe dans la répression de l'opposition politique incarnée par les milieux de l'émigration russe dans la capitale française est un élément important des relations entre les deux États depuis le début des années 1890¹⁸¹, la conférence de Rome, terrain des jeux d'influence des États qui y participent, sert de révélateur aux ambiguïtés mêmes d'une coopération entre des États qui n'ont que peu de choses en commun.

Par ailleurs, la conférence, si l'on suit Fredric Zuckerman, peut se lire comme l'achèvement d'une stratégie d'influence de la Russie, engagée depuis les années 1880, pour favoriser la répression par les États de l'ouest de l'Europe des opposants au régime tsariste. La présence de la Russie à la conférence de Rome serait partie prenante d'une stratégie de légitimation de la présence de la police secrète russe dans les capitales européennes, à Paris et à Londres principalement, alors même que les problèmes de lutte contre le terrorisme des « nihilistes » n'avaient que peu à voir avec les expériences de ces États¹⁸².

Ainsi, les propositions russes d'amalgame complet du terrorisme à l'anarchisme servent tout à fait cette perspective. En élargissant à l'extrême la définition de l'ennemi, il se crée une communauté autour de ce dernier, dont les contours ne sont plus réellement identifiables. Cette stratégie est d'ailleurs percée à jour par Camille Barrère, lorsqu'il mentionne à Delcassé « l'accord étroit qui unit les représentants russes, allemands et autrichiens, suivis des Turcs et des Espagnols, dans le dessein de revêtir d'une sanction européenne des dispositions dont le but à peine dissimulé est de comprendre les délits et crimes politiques sous l'étiquette anarchiste¹⁸³ ». L'ambassadeur français se montre alors tout à fait lucide sur l'enjeu réel de ce qui se joue à Rome, et sur les capacités de la France à y faire face, lorsqu'il précise, ayant vu clair dans les ambitions de la Russie :

Cette lecture vous démontrera aussi à quel point il est malaisé aux délégués français de concilier les principes du droit public qui sont les nôtres avec les exigences diamétralement opposées dont les représentants de la puissance alliée se font les défenseurs, sans se préoccuper d'ailleurs si elles sont pour nous déplaire¹⁸⁴.

¹⁸¹ Anne Hogenhuis-Seliverstoff, *Une alliance franco-russe : la France, la Russie et l'Europe au tournant du siècle dernier*, Paris, LGDJ, 1997, p. 75 *sqq.*

¹⁸² Fredric S. Zuckerman, *The Tsarist Secret Police Abroad : Policing Europe in a Modernising World*, New York, Palgrave MacMillan, 2003, p. 128 *sqq.*

¹⁸³ MAE C Intérieur 87, Rapport de l'ambassadeur de France à Rome au ministre des Affaires étrangères, 11 décembre 1898.

¹⁸⁴ *Ibid.*

D'après Camille Barrère, cela marque la « tendance [russe] à faire de la politique à propos d'anarchie¹⁸⁵ ». C'est ainsi que les rapports qu'il transmet au Quai d'Orsay pendant toute la durée de la conférence font état de ces divergences fondamentales entre France et Russie, car elles tiennent aux principes mêmes qui sont à l'essence de leurs régimes politiques respectifs. « M. de Nélidov¹⁸⁶ et ses collaborateurs, appuyés par les Allemands et les Autrichiens continuent à apporter une ardeur singulière à faire adopter des mesures extrêmes¹⁸⁷ » indique Barrère à Delcassé au moment des discussions relatives à la définition de l'anarchisme, lors desquelles la France n'apporte pas le soutien attendu aux autorités russes, suscitant leur étonnement. Barrère ne peut que rappeler les limites dans lesquelles ses instructions le tiennent, tout en demandant à Delcassé qu'il rappelle au ministre des Affaires étrangères de Russie cette donnée fondamentale de l'action française à Rome¹⁸⁸. L'antagonisme entre un soutien sans réserve attendu par les autorités russes, en vertu de leur alliance diplomatique, alors « chancelante¹⁸⁹ », mais aussi de leurs relations policières et la défense des principes républicains s'impose comme une constante dans les télégrammes de Barrère. « Les délégués russes se sont plaints avec une certaine amertume de n'être pas suivis par leurs collègues français¹⁹⁰ » relate l'ambassadeur quelques jours plus tard. Cette démarche prescrite à Delcassé semble produire ses effets, dans le sens où l'opposition entre Français et Russes apparaît dès lors moins forte. Cependant, l'opposition entre les deux délégués a bien fait apparaître, indique Barrère dans son rapport final, « la différence inévitable de nos points de vue, différence provenant des origines contraires de nos régimes intérieurs¹⁹¹ ».

Cette opposition franco-russe laisse deviner toutes les difficultés d'une entente multilatérale, dont la définition des conditions de réalisation ne peut qu'exacerber les différences existant entre les États, et en particulier des États qui n'ont que peu de choses en commun, si ce n'est leur ennemi. Elle ne signale pas l'impossibilité de la coopération, mais la repositionne nécessairement sur un terrain moins controversé, plus propice à une entente mutuelle, sans pour autant que les ambiguïtés soient tout à fait levées. Ce terrain est celui de la coopération policière bilatérale.

Comme le rappelle Richard Jensen, les résultats de la conférence de Rome sont « clairement mitigés¹⁹² », et son influence majeure semble bien plus d'avoir été un catalyseur

¹⁸⁵ MAE C Intérieur 87, Rapport de Camille Barrère à Théophile Delcassé, 31 décembre 1898.

¹⁸⁶ Il est à la tête de la délégation russe à Rome.

¹⁸⁷ MAE C Intérieur 87, Télégramme de Camille Barrère pour Delcassé, 3 décembre 1898.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ René Girault, *Diplomatie européenne. Nations et Impérialisme 1871-1914*, Paris, 1997, Armand Colin (réed. 2004 Payot), p. 331.

¹⁹⁰ MAE C Intérieur 87, Télégramme de Rome, 7 décembre 1898.

¹⁹¹ MAE C Intérieur 87, Rapport de l'ambassadeur de France à Rome pour le ministre des Affaires étrangères, 31 décembre 1898.

¹⁹² Richard Bach Jensen, *op.cit.*, p. 168.

aux coopérations policières que d'avoir engendré un renouveau des pratiques déjà engagées par les États. Bien souvent, les propositions sont restées lettre morte¹⁹³ et les oppositions qui n'étaient pas apparues au moment des débats à Rome émergent lors de l'envoi aux autorités italiennes au printemps 1899 des commentaires et réserves formulées par les différents gouvernements présents à Rome. Cependant, l'examen des caractères de la coopération de la répression du terrorisme tels qu'ils émergent à Rome nous permet de donner un début de réponse à l'interrogation liminaire de Liang. La tenue même de la conférence, au-delà de son échec à imposer quelque législation ou même tout caractère contraignant à cette coopération, renvoyant *de facto* les États aux pratiques de coopération qu'ils entendent adopter pour eux-mêmes, possède un aspect performatif qu'il ne faudrait pas négliger. En ce sens, l'attitude des États et les limitations imposées d'emblée à l'exercice paraissent bien s'insérer dans la dynamique de la concertation multilatérale telle qu'elle se pratiquait à la fin du XIX^e siècle et ainsi décrite par Maurice Vaïsse : « les États ne souhaitent pas accepter de contraintes internationales incompatibles avec leurs intérêts. Ils entendent faire la part des choses entre leur besoin de coopération internationale et leur volonté d'échapper à une dépendance, qui restreint leur liberté d'action¹⁹⁴ ». Ce dernier mois de l'année 1898 est pour autant bien le moment d'une cristallisation de toutes les tendances à l'œuvre dans la répression du terrorisme anarchiste et l'exposition de leurs contradictions fondamentales l'une à l'autre et signale, par là même, les espaces dans lesquels la coopération antiterroriste peut avoir lieu. Quand bien même l'assentiment autour de la construction d'un ennemi commun le plus largement défini a pu se faire, non sans difficultés, les contradictions qui en découlent paraissent sonner le glas d'une quelconque portée des propositions.

Pour les autorités françaises, les conséquences pratiques de la conférence de Rome paraissent elles aussi limitées. Après analyse du procès-verbal, le président du Conseil, ministre de l'Intérieur, ne fait que réitérer les positions françaises qui avaient été défendues à la fin de 1898, sans y apporter de modifications¹⁹⁵. Le ministère de la Justice, sollicité pour déterminer les suites que pourraient comporter la conférence de Rome s'en tient aussi à l'affirmation des positions déjà défendues par les représentants français, à savoir l'adéquation des textes législatifs alors en vigueur, qui ont servi d'inspiration aux discussions de la conférence¹⁹⁶. Tout au plus mentionne-t-il la difficulté qui ressortirait de la modification des

¹⁹³ Pour une analyse détaillée de la portée réelle de la conférence de Rome sur les réformes administratives et législatives on pourra se référer utilement à Richard Bach Jensen, *op.cit.*, p. 169-174.

¹⁹⁴ Maurice Vaïsse, « Le multilatéralisme. Une invention du XX^e siècle », in Bertrand Badie & Guillaume Devin, *Le Multilatéralisme, nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007, p. 15.

¹⁹⁵ MAE Contentieux 814, Lettre du président du Conseil/ministre de l'Intérieur au ministre des Affaires étrangères, 20 mars 1899.

¹⁹⁶ MAE C Intérieur 88, Lettre du ministère de la Justice au ministère des Affaires étrangères, 11 mars 1899.

traités d'extradition, modifications qui doivent être approuvées par le Parlement, et la position de prudence que doit en conséquence adopter le gouvernement français en la matière.

L'examen des déclarations des gouvernements présents à la conférence de Rome, ajoutées au cours du printemps 1899 au protocole final, renforce l'impression donnée par les propres déclarations du gouvernement français. La plupart des États évoquent ainsi tant l'adéquation déjà prouvée de leurs mesures administratives et législatives, que les obstacles politiques, juridiques, voire constitutionnels qui ne manqueraient pas de s'élever si une quelconque modification, notamment des traités d'extradition et des lois régissant la liberté de la presse et d'opinion, venaient à être discutées¹⁹⁷. Ainsi, pour ce qui est de la France, en dehors de quelques communications en provenance des Pays-Bas, de l'Italie ou de la Hongrie aux fins de désignation de « l'autorité centrale » devant prendre à son compte la surveillance des anarchistes, les suites directes de la conférence apparaissent quasi-nulles.

2) Le protocole de Saint-Pétersbourg ou le refus français de la coopération internationale ? (1901-1904)

a. La nécessité d'une nouvelle entente anti-anarchiste

Une série d'attentats en 1900-1901 paraît cependant montrer la nécessité d'une nouvelle entente internationale. Ce sont les attentats contre le Prince de Galles le 4 avril 1900, par le jeune anarchiste belge Sipido, et surtout l'assassinat du roi d'Italie Humbert I^{er} à Monza, près de Milan, le 29 juillet 1900 par l'anarchiste italien Gaetano Bresci, qui réactivent non seulement l'idée d'une « internationale noire » de l'anarchisme qui serait derrière l'assassinat de tous ces souverains, mais l'idée même d'une relance de la coopération multilatérale, suite à une initiative conjointe des gouvernements russe et allemand.

Au mois d'octobre 1900, l'ambassadeur de France en Suisse, après un entretien avec le président de la Confédération, se fait l'écho des « exigences pressantes et excessives du gouvernement russe demandant que des mesures fussent prises contre ceux qui attaquent les institutions monarchiques, qui en réclament l'abolition, sans toutefois prêcher l'assassinat des souverains¹⁹⁸ ». D'emblée, la formulation des récriminations russes laisse transparaître que les tendances les plus répressives, c'est-à-dire dirigées non seulement contre le terrorisme

¹⁹⁷ L'intégralité des déclarations des gouvernements étrangers à la suite de la conférence de Rome sont à trouver en MAE C Intérieur 88.

¹⁹⁸ MAE C Intérieur 88, Lettre de l'ambassadeur de France à Berne au ministère des Affaires étrangères, 8 octobre 1900.

anarchiste, mais aussi et surtout contre les idées mêmes défendues par les anarchistes, sont encore au fondement de leur politique. Dans les semaines qui suivent, les représentants français au Danemark, aux Pays-Bas et en Grèce font la relation de démarches tout aussi pressantes des représentants russes pour le renforcement des mesures contre les anarchistes¹⁹⁹.

Mais c'est l'assassinat du président américain McKinley par l'anarchiste Czolgosz, le 14 septembre 1901 qui relance pleinement les entretiens diplomatiques au sujet d'une nouvelle entente internationale. Celle-ci est conjointement proposée par la Russie et l'Allemagne, déjà proches alliées durant la conférence de Rome. Le gouvernement français est ainsi le destinataire, ainsi que les gouvernements des États présents à Rome et les États-Unis, d'un mémoire indiquant que « le gouvernement impérial d'Allemagne et le gouvernement impérial de Russie sont [...] tombés d'accord pour proposer aux Puissances une action commune qui tiendrait à l'adoption des mesures uniformes pour enrayer le mouvement anarchiste²⁰⁰ ». Partant du constat que les mesures préconisées à Rome n'avaient fait l'objet d'aucune application « uniforme et stricte » entre les États intéressés, la Russie et l'Allemagne ne proposent en réalité rien qui n'aurait été déjà discuté à Rome, à savoir l'harmonisation des mesures administratives (surveillance accrue, centralisation) ainsi que l'adjonction de mesures législatives pour parfaire la répression. Seule la question de l'extradition n'est pas évoquée par le mémoire russo-allemand. Enfin, la forme que cette entente prendrait est elle aussi nouvelle. Aux lourdeurs d'une conférence internationale au cours de laquelle s'exprimeraient les tendances les plus contradictoires de la répression de l'anarchisme, et dont la conférence de Rome a montré l'échec patent serait préféré un « échange de lettres de cabinet à cabinet²⁰¹ ».

Sollicités pour avis, les ministères de l'Intérieur et de la Justice s'en tiennent aux positions déjà appuyées à plusieurs reprises par la France. Tous deux rappellent l'adéquation des mesures législatives et administratives existantes, tout en soulignant les difficultés politiques qui ne manqueraient pas de surgir si le pays devait se doter de nouvelles lois répressives, alors qu'une partie du Parlement français demande l'abrogation des lois scélérates²⁰². Cependant, le ministère de l'Intérieur concède que des améliorations d'ordre policier peuvent être apportées et entend donner l'autorisation à la direction de la sûreté générale de se mettre en contacts « directs et officieux » avec les autres Sûretés européennes

¹⁹⁹ MAE C Intérieur 88, Lettre de la légation de France au Danemark au ministère des Affaires étrangères, 7 novembre 1900. Lettre de la légation de France aux Pays-Bas au ministère des Affaires étrangères, 12 décembre 1900.

²⁰⁰ MAE C Intérieur 88, *Pro-memoria* laissé par le Prince de Radolin, 27 novembre 1900. Le texte intégral de ce mémoire est reproduit en Annexe II.

²⁰¹ MAE C Intérieur 88, Lettre de l'ambassadeur de France à Rome au ministère des Affaires étrangères, 29 novembre 1901.

²⁰² MAE C Intérieur 88, Lettre de la direction de la Sûreté générale au ministère des Affaires étrangères, 9 décembre 1901.

« pour étudier les améliorations d'ordre purement administratif qui pourraient être appliquées à la pratique actuellement suivie²⁰³ ». En ce sens, le ministère de l'Intérieur s'en tient aux positions adoptées par Camille Barrère dans les semaines qui avaient précédé la tenue de la conférence de Rome. Une ouverture est faite, suivant l'avis de l'Intérieur, pour une entente des Sûretés européennes, tout en approuvant le principe d'une entente large par « l'appréciation des motifs qui ont déterminé le gouvernement impérial à rechercher les moyens de prévenir des attentats comme eux qui, à une année de distance, ont indigné le monde civilisé²⁰⁴ ». Une fois l'accord de principe des gouvernements acquis, la Russie fait distribuer dans les chancelleries européennes un projet d'accord essentiellement consacré aux mesures d'expulsion et de police à prendre contre les anarchistes. Toute dimension législative disparaît de ce projet, du fait, certainement, des oppositions de principe qui s'étaient déjà manifestées lors des déclarations officielles qui avaient suivi la conférence de Rome.

Concernant l'expulsion, il s'agit d'opérer un refoulement systématique des anarchistes étrangers vers leur pays d'origine, de favoriser le transit par un pays tiers si le pays d'expulsion n'a pas de frontière avec le pays en question, et plus généralement de développer une entente générale autour des points de frontière vers lesquels les anarchistes seraient expulsés, afin d'en faciliter la surveillance.

Au point de vue des mesures policières est réaffirmée l'ambition de rationalisation administrative, par la promotion de la création d'un « bureau central » qui serait exclusivement dédié aux affaires anarchistes et la mise en relation, par affranchissement de la voie diplomatique traditionnelle, de ces « bureaux centraux ». En réalité, la nouveauté du projet russe, ainsi que son caractère, sont à trouver dans la nature des informations échangées entre ces bureaux. En premier lieu, le principe de réciprocité dans l'échange d'informations est mis en avant. Par ailleurs, l'entente ainsi prévue doit revêtir un caractère automatique et permanent. Les informations échangées auront ainsi trait à l'expulsion ainsi qu'aux déplacements volontaires des anarchistes. La communication des informations sur ces déplacements est elle aussi envisagée. Elle doit prendre la forme de fiches comprenant un « signalement, une notice sur les antécédents et si possible, une photographie de l'anarchiste en question²⁰⁵ ». Mais la nature même des renseignements faisant l'objet d'une communication réciproque est ici essentielle. En effet, d'après le point V du projet, « chaque bureau central est tenu de communiquer aux bureaux des États contractants tous les

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ MAE C Intérieur 88, Note des ministères des Affaires étrangères de Russie et d'Allemagne, 20 décembre 1901.

²⁰⁵ MAE C Intérieur 89, Projet russe tel que transmis par l'ambassadeur de France aux États-Unis au ministre des Affaires étrangères le 26 février 1902.

renseignements sur les complots criminels dont il aurait connaissance » et le point VI nécessite que :

Les bureaux centraux sont tenus de communiquer aux autres bureaux [...] tous les renseignements sur les événements importants ayant trait au mouvement anarchiste et qui se seraient produits dans leur rayon²⁰⁶.

Si les manifestations terroristes sont explicitement prévues dans le point V, l'élargissement à toutes les manifestations de l'anarchisme, pris dans son caractère le plus général possible, pousse à l'extrême l'amalgame fonctionnel relevé au moment de la conférence de Rome. La lutte contre la « propagande par le fait », qui avait été malgré tout au cœur des préoccupations des États lors de la conférence de Rome est, dans la suite des tendances latentes déjà développées par les représentants russes et allemands, mise de côté au profit d'une lutte générale d'ordre politique contre l'anarchisme en tant que doctrine subversive.

Ce mémoire russe fait l'objet, quelques semaines plus tard, d'un mémoire responsif établi par Delcassé dans lequel est affirmée l'« adhésion du gouvernement de la République aux mesures proposées par la Russie et l'Allemagne, sauf certaines réserves concernant la remise des anarchistes aux autorités de leur pays d'origine²⁰⁷ », c'est-à-dire concernant la défense de la doctrine française de « l'extradition déguisée ». Mais au moment de solliciter l'avis des ministères de l'Intérieur et de la Justice sur les suites pratiques à donner à ce projet russe, la réponse de Delcassé n'en constituant que le préalable, éclatent des oppositions qui n'étaient encore qu'à l'état latent au moment de la conférence de Rome. Au caractère réactionnaire du projet russe s'oppose ainsi l'affirmation par la France de la spécificité du régime républicain, qui, malgré les contradictions de cette stance en regard des mesures les plus répressives de son droit pénal contre les anarchistes, ne peut que s'élever contre lui.

b. Objections françaises à une entente réactionnaire

Cette affirmation s'effectue en deux temps. Tout d'abord en réponse aux pressions amicales de l'Allemagne sur la question du transit des anarchistes expulsés par l'Espagne. En effet, l'ambassadeur d'Allemagne à Paris se fait l'écho de plaintes du gouvernement espagnol quant au refus systématique opposé par les autorités françaises de faire transiter sur le territoire de la République, vers un autre État, un anarchiste expulsé par le gouvernement espagnol. Ce refus français serait cause, pour l'ambassadeur d'Allemagne, d'une impossibilité

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ MAE C Intérieur 89, Note au ministre des Affaires étrangères, 22 août 1902.

d'application des mesures préconisées dans le projet russe. L'ambassadeur impérial d'imprimer alors qu'« il verrait avec la plus grande satisfaction que le gouvernement de la République pût, autant que la législation et les traités d'extradition le permettent, faciliter au gouvernement espagnol l'acceptation des propositions relatives à l'expulsion des anarchistes étrangers²⁰⁸ ». En somme, l'ambassadeur d'Allemagne demande au gouvernement français de revenir sur des positions maintes fois défendues au nom de l'esprit de coopération contre l'anarchisme, qui doit prévaloir.

Mais c'est la réponse du ministère de l'Intérieur qui laisse transparaître une opposition irréconciliable. Tout en marquant son accord avec les principes défendus dans l'avis rendu par le ministère de la Justice, le ministère de l'Intérieur inscrit en porte à faux les principes dont s'inspire le gouvernement français « tout différents de ceux qui sont admis dans les États monarchiques²⁰⁹ ». Plus encore, cet avis reflète une compréhension particulièrement fine des sous-entendus du projet russe : « la qualification d'anarchiste est en effet toute relative et susceptible de prêter à l'arbitraire, car les raisons en considération desquelles un État détermine en fait l'application à tel ou tel individu peuvent ne pas paraître suffisantes à un État voisin²¹⁰ ». De fait, c'est bien sur cette constatation que l'ennemi à combattre ne fait plus, du fait des exigences globalisantes du projet russe, l'objet d'un assentiment partagé au moins par les autorités françaises, que le ministère de l'Intérieur indique le refus d'entrer dans la « voie indiquée par les ambassadeurs de Russie et d'Allemagne », refus qui sera repris à son compte par le gouvernement français dans sa réponse officielle aux représentants des deux Empires.

Ce refus français marque une vraie rupture avec les positions adoptées auparavant. Ces dernières reposaient essentiellement sur des considérations d'ordre juridique et doctrinal et les dissensions étaient aplanies par les enjeux diplomatiques et politiques entraînés par l'idée même de coopération contre le terrorisme anarchiste, incarnée dans la tenue d'une conférence internationale. L'opposition entre régime démocratique et autoritaire avait été largement rapportée par Barrère, mais aussi atténuée par ce dernier en vertu des intérêts diplomatiques existants entre la France et la Russie, et en conséquence, la forme ultime de la conférence, le fait qu'elle n'ait été qu'un forum sans conséquences, avait pu laisser croire que ces oppositions demeureraient à l'état latent. Mais les nouvelles formes de l'entente internationale contre l'anarchisme proposées par les gouvernements russe et allemand exacerbent encore les contradictions relevées par l'ambassadeur de France à Rome lors de la conférence. Sur la forme, la signature d'un engagement secret signifie l'impossibilité que soient réellement affirmées les oppositions de principe, dont les autres États pourraient

²⁰⁸ MAE C Intérieur 89, Lettre de l'ambassadeur d'Allemagne à Paris au ministre des Affaires étrangères, 21 août 1902.

²⁰⁹ MAE C Intérieur 89, Lettre du ministère de l'Intérieur au ministère des Affaires étrangères, 3 novembre 1902.

²¹⁰ *Ibid.*

prendre note. Quant au contenu, l'amalgame précédemment relevé a vécu. Ce n'est plus le terrorisme qui est combattu au travers de l'anarchisme, mais bien uniquement l'anarchisme, dans l'acception que le terme peut avoir de plus large. Ce sont ainsi bien tous les éléments « subversifs » qui pourront faire l'objet de l'entente proposée. C'est aller trop loin pour les autorités de la République.

Le refus français, cependant, ne marque pas la fin des entreprises russo-allemandes. Si la correspondance diplomatique est muette sur la poursuite des tractations à la fin de l'année 1902 et sur toute l'année 1903, le projet russe aboutit à la signature au printemps 1904 du « protocole de Saint-Petersbourg » qui reprend la lettre du projet présenté à l'hiver 1902, et qui lie l'Allemagne, la Russie, l'Autriche-Hongrie, le Danemark, la Roumanie, la Serbie, la Suède, la Norvège, la Turquie et la Bulgarie. Le préambule de ce protocole est tout à fait explicite quant à la nature de l'entente lorsqu'il spécifie que nécessité est « d'opposer une résistance énergique au développement du mouvement anarchiste » et « l'intérêt commun [...] à la répression des crimes et des attentats anarchistes ». Ce ne sont donc plus simplement ces deux derniers éléments qui feront l'objet de mesures préventives et répressives, mais bien « le mouvement anarchiste ».

Les autorités allemandes, au moment de faire connaître au gouvernement français la teneur de ce protocole, ne manquent pas d'indiquer qu'il demeure ouvert à la signature ultérieure des États qui se montreraient intéressés, ce qui provoque de nouvelles consultations du ministère de l'Intérieur et de la Justice et révèle une fois encore le nouvel ordre de considérations alors à l'œuvre pour signaler le refus français d'adhérer au protocole. Dans son avis, le ministère de l'Intérieur signale en effet les conditions politiques nouvelles qui motivent la décision du gouvernement français de ne pas signer le protocole de Saint-Petersbourg. Le calme de la situation en France, où il n'y a pas eu de véritables attentats anarchistes depuis le milieu des années 1890 rendrait incompréhensible pour l'opinion publique une telle signature²¹¹. L'effet sensationnel provoqué par l'attentat de Luccheni en 1898, couplé avec la situation sécuritaire tendue à ce moment précis en Europe avait rendu possible un assentiment généralisé, sous certaines conditions, à la tenue d'une conférence internationale. En 1904, la situation a radicalement changé et elle coïncide avec une période d' « accalmie terroriste », si ce n'est en Espagne, à Barcelone.

Mais d'autres éléments poussent le gouvernement français à demander à l'Intérieur et la Justice à revoir leurs positions. En effet, l'introduction de la considération de facteurs purement diplomatiques conduit à vouloir remettre en question l'intransigeance de la France. Dans une longue missive au ministère des Affaires étrangères, l'ambassadeur de France en

²¹¹ MAE C Intérieur 89, Lettre de la direction de la Sûreté générale au ministère des Affaires étrangères, 1^{er} juin 1904.

Allemagne se fait le relais de la « perspective de l'interprétation fâcheuse à laquelle prêterait notre refus²¹² ». En effet, si la situation de l'anarchisme a évolué, il en va de même pour les conditions diplomatiques. L'alliance franco-russe flanche et s'opère, depuis 1901-1902, à la faveur de l'alliance des empereurs d'Allemagne et de Russie, un rapprochement entre ces deux États. L'Allemagne saisit l'occasion du refus de la France de signer le protocole de Saint-Pétersbourg pour présenter à la Russie la position française « sous le jour le plus défavorable²¹³ ». Berlin fait feu de sa proximité idéologique avec Saint-Pétersbourg, rappelant la « tradition constante du gouvernement impérial de rendre à ses voisins et amis la Russie, les services que celle-ci est en droit d'en attendre, et à marquer la solidarité d'intérêts entre les deux Empires au point de vue du maintien des institutions intérieures et de la lutte contre la Révolution²¹⁴ ». D'où la suggestion de l'ambassadeur de France, en conclusion de sa missive, de revoir la position de la République quant à la signature du protocole.

Le ministère des Affaires étrangères tente alors de réorienter les vues précédemment développées par le ministère de la Justice et de l'Intérieur, rappelant « l'esprit de conciliation²¹⁵ » qui avait présidé à l'accord de principe donné en 1902 et mettant en garde contre l'instrumentalisation que ferait sans aucun doute l'Allemagne de l'opposition française.

Malgré ce nouvel ordre de considérations, les ministères de l'Intérieur et de la Justice maintiennent leurs objections premières. L'Intérieur, d'ailleurs, rappelle l'étroite coopération policière entre la France et la Russie et l'action particulière de son administration sur les réfugiés russes en France, arguant que « tous les individus appartenant au parti terroriste sont [...] l'objet d'une surveillance étroite et continue qui ne s'est jamais relâchée et ne se relâchera pas dans l'avenir²¹⁶ ». Il semble, à cette occasion, y avoir une nouvelle dissonance entre les intérêts diplomatiques et les intérêts de la coopération policière, qui, s'ils peuvent se rejoindre, ne se confondent pas entièrement.

Le refus de la France de signer le protocole de Saint-Pétersbourg marque ainsi son refus d'entrer dans le jeu d'une coopération internationale multilatérale aux accents politiques indéniables, choix renforcé par l'absence de nécessité sécuritaire réelle d'y participer. C'est bien la disparition marquée de la composante « terroriste » de l'anarchisme, dans les préoccupations traduites par le protocole de Saint-Pétersbourg, qui motive le refus de la France d'y adhérer, quand bien même les facteurs diplomatiques en jeu seraient de première

²¹² MAE C Intérieur 89, Lettre de l'ambassadeur de France à Berlin, 28 juin 1904.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ AN BB18 6446, Lettre du ministère des Affaires étrangères au garde des Sceaux ministre de la Justice, 22 juillet 1904.

²¹⁶ MAE C Intérieur 89, Lettre de la direction de la Sûreté générale au ministère des Affaires étrangères, 8 octobre 1904.

importance. De plus, le protocole de Saint-Pétersbourg marque la dernière entreprise multilatérale d'entente contre le terrorisme, anarchiste et autre, avant la Première Guerre mondiale, entreprise où l'amalgame entretenu entre terrorisme et anarchisme et anarchisme et terrorisme est remplacé par un combat purement idéologique non plus uniquement contre les tenants de la propagande par le fait, mais contre tous les tenants de l'anarchisme.

Cependant, s'il y a bien un reflux de l'action terroriste en France au moment où est discuté le protocole de Saint-Pétersbourg, il demeure de courte durée. Plusieurs attentats, et tentatives d'attentat qui traduisent une véritable dimension internationalisée du terrorisme ont lieu sur le territoire français. En mai 1905, c'est « l'attentat de la rue de Rohan » dirigé contre le roi d'Espagne Alphonse XIII en visite officielle à Paris. Les années 1906-1907 voient plusieurs complots fomentés par les socialistes révolutionnaires russes de Paris, aux méthodes revendiquées comme terroristes, contre les membres de la famille impériale russe²¹⁷. Mais c'est semble-t-il par l'Espagne, en 1907, qu'une tentative de réactivation d'une entente policière multilatérale est envisagée avec la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, c'est-à-dire les États non signataires du protocole de Saint-Pétersbourg. Jules Cambon, alors ambassadeur de France à Madrid, relate avoir été approché au début de l'année 1907 par le ministre des Finances espagnol qui avait été envoyé en mission dans les capitales européennes l'année précédente « pour étudier ce que l'on pourrait faire au point de vue de la police des anarchistes ». Ce dernier en avait tiré la conviction qu'il faut saisir les gouvernements de l'Europe continentale « d'une proposition tendant à créer des liens de police plus étroits entre les divers pays », par l'établissement notamment de « correspondances régulières des chefs de service police à Paris, Londres, Rome et Madrid [...] afin que chacun d'eux fasse connaître les faits qui, n'ayant aucune importance dans une capitale peuvent en avoir beaucoup dans une autre²¹⁸ ». En somme, le gouvernement de Madrid envisagerait une adaptation des dispositions du protocole de Saint-Pétersbourg entre les dirigeants des gouvernements de l'Europe occidentale. La situation intérieure de l'Espagne, et notamment, comme nous le verrons, la situation de terreur quotidienne à Barcelone, avait bien provoqué une initiative à laquelle il n'avait pas été donné suite. La France, en effet, si elle surveille toujours à cette époque les anarchistes étrangers présents sur son sol, et grâce à ses commissariats spéciaux à la frontière²¹⁹, veille avant tout sur la situation à l'étranger et sur les étrangers sur son territoire, le plus souvent en relation avec les autorités des pays concernés.

²¹⁷ Thomas Bausardo, *Le Terrorisme international en France 1890-1914*, mémoire de Master 1 en histoire sous la direction du professeur Olivier Forcade, Université Paris-IV Sorbonne, 2009, pp. 19-50.

²¹⁸ MAE CADN Londres 473, Lettre de Jules Cambon, ambassadeur de France à Madrid pour Stephen Pichon, ministre des Affaires étrangères, 31 janvier 1907.

²¹⁹ Sur leur rôle en matière de surveillance, d'espionnage et de contre-espionnage, voir Gérald Sawicki, *Les Services de renseignement à la frontière franco-allemande (1871-1914)*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine sous la direction de M. le professeur François Roth, Université de Nancy-II, 2006, 898 p.

Au cours des années 1890, avec le point d'orgue que constitue la conférence de Rome tenue à la fin de l'année 1898, l'émergence progressive de l'échelon multilatéral, celui de la coopération politique des États contre le terrorisme sous le sceau de la lutte contre l'anarchisme a constitué dans une large mesure une tentative de réponse à une situation d'urgence perçue par la commission d'attentats. Il s'agit, dès lors, en 1898, de faire émerger un cadre de définition autant qu'un cadre d'action de la lutte contre le terrorisme qui passe avant toute autre chose par la définition d'un ennemi commun en la personne de l'« anarchiste », paradigme unificateur de l'action concertée des États. Si la conférence de Rome constitue bien un moment de cristallisation de la coopération antiterroriste, moment où la France affirme les principes policiers, administratifs, juridiques et judiciaires qui sont à l'origine, non seulement de sa propre lutte intérieure contre le terrorisme, la construction artificielle qui en est l'objet réel porte en germe les contradictions de la coopération. Sous la bannière de la lutte contre l'anarchisme entendu comme une volonté de destruction de la société, sont amenés à s'entendre une variété d'États aux systèmes politiques, policiers, juridiques et judiciaires différents que l'édiction de normes souples, les propositions finales de la conférence, devaient permettre d'harmoniser autant que permettre, notamment au niveau juridique par l'assimilation des crimes anarchistes à des crimes de droit commun, la plus large coopération possible.

Cependant, l'impulsion de la mort d'Elizabeth d'Autriche ne peut cacher, pour les autorités françaises, l'absence d'urgence des mesures préconisées, dans une large mesure déjà pratiquées depuis le début de la décennie, et surtout, commencent à émerger les ambitions divergentes d'une coopération fortement politisée. La contradiction interne à l'œuvre, rendue presque muette à Rome par la promotion d'une alliance anti-anarchiste ne peut qu'éclater au grand jour au moment où de nouveaux attentats provoquent dans les premières années du XX^e siècle, sous la double impulsion des deux Empires, des velléités de nouvelles ententes, qui apparaissent d'autant moins essentielles aux autorités françaises que ces dernières ne se croient plus concernées par les terrorismes des années précédentes, mais aussi parce qu'elles adoptent une lecture essentiellement politique de la coopération nouvellement promue. L'affirmation de l'identité républicaine comme obstacle essentiel à une entente réactionnaire, révélatrice du caractère politique et politisé donné à l'échelon multilatéral de la coopération d'alors et le refus d'une nouvelle coopération policière multilatérale ne peut cependant obscurcir la réalité de la coopération alors existante, notamment entre polices française et russe, à Paris, dans la répression des « nihilistes » et autres « socialistes-révolutionnaires ». Si

l'échelon multilatéral a été celui de la conceptualisation de la coopération, révélateur de ses caractères généraux alors à l'œuvre, le niveau bilatéral, celui de la coopération policière, mais aussi judiciaire, apparaît comme étant celui de sa réalisation effective, qui, dans une large mesure, vient compléter, voire amender l'idéal promu à la fin du siècle par les représentants français à la conférence de Rome et l'opposition manifestée à la participation au protocole de Saint-Petersbourg.

Chapitre 2 – Les coopérations policières contre le terrorisme anarchiste

En réponse à une menace internationalisée, tant dans ses logiques d'organisation que d'exécution des attentats, dans les contacts que les groupes et individus de différentes nationalités peuvent entretenir entre eux, les autorités policières, chargées du maintien de l'ordre public, se voient contraintes de coopérer, de nouer des ententes plus ou moins durables, avec plus ou moins de bonne volonté, selon des paramètres toujours particuliers. Si la conférence de Rome de 1898 consacre la centralité de l'action policière, notamment préventive, dans l'effort à mener contre le terrorisme anarchiste, sa dimension internationale, dont la coopération est l'un des registres, avait été au centre des pratiques des États pour lutter contre le terrorisme depuis au moins le début des années 1890.

Ces efforts s'intègrent à la problématique plus large de l'*international policing* étudiée par l'historien britannique Malcolm Anderson, qui a pu fixer les grands enjeux de son apparition à la fin du XIX^e siècle, en identifiant « facteurs de base [qui] créent des obstacles aux coopérations internationales de police : différentes traditions étatiques, différents niveaux de développement économique et social, conflits idéologiques et de police extérieure. Il y a aussi des obstacles légaux, politiques et psychologiques à l'amélioration des coopérations²²⁰ ».

En somme, il s'agit de déterminer les facteurs qui président, pour la France, à la naissance de ces coopérations particulières mais aussi la manière dont elles tentent de surmonter, sinon de résoudre la contradiction inhérente à l'exercice d'une souveraineté territoriale face à une menace qui échappe et se joue de ce cadre strict.

²²⁰ Malcolm Anderson, *Policing the World : Interpol and the Politics of International Cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1989, p. 12.

A) Les ressorts de l'action nationale et internationale de la police française dans la lutte contre le terrorisme anarchiste

1) Le dispositif français de lutte contre le terrorisme anarchiste à la fin du XIX^e siècle

« Armée de l'intérieur », la police, entre toutes ses tâches, est chargée de la sécurité de l'État, de la conservation du régime, de la défense du gouvernement, missions qui englobent tout à la fois la sécurité du souverain, la surveillance de tous les complots, conspirations, attentats, troubles civils. Il s'agit d'un rôle traditionnel de la police, aussi vieux que la civilisation. Cette tâche éminemment politique, mais parfaitement légitime si l'on veut bien admettre que la police est un outil de gouvernement, est connue sous l'appellation de « haute police » par opposition à la « basse police » : celles des crimes, des délits, de la prostitution²²¹.

La surveillance des anarchistes, au moment de la conférence de Rome, est une pratique déjà ancienne de la police française. Elle est assurée par un *dispositif* policier particulier, reposant sur une répartition territoriale des tâches, entre la préfecture de Police de Paris, la police spéciale des chemins de fer et, dans une moindre mesure, celle de la gendarmerie²²².

a. Les polices françaises contre le terrorisme anarchiste

La formule de Jean-Marc Berlière selon laquelle il n'y a pas en France *une* police, mais *des* polices²²³ est particulièrement féconde lorsqu'il s'agit d'évoquer son action contre l'anarchisme, et en particulier son action de police administrative, c'est-à-dire de police de renseignement, de police « politique ». L'action anti-anarchiste de la police française repose essentiellement sur un principe de territorialité, sachant par ailleurs que l'implantation des centres anarchistes en France, dans les grandes villes industrielles, favorise l'action policière plutôt que l'action gendarmique²²⁴.

Il s'agit en premier lieu de l'action de la « police des chemins de fer », créée en 1855 sous le Second Empire et conservée aux prix de nombreux débats, par les Républicains de

²²¹ Jean-Marc Berlière & René Lévy, *Histoire des polices en France de l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011, p. 261.

²²² Sur la gendarmerie et les affaires anarchistes, voire notamment Laurent Lopez, *La Guerre des polices n'a pas eu lieu : gendarmes et policiers co-acteurs de la sécurité publique sous la Troisième République 1870-1914*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, coll. « Mondes contemporains », 2014, p. 269 *sqq.*

²²³ Jean-Marc Berlière, « Ordre et sécurité. Les nouveaux corps de police de la Troisième République », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1993, vol. 39, n° 1, pp. 23-37.

²²⁴ Jean-Noël Luc et Frédéric Médard (dir.), *Histoire et dictionnaire de la gendarmerie : de la Maréchaussée à nos jours*, Paris, Jacob Duvernet – Ministère de la Défense, 2013, 538 p. Jean-Noël Luc (dir.), *Soldats de la loi : la gendarmerie au XX^e siècle*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2010, 534 p.

gouvernement arrivés au pouvoir au début des années 1880²²⁵. Installés à l'origine le long du trajet des lignes de chemin de fer, les commissariats spéciaux sont bientôt implantés dans les principales villes portuaires (à partir de 1862), mais aussi à la frontière, du fait notamment de leurs attributions en matière de contre-espionnage, qui sont renforcées par l'instruction du 1^{er} mars 1899, établie dans les suites de l'affaire Dreyfus, et qui attribue cette activité à la seule police spéciale, au détriment du 2^e bureau de l'État-Major²²⁶. Outre la surveillance des voies ferrées, la police des chemins de fer – placée sous le contrôle des préfets — voit son activité étendue à la surveillance des étrangers en 1861²²⁷. Cette activité devait devenir, à partir des années 1870, un élément essentiel dans la construction d'une première adaptation de l'action policière préventive contre le terrorisme, dans la mesure où les logiques d'actions d'un terrorisme internationalisé à la fin du XIX^e siècle s'adossent bien souvent sur les logiques des flux d'une émigration politique pour lesquels la surveillance des frontières est une tâche essentielle, sans compter celle d'une population parisienne toujours plus cosmopolite au tournant du siècle. Des commissariats spéciaux sont ainsi établis dans les chefs-lieux de préfecture, dans les villes frontalières d'importance et dans les villes jugées à risque par le pouvoir politique, notamment lorsqu'elles pouvaient accueillir une importante population ouvrière²²⁸.

Sébastien Laurent peut ainsi identifier les trois fonctions principales de cette police politique républicaine : elle est une police administrative, une police des étrangers et enfin une police de contre-espionnage²²⁹. Dans le cadre d'une construction d'une spécialisation pour la lutte contre le terrorisme, les deux premières fonctions sont avant tout sollicitées. Comme le rappelle Jean-Marc Berlière, « ce furent les attentats anarchistes qui firent sentir cette *nécessité* de développer un service qui connut, en 1893-1894, tout à la fois un accroissement important de ses effectifs, un élargissement de sa compétence territoriale et la réaffirmation de son rôle politique sous les préfets²³⁰ ». C'est en effet à la suite de la vague d'attentats des années 1892-1894 que commence véritablement à s'ériger cette spécialisation²³¹, qui ne mène cependant pas à un renouveau de l'architecture administrative de la direction de la Sûreté

²²⁵ Jean-Marc Berlière et René Lévy, *op.cit.*, pp. 264-268. Jean-Marc Berlière, *Le Monde des polices en France*, Bruxelles, Complexe, 1999, 245 p. Jean-Marc Berlière, « Du maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre ? Réflexions sur la violence », *Genèses*, 1993, vol. 12, n° 1, pp. 6-29.

²²⁶ Bertrand Warusfel, « Histoire de l'organisation du contre-espionnage français entre 1871 et 1945 », in Maurice Vaïsse (dir.), *Il n'est point de secrets que le temps ne révèle. Études sur l'histoire du renseignement*, Centre d'Études d'Histoire de la Défense, Éditions Lavauzelle, 1998, p. 99 *sqq.*

²²⁷ Jean-Marc Berlière et René Lévy, *op.cit.*, p. 269.

²²⁸ Marcel Le Clère, « La police politique sous la III^e République », in Jacques Aubert *et al.*, *L'État et sa police en France 1789-1914*, Genève, Droz, 1979, p. 104.

²²⁹ Sébastien Laurent, *Politiques de l'ombre. État, renseignement et surveillance en France*, Paris, Fayard, 2009, p. 262-263.

²³⁰ Jean-Marc Berlière et René Lévy, *op.cit.*, p. 270.

²³¹ Marie-Josèphe Dhavernas, « La surveillance des anarchistes individualistes (1880-1914), in *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX^e siècle*, Société d'Histoire de la Révolution de 1848 et des Révolutions du XIX^e siècle, Paris, Créaphis, 1987, pp. 347-360.

générale du ministère de l'Intérieur qui a autorité sur les commissariats spéciaux. Il faut attendre 1907 et la création des Brigades de police mobile par Clemenceau pour que soient créés au sein du ministère de l'Intérieur un contrôle général des services de police judiciaire et un contrôle général des services de police administrative²³² qui rationalisent la séparation entre les deux types de polices, administrative et judiciaire. Le décret du 23 février 1911 crée enfin la « brigade des renseignements généraux » qui a pour attributions « les enquêtes administratives à caractère particulièrement urgent et confidentiel réclamées par le ministre de l'Intérieur ou demandées par les autres départements ministériels [...] l'exécution des mesures de sûreté générale à l'occasion des déplacements de M. le président de la République, des membres du gouvernement et des visites officielles des souverains étrangers [...] et exerce une surveillance permanente sur les groupements susceptibles de porter atteinte à nos institutions et procède à cet égard à l'examen et au contrôle minutieux des renseignements de toute nature qui peuvent [lui] parvenir²³³ ». Enfin, au sein de la direction de la Sûreté générale, le 4^e Bureau est plus particulièrement chargé de la centralisation des informations sur les affaires anarchistes, tant français qu'étrangers et constitue de fait l'un « cœurs » administratifs de la lutte contre leurs manifestations terroristes²³⁴.

La surveillance des anarchistes, français et étrangers, est d'autre part réalisée par la préfecture de Police de Paris, dont le ressort théorique est le département de la Seine, qui englobe la capitale française et la « petite couronne ». Si, avec la police des chemins de fer, elle demeure sous l'autorité de la direction de la Sûreté générale, ces deux polices sont inégalement dotées en moyens et en hommes. La préfecture de Police de Paris s'affirme ainsi comme la principale force de police de France, un « État dans l'État » pour certains. Sa fonction de « police politique » est assurée à partir de 1894 par la direction générale des recherches qui prend en charge la surveillance des anarchistes français et étrangers, et transformée en 1913 en une direction des Renseignements généraux et des jeux.

Au-delà des structures qui s'adaptent progressivement au traitement de plus en plus important de l'information « politique » à laquelle participe la lutte contre l'anarchisme et ses manifestations terroristes, l'intérêt de plus en plus marqué de l'autorité policière pour ces

²³² AN F7 12847, Note sur l'organisation des services actifs de la direction de la Sûreté générale, non datée.

²³³ AN F7 13043, Note du 1^{er} bureau de la direction de la Sûreté générale sur la réorganisation des services de la Sûreté, 30 août 1912.

²³⁴ Jean-Marc Berlière et René Lévy, *op.cit.*, p. 273. Jean-Marc Berlière évoque ainsi le fait que « leur personnel et leurs cadres constituent un rouage méconnu du fonctionnement quotidien de l'État républicain. C'est là que s'élaborent les plans et les mesures de maintien de l'ordre et de surveillance bureaucratique pour faire face aux grèves, manifestations, tentatives de subversion de l'ordre public qu'elles qu'en soient les origines. C'est là que sont rédigés les rapports publics, les prospectives, les notes ou les fiches, les synthèses transmises au pouvoir politique. Là aussi que sont évalués, analysés, triés, appréciés, recoupés, comparés, conservés les synthèses mensuelles des préfets et les rapports quotidiens des commissaires spéciaux [...]. C'est de là encore que partent les dépêches et télégrammes chiffrés comportant les instructions officielles ou confidentielles adressées aux préfets, les demandes de renseignement ».

affaires se traduit par la croissance importante du nombre de circulaires adressées à l'autorité préfectorale ainsi qu'aux commissariats spéciaux à partir de l'année 1894. Entre le 16 novembre 1893 et le 16 juin 1913, une soixantaine de circulaires sont ainsi émises par la direction de la Sûreté générale concernant la surveillance des activités anarchistes, dont 32²³⁵ pour la seule année 1894.

b. Élaboration de l'information contre l'anarchisme : logiques nationales et internationales

Comme le rappelle Marie-Josèphe Dhavernas, les logiques de recueil de l'information sur les menées anarchistes ne s'affirment réellement qu'après la crise des années 1892-1894. L'échec de la logique préventive d'un modèle de police « à la Fouché » semble alors patent, du fait de la multiplication des attentats individuels, autant, d'ailleurs que celui de la logique répressive mise en place par les différentes « lois scélérates » adoptées en 1893 et 1894. Ainsi, « il faudra donc adopter une stratégie particulière » et Marie Josèphe Dhavernas de préciser que « la préfecture va tenter avec un succès certain, de procéder à un fichage systématique et généralisé du milieu concerné²³⁶, ainsi qu'à sa démoralisation par une surveillance constante, en partie secrète, en partie ouverte [...] Il s'agit donc de mettre en place un réseau d'information aussi dense que possible²³⁷ ». Cette activité n'est pas propre à la préfecture, mais concerne aussi l'activité des commissaires et inspecteurs spéciaux de la police des chemins de fer disséminés sur le territoire français ainsi que de la gendarmerie²³⁸. Elle se trouve impulsée par l'émission, nous l'avons dit, d'un grand nombre de circulaires par le 4^e bureau de la direction de la Sûreté générale²³⁹.

²³⁵ AN 19940500 article 58, « Circulaires du ministère de l'Intérieur relatives à la lutte contre le mouvement anarchiste (1893-1919) ».

²³⁶ Sur la mise en forme de cette information voir Nathalie Bayon, « Personnels et services de surveillance de la préfecture de Police: de la constitution des dossiers de surveillance à la mise en forme du politique (1870-1900) », *Cultures & Conflits*, 2004, n° 53, pp. 83-98.

²³⁷ Marie-Josèphe Dhavernas, *art.cit.*, pp. 348-349.

²³⁸ AN 19940500 article 58, voir notamment la circulaire du 1^{er} février 1894 relative au rôle de la gendarmerie en ce qui concerne la surveillance des anarchistes et l'instruction de mars 1894 du ministère de la Guerre sur la transmission rapide des signalements des anarchistes par la gendarmerie.

²³⁹ Sur les mesures de surveillance à adopter, voir AN 19940500 article 58, Circulaire n°17707 du 16 novembre 1893 demandant la liste et les notices individuelles des anarchistes (augmentée de deux circulaires des 17 novembre 1893 et 6 janvier 1894 transmettant les modèles des listes et des notices), les circulaires des 5, 10, 11 et 21 décembre 1893 recommandant aux préfets de surveiller les allées et venues des anarchistes et de signaler leurs déplacements, celle du 13 décembre 1893 demandant aux préfets de fournir à la Sûreté générale un rapport sur l'organisation du parti anarchiste dans leur département. Pour la synthèse de l'information, les services de la gendarmerie sont par ailleurs sollicités par le ministère de l'Intérieur. Une circulaire émanant du 4^e bureau de la direction de la Sûreté générale du 21 décembre 1893 pour les préfets intègre l'arme à l'effort de la police spéciale et prescrit que les anarchistes doivent faire l'objet d'une surveillance « rigoureuse et continue » et que « pour atteindre ce but, [...] il est nécessaire de communiquer au commandant de la compagnie de gendarmerie, aux commissaires spéciaux et aux commissaires de police de votre département la liste des individus suspects [...] et que dans toutes les circonstances où le concours de la gendarmerie pourra être utile

La circulaire du 5 juillet 1894 sur « les mesures à prendre pour la surveillance des anarchistes : investigations continues, visites fréquentes et répétées à leur domicile [...] » peut ainsi instruire que « tous les agents qui ne seront pas à la hauteur de leur devoir seront révoqués ». La surveillance ainsi exercée porte non seulement sur les milieux anarchistes français, mais aussi sur les milieux étrangers « à risque », principalement russes et espagnols²⁴⁰.

Il s'agit de percer à jour, d'apprendre à connaître ces milieux pour pouvoir s'enquérir de leurs intentions potentiellement terroristes, contre le gouvernement français, ou contre le gouvernement qu'ils ont pu fuir et qui se traduit par une attention portée sur leurs déplacements, en France et à l'étranger. Une circulaire du 12 janvier 1898 au préfet de police et aux préfets des départements français relate la constatation effectuée par les services de l'Inspection que « dans certains départements, le télégramme signalant les déplacements d'anarchistes aux préfets et aux sous-préfets des départements voisins ne sont pas toujours adressé en même temps aux commissaires spéciaux et aux commissaires de police²⁴¹ »

Si les polices françaises agissent sur un ressort territorial précis, elles mettent en œuvre dans le cadre du recueil de renseignement propre à leurs missions de surveillance, un ensemble de pratiques qui permettent de dépasser cette limitation inhérente à leur action. Cette dissociation entre le ressort territorial théorique et les logiques de l'information et du renseignement sur les activités anarchistes est à la fois l'œuvre de la préfecture de Police de Paris et celle des commissaires spéciaux, notamment ceux postés aux frontières. Dans ses *Souvenirs d'un préfet de police*, Louis Andrieux préfet de police entre 1879 et 1881, illustre de manière paradigmatique cette logique d'information spécifique, qu'il justifie et légitime par les besoins de renseignement de l'État :

La juridiction du préfet de police est limitée au département de la Seine et à quelques communes de Seine et Oise ; mais la mission qui lui incombe de renseigner le gouvernement sur toutes choses l'oblige à étendre ses recherches bien au-delà du territoire dans les limites duquel la loi enferme son autorité. [...] Il est fort délicat pour un ministre des Affaires étrangères d'exercer, par des intermédiaires non accrédités, une surveillance occulte ; il risque de froisser des susceptibilités, de faire naître des difficultés, de donner lieu à des réclamations. L'action du préfet de police ne présente pas les mêmes inconvénients : outre qu'elle est censée n'avoir pour objet que des recherches intéressant la sûreté intérieure, elle peut toujours être désavouée quand elle se laisse surprendre²⁴².

vous ne devrez pas hésiter [...] à le réclamer [...] et inviter le commandant de la compagnie de gendarmerie de votre département les instructions nécessaires à ces brigades » (cf. AN F7 12511, Circulaire du 4^e bureau de la direction Sûreté générale du ministère de l'Intérieur pour les préfets, 21 décembre 1893).

²⁴⁰ Thomas Bausardo, *op.cit.*, pp. 54-88.

²⁴¹ AN 19940500 article 58, Circulaire de la 4^e section de la direction de la Sûreté générale pour les préfets, 12 janvier 1898.

²⁴² Louis Andrieux, *Souvenirs d'un préfet de police. Volume I*, Paris, J. Rouff, 1885, p. 173.

Et l'ancien préfet de conclure : « J'ai eu des agents dans toutes les capitales d'Europe et j'ai pu donner au gouvernement des renseignements dont il a parfois reconnu l'intérêt²⁴³ ». Si l'utilisation de ces « agents » à l'étranger semble recouvrir une variété de missions, concernant la surveillance des anarchistes, il semble que la mission de « diplomate occulte » qu'Andrieux affirme avoir assumée au nom du gouvernement plus que par ambition personnelle, a pu être poursuivie par ses successeurs. En regard de la surveillance des anarchistes français, durant les années 1894-1896, ce sont des « agents » nommés « Lapeyre », « Jarvis », « Jackson », « Satins », « Cottance », « Eureka » et « Léon » qui transmettent à la brigade des recherches de la préfecture les informations au sujet des anarchistes français exilés à Londres²⁴⁴ et des opérations menées contre eux par la police britannique²⁴⁵.

Mais cette logique d'information extérieure n'est pas le propre de la préfecture de Police de Paris, elle est aussi l'une des caractéristiques de la mission de renseignement des hommes de la police spéciale, et ce depuis le début des années 1880. Le commissariat spécial d'Annemasse, à la frontière franco-suisse, s'affirme à partir de cette date comme un poste d'observation privilégié du développement de l'anarchisme en Suisse, mais aussi de l'émigration révolutionnaire russe notamment des « nihilistes » poseurs de bombes, assassins du tsar Alexandre II, et, dans une moindre mesure des anarchistes français réfugiés dans la Confédération²⁴⁶. Il est secondé dans cette tâche, sur un mode mineur, par le commissaire spécial de Bellegarde, qui peut transmettre à partir de la seconde moitié des années 1880, à la Sûreté générale, des rapports sur la situation en Suisse, et notamment sur l'action qu'y mène la police russe²⁴⁷. Cette surveillance extérieure, qui devient progressivement une surveillance des déplacements des « anarchistes » français et étrangers à la frontière fait d'ailleurs l'objet d'une attention particulière comme en témoigne le grand nombre de circulaires émises par la Sûreté générale sur la question. La circulaire du 2 juillet 1894 incite les commissariats spéciaux à la frontière franco-suisse à communiquer tout renseignement concernant les passages à la frontière, notamment ceux des anarchistes expulsés « qui tenteraient de pénétrer

²⁴³ *Ibid.*, p. 174.

²⁴⁴ Surveillance qui d'ailleurs est déjà ancienne concernant les opposants politiques, voir Sylvie Aprile, « L'espion, frère du proscrit. Regards croisés sur la surveillance politique des exilés sous le second Empire », *Cultures & Conflits*, 2004, n° 53, pp. 9-23 et P. Martinez, « A Police Spy and the Exiled Communards, 1871-1873 », *English Historical Review*, 1982, pp. 99-112.

²⁴⁵ Archives de la préfecture de Police de Paris (APP) BA 1509, « Anarchistes à l'étranger jusqu'en 1909, notamment Angleterre (1894 ; 1895-1897) ».

²⁴⁶ Voir la recension des rapports que fait Michel Lesure dans son article « Les mouvements révolutionnaires russes de 1882 à 1910 d'après les fonds F7 des Archives Nationales », *Cahiers du Monde Russe*, 1965, vol. 6, n°2, p. 279-326.

²⁴⁷ AN F7 12521, Rapport du commissaire spécial de Bellegarde pour la direction de la Sûreté générale, 17 avril 1887. Le rapport commence par ces lignes : « Voici quelques renseignements destinés à compléter en partie mon rapport en date du 10 avril courant concernant les nihilistes et les agents secrets que le gouvernement russe entretient en Suisse ».

en France ». La circulaire du 10 juillet 1894 aux préfets à Besançon, Bourg, Lons-le-Saunier, Annecy et Belfort les invite « à envoyer d'urgence un rapport aussi documenté que possible sur les centres anarchistes en Suisse, sur les relations qui existent entre eux et les anarchistes français et avec les dangers qu'elle présente au point de vue de la sécurité en France²⁴⁸ ».

c. Les Affaires étrangères : information et coordination de l'action internationale contre le terrorisme anarchiste

Comme le mentionne le préfet Andrieux, l'œuvre d'information extérieure est traditionnellement celle des Affaires étrangères ; Sébastien Laurent évoque d'ailleurs la construction historique d'un « monopole des diplomates au-delà des frontières » qui se trouve concurrencé par l'irruption de l'action de l'espionnage et de l'organisation du renseignement militaire français²⁴⁹. Pour autant, au-delà des mouchards de la préfecture de police et des sources des commissaires spéciaux aux frontières, ambassadeurs et consuls de France suivent aussi avec attention les développements de l'anarchisme et de ses manifestations terroristes.

Par ailleurs, les Affaires étrangères jouent un rôle essentiel dans la circulation internationale de l'information policière et judiciaire dans la mesure où elles demeurent l'interlocuteur essentiel pour tout ce qui a trait aux échanges entre polices, et plus largement tout ce qui a trait aux ressorts de l'action policière internationale à la fin du XIX^e siècle. Les propositions de la conférence de Rome avaient pu viser à une autonomisation des communications policières de cette tutelle administrative, qui demeure, malgré le développement des contacts de plus en plus directs au début du XX^e siècle, la norme de ces relations internationales. Mais l'internationalisation de la répression de l'anarchisme ajoute un troisième rôle, technique, mais non moins essentiel au Quai d'Orsay, à travers sa sous-direction du contentieux, celui de coordinateur des actions internationales de l'État au sein du processus à l'œuvre. Il apparaît, comme en témoigne une série archivistique d'une richesse considérable et non encore explorée, que cette sous-direction joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre des coopérations internationales, en s'en affirmant la cheville ouvrière de ses dimensions juridiques, sa mission « naturelle », mais aussi de ses dimensions proprement policières. Le ministère des Affaires étrangères, s'affirme ainsi comme un acteur à part entière des coopérations policières internationales dans toutes leurs dimensions.

²⁴⁸ AN 19940500 article 58, Circulaire du ministère de l'Intérieur pour les préfets de Besançon, Bourg, Lons-le-Saunier, Annecy et Belfort, 10 juillet 1894.

²⁴⁹ Sébastien Laurent, *op.cit.*, pp. 59-70 et 163-209.

2) Les spécialisations internationales de l'appareil policier français

a. La protection des personnalités

L'une des premières spécialisations de la coopération policière internationale contre le terrorisme anarchiste concerne la protection des personnalités officielles. Cibles désignées des anarchistes durant toute la période, les membres des monarchies européennes autant que les tenants du pouvoir politique, tant du fait de leur caractère symbolique qu'en tant que représentants d'un pouvoir honni à abattre, font l'objet d'une attention particulière. D'une part, il s'agit de renforcer les logiques de protection policière interne, par la mise sur pied de forces dédiées, comme en Grande-Bretagne²⁵⁰. D'autre part, l'enjeu est de développer une logique de coopération internationale, lors du déplacement de ces hautes personnalités. Dès la fin du XIX^e siècle, selon un schéma qui ne varie guère, et de manière plus coutumière que réglementée²⁵¹ la protection des personnalités officielles en déplacement repose sur la mise en place d'un service d'ordre aux fins d'exercer une protection rapprochée, ainsi que sur la mise en place de contacts en matière de renseignement en amont de la visite afin de parer aux menaces potentielles.

À l'occasion du voyage du président Loubet en Italie au printemps 1904, les polices française et italienne s'entendent quelques semaines auparavant pour assurer sa sécurité lors de son trajet en train. Des notes sont échangées sur les anarchistes potentiellement dangereux et il est prévu un détachement d'agents de la Sûreté générale, six à Rome, deux à Naples²⁵². Une entente de circonstance est par ailleurs nouée entre le commissaire spécial de Nice et le délégué de la police italienne posté à Vintimille, ainsi qu'avec le consul général d'Italie à Nice²⁵³. Du côté français, le commissaire spécial de Nice, assisté du commissaire spécial de Menton est en charge de la surveillance des déplacements des anarchistes français et italiens, en coordination avec les commissaires de police de Cannes, Vallauris, Grèce, et Antibes, afin d'établir « une surveillance très active autour de leur circonscription²⁵⁴ ». Cette surveillance est destinée à s'étendre jusqu'à la frontière espagnole grâce à l'assistance du commissaire

²⁵⁰ Richard Bach Jensen, « The International Campaign Against Anarchist Terrorism, 1880–1930s », *art.cit.*, pp. 89-109.

²⁵¹ Il faut en effet attendre l'attentat du 9 octobre 1934 qui coûte la vie au roi de Yougoslavie et au ministre français des Affaires étrangères pour que soit dressée le 1^{er} mars 1935 une instruction interministérielle officielle relative aux voyages officiels codifiant réglementairement les procédures à adopter relativement à la protection des hautes personnalités.

²⁵² AN F7 12825, Lettre du ministre de l'Intérieur pour le directeur Generale della Publica Securizza à Rome, 12 avril 1904. À Rome sont envoyés MM. Dupin de Lafforcade et Franceschini, inspecteurs spéciaux, accompagnés des agents Olivi, Miniconi, Biaggi et Coulon et à Naples sont envoyés le commissaire spécial Anschwanden et l'agent Findori.

²⁵³ AN F7 12825, Rapport du commissaire spécial de Nice au directeur de la Sûreté générale, 14 avril 1904.

²⁵⁴ *Ibid.*

spécial de Cerbère, assisté de brigades de gendarmerie locales²⁵⁵. Enfin, lors de la préparation du voyage, la Sûreté générale adresse un certain nombre de demandes de renseignements au sujet d'anarchistes italiens suspectés de vouloir attenter à la vie du président français.

Si le succès de telles ententes *ad hoc* peut se mesurer au fait que la personne protégée n'est pas la victime d'un attentat lors de son déplacement, il peut aussi se juger à l'aune des capacités des États à coopérer pour assurer pleinement leur mission. À titre d'exemple l'entente entre autorités françaises et espagnoles est loin d'être optimale lors de la visite du président Loubet en Espagne en octobre 1905.

Cette visite, la première d'un président de la Troisième République dans la péninsule ibérique, intervient quelques mois seulement après l'attentat de la rue de Rohan, du 31 mai 1905 qui faillit coûter la vie au président français et au jeune roi espagnol Alphonse XIII. Le commissaire spécial Bonnacarrère, détaché à Barcelone, fait pour l'occasion le voyage vers Madrid. Il est chargé de l'établissement d'un service d'ordre et d'information pour assurer la protection du président français. Dès le début du mois d'août 1905, au moment où il est informé de la visite présidentielle, Bonnacarrère fait état de rumeurs persistantes d'attentats qui l'inquiètent tout particulièrement dans la mesure où « la venue d'un autre chef d'État dont ils [les anarchistes] ne sauraient admettre la visite auprès d'un gouvernement abhorré, les incite à préparer contre Alphonse XIII et son hôte des complots qu'ils ne se seraient pas la peine d'ourdir contre le premier²⁵⁶ ». Ces craintes sont renforcées par diverses notes blanches rédigées au mois d'août à l'intention du directeur de la Sûreté générale, dont l'une indique que « les nouvelles reçues d'Espagne par les anarchistes espagnols me permettent de vous prévenir dès maintenant que le voyage de M. Loubet en Espagne s'annonce plutôt mal : les anarchistes d'Espagne, particulièrement ceux qui habitent des deux côtés de la frontière, sont disposés à faire quelque chose²⁵⁷ ». D'autres font encore mention d'une agitation intense dans les milieux espagnols parisiens ainsi que dans le Midi²⁵⁸. Tout cela alors même que l'enquête sur l'attentat de la rue de Rohan suit son cours et voit la mise en cause de figures influentes de l'anarchisme espagnol à Paris, tel l'anarchiste Charles Malato et l'Espagnol Pedro Vallina.

En réalité, le principal obstacle qui se dresse devant l'accomplissement de la mission de Bonnacarrère est l'incapacité, selon lui, de la police espagnole d'assurer de manière efficace la protection non seulement du président français, mais aussi de son propre roi. « La police espagnole, indique Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, vous savez

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ AN F7 12825, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 1^{er} août 1905.

/ « La surveillance des anarchistes et le voyage du Président en Espagne ».

²⁵⁷ AN F7 12825, Note blanche, 9 août 1905.

²⁵⁸ AN F7 12825, Note blanche, 19 août 1905.

combien peu il faut compter sur elle²⁵⁹ ». C'est enfin Bonnacarrère lui-même qui est chargé de sélectionner les policiers espagnols pour l'établissement du service d'ordre à Madrid et Barcelone. Cependant, le constat du commissaire français quelques jours avant l'arrivée de Loubet est particulièrement sombre : « il nous faudra donc à Madrid, outre les services d'ordre, un excellent service d'information ; or, j'ai le regret de vous déclarer que je n'ose pas compter absolument sur les la police de Madrid²⁶⁰ ». Enfin, la surveillance à la frontière est renforcée, des consignes sont données pour une action plus ferme des services douaniers dans l'examen des paquets transitant entre la France et l'Espagne, pour une plus grande vigilance dans la surveillance des personnes suspectes et des contacts suivis dans le même esprit avec leurs homologues espagnols, fortement encouragés²⁶¹.

Pour autant, le voyage de Loubet se déroule sans anicroche. Les indicateurs de Bonnacarrère lui relatent que la situation s'est soudainement apaisée²⁶², impression renforcée par l'appréciation des autorités espagnoles²⁶³ avec qui il doit, malgré son peu de confiance, coordonner son action. Pour autant, l'attention du commissaire français demeure soutenue et les correspondances à destination de la Sûreté générale, continuent, parfois même plusieurs fois par jour, et font état d'une situation fluctuante, mais sous contrôle. Bonnacarrère s'attribue d'ailleurs le principal mérite de l'issue heureuse du voyage présidentiel :

Vous dirai-je maintenant quelques mots sur le service d'ordre et le service de surveillance organisés à Madrid ? Le service d'ordre a été assez bon ; le service de surveillance, très défectueux au contraire, et je puis, sans forfanterie, prétendre que nous étions, mes agents et moi, ainsi que M. Marsal et les siens, les seuls à assurer celui-ci. Mais les anarchistes croyaient évidemment à un luxe extraordinaire de mesures, à la présence à Madrid de policiers de tous les pays, et cela peut bien avoir contribué à empêcher de se rendre à la capitale espagnole dans la crainte d'arrestations en masse²⁶⁴.

La protection des personnalités s'affirme ainsi durant la période non seulement comme une opportunité réelle de coopération avec les polices étrangères, tout en mettant à jour les limites, mais aussi comme une forme de spécialisation en réaction aux caractères particuliers d'une menace avant tout dirigée contre des cibles identifiables et qui par conséquent peuvent être protégées.

²⁵⁹ AN F7 12825, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 1^{er} août 1905 / « La surveillance des anarchistes et le voyage du président en Espagne ».

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ AN F7 12825, Rapport du commissaire spécial de Cerbère au directeur de la Sûreté générale, 15 octobre 1905.

²⁶² AN F7 12825, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 16 octobre 1905 / « Les anarchistes et le voyage présidentiel ».

²⁶³ AN F7 12825, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 14 octobre 1905.

²⁶⁴ AN F7 12825, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 29 octobre 1905.

b. Des ententes policières au service des politiques d'expulsion

L'expulsion des anarchistes étrangers est l'une des solutions privilégiées par les États pour lutter contre les individus jugés comme dangereux. S'il s'agit d'une mesure administrative par excellence, c'est-à-dire, en France, prise par le ministère de l'Intérieur, elle est, du fait de la menace et des contraintes d'une bonne entente avec les États voisins, un enjeu *mixte*, tant juridique que policier. C'est cette seconde dimension que nous souhaiterions à présent explorer, car elle dévoile un pan méconnu des coopérations policières internationales auxquelles la France est partie à la fin du XIX^e siècle.

L'expulsion a non seulement trait au principe cardinal de la surveillance des anarchistes, mais aussi de leur identification, et, partant, de leur fichage et de la constitution de « bases de données » policières dont la vocation, au moins dans les vœux formulés à Rome, était d'être partagées. Il s'agit ainsi de surveiller les anarchistes, mais de rendre leur surveillance possible au-delà des frontières. Pour cela, l'autorité étrangère devait être en mesure de reconnaître le suspect, à la fois par un signalement précis, mais aussi grâce à la transmission de renseignements intéressant le lieu où il se trouve et le lieu où il se trouverait. C'est à partir de 1892 que des ententes informelles naissent entre les autorités françaises et étrangères, alors que la faculté d'expulsion est largement utilisée par les États comme expédient pour traiter de la criminalité anarchiste.

En France, l'expulsion est régie par la loi du 3 décembre 1849 sur la nationalité, qui dans son Titre V, article 7 dispose que « le ministre de l'Intérieur pourra par mesure de police enjoindre à tout étranger voyageant ou résidant en France de sortir immédiatement du territoire français et le fera conduire à la frontière ». Acte de police administrative, souverain, par excellence, l'expulsion, par principe, ne fait pas l'objet d'entente avec d'autres États. Telle que la définit le juriste de l'entre-deux-guerres Egidio Reale, la faculté d'expulsion est « un attribut de la souveraineté que chaque État revendique comme une prérogative essentielle à son indépendance, à sa sécurité, à sa prospérité est une prérogative qu'aucun État ne saurait abdiquer, soit volontairement, soit sous la contrainte d'une autre personne²⁶⁵ ». Mais la situation des déplacements anarchistes et des politiques alors mises en œuvre par les États pour lutter contre leur criminalité font qu'émerge une conscience commune que cet acte de souveraineté peut être, à certaines conditions, « partagé », et que l'absolue souveraineté peut plier face à la nécessité de sécurité.

La mise en place par la France d'une véritable pratique visant à la communication des renseignements pertinents contre les anarchistes expulsés naît de récriminations formulées par le gouvernement belge au mois d'avril 1892. À cette date, comme le rappelle le ministère de

²⁶⁵ Egidio Reale, *op.cit.*, p. 556.

l'Intérieur, communication est déjà en principe faite à l'autorité étrangère intéressée des informations relatives aux expulsions, notamment du point de la frontière concerné, quoique la documentation à notre disposition ne nous permette pas de vérifier cette assertion. Les tensions avec la Belgique naissent du fait que la France y aurait expulsé des anarchistes non belges, contrairement aux usages internationaux et malgré les instructions données par le ministère de l'Intérieur²⁶⁶. Afin de prévenir le renouvellement de cette situation, la Belgique propose alors d'établir une entente avec la France. Si le principe en est rapidement agréé dans ses versants policiers et administratifs, des obstacles juridiques se dressent. En effet, saisi de la question, le juriconsulte du ministère des Affaires étrangères indique que « la démarche du gouvernement belge est fort grave en ce qu'elle tend à changer entièrement le caractère de l'expulsion et à en faire quelque chose de très analogue : l'extradition²⁶⁷ ». La direction politique du Quai d'Orsay avait par ailleurs elle-même pointé les « graves inconvénients²⁶⁸ » que présentait la demande belge.

Malgré cette opposition, quelques semaines plus tard, une lettre adressée par le directeur des affaires politiques du ministère des Affaires étrangères, Nisard, à l'ambassadeur de France à Madrid, Roustan, au printemps 1892, alors que l'Espagne multiplie les expulsions « sauvages » d'anarchistes français et étrangers par la frontière pyrénéenne, montre que la question a été saisie à bras le corps par le gouvernement français et qu'une position précise a été définie :

La question des anarchistes étrangers a été récemment l'objet d'un examen spécial de la part des départements ministériels compétents notamment du ministre de la Justice. Il s'agissait plus particulièrement des conditions dans lesquelles les expulsés doivent être déposés à la frontière et de la façon dont chaque pays pourrait s'assurer les moyens de surveillance des nationaux qui sont ainsi renvoyés dans son territoire. On a constaté qu'il y aurait des inconvénients à traiter de la question d'une manière générale et à user de communications officielles ayant, à un degré quelconque, l'apparence d'arrangements en forme. C'est une affaire d'espèces qu'il paraît possible et préférable de laisser aux administrations intéressées le soin de suivre officieusement sans que les gouvernements aient à intervenir, et en évitant bien entendu ce qui pourrait constituer une extradition déguisée. Aussi le ministre désire-t-il que vous usiez de la plus grande réserve et le mieux sera de vous abstenir de toute communication écrite en pareille matière²⁶⁹.

²⁶⁶ MAE Contentieux 798, Lettre de la direction de la Sûreté générale au ministère des Affaires étrangères, 16 avril 1892.

²⁶⁷ MAE Contentieux 798, Note de M. Louis Renault, juriconsulte du ministère des Affaires étrangères, 20 avril 1892.

²⁶⁸ AN BB18 6462, Lettre du ministre des Affaires étrangères au garde des Sceaux, 22 avril 1892.

²⁶⁹ MAE Contentieux 798, Lettre privée du directeur des affaires politiques du ministère des Affaires étrangères pour l'ambassadeur de France à Madrid, 3 mai 1892.

Les grandes lignes du dispositif ainsi établi sont affinées tout au long des années 1892 et 1893 et concernent principalement les relations de la France avec la Suisse, la Belgique²⁷⁰, et l'Espagne²⁷¹. En janvier 1894, le ministère de l'Intérieur, dans une longue missive adressée au président du Conseil Casimir Périer, qui est également ministre des Affaires étrangères, peut-il dresser un premier bilan des mesures mises en place et les attentes de la France en la matière, allant jusqu'à exprimer le souhait de voir s'étendre une telle entente :

Monsieur le président du Conseil et cher Collègue,

Vous m'avez fait l'honneur de me signaler l'intérêt que vous attachez à ce que, préalablement à toute expulsion, avis en soit donné à votre Département afin de vous mettre en mesure de prévenir officieusement le représentant de la Puissance de laquelle relève l'individu expulsé. Dans tous les cas qui peuvent intéresser nos relations internationales, je ne manque jamais de [...] vous faire connaître mes intentions de façon à vous permettre de me faire part des observations que vous pourriez avoir à formuler. Je procède notamment ainsi pour les expulsions prises pour motifs politiques, et généralement pour toutes celles qui sont prononcées contre une personne ayant une certaine notoriété.

En ce qui concerne les individus signalés comme anarchistes et ceux dont les agissements sont de nature à compromettre la sécurité publique, cette procédure ne serait pas sans inconvénient, en raison du caractère d'urgence que présentent les expulsions de cette catégorie d'étrangers. D'autre part, les individus dont il s'agit sont, en général, peu recommandables et il n'est pas à craindre que la mesure prise contre eux puisse jamais soulever quelque réclamation. Mais, comme nos relations de bon voisinage avec les puissances limitrophes nous font un devoir de ne pas laisser ces expulsés purement et simplement passer la frontière sans les signaler aux autorités des pays dans lesquels ils se rendent, j'ai toujours soin de vous aviser de la mesure prise contre eux au moment même où j'adresse aux fins de notification l'ampliation de mon arrêté au préfet chargé d'en assurer l'exécution. Enfin chaque fois qu'un étranger est transféré par le service des voitures cellulaires, avis vous en est transmis du jour d'arrivée de cet expulsé à la frontière et du point par lequel il doit sortir de France.

J'ajoute que j'ai donné aux préfets des départements frontière des instructions leur prescrivant de vous aviser directement par le télégraphe, en même temps que moi-même, des expulsions de cette catégorie qu'ils peuvent être amenés à prononcer en cas d'urgence, conformément aux dispositions de la loi du trois décembre 1849.

Il y a là un ensemble de mesures qui me paraît de nature à donner complète satisfaction à l'intérêt que vous m'avez signalé.

Je ne verrais que des avantages à ce que, à titre de réciprocité, les puissances voisines agissent de même à notre égard et nous donnassent les mêmes indications avant l'arrivée en France de deux de nos compatriotes qui seraient expulsés de leur territoire en raison de leurs agissements anarchiques²⁷².

En somme, la solution trouvée par le gouvernement français est de régler le problème de doctrine soulevé par le jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères par la mise en place d'une procédure strictement administrative qui retire des mains du gouvernement

²⁷⁰ Voir les dépêches contenues en MAE Contentieux 802, consacrées à l'année 1894.

²⁷¹ *Idem*, MAE Contentieux 803, aussi consacré à l'année 1894.

²⁷² MAE Contentieux 800, Lettre du ministère de l'Intérieur au président du Conseil/ ministre des Affaires étrangères, 16 janvier 1894.

français toute responsabilité en cas de manquement à la doctrine de l'« extradition déguisée ». Comme le montre la lettre du ministre de l'Intérieur du 16 janvier, ce sont bien les impératifs diplomatiques, de « bon voisinage » qui priment sur le risque de contentieux²⁷³. Pour autant, la forme prise par ces ententes bilatérales, verbales et officieuses semble être le reflet de la conscience des contradictions à l'œuvre dans la politique dessinée, et jette une autre lumière sur les prises de position véhémentes des représentants français lors de la conférence de Rome, et dans les discussions autour de la négociation du protocole de Saint-Pétersbourg dans les années qui suivent.

Au début de l'année 1894, La France se dote donc d'un dispositif administratif et policier propre à régler la question de l'expulsion, qui intéresse non seulement l'autorité policière, mais aussi les préfets de France, qui peuvent communiquer directement avec le ministère des Affaires étrangères dont la sous-direction du contentieux centralise et relaie les décisions d'expulsion comprenant les informations nécessaires, de manière à ce que les ententes formées avec les États limitrophes de la France puissent fonctionner de manière optimale. La lourdeur du procédé est le résultat d'un compromis interministériel. En effet, il semble que, dans un premier temps, les autorités policières semblaient pouvoir, en cette matière particulière, communiquer directement entre elles, et une entente directe avait été mise en place aux frontières espagnole et italienne²⁷⁴. Mais du fait des compétences différentes des polices frontalières, la solution favorisée fut celle d'une intermédiation des Affaires étrangères par le biais de sa sous-direction du contentieux, pour la centralisation et la ventilation des informations à destination des gouvernements étrangers. Une note du ministère des Affaires étrangères précise qu'« il a été décidé que le cabinet du ministre notifierait verbalement aux ambassades ou légations étrangères, à Paris d'abord, les expulsions puis la date de la conduite à la frontière de leurs ressortissants. La sous-direction du contentieux se borne à aviser, dans la forme primitive nos ambassadeurs et ministres de ces mesures d'expulsion²⁷⁵ ».

Enfin, la mise en place de ces ententes et la pratique extensive des expulsions conduisent à la création à partir de mars 1894 d'une documentation spécifique établie par le 4^e bureau de la Sûreté générale sous la forme d'états signalétiques des anarchistes étrangers expulsés de France²⁷⁶. Ils remplissent une double fonction : interne, à destination des autorités de police et de gendarmerie française, « afin de faciliter la découverte, et le cas échéant,

²⁷³ La procédure d'expulsion pouvant faire l'objet d'un recours juridictionnel, cf. Stéphane Duroy, *art.cit.*, p. 95 *sqq.*

²⁷⁴ MAE Contentieux 800, Note manuscrite du 20 janvier 1894.

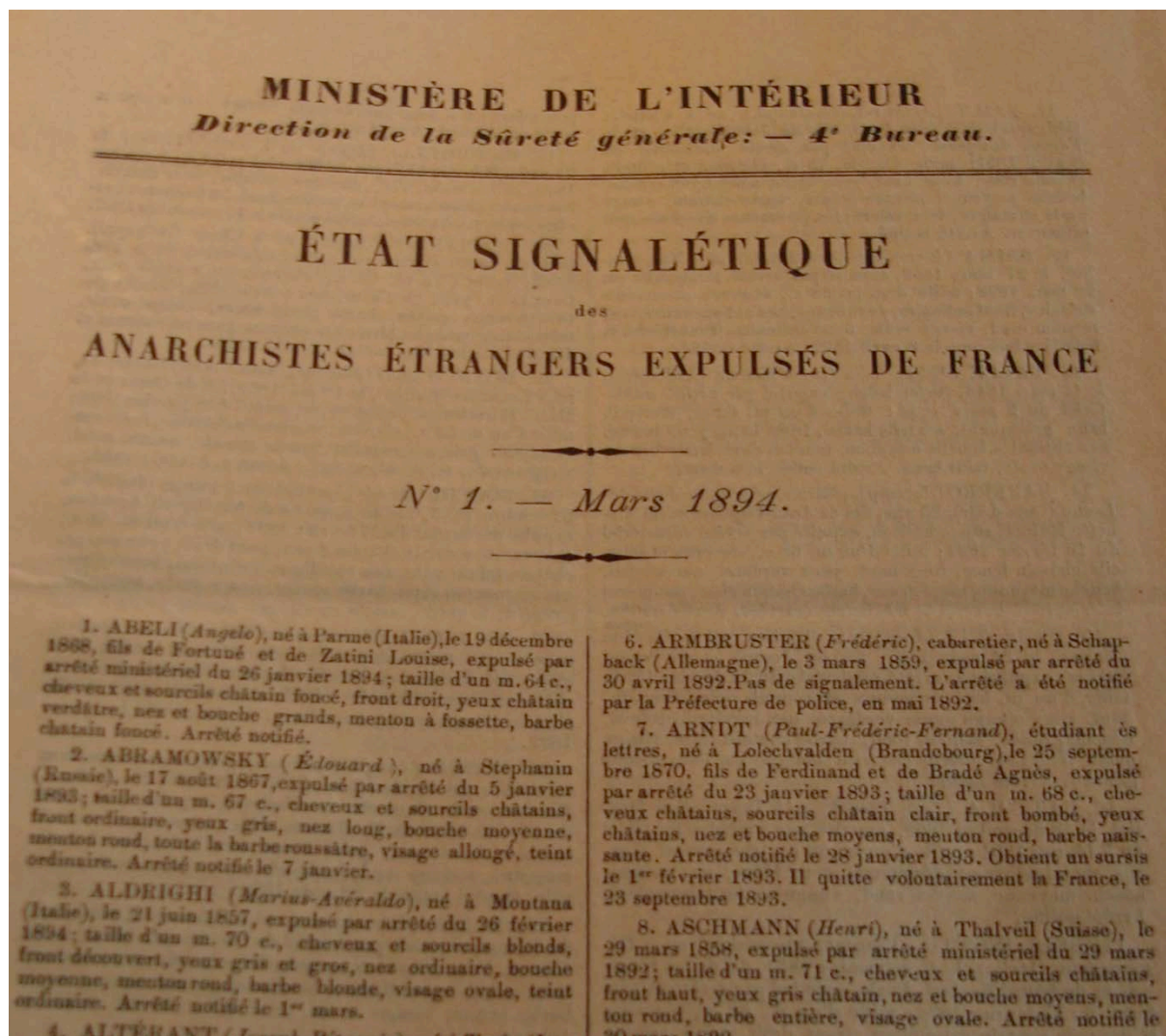
²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ AN 19980182 article 1, « États signalétiques des anarchistes étrangers expulsés de France (1899-1918) ». L'article contient par ailleurs une table alphabétique de plus de 150 pages comprenant les noms de tous les anarchistes étrangers expulsés de France entre le 1^{er} janvier 1905 et le 31 décembre 1917).

l'arrestation de ceux d'entre eux qui resteraient sur notre territoire au mépris de l'arrêt sous le coup duquel ils demeurent placés²⁷⁷ ». Mais aussi externe, à destination des représentants diplomatiques aux fins d'information des autorités auprès desquelles ils sont accrédités.

Illustration n°1 – Premier état signalétique des anarchistes étrangers expulsés de France – mars 1894 (détail)

(source : MAE CADN Londres 473)



Au total, il est somme toute difficile de déterminer la pérennité du dispositif à l'œuvre ainsi que sa réelle efficacité. Là encore, l'état lacunaire de la documentation nous empêche de dresser un bilan réellement pertinent et d'évaluer la portée réelle de l'utilisation de cette documentation spécifique transmise aux autorités étrangères. Il semble par ailleurs que pour la France, au début du XX^e siècle, la question des expulsions, sauf en ce qui concerne ses relations avec l'Espagne, ne revêt plus la même acuité du fait d'un affaiblissement généralisé

²⁷⁷ MAE CADN Londres 473, Lettre de la sous-direction du contentieux du ministère des Affaires étrangères pour l'ambassade de France à Londres, 27 avril 1894.

de l'anarchisme dans son versant terroriste. Si la question de l'expulsion intéresse toujours les autorités françaises, il semble que cela soit avant tout au sujet de la criminalité de droit commun, commise par les « malfaiteurs étrangers²⁷⁸ ».

Cependant, pour cruciale qu'elle soit, la question de la surveillance des anarchistes expulsés n'est qu'un aspect des coopérations policières générales qui se mettent en place à la même époque entre la France et ses voisines, et qu'il nous faut dès à présent élucider.

B) Les coopérations extérieures de la France dans la lutte contre le terrorisme

1) La construction d'un réseau policier franco-suisse (1894-1898)

a. Genève et le « bouillon de culture » terroriste

La Suisse se trouve dans la situation particulière d'une nation possédant sur son sol une importante minorité étrangère devenant ainsi, un centre anarchiste international, regroupant Français, Italiens, Russes et autres. Les militants peuvent y développer leurs idées subversives et, pourquoi pas, y fomenter des complots. L'importance de la frontière franco-suisse (près de 600 kilomètres) ainsi que les contraintes du terrain rendent difficile une surveillance efficace, tout en offrant des points de passage aux auteurs de troubles. Ainsi, les autorités françaises, rapporte Hsi-Huey Liang, avaient-elles entrepris, lors de l'enquête sur les attentats commis à Paris par Ravachol (celui du boulevard Saint-Germain notamment) au printemps 1892, de mettre en place un système policier clandestin en Suisse, pensant avoir retrouvé trace à Genève de l'anarchiste recherché²⁷⁹. Ayant eu vent du projet, les autorités suisses opposèrent immédiatement une fin de non-recevoir au président du Conseil Émile Loubet et au ministre de l'Intérieur Ricard, par la voix de leur ambassadeur en France, Charles Lardy :

²⁷⁸ Voir sur ce point AN F7 12586 « Expulsions d'étrangers ». Toutes les dépêches et rapports contenus dans ce carton révèlent d'ailleurs la préoccupation constante de la France de respecter sa doctrine de « l'extradition déguisée », mais elle ne se voit appliquée, dans les cas présents, qu'à des criminels de droit commun, notamment ceux expulsés par wagons cellulaires d'Italie et d'Espagne mais aussi ceux expulsés d'Angleterre qui rallient les ports français de la Manche où les commissaires spéciaux disposent à partir de 1912 du droit de communiquer directement avec leurs homologues des ports anglais pour les affaires concernant la surveillance des criminels de droits commun.

²⁷⁹ Hsi-Huey Liang, *op.cit.*, p. 168.

À mon sens MM. Ricard et Loubet sont sur le mauvais chemin. En ressortir à de tels procédés ingrats tels que la mise en place d'un service d'espionnage clandestin en risquant d'être embarrassé est un moyen sûr de n'aller nulle part en Suisse. Si nous attrapions un mouchard français, nous ne le traiterions pas d'une autre manière que nous traitons les mouchards des autres pays. Les Suisses tiennent cette espèce en horreur et nous ne les tolérerons jamais sur notre sol ; tous les mouchards sont inquiets de gagner leur salaire et cela les rend d'autant plus susceptibles de devenir des agents provocateurs. [...] si la France veut des informations sur un anarchiste donné, tout ce qu'elle a à faire est d'énoncer une requête verbale (à la légation suisse à Paris) et cette requête sera le même jour envoyée confidentiellement au procureur général. [...] Nous n'insistons pas sur une procédure formelle par les canaux diplomatiques. En réalité, nous sommes déjà en communication quotidienne avec la Police de Paris et le ministre de l'Intérieur concernant l'information policière. [...] Mais qu'il n'y ait surtout pas de mouchard français sur notre territoire ! Une aide mutuelle, oui. Mais pas d'agents provocateurs, pas d'autres agents à la solde de polices étrangères²⁸⁰.

La défiance marquée par Lardy pour ce qui constitue une image d'Épinal des procédés de la police politique du XIX^e siècle, alors même que la Suisse s'est dotée d'une telle police en 1889, méconnaît cependant la réalité du dispositif du renseignement policier français en territoire suisse depuis le milieu des années 1880. C'est ainsi que le commissariat spécial d'Annemasse, qui fait face à Genève, exerce une surveillance intense de la situation en Suisse, notamment de l'émigration russe²⁸¹. Le commissaire spécial d'Annemasse, aidé de ses inspecteurs, possède un réseau d'informateurs, de *mouchards*, ayant infiltré les groupes anarchistes, nihilistes et autres opérant en Suisse, en plus des contacts réguliers et officiels avec les polices des différents cantons de l'autre côté de la frontière, comme le mentionne l'historien suisse Marc Vuillemier :

Dès les années 1880, le commissaire spécial d'Annemasse surveillait ce qui se passait en Suisse et entretenait pour cela d'étroits rapports avec la police genevoise qui semble lui avoir ouvert très largement ses dossiers. À tel point que l'on trouve, sous sa signature, la copie textuelle de rapports envoyés à Berne quelques jours auparavant. Ainsi pourra-t-il avertir la direction de la Sûreté générale du déplacement d'anarchistes en Suisse quelques jours avant que celle-ci n'en reçoive la notification du ministère public fédéral. En échange, il fournissait à la police genevoise des informations dont elle ne manquait pas, à l'occasion, de se prévaloir auprès de Berne. D'autres commissaires de la frontière envoyaient plus occasionnellement des rapports sur la Suisse et entretenaient des contacts avec des agents des polices cantonales²⁸².

La nécessité d'une coopération réelle entre les deux polices contre le terrorisme anarchiste semble cependant atteindre un point critique à partir de la fin de l'année 1893. Le 6 décembre, le consul général de France à Genève, alarmé par les attentats qui secouent

²⁸⁰ Cité par Liang, *op.cit.*, p.169. (La traduction est de nous-même, bien que la source originale soit probablement en français).

²⁸¹ Voir la recension établie par Michel Lesure dans « Les mouvements révolutionnaires russes de 1882 à 1910 d'après les fonds F7 des Archives Nationales », *art.cit.*, pp. 279 - 326.

²⁸² Marc Vuillemier, *art.cit.*, p. 57.

l'Europe, décide de faire rechercher les noms des anarchistes français présents à Genève, qualifiée de « centre important pour les socialistes et les anarchistes internationaux, tous plus ou moins partisans de la propagande par le fait²⁸³ ». En juin 1894, le président français Sadi Carnot est assassiné à Lyon, par un italien qui aurait été converti à l'anarchisme et à sa doctrine de la propagande par le fait alors qu'il était en Italie, après quoi il aurait rallié pour un temps le territoire de la Confédération²⁸⁴. Par ailleurs, le tableau peint par le consul général de France à Genève, Marcelin Pellet, au début du mois de juillet 1894 de la situation à Genève, « école normale de la propagande par le fait » se veut édifiant :

Il y a à Genève cinq à six cents anarchistes ou socialistes révolutionnaires plus ou moins dangereux, les deux tiers Français ou Italiens. La police locale, si sévère pour les étrangers honnêtes et sans ressources, si prompte à l'expulsion, connaît bien les anarchistes, mais elle ne les expulse que très rarement. À dire le vrai, elle les ménage. En outre, bien des agents de police suisses sont soupçonnés de n'être point incorruptibles. La situation de Genève peut se résumer ainsi : les anarchistes ont peur de la police et ne font rien dans le canton de peur d'être expulsés ; la police a peur des anarchistes et les laisse tranquilles.

Dans le canton de Vaud, la situation est plus grave. La police n'y existe pas. Le chef de la sûreté est manchot et a été deux fois interné dans une maison d'aliénés. Le département vaudois de Justice et Police ignore les anarchistes et refuse de fournir sur eux le moindre renseignement ; il ne leur demande que de rester tranquilles et d'aller faire leurs coups au-dehors²⁸⁵. [...]

b. La mission du commissaire Léal et la mise en place de l'entente policière (été 1894)

Pour le consul, la solution au problème est avant tout policière. Elle doit se traduire selon deux orientations principales. La première relève de la compétence des autorités suisses : ces dernières devraient expulser de leur territoire, vers la frontière de leurs pays d'origine, tous les éléments subversifs étrangers présents dans les cantons de Vaud et de Genève²⁸⁶. La seconde relève des autorités françaises. Pellet souhaite que le commissaire spécial d'Annemasse, Léal, « agent d'un mérite exceptionnel », dispose d'un télégraphe lui permettant de correspondre à toute heure de la journée²⁸⁷ non seulement avec les autorités policières suisses, mais aussi avec les représentations diplomatiques françaises à Genève et à

²⁸³ MAE C Intérieur 86, Lettre du consul général de France à Genève pour la direction politique du ministère des Affaires étrangères, 6 décembre 1893.

²⁸⁴ AN BB18 6459, Télégramme du ministère des Affaires étrangères au ministère de la Justice, 27 juin 1894. Ce télégramme, relayant des informations transmises par le consul de France à Milan, indique qu'en 1892, Caserio aurait été « l'instrument » d'un groupe anarchiste de la ville, dont son meneur, Angelo Mazzini se trouvait en France au moment de l'attentat.

²⁸⁵ MAE Contentieux 806, Lettre du consul général de France à Genève au ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux), 4 juillet 1894.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ Les postes télégraphiques alors à sa disposition n'étant ouverts qu'une partie de la journée.

Berne²⁸⁸. Sollicité sur la même question par le consul Pellet, l'ambassadeur de France en Suisse, Camille Barrère, relaie la même demande aux autorités françaises ajoutant que les autorités fédérales n'avaient élevé « aucune objection contre la mesure proposée²⁸⁹ ».

En réalité, le mouvement impulsé est bien plus profond. Selon toute vraisemblance, la missive alarmiste du consul est parvenue aux oreilles du ministère de l'Intérieur, car, dans un rapport du 14 juillet 1894 au préfet de Haute-Savoie, le commissaire spécial d'Annemasse, indique s'être « rendu le 14 juillet courant à Lausanne avec le directeur de la Police centrale de Genève à l'effet de conférer avec les autorités de police de ce canton pour l'organisation d'un service de surveillance des anarchistes²⁹⁰ ».

La Suisse ne dispose alors d'une police politique au niveau fédéral que depuis 1889. En outre, le fait que la police fédérale ne disposait pas d'agents propres l'obligeait à recourir à l'intervention des polices cantonales²⁹¹. L'image particulièrement négative renvoyée par le consul de France à Genève dans sa dépêche du 4 juillet est corroborée par les constatations de Léal lors de sa mission du 14 juillet. Pour le commissaire spécial français, le service de police politique du canton de Vaud est consisté en un « manchot phtisique, un aliéné et un alcoolique²⁹² ». Il mentionne par ailleurs l'absence de relations entre les polices du Canton de Genève et de Vaud. Le contact ne paraît pas plus aisé avec la police française dans la mesure où la police suisse, notamment celle de Genève, a l'habitude d'expulser les anarchistes indésirables à la frontière française sans en aviser les autorités du pays²⁹³. Le gouvernement suisse explique cette façon de faire par une absence de coordination entre l'action des polices cantonales et l'autorité fédérale²⁹⁴.

²⁸⁸ MAE Contentieux 806, Lettre du consul général de France à Genève au ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux), 4 juillet 1894.

²⁸⁹ MAE Contentieux 806, Lettre de l'ambassade de France en Suisse au ministère des Affaires étrangères, sous-direction du contentieux, 12 juillet 1894.

²⁹⁰ AN 19940500 article 59, Rapport du commissaire spécial Léal au préfet de Haute-Savoie, 14 juillet 1894.

²⁹¹ Marc Vuillemier, *op.cit.*, p. 34.

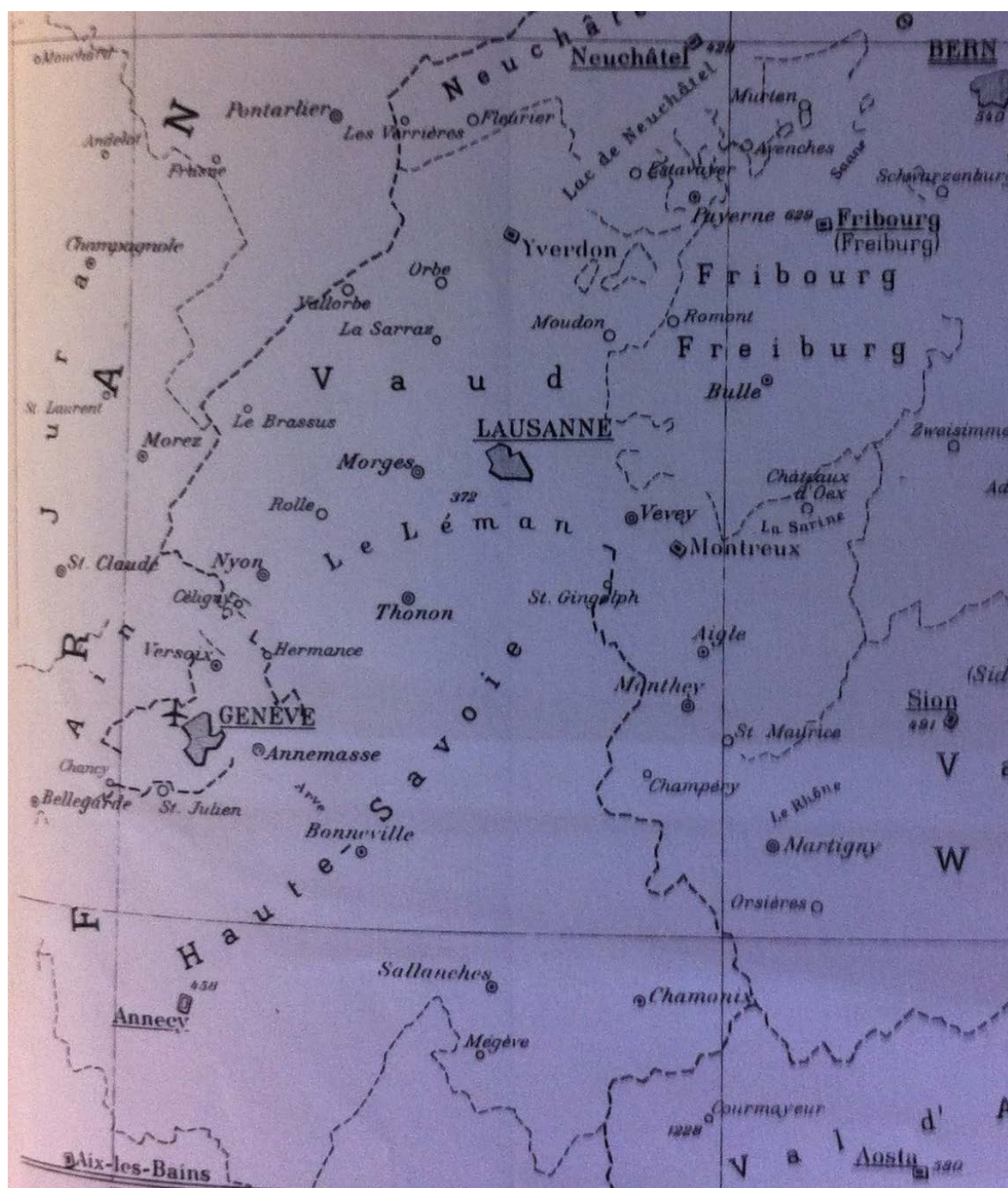
²⁹² AN 19940500 article 59, Rapport du commissaire spécial Léal au préfet de Haute-Savoie, 14 juillet 1894.

²⁹³ MAE Contentieux 806, Lettre du consul général de France à Genève au ministère des Affaires étrangères, 30 juin 1894.

²⁹⁴ MAE Contentieux 806, Lettre du consul général de France à Genève au ministère des Affaires étrangères, 25 juillet 1894.

Illustration n° 2- Carte de la frontière franco-suisse (détail)

(Source : Jean-Claude Pavez, *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses. Tome 3*, Lausanne, Éditions Payot, 1983, 328 p.)



La première mission de Léal est de remédier à tous ces points de tension. L'entente avec les autorités suisses ne concerne dans un premier temps que les polices des cantons de Genève et de Vaud, qui peuvent entrer en contact direct avec les commissariats spéciaux d'Annemasse et d'Evian. Elle prévoit une « réorganisation de la police de sûreté », « l'organisation d'un service d'expulsion entre Genève et Lausanne et entre cette ville et Evian », et, enfin, « une surveillance rigoureuse sera amorcée sur tous les anarchistes en

général et tout déplacement signalé aux autorités de police soit du canton de Genève, soit du canton de Neuchâtel, soit au commissaire spécial d'Evian²⁹⁵ ». L'objectif de Léal est bien plus important. En effet, comme il l'explique après cette première prise de contact, « mon intention, est, en effet, de provoquer une réunion de tous les directeurs de police cantonale de la Suisse pour arriver à une entente générale²⁹⁶ ». À terme, poursuit-il, il s'agit de compléter un réseau de surveillance qui « englobera les cantons de Neuchâtel, de Vaud et de Genève, avec les postes-frontière de Morteau, Pontarlier, Bellegarde et Annemasse²⁹⁷ ».

On le voit, le projet de Léal est particulièrement audacieux dans la mesure où il projette d'assurer une surveillance en tous les points de la frontière franco-suisse. Toutefois, l'accent mis par les autorités françaises sur les faiblesses de la police helvète ne peut faire oublier les conflits qui existent au sein même de la police française et qui nuisent à l'entente mise en place par Léal. En effet, si le commissariat spécial d'Annemasse, du fait de sa position géographique et de son importance, possède une prééminence et un prestige de fait, les autres commissariats spéciaux à la frontière demeurent dans un état de rivalité quant à leur position dans la chaîne de relations entre la France et la Suisse. Si le dispositif à la frontière est renforcé par le changement de statut du commissariat d'Evian, qui se voit augmenté d'un commissaire spécial au début du mois de juillet 1894²⁹⁸, il ne semble pas y avoir d'organisation claire des relations à entretenir avec les polices suisses. Ainsi, le commissaire spécial de Bellegarde fait-il état, dans une lettre au préfet de l'Ain, de n'avoir pas l'autorisation, d'après des instructions du ministère de l'Intérieur datant du 9 septembre 1891, de communiquer directement avec la police genevoise. Arguant du fait que « le poste de Bellegarde [...] semble bien autrement important que celui d'Annemasse [car] c'est en effet par le premier que vont entièrement les individus qui doivent attirer l'attention de la police²⁹⁹ », il requiert l'intervention du préfet pour demander au ministère de l'Intérieur de l'autoriser à communiquer avec Genève. Le préfet accède à cette demande arguant lui-même que cette restriction l'empêche de mener à bien ses propres missions de renseignement³⁰⁰. Quelques semaines plus tard, c'est le préfet de Haute-Savoie qui, dans une lettre à la Sûreté générale, évoque les interférences des autres commissariats spéciaux à la frontière. Il mentionne ainsi l'étonnement du département de Justice et de Police du canton de Vaud d'être contacté directement pour des demandes de renseignement par les commissaires spéciaux de Morteau et de Pontarlier, alors qu'il « avait pensé qu'il n'aurait à faire qu'à ceux-là mêmes

²⁹⁵ AN 19940500 article 59, Rapport du commissaire spécial Léal au préfet de Haute-Savoie, 14 juillet 1894.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ MAE Contentieux 806, Note du ministère de l'Intérieur au ministère des Affaires étrangères, 13 juillet 1894.

²⁹⁹ AN 19940500 article 59, Rapport du commissaire spécial de Bellegarde au préfet de l'Ain, 14 juillet 1894.

³⁰⁰ AN 19940500 article 59, Lettre du préfet de l'Ain au ministère de l'Intérieur, 19 juillet 1894.

qui étaient entrés en pourparlers avec lui³⁰¹ ». La situation est réglée de manière pragmatique quelques jours plus tard par Léal. En effet, il invite les autorités genevoises à transmettre au commissariat spécial de Bellegarde les informations sur les individus suspects prenant le train dans cette direction, malgré le peu d'intérêt qu'il trouve à cette méthode étant donné que l'essentiel des renseignements transite par son poste³⁰². Il perçoit ainsi dans la multiplication des canaux de communication et des interlocuteurs le risque de « fatiguer la police de Genève déjà surchargée de besogne », mettant à mal les efforts entrepris jusqu'alors.

La mission du commissaire français ne s'est par ailleurs pas arrêtée à la zone frontalière avec la Suisse. En effet, dès la première esquisse d'entente établie au mois de juillet 1894, Léal se rend dans le canton du Tessin, au sud de la Confédération, pour y établir un système de surveillance similaire à ceux développés à Genève et Lausanne, et organiser un service équivalent avec les villes de Lugano et Bellinzona. Au mois d'août 1894, l'entente avec ces villes suisses est établie et les procédures d'échanges de renseignements concernant les anarchistes, mises en place³⁰³. Certainement animé de l'idée que la Suisse pouvait être un point de passage entre la France et l'Italie, Léal se rend au même moment à Côme et à Milan, où il est mis en relations par le consul de France avec le préfet et le Questeur de la ville « lesquels, à la suite d'instructions reçues de leur gouvernement ont consenti à lui fournir tous les renseignements nécessaires³⁰⁴ ». Léal semble avoir par ailleurs reçu l'autorisation de correspondre directement avec les autorités italiennes et indique que les renseignements qu'il pourra recevoir concerneront non seulement les villes de Milan et Côme, mais aussi l'Italie entière³⁰⁵.

La coopération avec les autorités suisses n'est pas à la seule à se déployer au cours de l'été 1894. Une autre personnalité exceptionnelle, Camille Barrère, alors ambassadeur de France à Berne, joue un rôle essentiel dans les relations entre la France et la Suisse. Ce rôle se manifeste par un contact permanent avec les autorités françaises et suisses, notamment pour ce qui a trait à l'expulsion des anarchistes et des problèmes induits par la pratique³⁰⁶. Ainsi, Barrère presse lui-même le ministère de l'Intérieur de créer un poste de commissaire spécial à Evian suite à la constatation de la « recrudescence du mouvement des gens suspects qui se produit entre Ouchy et Evian³⁰⁷ ». Deux jours après, un commissaire spécial était nommé à

³⁰¹ AN 19940500 article 59, Lettre du préfet de Haute-Savoie au ministère de l'Intérieur, 17 août 1894.

³⁰² AN 19940500 article 59, Rapport du commissaire spécial Léal au préfet de Haute-Savoie, 23 août 1894.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ MAE Contentieux 805, Télégramme de Milan, 17 août 1894.

³⁰⁵ AN 19940500 article 59, Rapport du commissaire spécial Léal au préfet de Haute-Savoie, 23 août 1894.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ MAE Contentieux 806, Lettre de l'ambassadeur de France en Suisse au ministère des Affaires étrangères, sous-direction du Contentieux, 25 juillet 1894.

³⁰⁷ MAE Contentieux 806, Télégramme de Berne, 11 juillet 1894.

Évian³⁰⁸. Cette intervention de Barrère semble bien montrer que les affaires anarchistes ne sont pas uniquement du ressort purement policier, mais intéressent directement les représentants de la France à l'étranger ayant à faire à cette situation particulière.

Cependant, l'ambassadeur demeure particulièrement inquiet de la situation qui régnerait dans le canton du Tessin, et notamment à Lugano, évoquant la « tolérance et la protection que les anarchistes rencontrent à Lugano de la part des autorités cantonales et sur la responsabilité que la présence sur son territoire de cette association fait courir à la Suisse vis-à-vis de l'Europe³⁰⁹ ». Sans confiance réelle dans la capacité des autorités suisses à faire face à une menace qui engage aussi la France, Barrère émet l'idée que « cette ambassade pourrait peut-être agir directement sur certains points, sans recourir aux autorités locales, désarmées ou inertes, et sans envoyer dans les milieux anarchistes des commissaires de police français qui, à peine arrivés, sont démasqués et réduits à l'impuissance³¹⁰ ». Dans un télégramme daté du même du même jour, réitérant sa méfiance envers les autorités suisses, il indique : « nous ne saurions trop user de nos propres moyens³¹¹ ».

Ainsi, alors même que le commissaire Léal met en place un réseau de surveillance et de renseignement en collaboration avec ces mêmes autorités suisses, Barrère encourage l'administration française, dans le cas du Tessin, à se passer de la coopération de ces mêmes autorités. Malgré les assurances de la Confédération, Barrère continue d'encourager la France à n'afficher qu'une coopération de façade. Après un nouvel incident dans ce canton, Barrère explicite enfin ce que l'expression « nos propres moyens » implique :

Dans ces conditions, j'estime que nous aurions peut-être devoir, ainsi que je l'ai suggéré d'ailleurs dans mon rapport du 1^{er} août, d'organiser à Lugano une surveillance dont nous supporterions les frais et qui nous permettrait d'être tenus exactement au courant des mouvements anarchistes du Tessin. D'après des renseignements qui me sont parvenus, il ne serait pas impossible de trouver dans la ville même, des hommes capables de se charger de cette mission, et d'y apporter le tact et la discrétion nécessaires.

Si Votre Excellence veut bien m'accorder les fonds qui seraient indispensables pour l'organisation de ce service, j'examinerai les moyens les plus pratiques d'établir à Lugano une surveillance que le gouvernement fédéral est définitivement incapable d'assurer lui-même³¹².

Cette demande de Barrère est assez sérieuse pour faire l'objet d'une demande d'instruction officielle des Affaires étrangères à la direction de la Sûreté générale au début du

³⁰⁸ MAE Contentieux 806, Dépêche du ministère de l'Intérieur au ministère des Affaires étrangères, 13 juillet 1894.

³⁰⁹ MAE Contentieux 806, Lettre de l'ambassadeur de France en Suisse au ministère des Affaires étrangères, 1^{er} août 1894.

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ MAE Contentieux 806, Télégramme de Berne, 1^{er} août 1894.

³¹² MAE Contentieux 806, Lettre de l'ambassadeur de France en Suisse au ministère des Affaires étrangères, 20 août 1894.

mois de septembre 1894. Malheureusement, il nous a été impossible de retrouver la réponse, s'il y a eu réponse, du ministère de l'Intérieur. Toutefois, la diligence avec laquelle répond l'Intérieur à la requête de Barrère semble autant montrer l'importance de la parole de ce dernier, sans doute amplifiée par les dépêches qui arrivent de Suisse qui en dépeignent une situation hors de contrôle, que l'urgence de la situation, et prépare en quelque sorte la mission de Léal dans le Tessin quelques jours plus tard.

Sur le terrain proprement policier, le travail du commissaire français, s'il est long à se mettre en place, semble tout de même porter ses fruits. Barrère semble toutefois se satisfaire modérément de l'entente policière récemment mise en place, tant du point de vue de la « bonne volonté apportée par les autorités des cantons frontières dans leurs relations avec nos commissaires spéciaux », que de la « fermeté avec laquelle le Conseil fédéral prononce l'expulsion des anarchistes français qui lui sont signalés³¹³ ». Cette satisfaction ne s'étend pas à la situation dans le Tessin, d'où son projet de créer auprès de lui un service de surveillance particulier. Cette réorientation de l'action policière se traduit notamment du côté suisse par la transmission aux polices cantonales, d'une circulaire confidentielle les invitant à « surveiller très attentivement les anarchistes et à s'entendre, à ce sujet, avec les polices frontière voisines pour assurer la sécurité générale et empêcher les conspirations sur le territoire suisse³¹⁴ ». En réponse, la Sûreté générale donne des instructions « à titre de réciprocité » pour que « les commissaires de notre frontière transmettent aux agents suisses toutes les informations qu'ils possèdent sur le compte des anarchistes dont ils s'occupent³¹⁵ ». Un an plus tard, le bilan dressé par Camille Barrère est éloquent :

Nos commissaires spéciaux ont trouvé dans leurs collègues suisses autant de bonne volonté qu'ils en pouvaient attendre et l'échange persistant de renseignements de police de signalements et de photographies d'individus suspects paraît avoir assuré d'une manière beaucoup plus complète que par le passé la surveillance de notre frontière. Si on ajoute à ces mesures internationales les nombreuses expulsions d'anarchistes que le gouvernement fédéral a décidées, dans ces derniers mois, tant au Tessin qu'à Genève et auxquelles l'intervention discrète de cette ambassade n'a pas été étrangère, on peut en conclure que nos efforts pour empêcher ce pays de devenir un port franc de l'anarchie ont produit des résultats utiles³¹⁶.

Entre temps, la Suisse semblait avoir aussi régularisé ses relations avec l'Italie, notamment concernant la gestion de la situation au Tessin³¹⁷, peut-être aussi poussée par les

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ MAE Contentieux 806, Dépêche de la Sûreté générale au ministère des Affaires étrangères, 12 août 1894.

³¹⁵ MAE Contentieux 806, Dépêche de la Sûreté générale au ministère des Affaires étrangères, 22 août 1894.

³¹⁶ AN 19940500 article 59, Note de l'ambassadeur de France à Genève au ministère des Affaires étrangères, 26 mai 1895 (transmis ensuite au ministère de l'Intérieur le 5 juin 1895).

³¹⁷ AN 19940500 article 59, Rapport du commissaire spécial d'Igney-Avrincourt au sujet des mesures italo-suisse sur la surveillance des anarchistes, 5 octobre 1894.

interventions diplomatiques françaises et la mise en place du système policier. Toutefois, du fait du manque de sources policières sur la question, il nous est difficile d'examiner la viabilité du système mis en place. Cependant, certains éléments nous permettent de déterminer ce que devient cette entente quelques années plus tard, plus spécialement en 1898.

c. Issue sans issues de l'entente franco-suisse (1898)

Au mois d'août 1898, des rumeurs d'un complot fomenté par l'anarchiste italien Giuseppe Ciancabilla, qui « aurait annoncé l'intention de faire un grand coup contre la bourgeoisie³¹⁸ », révèlent les contacts existants entre les autorités française, suisse et italienne pour la surveillance des anarchistes dangereux en Suisse. Français et Italiens s'entendent alors pour « échanger » leurs informations sur le complot, alors que la police suisse continue de surveiller les milieux à risque, notamment les réunions d'anarchistes à Genève³¹⁹. Au même moment, le commissaire spécial d'Annemasse mène sa propre enquête, certainement à l'aide de ses indicateurs déployés sur le territoire suisse, et des contacts noués avec les polices cantonales³²⁰. Au terme de plusieurs jours d'investigation, le consul général de France à Genève peut conclure « qu'un complot anarchiste a été décidé récemment à Zurich, que Ciancabilla y a été mêlé, et que ce dernier, actuellement en Suisse, doit se rendre à Neuchâtel le 21[août]³²¹, indications démenties quelques jours plus tard par le commissaire spécial d'Annemasse³²². Toutefois, dans l'équation des contacts noués entre les diplomates et policiers en Suisse, la police suisse apparaît une fois de plus comme le maillon faible d'une coopération qui apparaît cependant efficace. Le jugement du consul permet ainsi de se rendre compte des possibilités et de l'efficacité réelles de toute tentative de coopération avec la police cantonale de Genève :

Je crains qu'on ne puisse trouver un appui véritablement efficace dans la police genevoise, bien qu'elle soit mieux faite ici, dit-on, que dans les autres cantons, elle n'est pas organisée sérieusement du point de vue de la surveillance des commis voyageurs en anarchie qui se déplacent fréquemment ; la police locale se contente de se renseigner sur l'établissement et les moyens d'existence des compagnons résidant à Genève, et sur la part qu'ils prennent à l'organisation des grèves et au mouvement social dans le canton³²³.

³¹⁸ MAE Contentieux 811, Télégramme de Zurich, 11 août 1898.

³¹⁹ MAE Contentieux 811, Télégramme de Berne, 13 août 1898.

³²⁰ MAE Contentieux 811, Rapport du consul général de France à Genève, 18 août 1898.

³²¹ *Ibid.*

³²² MAE Contentieux 811, Note du consul général de France à Genève pour le ministre des Affaires étrangères, 30 août 1898.

³²³ MAE Contentieux 811 Rapport du consul général de France à Genève, 18 août 1898.

Face aux assurances du pouvoir fédéral helvète qui promet « son concours le plus dévoué à notre police [la police française] en vue d'échanger des renseignements et d'assurer désormais une surveillance efficace sur les allées et venues des anarchistes³²⁴ », les jugements français sur l'état réel de la police suisse n'en deviennent que plus cruels et mettent en lumière la réalité d'une coopération avec des autorités pour lesquelles il ne semble exister qu'une confiance minimale.

En réalité, après l'attentat de Luccheni, l'entente policière franco-suisse se transforme pour ne plus s'occuper que des expulsions, bien loin de l'ambition voulue par le commissaire Léal à l'été 1894. Une fois de plus, le rôle de l'ambassadeur de France en Suisse est déterminant. C'est en effet par l'intermédiaire du comte de Montholon, sur instruction du ministre des Affaires étrangères, qu'est conclue verbalement le 11 octobre 1898 une entente visant à ce que « la police suisse avise à titre de réciprocité la police française du point de la frontière vers lequel sera dirigé l'anarchiste dont l'expulsion aura été décidée et qui aurait fait le choix de notre frontière, afin que celui-ci soit immédiatement placé sous la surveillance de nos agents³²⁵ », donc selon des termes identiques aux ententes conclues par la France en la matière avec d'autres États. Le département fédéral de Justice et de Police de la Confédération assure par ailleurs l'entière participation des moyens policiers de la Suisse.

Une semaine à peine après la conclusion de cet accord verbal, l'entente défaille. En effet, d'après le comte de Montholon, « le conseil fédéral n'a pu s'entendre jusqu'à ce jour avec les polices cantonales pour établir un service de renseignements précis entre elles et nos services frontière au sujet des anarchistes expulsés de Suisse et dirigés vers notre territoire³²⁶ ». Trois semaines seraient alors nécessaires, d'après le chef du département de Justice et Police pour provoquer l'entente défailante. Dans l'intervalle, de Montholon, une nouvelle fois, prend l'initiative de centraliser toutes les informations recueillies pour les transmettre aux autorités françaises³²⁷. Est par ailleurs requise des autorités suisses une bonne diligence dans la transmission des renseignements afin que ceux-ci conservent leur valeur, c'est-à-dire, avant que l'anarchiste signalé ait pu quitter la Suisse. Au final, pour de Montholon, le « service ainsi installé peut jusqu'à nouvel ordre donner des résultats assez satisfaisants³²⁸ ». Cependant, cette satisfaction est de courte durée. En effet, parce que les polices cantonales n'arrivent pas à s'entendre, toute transmission adéquate d'informations au

³²⁴ MAE Contentieux 811, Rapport du consul général de France à Genève au ministre des Affaires étrangères, 17 septembre 1898 / « Au sujet de l'anarchiste Luccheni ».

³²⁵ MAE Contentieux 811, Lettre de l'ambassadeur de France en Suisse au ministre des Affaires étrangères, 11 octobre 1898.

³²⁶ MAE Contentieux 811, Lettre de l'ambassadeur de France en Suisse au ministre des Affaires étrangères, 17 octobre 1898.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid.*

niveau fédéral ne peut avoir lieu, entraînant des retards dans la transmission des renseignements aux autorités françaises. C'est pour cette raison que l'ambassade de France adresse une note verbale officielle aux autorités suisses pour « protester contre les lenteurs apportées à la notification de cet arrêté³²⁹ à l'ambassade et pour lui signaler en termes pressants les conséquences graves pouvant résulter de la non-observance de ladite entente³³⁰ ». La démarche est répétée quelques jours plus tard alors que les explications données par la Confédération ne satisfont pas l'ambassadeur français et que la volonté d'une complète réciprocité du *modus vivendi* est réaffirmée, d'autant que l'entente est alors comprise comme prélude à ce qui sera décidé à la future conférence anti-anarchiste de Rome³³¹.

Cette double séquence met ainsi en lumière l'importance prise par les représentants diplomatiques dans la mise en place des coopérations de nature policière ainsi que dans leur fonctionnement. Du fait des choix opérés de s'en tenir à un renforcement de l'action policière à la frontière suisse, ce sont bien les diplomates qui se voient, de fait, chargés d'assurer la coopération, ou du moins d'en garantir les conditions de réalisation. La coopération contre le terrorisme devient bien un enjeu des relations internationales, qui mêle des considérations à la fois politiques et policières, juridiques, judiciaires et techniques.

Certainement, l'examen de ces années cruciales pour le développement des coopérations antiterroristes nous permet-il de nuancer quelque peu le constat dressé par Jean-Claude Allain qui affirme qu'« à l'aube du XX^e siècle, les relations franco-suisses sont des plus paisibles et ne comportent pas de véritable contentieux, dûment circonstancié, grevant en sous-œuvre les rapports gouvernementaux³³² ». Pour autant, ce constat ne peut être généralisé, dans la mesure où la situation de la coopération franco-suisse a plus à voir avec les choix opérés par la France dans le déploiement de son dispositif policier que des réalités proprement helvétiques de lutte contre le terrorisme anarchiste. Car s'il est un pays dont la situation ressemble, de manière encore plus aggravée et problématique pour la France, c'est bien l'Espagne, et dans ce cas de figure, la politique française est bien différente.

³²⁹ L'arrêté en question concernait l'anarchiste italien Bacci et avait semble-t-il été transmis à la France après le départ de ce dernier de Suisse.

³³⁰ MAE Contentieux 811, Lettre de l'ambassadeur de France en Suisse au ministre des Affaires étrangères, 24 octobre 1898.

³³¹ MAE Contentieux 811, Lettre de l'ambassadeur de France en Suisse au ministre des Affaires étrangères, 29 octobre 1898.

³³² Jean-Claude Allain, « La politique helvétique de la France au début du XX^e siècle (1899-1912), dans Raymond Poidevin et Jean-Louis Roulet (dir.), *Aspect des rapports entre la France et la Suisse de 1843 à 1939*, Actes du colloque de Neufchâtel du 10-12 septembre 1981, p. 96.

2) La police spéciale à l'étranger : exemple franco-espagnol³³³

Il y a de nombreuses années que le gouvernement français et mes prédécesseurs ont considéré comme d'une utilité véritable, je dirais presque une nécessité, de posséder à Barcelone un commissaire spécial de police relevant directement de la Sûreté générale, mais ayant son bureau dans les locaux du consulat général de France et agissant sous la direction et le contrôle du consul général.

Si l'on considère la situation géographique de Barcelone et le va-et-vient incessant qui existe entre la France et cette partie de l'Espagne, il est impossible, ce me semble, de méconnaître l'intérêt qui s'est attaché à la création à Barcelone d'un service permanent de surveillance et d'observation³³⁴.

a. Barcelone, la Genève espagnole ?

Tout semble débiter, une nouvelle fois, avec l'attentat au théâtre du Liceo, à Barcelone, le 7 novembre 1893. À l'instar de l'image catastrophiste relayée par les autorités diplomatiques françaises concernant la situation en Suisse à la même époque, les représentants diplomatiques et policiers français se font tout aussi alarmistes quant à la situation qui régnerait en Espagne et plus particulièrement à Barcelone. Ainsi, dans un rapport dressé le lendemain de l'attentat, le commissaire spécial de Cerbère, ville côtière des Pyrénées-Orientales, accolée à la frontière espagnole, Thiellement, dresse un portrait peu flatteur de l'état de la police espagnole, selon lui, en partie responsable, de même que les différents gouvernements, de la situation de violence endémique qui sévit dans la cité catalane³³⁵. Barcelone est ainsi décrite comme une « ville cosmopolite par excellence [où] les malfaiteurs de tous pays peuvent vivre en parfaite sécurité et comploter les attentats comme les deux qui se sont produits à Barcelone en l'espace de très peu de temps [...]»³³⁶. Par ailleurs, la répression sévère qui suit cet attentat provoque un départ massif de Barcelone vers la frontière pyrénéenne « de tous les individus dont la situation et les antécédents sont

³³³ Contrairement au cas londonien, le détachement de commissaires spéciaux de manière continue en Espagne de 1894 à 1908, nous est bien connu, par les sources relativement abondantes, tant celles du ministère de l'Intérieur que celles de la sous-direction du contentieux du ministère des Affaires étrangères ainsi que celles du consulat général de France à Barcelone et de l'ambassade de France à Madrid. Sur l'histoire générale des relations franco-espagnoles, voir Jean-Marc Delaunay, *Méfiance cordiale. Les relations franco-espagnoles au début du XX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2010, 2 volumes, 915 p. et 928 p.

³³⁴ MAE CADN Madrid 396, Lettre du consul général de France à Barcelone pour M. Daeschner, chargé d'affaires de France à Madrid, 23 mars 1907.

³³⁵ Sur le développement de l'anarchisme et du terrorisme à Barcelone voir J. Romero Maura, « Terrorism in Barcelona and its impact on Spanish politics 1904-1909 », *Past and Present*, 1968, n° 41 pp. 130-183. Chris Ealham, *Class, Culture and Conflict in Barcelona 1898-1937*, Londres, Routledge, 2005, 249 p.

³³⁶ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial de Cerbère à la direction de la Sûreté générale, 8 novembre 1893. Thiellement fait ici référence à l'attentat de l'anarchiste Pallas qui avait assassiné lors d'une revue de troupe le général Martinez Campos le 24 septembre 1893.

entachés d'irrégularités vis-à-vis de la loi³³⁷ » et provoque une entente plus approfondie entre le consul de France à Barcelone, Ponsignon, et le commissaire spécial de Cerbère³³⁸.

Au lendemain de l'attentat du Liceo, la question des expulsions devient d'une actualité brûlante, l'Espagne s'appêtant à pratiquer des expulsions massives d'anarchistes étrangers dont la France aimerait être informée à temps³³⁹. Une entente verbale entre les deux ministres de l'Intérieur, Raynal et Moret est d'ailleurs trouvée à ce sujet à la fin du mois de novembre 1893, au sujet de l'expulsion des anarchistes français³⁴⁰, alors que celle des étrangers demeure non réglée. Les autorités espagnoles expulsent bien vers la France des anarchistes étrangers que les autorités françaises, en accord avec leur doctrine, ne peuvent que refouler vers l'Espagne. Ce comportement n'étonne guère l'ambassadeur de France à Madrid qui note la « négligence » des autorités frontalières dans l'accomplissement de leur mission³⁴¹. Durant les dernières semaines de l'année 1893, l'expulsion d'étrangers vers la France provoque la colère des autorités françaises et de nombreux rappels à la lettre de l'entente trouvée, tant par l'ambassadeur de France³⁴² que par le préfet des Pyrénées-Orientales³⁴³.

Au même moment, le commissaire spécial de Cerbère, Thiellement, lors d'un entretien avec le président du Conseil ministre de l'Intérieur, a l'occasion de lui exposer sa vision privilégiée de la situation particulière de Barcelone, pressant le pouvoir politique d'établir une entente avec les autorités espagnoles pour surveiller efficacement les passages de France vers l'Espagne et de l'Espagne vers la France³⁴⁴. Thiellement fait l'inventaire d'une série de mesures devant être prises d'urgence, face à une situation qualifiée par lui de « question de préservation sociale qu'il importe de régler au plus tôt » afin de juguler une situation qui promet de s'aggraver à la suite de la répression espagnole. Ces mesures concernent la réorganisation de l'appareil policier français à la frontière et sont une invitation à la réforme du dispositif de sécurité publique espagnol. Il souhaite en effet que cette dernière s'inspire de ce qui est pratiqué en France en matière de surveillance des étrangers, par l'adoption d'une « loi des garnis », déclaration de résidence des étrangers à l'image de celle prescrite par la loi française du 8 août 1893. Il faudrait selon lui « organiser un service de police à la gare de

³³⁷ MAE Correspondance politique des Consuls (CPC) – Espagne – 100, Dépêche du consul de France à Barcelone au ministère des Affaires étrangères, 20 novembre 1893.

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ MAE Contentieux 814, Lettre de la direction de la Sûreté générale au ministère des Affaires étrangères, 19 novembre 1893.

³⁴⁰ MAE Contentieux 814, Lettre de l'ambassadeur de France en Espagne au ministre des Affaires étrangères, 23 novembre 1893.

³⁴¹ MAE Contentieux 814, Lettre de l'ambassadeur de France en Espagne au ministre des Affaires étrangères, 26 novembre 1893.

³⁴² MAE Contentieux 814, Lettre de l'ambassadeur de France en Espagne au ministre des Affaires étrangères, 13 décembre 1893.

³⁴³ MAE Contentieux 814, Lettre du préfet des Pyrénées-Orientales pour la direction de la Sûreté générale, 16 décembre 1893.

³⁴⁴ AN F712725, Rapport du commissaire spécial de Cerbère à la direction de la Sûreté générale, 11 novembre 1893.

France à Barcelone, afin de signaler à l'inspecteur de Port-Bou et au commissaire spécial de Cerbère les anarchistes ou autres malfaiteurs espagnols ou étrangers qui se rendront en France, et signaler aux autorités de Barcelone ceux qui débarquent dans cette ville³⁴⁵ ». De plus, l'information sur les expulsions de France vers l'Espagne et inversement devrait faire l'objet d'une réelle entente entre les deux gouvernements « afin de les empêcher de rentrer dans notre pays³⁴⁶ ».

b. Les premières missions de l'inspecteur Durand (1894-1895)

Les recommandations de Thiellement ne restent pas lettre morte, du moins dans leur esprit. Au printemps 1894, l'inspecteur Durand, de la police des chemins de fer est détaché en Espagne, à Barcelone, auprès du consul général de France afin « de le renseigner sur les menées anarchistes³⁴⁷ ». La mesure est prise « à la suite d'une demande commune du gouverneur civil de Barcelone et de M. Ponsignon, consul général dans cette ville³⁴⁸ ». L'envoi de l'inspecteur Durand au mois de mai 1894 signe le commencement de près de 15 ans de présence policière française continue en Espagne, à Barcelone principalement.

Cette mesure semble relever d'une improvisation certaine : Durand ne connaît pas l'Espagne, ne parle « que quelques mots d'espagnol³⁴⁹ » et ne semble avoir reçu aucune consigne quant aux pratiques policières qu'il serait en mesure de déployer dans son nouveau lieu de résidence, notamment concernant la rétribution des indicateurs locaux³⁵⁰. À tel point que c'est dans un premier temps le consul général de France qui se voit chargé d'avancer les sommes requises par Durand pour effectuer ses missions³⁵¹. De plus, l'activité du policier français est strictement encadrée par l'autorité diplomatique, le consul de France, à qui il transmet une copie de tous ses rapports, qui sont ensuite transmis au ministère des Affaires étrangères pour information. Il semble que cette tutelle soit exercée jusqu'au début de l'année 1900, c'est-à-dire jusqu'à l'arrivée du commissaire spécial Bonnecarrère³⁵².

³⁴⁵ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial de Cerbère à la direction de la Sûreté générale, 11 novembre 1893.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ MAE Contentieux 814, Lettre du ministère des Affaires étrangères au consul général de France à Barcelone, 5 mai 1894.

³⁴⁸ MAE Contentieux 818, Dépêche du consul général de France à Barcelone au chargé d'affaires de France à Madrid sur la police française à Barcelone, 26 avril 1906.

³⁴⁹ MAE Contentieux 807, Lettre du consul général de France à Barcelone au ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux), 22 mai 1894.

³⁵⁰ MAE Contentieux 807, Lettre de l'inspecteur Durand au consul général de France à Barcelone, 21 mai 1894.

³⁵¹ MAE Contentieux 807, Lettre du ministère de l'Intérieur (direction de la Sûreté générale, 1^{er} bureau) au ministère des Affaires étrangères, 20 juin 1894.

³⁵² En effet, à partir de cette année, la correspondance diplomatique ne contient plus de copie des rapports des commissaires spéciaux en Espagne et les relations entre le consul général et le commissaire Bonnecarrère ne sont que très peu évoquées.

Rapidement toutefois, Durand trouve ses marques, noue des contacts, avec les milieux anarchistes qui facilitent l'exercice de sa mission qui l'a mené à « découvrir la trace de plusieurs de nos compatriotes qui se trouvaient sous le coup des poursuites de la part de la justice française³⁵³ », notamment l'anarchiste Français Paul Reclus, inculpé dans le procès des Trente. C'est semble-t-il grâce aux informations transmises par Durand que les autorités françaises ont pu demander aux autorités espagnoles l'extradition de l'anarchiste français, fils d'Élisée Reclus.

À la fin de l'année 1894 la présence policière française est renforcée par l'arrivée d'un commissaire spécial, Thiellement, qui prend la place de Durand à Barcelone, alors que ce dernier est envoyé, sur instructions de la Sûreté générale, à Jerez, puis à Valence « ville très peuplée et très souvent fréquentée par des anarchistes repris de justice et autres individus que nous pouvons avoir à surveiller de très près et à faire arrêter, en vue de l'extradition³⁵⁴ ». Durand est encore à Valence à l'été 1895, date à laquelle son dernier rapport transmis à Thiellement à Barcelone nous est connu³⁵⁵. Son sort ultérieur nous est quant à lui inconnu³⁵⁶.

c. La mise en place de la grammaire de la coopération policière : les missions du commissaire Thiellement (1895-1900)

À l'instar de la relation établie entre l'inspecteur Durand et le consul de France à Barcelone, tous les rapports envoyés au ministère de l'Intérieur par Thiellement que nous avons pu consulter portent la mention « lu et approuvé par le consul général », ce dernier semblant donc posséder un droit de regard sur les appréciations fournies par le commissaire aux autorités policières françaises. Dans la relation que nouent les deux hommes, c'est bien le diplomate qui semble avoir le dessus. C'est en effet lui qui opère la jonction principale entre les autorités françaises et espagnoles lors des affaires les plus sensibles, reléguant le commissaire Thiellement à un rôle secondaire, mais non moins important. Le consul entretient ainsi la majorité des relations de haut niveau avec les autorités espagnoles tout au long de la mission de Thiellement. Ainsi, au lendemain de l'attentat du 7 juin 1896, dit de la rue Cambios Nuevos, qui fait une douzaine de morts et une trentaine de blessés, c'est bien le consul général qui se met en relation avec le gouverneur civil de la cité catalane ainsi qu'avec

³⁵³ MAE Contentieux 807, Lettre du consul général de France à Barcelone au ministère des Affaires étrangères, 20 décembre 1894 / « Mission de M. Durand ».

³⁵⁴ MAE Contentieux 807, Lettre de l'ambassadeur de France en Espagne au ministre des Affaires étrangères, 15 janvier 1895.

³⁵⁵ Les rapports de l'inspecteur Durand en mission à Valence pour les six premiers mois de 1895 sont conservés en MAE CADN Barcelone 10 « Anarchistes / Correspondances avec les autorités françaises et espagnoles au sujet d'anarchistes (1894-1899).

³⁵⁶ Du fait du commun de son patronyme, il ne nous a pas été possible de retrouver sa trace dans l'*Annuaire des commissaires de police*, auquel figurent Thiellement et Bonnecarrère, les deux autres policiers envoyés en Espagne et qui mentionne leur poste en Espagne.

son chef de la Sûreté, qui leur transmet un certain nombre de renseignements, notamment des télégrammes expédiés de France à des anarchistes espagnols, qu'il se charge d'analyser³⁵⁷, mais aussi des photographies et des antécédents de tous les anarchistes français suspectés dans l'attentat et qui ont été entre-temps emprisonnés au fort de Monjuich³⁵⁸. Il se charge également de transmettre ces télégrammes aux préfets et sous-préfets français, afin que ces derniers instruisent les commissaires spéciaux d'enquêter à leur sujet. Il lui revient enfin, malgré une démarche analogue apparemment entreprise par Thiellement, de télégraphier aux commissaires spéciaux des postes-frontière de Cerbère et de Perthus afin de leur recommander « d'exercer une surveillance d'autant plus grande à la frontière qu'il y a lieu de supposer qu'un grand nombre d'individus suspects et connus de la police qu'ils soient ou non mêlés à la perpétration du crime, cherchent à passer la frontière³⁵⁹ ».

Durant cette période, l'attention de Thiellement se déploie dans d'autres directions : d'une part celle d'une analyse critique du dispositif policier barcelonais, mais aussi d'une assistance policière en mode mineur. Ainsi, Thiellement entretient des contacts avec les autorités policières barcelonaises, ce dont il se fait régulièrement l'écho. Ses renseignements, obtenus grâce à son réseau d'informateurs, et par l'intermédiaire du consul général, ensuite transmis à la police judiciaire de Barcelone, auraient permis l'arrestation de l'auteur de l'attentat de la rue Cambios Nuevos, Thomas Aschieri³⁶⁰. À cette occasion, le consul de France se montre « heureux de cette occasion qui me permet de remarquer une fois de plus l'utilité du service du commissaire spécial attaché [au] consulat général³⁶¹ ». Une partie de la mission de surveillance et de recueil de renseignements sur les milieux anarchistes barcelonais est bien utilisée pour la répression policière et judiciaire menée par les autorités espagnoles, si bien que Thiellement semble reprendre la main sur les questions purement policières. Il incite le ministère de l'Intérieur à renforcer la surveillance aux frontières à l'occasion du débarquement à Barcelone en provenance de Gênes d'un certain nombre d'anarchistes italiens dangereux susceptibles de se rendre ensuite en France « soit par Marseille ou Cette, soit par la frontière³⁶² ». Thiellement prend par ailleurs l'initiative de centraliser sur son poste les informations concernant les anarchistes français et étrangers en Espagne. Il assure également leur diffusion dans tous les postes diplomatiques français dans

³⁵⁷ MAE Correspondance politique Nouvelle Série (CP NS) Espagne 8, Lettre du consul général de France à Barcelone au ministère des Affaires étrangères, 8 juin 1896.

³⁵⁸ MAE CADN Barcelone 10, Lettre du consul général de France à Barcelone au capitaine général de Barcelone, 6 octobre 1896.

³⁵⁹ MAE CP NS Espagne 8, Lettre du consul général de France à Barcelone au ministère des Affaires étrangères, 8 juin 1896.

³⁶⁰ MAE CP NS Espagne 8, Lettre du consul général de France à Barcelone au ministère des Affaires étrangères, 12 septembre 1896.

³⁶¹ *Idem.*

³⁶² MAE CP NS Espagne 8, Lettre du consul général de France à Barcelone au ministère des Affaires étrangères, 17 mai 1898.

la péninsule, sous la forme d'un état signalétique à partir d'avril 1895³⁶³. Cet état comprend tous les renseignements qu'il a pu collecter sur l'état civil et les antécédents des individus « considérés comme dangereux³⁶⁴ ». C'est d'ailleurs sur la question des expulsions pratiquées par les autorités espagnoles que Thiellement semble entretenir avec elles les contacts les plus suivis³⁶⁵, mais aussi inscrire dans la durée son action. C'est ainsi que, pour ces affaires, il est en relation avec le commissariat spécial de Cerbère, son ancien poste³⁶⁶.

En effet, au-delà de la situation de violence que subit Barcelone depuis 1893, la ville catalane, un des ports les plus importants de la Méditerranée, est aussi, pour cette raison, un lieu de transit d'anarchistes jugés dangereux. Le problème des expulsions se pose alors, pour la police française, de manière double. Il faut surveiller non seulement les anarchistes expulsés à la frontière pyrénéenne par les autorités espagnoles, mais aussi se prémunir des flots d'anarchistes en provenance d'autres États, telle l'Italie, qui ne feraient que passer par la Catalogne pour se rendre ensuite en France.

Au début de l'année 1897, à l'issue de la procédure judiciaire entamée par les autorités espagnoles, tous les anarchistes impliqués dans l'attentat de la rue Cambios Nuevos sont exécutés, provoquant une situation de graves troubles, qui se répercute en France et qui provoque une demande des autorités de Madrid aux fins de renforcer le dispositif de surveillance autour de l'ambassade d'Espagne à Paris³⁶⁷. Parallèlement, plus d'une centaine d'anarchistes espagnols sont expulsés de Catalogne vers la France³⁶⁸, mais les autorités barcelonaises ne préviennent le représentant français à Barcelone que le jour où ces anarchistes sont expulsés. Ce n'est ainsi que grâce aux informations « officieuses » transmises par Thiellement à la Sûreté générale, une dizaine de jours avant l'expulsion massive, que les autorités françaises ont pu faire face à la situation³⁶⁹. Le consul peut s'ouvrir à cette occasion au Département des difficultés à s'entendre en cette matière avec les autorités espagnoles, « du fait de la confusion qui règne dans l'administration tant civile que militaire qui [...] mettent généralement peu d'empressement à se communiquer les divers incidents que peut

³⁶³ MAE Contentieux 814, Lettre de l'ambassadeur de France en Espagne au ministre des Affaires étrangères, 13 janvier 1896. Les postes en question sont à Gérone, Tarragone, Valence, Carthagène, Cadix, Jerez, Séville, La Corogne, Bilbao, Santander et Saint-Sébastien.

³⁶⁴ MAE CADN Barcelone 10, Lettre du commissaire spécial Thiellement pour l'ambassadeur de France à Madrid, 16 avril 1895.

³⁶⁵ MAE CADN Barcelone 10, Lettre du commissaire spécial Thiellement au consul général de France à Barcelone, 23 mars 1897.

³⁶⁶ MAE CADN Barcelone 10, Lettre du commissaire spécial Thiellement au commissaire spécial de Cerbère, 14 avril 1897.

³⁶⁷ MAE CP NS Espagne 8, Télégramme du consul général de France à Barcelone au ministère des Affaires étrangères, 6 février 1897.

³⁶⁸ MAE CP NS Espagne 10, Dépêche télégraphique du ministère des Affaires étrangères pour l'ambassade de France à Madrid, 31 mars 1897.

³⁶⁹ MAE CP NS Espagne 10, Lettre du consul général de France à Barcelone au ministre des Affaires étrangères, 16 juin 1897.

provoquer une question aussi intéressante, tant pour l'Espagne que pour nous ³⁷⁰». Il demande à ce que désormais toutes choses ayant trait à l'expulsion transitent désormais par lui-même, plutôt que par l'ambassade de France à Madrid, à qui, protocolairement, ces informations échouaient, sans que l'on sache si le ministère a finalement accédé à ces demandes.

L'essentiel des rapports et notes de Thiellement contient enfin une description précise, non seulement de l'état des groupes anarchistes barcelonais, des mouvements internes qui les traversent, mais aussi, et surtout, une description sans fard de l'incurie de la police espagnole. Ainsi, après l'attentat du 7 juin 1896, le commissaire peut-il écrire que :

Depuis les attentats qui ont ensanglanté Barcelone dans le cours et la fin de l'année 1895, la surveillance de la police s'est non seulement relâchée, mais est devenue nulle. On a cru que la terrible, mais juste répression qui a suivi ces crimes avait anéanti la secte anarchiste, l'attentat du 7 de ce mois vient de donner un démenti formel à cette croyance. Ce n'est pas cependant que les avis aient fait défaut aux autorités et que leur attention n'ait été appelée sur les agitateurs locaux ou étrangers par ce consulat général : mais soit apathie, soit indifférence rien n'a pu les tirer de la douce quiétude qui vient d'être si funeste à la population de Barcelone³⁷¹.

Thiellement procède ensuite à l'analyse des « déficiences » de la police de Barcelone. Ressortent non seulement « sa mauvaise direction, son insuffisance morale et numérique³⁷² », mais aussi la description d'une instabilité gouvernementale qui rend impossible toute réforme policière, ainsi que le manque criant de moyens financiers. Il peut ainsi relater qu'à de multiples reprises, ses demandes de renseignement n'ont pas été correctement satisfaites « faute d'archives pouvant être consultées³⁷³ ». Cependant, le constat de Thiellement n'est pas stérile. Son rapport se termine par une série de recommandations, qu'il propose d'adresser lui-même aux autorités barcelonaises, non sans une pointe de condescendance :

Je crois que le gouvernement espagnol qui connaît l'insuffisance de la police de Barcelone, mais qui ignore d'où proviennent les déficiences essentielles serait très satisfait si on les leur faisait voir de près et tout porte à croire que si on lui proposait de mettre un de nos hauts fonctionnaires de la police à sa disposition pour réorganiser celle de Barcelone et de tant d'autres villes d'Espagne, il accepterait avec reconnaissance³⁷⁴.

Au total, l'importance de la mission de Thiellement n'est pas moindre. Elle fixe la grammaire des relations policières franco-espagnoles en matière policière, et révèle les

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ MAE CP NS Espagne 8, Rapport du commissaire spécial Thiellement au ministère de l'Intérieur (direction de la Sûreté générale), 23 juin 1896.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ *Ibid.*

problèmes particuliers qu'elles doivent affronter. L'acuité de ces problèmes ne manque pas de s'imposer dans la décennie qui suit. La charge de cette coopération devient alors la tâche sans relâche du commissaire spécial Jules Bonnacarrère.

d. Le commissaire Bonnacarrère : un « simple agent officieux d'information » ?

C'est par ce terme de « simple agent officieux d'information » que Jules Bonnacarrère décrit sa mission en Espagne³⁷⁵. Cependant, l'expression est très incomplète. Elle réduit à l'extrême le rôle qu'il occupe pendant huit ans à Barcelone, et masque la complexité des relations qu'il noue avec les autorités espagnoles. Le commissaire spécial Bonnacarrère apparaît avoir été nommé dans des conditions obscures. Une note du consul de France à Barcelone mentionne ainsi une « situation intolérable qui [lui] force à demander au Département que le commissaire spécial [il s'agit de Thiellement] résidant ici reçoive l'ordre de quitter la ville de Barcelone et de rentrer en France dans un délai maximum de 15 à 20 jours. Son maintien ici [est] inutile et sa participation aux travaux du consulat présente de très graves inconvénients³⁷⁶ ». À partir de la fin du mois de février 1900, le commissaire Bonnacarrère, alors en poste à Cerbère, à la frontière, et donc parfaitement au courant des enjeux de la situation barcelonaise, reprend au pied levé le poste de commissaire Thiellement à Barcelone. Il est détaché dans la cité catalane jusqu'à la fin de l'année 1908, pour reprendre ensuite, du fait de contraintes budgétaires, son poste à Cerbère, sans pour autant en avoir terminé avec ses visites à Barcelone et avec la surveillance de la population de la ville³⁷⁷. Les derniers rapports qu'il adresse au ministère de l'Intérieur, alors qu'il est toujours en poste à la frontière, datent du mois d'août 1910 date à laquelle nous perdons sa trace³⁷⁸. Au total, la police française aura été présente à Barcelone près de 17 ans.

Les problèmes auxquels se trouve confronté Bonnacarrère sont, tout au long de sa résidence à Barcelone, peu ou prou ceux auxquels avait du faire face son prédécesseur :

³⁷⁵ Autant les sources archivistiques sur les missions de Thiellement et Durand étaient parcellaires et incomplètes, disséminées principalement dans les fonds du ministère des Affaires étrangères, autant elles sont abondantes pour ce qui est de la mission de Bonnacarrère. Elles se trouvent principalement dans le fond F7 (Police générale) des Archives nationales, mais des éléments cruciaux se trouvent dans les fonds de la sous-direction du contentieux du ministère des Affaires étrangères. Au total, les rapports envoyés par Bonnacarrère, fournissent un compte-rendu presque au jour le jour de sa mission, mettant en lumière la profondeur, mais aussi les ambiguïtés des relations nouées entre la France et l'Espagne en matière de lutte contre le terrorisme anarchiste.

³⁷⁶ MAE C Intérieur 179, Télégramme du consul de France à Barcelone au ministère des Affaires étrangères, 10 février 1900.

³⁷⁷ L'essentiel des rapports de Bonnacarrère adressés à la Sûreté générale pour les années 1908-1909 sont en AN F7 13066 « Anarchistes étrangers réfugiés en France. Surveillance. Espagnols (1908-1909) ».

³⁷⁸ Les derniers rapports de Bonnacarrère sont en AN F7 13067, « Anarchistes étrangers réfugiés en France. Espagnols (1910-1912) ».

expulsions sauvages, incurie de la police espagnole, situation de violence endémique dont les conséquences peuvent se faire sentir à tout moment en France. Cependant, les conditions de l'exercice de sa mission paraissent lui donner une toute autre ampleur, et l'expérience accumulée depuis 1894, ainsi que les diagnostics posés par ses deux prédécesseurs, lui fournit d'utiles lignes directrices à adopter.

Là où Thiellement semblait devoir être placé sous la tutelle du consul général de France à Barcelone, auprès duquel il était accrédité, il en va tout autrement pour Bonnacarrère. Si, comme l'indique une note de la direction de la Sûreté générale, il exerce ses fonctions « sous l'autorité morale et le contrôle du consul général de France³⁷⁹ » il semble avoir toute liberté pour nouer des contacts de haut niveau avec les autorités espagnoles, mais, ne semble, pour le règlement des affaires anarchistes, qu'avoir des contacts assez limités avec les représentants diplomatiques français. Traduisant cette nouvelle place dans le dispositif policier en Espagne, le consul général à Barcelone peut affirmer, en conclusion d'une note au sujet de la situation insurrectionnelle qui règne à l'automne 1905, qu'il « entrerait dans plus de détails et [...] écrirait plus fréquemment à ce sujet s'[il] n'était certain que la Sûreté était parfaitement tenue au courant par M. Bonnacarrère³⁸⁰ ». Cependant, les diplomates sont toujours en relation avec le commissaire et l'accompagnent fréquemment lors des visites qu'il effectue auprès des hautes instances de police et de justice barcelonaises et madrilènes. Surtout, Bonnacarrère remplit pour les services diplomatiques français des missions qui vont bien au-delà de la surveillance des menées anarchistes à Barcelone. Il a pu servir de véritable auxiliaire non seulement à la justice pour la poursuite des criminels de droit commun, mais aussi au consulat dans l'accomplissement de ses missions auprès de la population française en Espagne. Ainsi, le consul général de France à Barcelone, louant sans réserve l'« indispensable utilité³⁸¹ » de Bonnacarrère au moment où le poste de ce dernier est transféré à Cerbère, peut-il décrire l'étendue des missions qui lui ont été confiées :

Le commissaire spécial était chargé de faire auprès de la police locale par délégation du consul général pour les démarches, provoquer l'arrestation de tous ceux contre lesquels la police française et les Parquets avaient lancé un mandat d'arrêt. Il assistait, à la demande de la police espagnole aux interrogatoires qu'elle faisait subir aux sujets français qu'elle arrêtaient soit préventivement soit à la suite d'un délit ou d'un crime. Il était chargé d'aller dans les prisons interroger les Français qui s'adressaient à leur consulat ou qui se plaignaient d'une arrestation arbitraire.

³⁷⁹ MAE Contentieux 818, Note du ministère de l'Intérieur (direction de la Sûreté générale, 1^{er} bureau) au ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux), 23 juin 1907.

³⁸⁰ MAE CP NS Espagne 8, Lettre du consul de France à Barcelone au ministre des Affaires étrangères, 21 novembre 1905.

³⁸¹ MAE Contentieux 818, Lettre du consul général de France à Barcelone au ministère des Affaires étrangères, 16 septembre 1908.

Il faisait les enquêtes nécessaires pour que le consul général puisse faire des démarches auprès des autorités judiciaires ou administratives afin de provoquer leur élargissement. [...] La cordialité des rapports et la confiance réciproque qui en sont résultées n'ont pas peu contribué à l'empressement que je rencontre auprès des autorités locales toutes les fois qu'à la demande du gouvernement français ou de mes nationaux j'ai eu recours à leur intervention. Le commissaire français a durant le cours de cette année participé à la découverte de Français accusés de crimes ou de délits par les parquets de France et contribué à leur capture et à leur extradition³⁸².

Si Bonnacarrère est bien officiellement rattaché au consulat de France à Barcelone, sa mission auprès des autorités espagnoles est officieuse, et le reste durant tout son séjour en Espagne, alors même que des demandes avaient été formulées par le gouvernement de Madrid afin que Bonnacarrère fût plus spécialement chargé d'une mission officielle auprès du gouverneur civil de Barcelone pour la surveillance des opposants carlistes³⁸³. Si le consul général de France ne voit que des avantages à l'officialisation de cette mission, tout en notant le caractère « anormal » de l'immixtion d'un fonctionnaire étranger dans les questions d'ordre purement intérieur pour l'Espagne³⁸⁴, les rapports de Bonnacarrère à partir de cette date ne montrent pas d'éloignement de sa mission première de surveillance des affaires anarchistes.

Les « sources » du commissaire Bonnacarrère

Bonnacarrère, développe dès son arrivée à Barcelone un puissant réseau d'indicateurs, dont il n'a de cesse de louer l'efficacité et la valeur, et qui semble constituer l'essentiel de la base documentaire des rapports transmis quotidiennement, et même en certaines occasions, plusieurs fois par jour, à la Sûreté générale. Aussi peut-il affirmer que son principal informateur est « dans l'intimité des compagnons et a son entrée partout³⁸⁵ ».

Les informations transmises en France participent non seulement de la mission de tout commissaire de la police des chemins fer, mais permettent aussi, dans le cas présent, de s'assurer de la validité des informations transmises par les autorités espagnoles. C'est le cas notamment lorsqu'à la fin de l'année 1905, quelques mois seulement après l'attentat de la rue de Rohan³⁸⁶, de nouvelles rumeurs d'un attentat fomenté par les anarchistes espagnols vivant à Paris ressurgissent et sont transmises à Bonnacarrère par le gouverneur civil de Barcelone.

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ Opposants royalistes à Alphonse XIII, héritier de la famille des Bourbon.

³⁸⁴ MAE Contentieux 818, Lettre du consul général de France à Barcelone au chargé d'affaires de France à Madrid, 26 avril 1906.

³⁸⁵ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 23 novembre 1904 / « Nouveaux détails concernant l'attentat de la rue Fernando ».

³⁸⁶ La visite officielle venait couronner un rapprochement diplomatique entamé après une avanie dans les relations entre les deux États suite à la crise marocaine de 1902. Voir Jean-Marc Delauney, « Delcassé et l'Espagne » dans *Delcassé et l'Europe à la veille de la Grande Guerre*, Colloque organisé par les Archives Départementales de l'Ariège, Foix, octobre 1998, Archives départementales de l'Ariège, 2001, p. 322-324.

Doutant de leur véracité, Bonnacarrère les fait passer au tamis de ses informateurs et peut conclure à leur inexactitude³⁸⁷. Ses missions d'information peuvent par ailleurs le conduire à quitter l'Espagne. C'est le cas en 1908, quand il rallie Londres, alarmé d'un complot qui s'y tramerait contre le roi d'Espagne. Il y rencontre le chef de la *Special Branch*, Quinn, chargé de la surveillance des anarchistes dans la capitale anglaise, et y retrouve d'anciens informateurs qu'il charge de lui transmettre toutes les informations qu'ils viendraient à obtenir sur ledit complot³⁸⁸. Enfin, Bonnacarrère recueille lui-même du renseignement, comme à l'occasion du grand procès de Juan Rull, coupable d'avoir déposé des bombes en 1905 sur la Rambla Flores, dont l'une a explosé dans l'enceinte du Palais de Justice, siège des laboratoires de la police judiciaire barcelonaise, où elle avait été transportée. Il assiste ainsi au procès « dans le but de [se] familiariser avec le nombreux personnel anarchiste de Barcelone³⁸⁹ ».

Tout au long des huit années de sa mission, Bonnacarrère dresse avec la plus grande précision l'évolution de la situation de l'anarchisme en Espagne, à Barcelone en particulier. Il fait mention de tous les attentats, projets d'attentats, complots, découvertes de machines infernales. Il rend également compte des grands procès, tel celui de Francisco Ferrer, impliqué dans l'attentat de la rue Mayor à Madrid le 31 mai 1906, qui visait le roi d'Espagne pendant ses noces, et qui causa la mort de 25 personnes et en blessa une centaine d'autres. Ces rapports nous font comprendre que Bonnacarrère tient vraisemblablement à jour un véritable « fichier de l'anarchisme », recoupant toutes les informations obtenues, explorant toutes les pistes qui s'offrent à sa sagacité, tirant les fils des culpabilités, des responsabilités anarchistes, transmettant tout nouveau nom à la direction de la Sûreté générale aux fins d'inscription au fichier central, dans le cas où ces anarchistes devraient passer les Pyrénées, mais aussi à des fins de vérifications. Pendant huit ans, Bonnacarrère prend ainsi le pouls de l'anarchisme dans la cité catalane, se fait l'écho de la violence qui y règne sans partage, et de l'incapacité du pouvoir politique, policier et judiciaire à y faire face.

³⁸⁷ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 16 décembre 1905 / « Nouveaux projets des anarchistes parisiens contre le roi d'Espagne de concert avec ceux de Barcelone ».

³⁸⁸ AN F7 12725, Notes de du commissaire spécial Bonnacarrère « en mission à Londres » des 8 et 9 février 1908.

³⁸⁹ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 18 décembre 1905 / « Le procès anarchiste contre Juan Rull inculpé de l'attentat de la rambla et du palais de justice ».

La « coopération » avec les autorités espagnoles

Tout comme Thiellement et Durand avant lui, si Bonnacarrère ne peut accomplir d'actes de police en territoire espagnol, il n'en demeure pas moins un interlocuteur des autorités espagnoles dont il n'a de cesse, comme son prédécesseur, de rappeler l'inaptitude à faire face à la situation. Ses critiques acerbes ont tant pour objet les méthodes, que l'organisation ou la gestion de ces différents organes de l'État espagnol, dont presque aucun membre ne trouve grâce à ses yeux. Les analyses de Thiellement sont toujours valables au temps de Bonnacarrère. Tous les déplacements du roi d'Espagne sont l'objet de profondes inquiétudes de la part de Bonnacarrère. « Le roi est toujours aussi mal gardé³⁹⁰ », rappelle Bonnacarrère au moment du déplacement du souverain à Barcelone en avril 1902, alors que les craintes d'attentat sont particulièrement élevées. Bonnacarrère évoque ainsi une police « qui ne sait pas où elle va³⁹¹ ».

Face à ce noir constat qui ne le quitte pas, comment coopérer avec une police, une justice en qui l'on n'a pas la moindre confiance ? Les contacts entre Bonnacarrère et les autorités espagnoles sont malgré tout constants, et, à de très nombreuses reprises, elles font appel à lui pour l'interroger sur son sentiment sur telle ou telle affaire, qu'elle implique ou non un ressortissant français. Bonnacarrère noue ainsi tout au long des huit années un certain nombre de relations informelles avec les différents échelons de l'appareil policier et judiciaire, relations qui sont confirmées par le consul général de France à Barcelone :

L'action d'un commissaire spécial français se montre ici d'autant plus prompte et efficace que cet agent du ministère de l'Intérieur s'y trouve à proximité, en relations constantes et en contact immédiat avec les directeurs et agents principaux de la police espagnole ; que, de plus, Barcelone est le siège du commandement supérieur de la Catalogne et celui des directions des grands services publics et du gouvernement civil de la province, en relations constantes avec le consul général.

Les autorités locales, loin de considérer d'un œil soupçonneux ou jaloux le chef de police française, lui ont toujours témoigné la plus grande confiance, ont entretenu avec lui des rapports cordiaux et souvent, ont prié le consul général à prendre son avis³⁹².

Les communications de Bonnacarrère avec la police et la justice barcelonaises sont partagées entre une stratégie de rétention de ses propres informations et de sélection minutieuse des renseignements qu'il se décide à transmettre. Il décide ainsi de ne pas sacrifier

³⁹⁰ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 5 avril 1904 / « Attentats commis à Barcelone à l'occasion de la venue du roi ».

³⁹¹ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 23 octobre 1904 / « L'explosion du « Siglo » est un attentat anarchiste. Quelques détails ».

³⁹² MAE CADN Madrid 396, Lettre du consul général de France à Barcelone pour M. Daeschner, chargé d'affaires de France à Madrid, 23 mars 1907.

l'un de ses informateurs, suspecté par la police espagnole d'avoir commis un attentat en octobre 1904 dans les grands magasins « Siglo » de Barcelone, en ne signalant pas qu'il sait que l'enquête menée fait fausse route³⁹³.

Lors du grand procès des attentats anarchistes qui se déroule à la fin de l'année 1905, et dont Bonnacarrère rend compte minutieusement à la Sûreté générale, des bruits d'un complot fomenté de concert entre anarchistes et républicains dans le but de renverser le gouvernement de Madrid, et partant la monarchie, lui parviennent d'un de ses indicateurs. Cependant, devant le « luxe de détails³⁹⁴ » que lui donne son informateur sur les attentats projetés, Bonnacarrère demeure dubitatif. Souhaitant en informer les autorités barcelonaises, Bonnacarrère en fait d'abord part au consul général de France, lui aussi très perplexe³⁹⁵. Il décide alors d'agir avec prudence, tant les risques d'avoir été manipulé sont grands : « Il me paraît peu opportun qu'un fonctionnaire français soit partie dans une découverte qui n'intéresse en aucune façon notre gouvernement, attendu surtout qu'il peut en résulter un insuccès aussi complet que ridicule³⁹⁶ ». Dans la prudence extrême de Bonnacarrère, l'on peut ainsi lire, en creux, le portait de l'autorité espagnole, prompte à se jeter sur toutes les pistes, le plus souvent fausses, mettant à mal, dans le même mouvement, les enquêtes dont elle est chargée, donnant une importance démesurée aux fausses rumeurs et insinuations qui ne manquent pas d'émerger des discussions des anarchistes. Cependant, le relais offert par la presse à ces rumeurs, forcent Bonnacarrère, « par acquit de conscience », comme il le rappelle, à entrer en contact, accompagné du consul de France, avec les autorités barcelonaises pour leur livrer les renseignements dont ils disposent³⁹⁷. Entre temps, l'indicateur de Bonnacarrère, devant l'attitude de réserve de ce dernier, décide d'en faire part à un journaliste proche de la monarchie, qui relaie l'information et précipite le renforcement de mesures de sécurité autour du monarque. Cela semble décourager, pour un temps, la préparation du complot, les supposés conjurés décidant de reporter leurs conciliabules³⁹⁸. Les informateurs du commissaire ont quant à eux disparu, ajoutant au trouble de Bonnacarrère quant à la réalité de leurs renseignements. Au final, si l'affaire ne donne rien, elle nous paraît tout à fait illustratrice de l'attitude de Bonnacarrère, de son éthique policière autant que des relations qu'il entretient avec les autorités espagnoles. Il est conscient de la place particulière

³⁹³ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 23 octobre 1904 / « L'explosion du « Siglo » est un attentat anarchiste. Quelques détails ».

³⁹⁴ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 20 novembre 1905 / « Un complot républicain et anarchiste à Barcelone ».

³⁹⁵ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 21 novembre 1905 / « Le conflit anarchico-républicain en Espagne ».

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 22 novembre 1905.

³⁹⁸ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 27 novembre 1905 / « Le complot anarchiste républicain dénoncé. Son issue ».

qu'il occupe à Barcelone et ne souhaite pas se retrouver au milieu d'une situation dont il ne pourrait maîtriser les tenants et les aboutissants.

Plus encore, la méfiance de Bonnacarrère envers la police et la justice espagnoles est telle qu'il mène l'essentiel de ses investigations de son propre chef, sans en référer à quiconque, excepté la direction de la Sûreté générale. Ainsi, en de multiples occasions se fait-il l'écho du résultat de ses propres enquêtes, qui contredisent les conclusions des autorités espagnoles, auxquelles il choisit de transmettre, lorsque la situation l'exige, les informations dont il dispose. Mais le manque de confiance est tel que chaque communication est l'objet d'un dilemme pour le commissaire français, même lorsqu'il s'agit d'un attentat aussi retentissant que celui de la rue Mayor, en 1906, où il indique qu'« il est bon de garder par-devers nous toutes ces confidences que je vous [le directeur de la Sûreté générale] soumetts surtout à titre de curiosité, car je suis persuadé que le gouvernement espagnol n'aura ni le courage, ni l'autorité nécessaires pour rechercher toutes ces responsabilités³⁹⁹ ».

En 1907, alors que le début de l'année est marqué par une série d'attentats, le commissaire spécial se croit lancé sur la piste de leurs auteurs. Il hésite toutefois sur la marche à suivre : communiquer ou non ses informations à la police et risquer de voir les coupables impunis ? Ne rien faire et laisser se poursuivre les attentats ? Ses tourments intérieurs n'ont plus de secrets pour la Sûreté générale, et leur expression est une nouvelle fois l'occasion de rappeler, comme s'il était devenu un élément nécessaire pour l'appréciation de la situation, l'incurie de la police espagnole, tout en révélant, de l'intérieur, les contraintes et limites d'une coopération qui ne peut vraiment avoir lieu :

Si j'habitais la France et que j'eusse à ma disposition des agents dévoués et sûrs, je n'hésiterais pas à prendre à ma charge les recherches utiles pour arriver à découvrir la trame obscure de ces crimes. Il en va autrement en Espagne, où la vénalité, l'ignorance et l'inaptitude des agents les rendent impropres à toute besogne sérieuse. D'autre part, l'incurie et l'instabilité des chefs d'administration fait que l'on n'ose point leur confier, même sous le sceau du secret, les dossiers que l'on possède.

Cependant, ce que j'ai tu durant quelques jours devient un poids lourd pour ma conscience et je me demande s'il n'est pas de mon devoir d'apporter mon concours, si faible soit-il, aux efforts démontrés ces jours-ci par les autorités pour sortir de cette situation terrorifique.

Je me permets donc de vous adresser confidentiellement par l'intermédiaire de Monsieur le chef du 4^e bureau – afin que vous soyez, seul avec lui, au courant de ma confiance – des faits suivants qui sont parvenus à ma connaissance⁴⁰⁰.

³⁹⁹ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 14 juin 1906 / « Rapport d'ensemble sur l'attentat de la Rue Mayor ».

⁴⁰⁰ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 28 janvier 1907 / « Les attentats de Barcelone. Deux nouvelles bombes ». Les informations en question concernent des propos qui lui ont été tenus par son indicateur, « E », « dont les services ont toujours été au-dessus de tout éloge ». Ce dernier aurait indiqué à Bonnacarrère avoir été recruté par un petit groupe d'action anarchiste barcelonais afin de commettre des attentats en faveur de la libération de Francisco Ferrer, anarchiste notoire, pédagogue illustre, alors impliqué dans l'attentat de la rue Mayor du 31 mai 1906.

Cependant, l'attitude de réserve de Bonnacarrère est aussi motivée par la conscience de sa place particulière en Espagne. En effet, il limite bien souvent ses communications par crainte que l'on ne questionne ses méthodes, et, partant, l'ampleur de la mission réelle qu'il effectue en Espagne, qui, comme on l'a vu, dépasse de très loin celle d'une simple surveillance des menées anarchistes dans la ville. De plus, il a conscience de l'immixtion dans les affaires de la police espagnole que sa présence implique et du ressentiment et de la méfiance qu'elle peut générer⁴⁰¹ quand bien même le consul de France peut louer l'entente entre les deux parties :

Le gouvernement, les chefs de la police à Barcelone m'avaient souvent témoigné le désir d'avoir des entretiens avec notre commissaire spécial. [...]. La cordialité des rapports et la confiance réciproque qui en ont résulté n'ont pas peu contribué à l'empressement que je rencontre auprès des autorités locales toutes les fois qu'à la demande du gouvernement français ou de mes nationaux j'ai eu recours à leur intervention⁴⁰².

Bien plus, en 1911, trois ans après le départ de Bonnacarrère pour Cerbère, le consul général ne peut qu'observer le manque créé par l'absence du commissaire français, notamment vis-à-vis d'une police barcelonaise apparemment retombée dans ses pires travers :

Actuellement on peut dire que les recherches confiées à la police de cette ville sont inexistantes, soit par manque d'organisation et de zèle, soit parce que les agents trouvent intérêt personnel à ne pas effectuer ces arrestations dont ils sont chargés. Il est d'ailleurs de notoriété publique que corrompre les agents de la police de Barcelone est facile et même peu dispendieux.

Cet état de chose est connu en France dans le milieu spécial des individus recherchés par la justice et ils viennent se réfugier en grand nombre à Barcelone où ils se trouvent en sécurité. L'impunité dont ces auteurs de crimes et délits commis en France jouissent également en Catalogne présente deux graves inconvénients. Elle nuit d'abord au bon fonctionnement de la justice française, et permet l'établissement à proximité de notre frontière d'une sorte de refuge où les individus recherchés par nos tribunaux attendent une occasion favorable pour rentrer en France, commettre de nouveaux crimes ou délits. Et cette impunité est, pour les malfaiteurs, un encouragement qui doit, un jour, contribuer à augmenter en France la criminalité⁴⁰³.

Au printemps 1908, à la suite de nouveaux attentats sanglants, le commissaire rédige une note d'une vingtaine de pages sur leurs causes et motivations. Après avoir analysé

⁴⁰¹ Il précise ainsi au détour d'un rapport (AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale du 9 décembre 1904 / « Rue Fernando ») : « Guidé par un sentiment d'humanité et malgré les ennuis que pouvait m'occasionner ma déclaration, j'avais comme je vous l'ai dit dans mon rapport 608, avisé confidentiellement le chef de la sûreté des propos tenus par Carreras et relatés par moi dans ma lettre du 12 novembre, mais cette piste, soit que mes données fussent intentionnellement vagues, soit que la police répugnât à accepter d'être guidée par moi, cette piste, dis-je, fut abandonnée ».

⁴⁰² MAE Contentieux 818, Lettre du consul général de France à Barcelone au ministre des Affaires étrangères, 16 septembre 1908.

⁴⁰³ MAE Contentieux 818, Lettre du consul général de France à Barcelone au ministre des Affaires étrangères, 12 octobre 1911.

« l'origine du mal », il tente de déterminer les remèdes à apporter, c'est-à-dire tant la nécessaire moralisation de la police barcelonaise⁴⁰⁴, que sa conformité à l'image du policier idéal qu'il dresse, et qu'il entend incarner et promouvoir :

L'homme de police ne sait pas seulement être une sorte de Cerbère. Il faut encore qu'il s'attache à raisonner ses recherches. La logique doit être et sera la qualité du bon policier de l'avenir. Donc, à Barcelone, on a cherché, sans se donner la peine de raisonner ses recherches. On s'est surtout confié au hasard, le Dieu si bienveillant de la Dame Police. On a attendu que les auteurs des crimes terroristes viennent déposer leurs engins redoutables à la barbe des gardes civils ou des gardiens de la paix en uniforme qui ornent actuellement les trottoirs de Barcelone. Et les terroristes ont continué de semer l'épouvante parmi la population sans être inquiétés le moins du monde. Il me semble pourtant qu'avec un peu de méthode, la police espagnole, maintenant jeune, régénérée, eût dû atteindre à de meilleurs résultats. Mais que fallait-il qu'elle fit ? D'abord, elle eût dû se munir de bons indicateurs. [...]

J'aurais, en outre, fait disparaître tous ces agents, tous ces gardes civils qui stationnent au coin de chaque voie. Loin de servir à arrêter les malfaiteurs, ils sont pour eux une indication sur le point le plus favorable à perpétuer le crime. [...]

Enfin, il me semble que la meilleure et la plus sûre manière de savoir ce qui se passe parmi les anarchistes, c'est de leur laisser les coudées franches dans leurs groupements, dans leurs cercles, surtout lorsqu'on y possède des indicateurs [...]

Mais il faut que la police aide à l'action bienfaisante du Hasard ; il faut qu'elle déploie, dans ses investigations, plus de méthode, plus de sagacité, surtout une initiative plus hardie.

Il serait honteux pour la société actuelle de se laisser tenir en échec par quelques gredins sanguinaires et c'est le devoir de la police de prendre en main la défense de la société. Qu'elle ne néglige donc pas de développer parmi ses membres, depuis les chefs jusqu'au dernier des agents, ces qualités dont je viens de parler et qu'elle doit, comme toutes les polices du monde, posséder à l'état latent⁴⁰⁵.

Le détachement en Espagne, à partir du printemps 1894 d'hommes de la police spéciale des chemins de fer et attachés auprès des représentants diplomatiques constitue l'une des formes les plus originales de la coopération policière « à la française ». Envoyés à la suite de ce qui est perçu comme une situation de crise dans la capitale catalane, un an après l'attentat meurtrier du Liceo, dans une mission d'observation d'une situation barcelonaise dont les autorités françaises soupçonnent l'incidence certaine sur la France, les paramètres de leur présence en Espagne évoluent largement au cours des quinze années de résidence. Cela tient autant au développement du terrorisme à Barcelone, qu'à la personnalité des commissaires titulaires de la mission. Bonnacarrère assiste le consul de France dans ses missions, là où Thiellement semblait réduit à un rôle secondaire, et sert d'auxiliaire à la justice française dans la répression de la criminalité internationale de droit commun. Il est pourtant bien plus qu'un « agent d'observation » tant dans les efforts déployés pour suivre au

⁴⁰⁴ Dont il note les progrès substantiels depuis le début de l'année 1907, dans un de ses rares commentaires positifs à son égard.

⁴⁰⁵ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 20 mars 1908.

jour le jour la situation du terrorisme à Barcelone que pour maintenir des contacts de haut niveau avec des autorités politiques, policières et judiciaires en lesquelles il n'a que peu de confiance. En cela, la mission des commissaires Thiellement et Bonnacarrère semble porter le sceau de l'échec, celui d'une coopération en demi-teinte, le plus souvent formelle. En réalité, l'absence de confiance dans les hommes autant que dans la capacité du politique à influencer sur le cours des événements provoque, notamment chez Bonnacarrère, le développement de stratégies unilatérales d'action ressortant du renseignement et de l'édification d'un dispositif d'information particulier dont il connaît les limites, mais qui devient indispensable pour la réalisation de ses missions. En ce sens, la coopération avec les autorités espagnoles, l'une des raisons de sa présence à Barcelone, trouve rapidement ses limites, entraînant le développement de nouveaux registres d'action, qui alimentent d'une information continue et essentielle la direction de la Sûreté générale sur le terrorisme, ce, dans une dimension qui apparaît largement méconnue non seulement de son autorité de tutelle, le consul de France, mais aussi des autorités espagnoles elles-mêmes.

Appendice — La police française en Angleterre

La présence d'une importante colonie anarchiste française en Grande-Bretagne depuis le début des années 1880 avait provoqué l'envoi à Londres, déjà du temps du préfet de police Andrieux, de mouchards visant à s'assurer une information complète sur la situation des anarchistes français dans la capitale britannique, et des complots éventuels qu'ils pourraient y fomenter. Toutefois, à l'exemple de la mission du commissaire Thiellement menée alors à Barcelone, les autorités françaises décident d'envoyer trois policiers français à Londres à la fin de l'année 1898 afin de surveiller les relations entre anarchistes français et étrangers : il s'agit du commissaire spécial Moerdes et des commissaires spéciaux adjoints Valleins et Polâtre⁴⁰⁶. Pour le ministère de l'Intérieur, la raison de ce détachement est simple :

Les projets d'attentats signalés tout récemment à la Sûreté générale non moins que le crime commis à Genève il y a quelques mois à peine par l'anarchiste Luccheni démontrent la nécessité qui s'impose de rendre encore plus étroite la surveillance des anarchistes. [...] Il a paru que, pour être efficace, cette surveillance ne devrait pas être effectuée seulement sur notre propre territoire, mais qu'il était indispensable de l'étendre aux centres d'anarchistes existant à nos frontières⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ MAE CADN Londres 473, Lettre du ministre des Affaires étrangères pour l'ambassadeur de France à Londres, 29 octobre 1898.

⁴⁰⁷ MAE CADN Londres 473, Lettre de la direction de la Sûreté générale pour l'ambassadeur de France à Londres, 30 octobre 1898.

Nous savons en réalité peu de choses sur la mission de ces trois hommes. Les fonds de l'ambassade de France sont peu diserts et nous n'avons pu retrouver la trace de leurs correspondances avec la Sûreté générale. Si leur mission avait consisté dans un premier temps en la « surveillance du mouvement anarchiste », le ministre de l'Intérieur Waldeck-Rousseau avait fait la requête au début de l'année 1900 au ministre des Affaires étrangères Théophile Delcassé que « l'action de ces fonctionnaires [...] soit désormais étendue de manière à les mettre en mesure de recueillir les renseignements de toute nature susceptibles d'intéresser la sûreté générale de l'État ⁴⁰⁸ », demandant qu'ils soient installés auprès de l'ambassade sous la responsabilité directe de l'ambassadeur, Paul Cambon. En réponse aux instructions du ministre de l'Intérieur, l'ambassadeur répond n'avoir aucun contact avec le commissaire Moerdes – suscitant une interrogation sur le statut et la résidence que ces policiers possèdent depuis la fin 1898 – tout en notant que le service fonctionne « régulièrement⁴⁰⁹ ». Toutefois, l'ambassadeur semble prendre ombrage de la réorientation de la mission des policiers français prévue par le ministre de l'Intérieur. En effet, d'après Cambon, « la mission des commissaires spéciaux est de surveiller les anarchistes, c'est-à-dire des facteurs de désordre qui, sous couleur politique, sont en réalité des malfaiteurs de droit commun, et c'est parce qu'elles les considèrent comme telles que les autorités anglaises prêtent leur concours à nos agents et que l'opinion anglaise ne s'élève pas contre la présence à Londres de commissaires de la police française⁴¹⁰ ». Ce n'est pas tant la présence de la police française qui pose problème à Cambon que la mission qu'elle serait amenée à effectuer, qui prendrait pour lui les atours d'une véritable police politique, ce qu'elle est déjà assurément en assurant la surveillance des anarchistes, arguant de l'absence en Angleterre de telles pratiques.

Il faut enfin noter qu'à la présence d'hommes de la police spéciale en Grande-Bretagne répond notamment la présence depuis les années 1870 de commissaires de police anglais dans les ports de la Manche, pour surveiller les mouvements entre Albion et le continent des terroristes irlandais⁴¹¹. En outre, tente de se mettre en place une entente entre la *Special Branch* et la préfecture de Police de Paris dans la surveillance des indépendantistes révolutionnaires hindous, qui semble-t-il, n'atteint jamais la qualité désirée par la partie britannique⁴¹².

⁴⁰⁸ MAE CADN Londres 473, Lettre de Pierre Waldeck-Rousseau pour Théophile Delcassé, 10 janvier 1900.

⁴⁰⁹ MAE CADN Londres 473, Lettre de l'ambassadeur de France à Londres au ministre des Affaires étrangères, 31 janvier 1900.

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ MAE Affaires diverses et politiques Angleterre 59, Rapport du commissaire spécial du Havre au sous-préfet de la Manche, 10 avril 1894. Scotland Yard aurait ainsi dépêché des policiers au Havre, à Boulogne sur Mer, à Cherbourg, Hambourg et Rotterdam.

⁴¹² Richard Popplewell, « The Surveillance of Indian revolutionaries in Great Britain and on the Continent, 1905–14 », *Intelligence and National Security*, 1988, vol. 3, n° 1, pp. 69-70.

C) Les coopérations internationales intérieures : les polices étrangères en France

La France tente donc, bien modestement, de projeter son appareil policier à l'international et d'entretenir des contacts suivis avec les autorités de police étrangères. Dans le même temps, un autre mode de coopération s'appuie sur l'installation sur le territoire français de forces de polices secrètes d'États étrangers, au premier rang desquels l'Italie et la Russie.

1) La coopération franco-italienne – De contacts privilégiés à une relation trahie

a. Une coopération précoce

Dans la « note sur les activités des polices étrangères en France » retrouvée dans les papiers du ministre de l'Intérieur Célestin Hennion⁴¹³ et datée du mois de juillet 1914, l'accent est tout particulièrement porté sur l'action de la police italienne en France, insistance bien plus grande que sur l'action de la police secrète russe qui pourtant fut bien plus intense. Par ailleurs, les relations franco-italiennes en la matière ne représentaient qu'une partie marginale de l'action de la police italienne à l'étranger⁴¹⁴. Cette note nous indique que les autorités françaises étaient bien au courant des activités italiennes à Paris, signalant que dès 1884 un « délégué de la Sûreté publique italienne » était en poste au consulat parisien⁴¹⁵. Elle ne donne guère d'indications quant au fonctionnement de cette officine parisienne, mais révèle que cette dernière n'était pas le seul service de surveillance des anarchistes italiens en France.

Durant les années 1880, c'est semble-t-il, dans le département des Alpes-Maritimes que se concentrent les premiers efforts de surveillance et de collaboration avec les autorités italiennes locales⁴¹⁶. Dès 1882, le consul général d'Italie à Nice propose au préfet du département de « faire interner dans l'intérieur de la France les anarchistes dangereux qu'il

⁴¹³ Jean-Marc Berlière, « Celestin Hennion ou le destin peu ordinaire d'un commissaire spécial dans la III^e République », dans Dominique Kalifa et Pierre Karila-Cohen (dir.), *Le Commissaire de police au XIX^e siècle*, Paris, Presses de la Sorbonne, 2008, pp. 173-191.

⁴¹⁴ Concernant le dispositif policier italien antianarchiste à l'extérieur à la fin du XIX^e siècle voir Pietro Di Paola, « The Spies Who Came in from the Heat: The International Surveillance of the Anarchists in London », *European History Quarterly*, 2007, vol. 37, n^o 2, pp. 189-215. Du même auteur, voir l'ouvrage tiré de sa thèse de doctorat : *The Knights Errant of Anarchy : London and the Italian Anarchist Diaspora 1880-1917*, Liverpool, Liverpool University Press, 2013, 244 p.

⁴¹⁵ AN F7 14605, Note sur les polices étrangères en France, juillet 1914.

⁴¹⁶ Marc Ortolani, « La frontière des Alpes-Maritimes dans le cadre des relations franco-italiennes 1870-1914 », *Recherches régionales*, 2008, n^o190, pp. 46-64.

pourrait signaler et qui trouvent dans la proximité de la frontière un moyen de se soustraire rapidement à toute surveillance, tout en restant en relation avec les affiliés d'Italie⁴¹⁷ ». Cependant la direction de la Sûreté générale ne souhaite pas que des contacts directs s'établissent entre le préfet et le consul d'Italie, et estime que l'affaire doit être traitée « par la voie diplomatique⁴¹⁸ ». Il faut attendre l'été 1899, pour qu'une telle liaison soit autorisée, à la suite de nouvelles demandes émanant de l'autorité italienne.

Les préfets des départements où résiderait une importante colonie italienne sont autorisés à entrer en contacts directs avec les consuls italiens présents dans leur département dans le but de « faciliter la surveillance de ces individus [les anarchistes] et de rendre plus rapide le service d'information dont ils peuvent être l'objet⁴¹⁹ ». Sont ainsi principalement concernés par la mesure les préfets du Doubs, du Rhône et des Pyrénées-Orientales. Par ailleurs au niveau gouvernemental s'établit entre les services de police des deux pays une collaboration qui va se faire de plus en plus étroite au fur et à mesure que se concrétise le rapprochement politique franco-italien⁴²⁰ ». Toutefois, les demandes adressées par l'autorité italienne, soit directement par la Sûreté ou par l'intermédiaire de son ambassade, concernent dans leur majeure partie les anarchistes italiens relevant du périmètre de la préfecture de Police de Paris, et les fonds de la Sûreté générale demeurent assez pauvres concernant de telles demandes.

Elles font certainement suite aux vagues d'émigration conséquentes à la répression qui a suivi les émeutes de Milan au début de l'année 1898⁴²¹, mais s'expliquent également parce que, depuis le début des années 1890, les Italiens sont l'objet principal des mesures répressives des autorités françaises. En effet, comme le rappelle Pierre Milza après recension des états signalétiques des anarchistes étrangers expulsés entre 1894 et 1899, les Italiens forment la très grande majorité de cette « population ». Sur les 931 anarchistes expulsés entre mars 1894 et juillet 1899, plus de la moitié (526) sont italiens⁴²². Par ailleurs les Italiens sont de loin les plus surveillés à Paris, même s'ils ne se distinguent pas, jusqu'en 1898, par leur activité « terroriste », comme cela peut être le cas des réfugiés espagnols ou russes, du fait de la « décapitation » de leur mouvement consécutive aux expulsions massives qui ont suivi l'assassinat de Carnot par Caserio en 1894⁴²³.

⁴¹⁷ AN F7 12573, Lettre du préfet des Alpes Maritimes au directeur de la Sûreté générale, 12 décembre 1882.

⁴¹⁸ AN F7 12573, Lettre du directeur de la Sûreté générale au préfet des Alpes-Maritimes, 28 décembre 1882

⁴¹⁹ MAE Contentieux 472, Lettre du ministre des Affaires étrangères pour l'ambassadeur du royaume d'Italie en France, 29 juin 1899.

⁴²⁰ Pierre Milza, *Français et Italiens à la fin du XIX^e siècle. Aux origines du rapprochement franco-italien de 1900-1902*, Volume II, Rome, École française de Rome, 1981, p. 872.

⁴²¹ Pierre Milza, *op.cit.*, p. 870.

⁴²² *Ibid.*, p. 865.

⁴²³ *Ibid.*, p. 870.

À cette époque, de nombreux agents de la police italienne opèrent en toute clandestinité, mais avec l'accord tacite des autorités françaises, pour opérer la surveillance des Italiens à Paris⁴²⁴. La coopération peut prendre des atours de réciprocité comme lors de l'enquête autour de l'assassinat du roi Humbert I^{er} d'Italie par l'anarchiste Gaetano Bresci à Monza. Un commissaire spécial français est en effet envoyé à Milan afin d'aider les autorités italiennes lors de l'instruction. Même s'il constate sur place les difficultés faites par la police italienne, il loue leur accueil et leur volonté de collaboration⁴²⁵.

L'envoi des commissaires « délégués » italiens sur le territoire français, chargés pour la plupart de s'occuper spécifiquement de la surveillance des anarchistes italiens, s'est principalement effectué à Paris et dans le sud-est de la France, si bien que cette police italienne « occulte⁴²⁶», « pouvait étendre son action dans tout le département des Alpes-Maritimes et paraît la pousser même jusqu'à Toulon, Marseille et Lyon⁴²⁷ ». Mais comme l'indique en 1913 le directeur de la Sûreté générale, cette mission de surveillance des anarchistes n'était pas leur seule préoccupation.

b. Surveillance des anarchistes et espionnage

Successivement, les délégués Poli et Rughini, détachés au consulat de Nice entre 1894 et 1904, Wenzel, en poste à Lyon en 1907⁴²⁸ puis accrédité par l'ambassade parisienne entre octobre 1908 et 1912⁴²⁹ et Chiavaralotti en poste à Nice entre 1912 et 1913, sont soupçonnés d'activités illégales par les autorités françaises : « le rôle des délégués italiens ne tarda pas à paraître des plus bizarres, on devinait qu'ils s'occupaient de tout autre chose que des anarchistes ou des malfaiteurs de droit commun⁴³⁰ ». La note retrouvée dans les papiers de Célestin Hennion précise ainsi qu' :

⁴²⁴ En effet, contrairement au modèle français, où les policiers détachés peuvent, sous l'autorité du représentant diplomatique, entrer en contacts directs avec les services de police locaux, la police italienne choisit d'agir dans la clandestinité, sans en référer à ces services, et sans que parfois même l'autorité diplomatique ait connaissance de ces activités.

⁴²⁵ AN F7 12905, Rapport du commissaire spécial en mission à Milan au directeur de la Sûreté générale, 11 août 1900.

⁴²⁶ AN F7 14605, Note sur les polices étrangères en France, juillet 1914.

⁴²⁷ MAE C Intérieur 310, Rapport du commissaire spécial en gare de Nice au directeur de la Sûreté générale sur les agissements de la police italienne à Nice, 6 juillet 1912.

⁴²⁸ Il semble que dans un premier temps, la mission de Wenzel à Lyon fut bien celle d'une surveillance étroite des anarchistes italiens, en coordination avec les autorités françaises. Le préfet de la Loire, après un entretien avec Wenzel au cours du mois de décembre 1907 rapporte à la Sûreté générale que « ce dernier [Wenzel] chercherait à établir une entente dont le but serait de nous signaler les anarchistes italiens qui viendraient à s'établir dans la région lyonnaise, tandis que la police française lui indiquerait les anarchistes italiens qui retourneraient en Italie. », dans MAE Contentieux 819, Lettre du ministère de l'Intérieur (direction de la Sûreté générale, 2^e bureau) au ministre des Affaires étrangères, 12 décembre 1907.

⁴²⁹ Période qui voit, d'après Pierre Milza « l'arrivée d'une nouvelle génération de militants ». Pierre Milza, *op.cit.*, p. 875 *sqq.*

⁴³⁰ AN F7 14605, Note sur les polices étrangères en France, juillet 1914.

À la suite d'enquêtes menées concurremment l'an dernier [en 1913] par les soins de la direction de la Sûreté générale et du ministère de la Guerre, on ne saurait plus avoir le moindre doute sur le rôle véritable des commissaires de police attachés aux consulats italiens en France. Ces commissaires, tolérés en territoire français, pour s'y occuper uniquement de la surveillance des anarchistes de nationalité italienne, s'occupent de tout, peut-on dire, hormis de la surveillance de ces anarchistes ; ils se livrent principalement à l'espionnage et au contre-espionnage⁴³¹.

L'accusation d'espionnage revient le plus souvent, notamment autour du délégué Chiavaralotti qui officie à une époque de forte tension internationale. C'est ainsi que le commissaire spécial de Nice, dans un rôle de contre-espion, conduit par sa méfiance à l'égard des autorités italiennes et remarquant non seulement l'absence de coopération réelle du délégué italien avec les autorités françaises, mais aussi la faible concentration d'anarchistes dangereux dans la région de Nice, révèle la véritable mission du délégué : « surveiller et faire surveiller comme s'il était en pays conquis, nos officiers chargés du service de renseignements et leurs agents⁴³² ». C'est bien le prétexte de la lutte contre le terrorisme anarchiste qui sert de « couverture » à ces activités illicites d'espionnage des installations militaires françaises et du dispositif du renseignement militaire installé près de la frontière italienne. Les soupçons contre Chiavaralotti ne font ainsi que renforcer l'« espionite » qui a cours depuis le milieu des années 1890 dans la région⁴³³.

Au total, les relations franco-italiennes offrent un bilan fortement contrasté. Les premières années de la collaboration apparaissent être celles de l'efficacité des contacts entre les deux États, sur fond de rapprochement diplomatique et d'identification claire d'un ennemi commun. Mais à mesure que les milieux anarchistes italiens notamment après l'attentat de Monza en 1900 renoncent massivement à l'utilisation des méthodes terroristes de la propagande par le fait, malgré une résurgence dans les années 1908-1909, la collaboration engagée se poursuit, mais sur d'autres bases. L'Italie, en effet, possède d'autres ambitions que la simple surveillance des milieux subversifs italiens et profite des contacts noués dans la lutte contre le terrorisme anarchiste pour donner tous ses moyens à ses pratiques d'espionnage dans la région. Il est difficile de savoir si ces pratiques ont été étendues aux délégués italiens présents à Paris⁴³⁴, mais quoi qu'il en soit, la présence policière italienne en France contre le terrorisme anarchiste a bien changé durant ses 30 années d'existence. Toutefois, la coopération franco-italienne demeure une entente mineure.

⁴³¹ AN F7 14605, Note sur les polices étrangères en France, juillet 1914.

⁴³² MAE C Intérieur 310, Rapport du commissaire spécial en gare de Nice au directeur de la Sûreté générale sur les agissements de la police italienne à Nice, 6 juillet 1912.

⁴³³ Marc Ortolani, *art.cit.*, p. 55.

⁴³⁴ La « note sur les polices étrangères en France » indique que « rien de suspect n'a été relevé » contre les remplaçants de Wenzel qui avait été accrédité à Paris en 1908.

2) La coopération franco-russe : immixtions du politique et du policier

a. « L'affaire des bombes russes » de 1890 et le « test » de la coopération.

Les premiers contacts en matière de lutte contre le terrorisme entre la France et la Russie remontent au début des années 1870⁴³⁵, avant même donc que « la propagande par le fait » adoptée par les anarchistes d'Europe occidentale ne sème la terreur. Les contacts ne sont qu'épisodiques jusqu'à l'affaire Hartmann en 1880 et les vagues successives d'émigration politique⁴³⁶ en provenance de Russie, qui voient affluer à Paris nombre de sujets russes pourchassés par la Troisième Section du ministère de l'Intérieur⁴³⁷. L'affaire Hartmann tient son nom d'un « nihiliste » russe qui se serait réfugié en France après avoir posé une bombe sur la voie ferrée reliant Moscou à Saint-Pétersbourg alors que le Tsar devait l'emprunter. Elle sert d'élément déclencheur à un rapprochement plus profond entre les deux pays. En effet, l'extradition du nihiliste est demandée par les autorités russes, mais refusée par la France, principalement parce que l'identité réelle de l'homme arrêté n'avait pu être prouvée⁴³⁸. L'impression produite à Saint-Pétersbourg est désastreuse. D'après Louis Andrieux, prévenu de la présence d'Hartmann à Paris par l'ambassadeur de Russie, l'enjeu de son arrestation n'était pas moins de « démontrer aux nihilistes que leurs attentats contre les personnes étaient considérés à l'étranger, même par un État républicain, comme des crimes de droit commun, à la responsabilité desquels l'éloignement ne pouvait les soustraire⁴³⁹ ». Le préfet de police avait fait son devoir, mais la décision de ne pas extraditer le supposé Hartmann est jugée comme celle du gouvernement français, et ce refus de coopération demeure le prisme par lequel en cette matière, la Russie perçoit la France jusqu'au début des années 1890, même si les « nihilistes » sont soumis, à Paris, à une surveillance rigoureuse.

Le préfet de police transmet ainsi en 1887 à son ministre de tutelle deux fois par mois la synthèse des renseignements « sur l'attitude et les agissements des nihilistes russes réfugiés à Paris » et notamment l'évolution de la colonie vis-à-vis des événements en Russie⁴⁴⁰. À partir de 1888, la synthèse devient mensuelle⁴⁴¹. Il semblerait que ces informations soient

⁴³⁵ Hsi-Huey Liang, *op.cit.*, p. 114 *sqq.*

⁴³⁶ Catherine Goussef, *Immigrés russes en France, 1900-1950 : contribution à l'histoire politique et sociale des réfugiés*, Thèse de doctorat sous la direction du professeur Hervé Le Bras, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1996, 533 p.

⁴³⁷ Voir notamment Zeev Ivanski, « Provocation at the center : a study in the history of counter-terror », *Studies in conflict and terrorism*, 1980, vol. 4, n°1, pp. 53-88.

⁴³⁸ MAE Contentieux 475, Dossier 2 « Hartmann : tentative d'assassinat contre l'Empereur ».

⁴³⁹ Louis Andrieux, *op.cit.*, p. 192.

⁴⁴⁰ AN F7 12519, Lettre du préfet de police de Paris au ministre de l'Intérieur, 9 juin 1887.

⁴⁴¹ AN F7 12519, Rapport du préfet de police de Paris au président du Conseil / ministre de l'Intérieur, juillet 1888.

ensuite relayées au ministère des Affaires étrangères⁴⁴². Toutefois, la surveillance apparaît des plus difficiles et ses résultats des plus problématiques, comme le rappelle l'auteur d'une note blanche d'avril 1887 : « comme agent secret français, il est impossible de se faire admettre parmi les étrangers russes que nous croyons appartenir au parti nihiliste. Ce travail se résume donc à vous donner la situation exacte, à Paris, des nationaux russes qui s'occupent de politique, sans pouvoir affirmer, toutefois, que ces hommes sont nihilistes⁴⁴³ ».

D'après Anne Hogenhuis-Séliverstoff, l'affaire Hartmann « fait chuter à zéro le baromètre des relations⁴⁴⁴ » entre la France et la Russie. De plus, alors que durant les années 1880 l'idée d'une alliance franco-russe commence à faire son chemin, « la plupart des hommes politiques russes percevaient toujours la Troisième République comme l'enfant de la Commune et continuaient de suspecter Paris d'être le quartier général d'une internationale révolutionnaire⁴⁴⁵ », comme le rappelle Christopher Andrew. De ce fait, c'est en 1882 que le premier bureau de la police russe est établi à Paris, « les réfugiés russes en effet, devenaient de plus en plus nombreux en France où ils se réunissaient secrètement pour s'occuper de révolution, d'anarchie ou d'attentats et la police du Tsar avait la conviction que la plupart des meurtres commis en Russie étaient préparés à Paris⁴⁴⁶ ».

Tout change en 1890. Le 29 mai, un réseau d'une quinzaine de supposés terroristes, dont l'un a pris la fuite, est démantelé à Paris. Le 5 juillet, cinq sont condamnés pour « fabrication et détention de machines et engins meurtriers et incendiaires⁴⁴⁷ ». Peu avant leur arrestation le commissaire spécial de la gare de l'Est, à l'issue d'une fouille opérée en forêt de Bondy, avait découvert une cache de bombes. D'après le commissaire spécial, les éléments rassemblés au cours de l'enquête « semblent donner, dès à présent, à cette affaire un caractère d'une gravité exceptionnelle tant au point de vue international qu'à celui de la politique intérieure⁴⁴⁸ ». Parallèlement avait été opérée une surveillance serrée des milieux « nihilistes » russes à Paris qui avait permis de déterminer la complicité d'une quinzaine de ses membres. Cependant, lors du procès des « terroristes », plusieurs zones d'ombres apparaissent. En effet, les accusés présentent l'un d'eux, qui avait pu s'enfuir avant leur arrestation, comme le cerveau d'une vaste entreprise de provocation montée par le pouvoir tsariste⁴⁴⁹. D'autre part,

⁴⁴² AN F7 12519, Lettre de la direction de la Sûreté générale au ministère des Affaires étrangères, 29 juillet 1888.

⁴⁴³ AN F7 12520, Note blanche, 16 avril 1887 / « La colonie russe à Paris ».

⁴⁴⁴ Anne Hogenhuis-Séliverstoff, *op.cit.*, p. 27.

⁴⁴⁵ Christopher Andrew, *Théophile Delcassé and the making of the Entente Cordiale : a reappraisal of French Foreign Policy 1898-1905*, Londres, Macmillan, 1968, p. 14.

⁴⁴⁶ AN F7 14605, Note blanche sur « la police russe en France », 29 juin 1894.

⁴⁴⁷ AN BB18 1823, Dossier banal 2035A90, « Condamnation pour fabrication et détention de machines et d'engins meurtriers et incendiaires probablement en vue d'un attentat contre l'Empereur de Russie (5 août 1890) ».

⁴⁴⁸ AN F7 12520, Rapport du commissaire spécial de la gare de l'Est, 27 mai 1890.

⁴⁴⁹ AN F7 12520, *Gazette des tribunaux*, 4, 5 et 6 juin 1890.

la source d'information grâce à laquelle la découverte des bombes avait été possible demeure mystérieuse.

La solution de l'énigme est à trouver du côté russe. En effet, il s'agit bien d'une opération de provocation menée par le chef de la police russe à Paris, Piotr Ratchkovsky qui disposait d'un homme de confiance dans les milieux russes et qui avait transmis, par l'intermédiaire du journaliste français Jules Hansen, proche du pouvoir tsariste et promoteur inlassable de l'alliance franco-russe, l'information sur le lieu d'enfouissement des bombes⁴⁵⁰. L'opération devait en effet servir de « test⁴⁵¹ » décisif quant au futur des relations entre les deux pays. Grâce à l'arrestation et au jugement des dangereux nihilistes s'amorce un retournement de l'opinion du pouvoir tsariste envers la France. Dans les jours qui suivent le procès, l'ambassadeur de France à Saint-Petersbourg, Paul de Laboulaye peut ainsi affirmer que :

L'impression produite par le jugement rendu à Paris contre les nihilistes chez lesquels des bombes avaient été saisies a été très favorable de la part du gouvernement comme de celle de la presse russe [...] L'organe du Prince Metchersky remarque d'autre part qu'en renonçant à faire de son territoire un asile pour les irréconciliables ennemis de l'État russe, le gouvernement de la république remplit la principale condition qui doit conduire à un rapprochement ultérieur de la France et de la Russie, celle-ci étant toute prête à rendre au gouvernement français ce qu'elle reçoit de lui, le respect et la sympathie⁴⁵².

Bien plus, le baron de Mohrenheim, ambassadeur de Russie à Paris s'empresse de féliciter, le jour même de l'arrestation, le préfet de police pour son action décisive dans les termes les plus élogieux :

Monsieur le préfet, laissez-moi ajouter, bien cher, vrai et excellent ami !
Merci de tout cœur. Le service signalé que vous venez de rendre à mon pays est de ceux qui ne sauraient jamais être estimés assez haut ni jamais être oubliés. D'épouvantables malheurs viennent d'être conjurés grâce à votre incomparable énergie et à l'extrême habileté de vos dispositions. Je ne puis songer sans frémir aux catastrophes épargnées à l'empereur et à la Nation entière par l'intervention sympathique du gouvernement français. Ni lui ni elle n'en perdront jamais le souvenir. Ma personne est bien peu de choses en pareil cas, mais laissez-moi cependant ajouter tout ce que personnellement j'éprouve de bonheur et vous remercier de toute mon âme. Il me tarde de vous serrer les mains avec toute l'effusion du plus affectueux et plus inaltérable attachement et du dévouement le plus absolu⁴⁵³.

⁴⁵⁰ Rita T. Kronenbitter, « The illustrious career of Arkadiy Harting », *CIA Historical Review Program*, 1993.

⁴⁵¹ L'expression est de Anne Hogenhuis-Sélivertoff, *op.cit.*, p. 75.

⁴⁵² AN F7 12520, Lettre de l'ambassadeur de France en Russie au ministre des Affaires étrangères, 9 juillet 1890.

⁴⁵³ MAE CP NS Russie 12, Lettre du baron de Mohrenheim au préfet de police de Paris, 29 mai 1890.

La voie vers l'alliance des deux États était ainsi ouverte, même s'il faudrait fortement nuancer la portée « décisive » de l'opération de provocation menée par Ratchkovsky⁴⁵⁴. Mais revenons brièvement sur l'établissement de l'Okhrana à Paris. Si son « inauguration » n'a lieu qu'en 1882, des contacts officieux et suivis étaient déjà entretenus avec la police parisienne, notamment grâce à son préfet, Louis Andrieux, qui, depuis l'affaire Hartmann, était convaincu du danger posé par les réfugiés russes en France⁴⁵⁵.

b. Les activités de l'Okhrana à Paris

C'est ainsi qu'en 1883 est établi le premier service extérieur de la police secrète russe à Paris, dans les locaux de l'ambassade, rue de Grenelle, et dont le chef jusqu'en 1903 est Piotr Ratchkovsky. Celui-ci entretient des relations étroites avec les autorités françaises à tous les niveaux, si bien qu'une note blanche établissant le bilan de la présence de la police russe en France à la veille de la Première Guerre mondiale précise que Ratchkovsky « se créa parmi nous une situation exceptionnelle : traité d'égal à égal par les plus hauts fonctionnaires français, il fut reçu à plusieurs reprises par deux présidents de la République⁴⁵⁶ ». De plus, d'après Fredric Zuckerman, la « préfecture de Police de Paris devint l'allié le plus coopératif de Ratchkovsky⁴⁵⁷ ». Son successeur immédiat, Rataef, en poste à Paris pour seulement deux ans est également « très bien reçu dans le monde officiel parisien⁴⁵⁸ ».

Les directeurs successifs de l'Okhrana parisienne, notamment Ratchkovsky, entretenaient des relations de confiance et de proximité avec les préfets de police successifs, relations qui n'étaient pas sans arrières pensées de part et d'autre, même si un homme comme Lépine avait toujours montré sa méfiance à l'égard de la coopération avec la police russe au contraire d'un Louis Andrieux, parfaitement rompu à l'acceptation du caractère clandestin et « paralégal » des opérations de la police secrète tsariste⁴⁵⁹. Le bureau parisien emploie par

⁴⁵⁴ Fredric Zuckerman précise que « même s'il s'agit d'une glorieuse exagération d'affirmer que cet incident seul a déterminé la course future des relations franco-russes, il ne fait pas de doute que le gouvernement russe était extrêmement satisfait de l'action française et récompensa les participants en conséquence, (cf. Fredric Zuckerman, *op.cit.*, p. 137).

⁴⁵⁵ Louis Andrieux, *op.cit.*, p. 185 *sqq.* : « Les nihilistes résidant à Paris ne formaient autrefois qu'une colonie peu importante, vivant à l'écart, sans relations avec les révolutionnaires français ou allemands. Ils semblaient plus préoccupés de leurs plaisirs que de réformes sociales et leur quartier général, rue des Lyonnais n° 6, ne paraissait point être un foyer de conspirations. Mais, depuis 1876, le nombre des nihilistes des deux sexes s'était sensiblement accru. Au courant des complots fomentés dans leur pays, en rapports avec leurs compatriotes disséminés en Suisse, en Belgique ou en Angleterre, ainsi qu'avec les socialistes allemands et français, aux réunions desquels ils assistaient, les nihilistes réfugiés à Paris se réunissaient par groupes de douze à quinze membres, sous la direction de chefs intelligents, instruits et résolus. [...] Ce qui avait surtout mis en éveil ma vigilance, c'étaient les relations de plus en plus fréquentes des russes avec les socialistes français, et la crainte de voir l'emploi de la dynamite passer dans les mœurs de nos révolutionnaires ».

⁴⁵⁶ AN F7 14605, Note sur la police russe en France 1914.

⁴⁵⁷ Fredric Zuckerman, *op.cit.*, p. 127.

⁴⁵⁸ AN F7 14605, Note sur la police russe en France 1914.

⁴⁵⁹ Jean-Marc Berlière, *Le Préfet Lépine ou la naissance de la police moderne*, Paris, Denoël 1985, p. 58.

ailleurs un certain nombre de détectives français pour la conduite des opérations de terrain, dans la mesure où ils possèdent un avantage décisif grâce à leur connaissance des milieux parisiens. Maurice Bittard-Monin, assisté d'Henri Bint, anciens de la brigade des recherches, deviennent dès 1884 les hommes de confiance de Ratchkovsky, et tiennent leur rôle jusqu'en 1913, en supervisant l'ensemble des opérations policières de l'Okhrana. De surcroît, ce sont pour la plupart des anciens inspecteurs de la Sûreté et de la préfecture qui constituent « l'agence externe⁴⁶⁰ », c'est-à-dire les détectives chargés des enquêtes et de la surveillance des milieux russes. Ces missions ont d'ailleurs toujours été confiées à des policiers « du cru », partout où l'Okhrana s'était implantée. Les autres activités, secrétariat, traitement des sources, et la gestion de l'« agence intérieure⁴⁶¹ », sont assurées par des Russes ou russophones, qui n'entretiennent aucun rapport avec les autorités françaises. Si l'action de la police russe est bien connue des autorités françaises et notamment de l'autorité ministérielle (c'est-à-dire au moins du ministre de l'Intérieur et du ministre des Affaires étrangères), elle travaille de manière tout à fait indépendante, non seulement du pouvoir central tsariste, mais de la police française, même si les coopérations, notamment en matière de renseignement, sont fréquentes et étroites. Une note de la préfecture de Police datant de 1913 révèle ainsi les modalités des contacts entre les hommes de la préfecture et de l'Okhrana :

Depuis de longues années, l'ambassade de Russie entretient un service qui a pour but de rechercher et de surveiller les auteurs de troubles de nationalité russe. Les fonctionnaires qui ont la charge de ce service ont toujours été, dans une certaine mesure et d'une manière officieuse, en relations avec la 3^e brigade de recherches. À titre de réciprocité, nous avons parfois recours à leurs bons offices, car il est des renseignements que nous ne pouvons obtenir que par leur intermédiaire. [...] Les renseignements que nous lui donnons [au directeur de l'Agentura russe] – verbalement d'ailleurs – concernent exclusivement les révolutionnaires et anarchistes russes de Paris. Il paraît utile de continuer cette tradition, dans l'impossibilité où nous sommes d'exercer efficacement avec nos effectifs restreints une surveillance préventive sur les nombreux révolutionnaires et anarchistes russes qui vivent dans la capitale⁴⁶².

Si la police russe agit en relative autonomie sur le territoire français, il ne faut pas en déduire que le gouvernement russe n'attendait plus rien du gouvernement français. Bien au contraire. La présence de la police politique russe n'avait pas fait renoncer les autorités françaises à exercer une surveillance accrue dans les milieux des réfugiés, tout comme elle se préoccupe des milieux anarchistes internationaux. Le principal foyer de surveillance demeure bien Paris, au-delà d'une veille de la situation dans les pays frontaliers comme la Suisse. Si la conscience d'un risque terroriste représenté par ces réfugiés n'émerge qu'en 1890 avec

⁴⁶⁰ Richard J. Johnson, « The Tsarist Political police in Europe », *Journal of Contemporary History*, vol. 7, n° 1/2, p. 227.

⁴⁶¹ *Ibid.*, p. 229.

⁴⁶² APP BA 1693, Note blanche, 29 octobre 1913.

« l'affaire des bombes russes », elle est pleine et entière durant la première décennie du XX^e siècle. C'est ainsi que la recrudescence de tentatives d'attentats manqués, en 1906-1907, de la part des socialistes-révolutionnaires contre les membres de la famille impériale de passage à Paris⁴⁶³, est l'occasion pour les autorités françaises de se saisir de cette menace par l'établissement de rapports de synthèse sur l'état de l'immigration à Paris. Par ailleurs, la surveillance des activités des Russes à l'étranger est toujours l'objet de l'attention des autorités diplomatiques et policières⁴⁶⁴.

En 1909, éclate un scandale qui remet en cause, du moins en apparence, les relations entre les deux polices. Le chef de l'agence parisienne, Arkady Harting, en poste depuis 1905, est l'objet de révélations faites par le socialiste-révolutionnaire Wladimir Bourtzev, pourchassé par l'Okhrana dans toute l'Europe et réfugié à Paris⁴⁶⁵. Ce dernier révèle en effet qu'Harting n'est autre que l'agent provocateur à l'origine de l'affaire des bombes russes de 1890, l'homme de confiance de Ratchkovsky qui s'était échappé avant la vague d'arrestation menée par la police parisienne. L'affaire est d'autant plus retentissante que Harting avait été décoré de la Légion d'honneur et qu'il entretient des contacts étroits avec certains membres du gouvernement français. La campagne de presse menée par Bourtzev révèle ainsi au public français l'ampleur de la présence de la police russe, affaire dont la chambre des députés se saisit en demandant que les polices étrangères en France, et plus particulièrement la police russe, se voient interdites sur le territoire de la République. Cependant, Clemenceau, et son successeur à la présidence du Conseil Aristide Briand, après une demande directe formulée par l'ambassadeur de Russie⁴⁶⁶, décident que la Sûreté générale et la préfecture de Police doivent maintenir leurs contacts avec l'Okhrana, à la condition qu'elle réduise considérablement ses effectifs⁴⁶⁷.

Cependant, l'affaire Bourtzev agit aussi comme révélateur des contradictions sous-tendant l'entente franco-russe. Nous avons déjà noté la tension forte rapportée par Barrère lors de la conférence de Rome, tension qui avait mis en exergue la différence de régime politique entre les deux États et l'antagonisme idéologique qui ne pouvait manquer d'émerger lorsque la France décidait d'affirmer avant toute autre chose ses principes républicains. Ces derniers avaient pris le pas face à la coopération diplomatique et policière dans les années qui

⁴⁶³ Thomas Bausardo, *op.cit.*, pp. 44-48.

⁴⁶⁴ Le ministère des Affaires étrangères transmet ainsi en juin 1907 une série de notes au ministère de la Justice au sujet d'attentats terroristes commis en Suisse par des membres de la colonie russe. Cf. AN BB18 6462 notamment la note de la direction des affaires politiques du ministère des Affaires étrangères au garde des Sceaux du 19 juin 1907.

⁴⁶⁵ Pour le détail des actions de Bourtzev, voir Fredric Zuckerman, « Vladimir Burtsev and the Tsarist Political Police in Conflict, 1907-14 », *Journal of Contemporary History*, 1977, vol. 12, n°1, pp. 193-219.

⁴⁶⁶ Rita Kronenbitter, « Paris Okhrana : Final Phase », *CIA Historical Review Program*, déclassification le 22 septembre 1993.

⁴⁶⁷ Fredric Zuckerman, « Policing the Russian Emigration in Paris, 1880-1914 : The Twentieth Century as the Century of Political Police », *French History and Civilization*, 2006, vol. 2, p. 226.

avaient suivi la conférence de Rome. Mais Bourtzev, depuis 1907, s'était fait le spécialiste de la dénonciation des agents de la police russe dans les États où ils étaient en résidence, Allemagne, Suisse, Grande-Bretagne, et, en 1909, France. Dans les mois qui avaient précédé ses révélations au sujet de Harting, la tension entre la France et la Russie était à nouveau à un paroxysme qui se traduit dans les demandes de plus en plus pressantes et de plus en plus violentes formulées par l'ambassadeur de Russie en France, Nélidov, à l'attention du gouvernement français. En février 1909, Nélidov prévient, dans une note secrète à l'attention du ministre des Affaires étrangères, que « Bourtzev est activement occupé de l'élaboration d'un nouveau plan de régicide et d'attentats contre les plus hauts fonctionnaires de l'administration russe⁴⁶⁸ » et demande son expulsion immédiate. L'ambassadeur de Russie est parfaitement au courant des informations détenues par Bourtzev, qui est assisté par d'anciens agents de l'Okhrana parisienne⁴⁶⁹. Devant les hésitations du gouvernement français, qui n'a pas la preuve des agissements néfastes de Bourtzev, et quelques jours seulement avant la parution en France du premier article de presse dénonçant les anciennes occupations du représentant de la police russe en France Harting, Nélidov revient à la charge, évoquant une situation potentiellement catastrophique en France où « des quantités de terroristes russes affluent à Paris et en font le quartier général de leurs opérations funestes destinées à jeter le désordre en Russie et y perpétuer des crimes, tels que le brigandage à main armée et par d'odieux attentats un sentiment de malaise et d'insécurité qui nuit avant tout au développement régulier des grandes réformes effectuées et entreprises dans l'Empire et au complet relèvement économique du pays⁴⁷⁰ ».

L'explication de cette situation est, selon Nélidov, à trouver dans l'attitude coupable de la France dans les « facilités que procure aux terroristes et aux anarchistes russes dans leur propagande et leurs préparatifs criminels le séjour au milieu d'une énorme cité remplie d'éléments internationaux et où l'existence et les agissements des particuliers échappent aisément au contrôle public, ces facilités [...] entrent pour beaucoup dans l'attrait qu'exerce Paris pour les réfugiés anarchistes russes ; mais cet attrait est corroboré par un sentiment de sécurité et la persuasion qu'ils y sont à l'abri de toute observation et de poursuite judiciaire⁴⁷¹ ». La situation décrite par Nélidov se trouve en contradiction avec les perceptions de la police française. Si des attentats organisés à Paris par les éléments socialistes-révolutionnaires ont bien été déjoués dans les années 1906-1907, depuis cette date, malgré une surveillance des plus actives, aucun autre projet n'est décelé. De fait, c'est bien Bourtzev

⁴⁶⁸ MAE CP NS Russie 13, Notice secrète de Nélidov du 5 février 1909.

⁴⁶⁹ Fredric S. Zuckerman, « Vladimir Burtsev and the Tsarist Political Police in Conflict, 1907-14 », *art.cit.*, pp. 207-208.

⁴⁷⁰ MAE CP NS Russie 13, Notice confidentielle de Nélidov, 12 juin 1909.

⁴⁷¹ *Ibid.*

et lui seul qui est la cible de ses objurgations, qui demeurent sans effet sur le gouvernement français.

Dans une large mesure, la présence de forces de polices étrangères en France sert l'intérêt des États dont elles dépendent bien plus que celui d'une supposée lutte commune contre le terrorisme, tant pour ce qui a pu être des relations franco-italiennes que des relations franco-russes. La coopération apparaît limitée à la définition des limites au sein desquelles cette présence paraît être légitimée, dans le contrôle d'une frontière commune dans le premier cas, dans la surveillance, voire le contrôle d'une émigration politique perçue comme foyer du terrorisme dans le second. La police française poursuit sa mission à côté des polices étrangères présentes sur son sol plutôt qu'en coopération avec elles. Si l'autorité politique ne peut qu'avoir donné son assentiment à une telle présence, il n'en demeure pas moins qu'elle demeure instrumentalisée à des fins politiques par les pays hôtes. Nous avons pu voir comment la surveillance des anarchistes italiens avait pu se transformer en espionnage et comment la Russie avait jusqu'à un certain point « manipulé » les autorités françaises en 1890 pour s'assurer de leur coopération, perçue comme un prérequis à toute forme d'alliance politique. Le blanc-seing donné au développement d'officines de police sur son territoire, bien plus que ce qui est alors réalisé par les commissaires français en Espagne ou en Angleterre, résulte dans une situation de coopération nécessairement déséquilibrée où le respect de l'ordre public intérieur résulte de pratiques largement unilatérales. Les policiers italiens et le personnel de l'Okhrana participent ainsi moins à la sauvegarde de l'ordre public français qu'à la préservation de leur propre régime.

À partir de la fin du XIX^e siècle, la police française invente progressivement une grammaire policière de la coopération contre le terrorisme « anarchiste » qui se traduit de plusieurs manières. En premier lieu par une spécialisation de l'appareil policier, notamment dans sa fonction de police des étrangers. Le 4^e bureau de la direction de la Sûreté générale autant que l'action des commissaires spéciaux, notamment en zone frontalière, sont ainsi grandement sollicités, notamment à partir de l'année 1894. Mais la spécialisation de la police française est aussi tournée vers l'étranger, par le développement de logiques de renseignement internationales, qui relèvent autant d'une forme d'unilatéralisme – l'utilisation d'informateurs hors des frontières de la République – que de nouvelles logiques de coopération, le plus souvent à tendance opérationnelle, comme c'est le cas des ententes spécialisées au service de la protection du chef de l'État, entente *sui generis*, mais aussi des ententes secrètes sur la question de l'expulsion.

Participant à cette dimension d'adaptation progressive, s'affirme, dès le début des années 1890, au moment même où les premières tentatives d'ententes multilatérales font l'objet de discussions diplomatiques, la volonté d'une coopération pratique dans un but essentiellement préventif, celui de la surveillance des déplacements internationaux, réponse à un terrorisme de plus en plus internationalisé et qui se traduit par une attention portée sur la protection des frontières. Les grandes villes peuplées et cosmopolites situées de l'autre côté de la frontière perçues comme facteurs de trouble intérieur nécessitant par là même un strict contrôle des frontières, des déplacements de population, de coopération avec l'autorité étrangère, autant qu'une dynamique nouvelle de recueil du renseignement afin de mener à bien ces missions. En ce sens, ces deux expériences françaises illustrent l'un des points cardinaux de toute coopération : la nécessaire confiance à accorder à l'autorité avec laquelle collaborer, ce qui, manifestement, les récits des commissaires Léal, Thiellement et Bonnacarrère en attestent, constitue le principal obstacle à la coopération, autant que ce qui est perçu comme une inadéquation fondamentale entre l'état des forces de polices étrangères et la mission nouvelle de préservation de l'ordre public qui naît avec l'émergence d'un terrorisme « international ».

Enfin, si la police française recherche la coopération des États limitrophes, elle est aussi récipiendaire de politiques de coopération qui ne dépendent pas d'elle, ce que traduit la présence sur son sol de bureaux de polices étrangers. Là où les autorités françaises avaient pu privilégier un système souple, reposant entièrement sur la capacité de ses commissaires à mener à bien la mission qui leur était confiée, la Russie et l'Italie mettent sur place, à l'étranger, de véritables organisations policières structurées, nécessitant par là même l'accord au moins tacite des autorités hôtes pour fonctionner, mais qui apparaissent se passer de leur coopération réelle. Les relations policières franco-italiennes et franco-russes apparaissent ainsi teintées d'ambiguïtés, dans la mesure où le système choisi traduit une volonté d'action avant tout unilatérale, servant des objectifs propres, plutôt qu'un réel besoin de collaboration, qui n'apparaît que comme une conséquence de leur établissement, plutôt qu'une cause première.

Si la conférence de Rome avait pu consacrer le principe de contacts directs entre les administrations policières des différents États luttant contre le terrorisme anarchiste, entérinant une pratique qui avait émergé, pour les autorités françaises, avec les coopérations franco-suisse et franco-espagnole dès le milieu des années 1890, la coopération policière ne peut être comprise en dehors de la place qu'occupe, en cette matière, le dispositif policier au sein de l'État et notamment de ses relations avec le ministère des Affaires étrangères pour le traitement des affaires ayant une dimension internationale. En effet, cette administration

constitue l'un des rouages essentiels de l'action policière internationale, tant en matière de renseignement – par l'intermédiaire de la sous-direction du contentieux — qu'en tant qu'autorité politique de tutelle à l'étranger. À ce titre, le rôle du consul général de France à Barcelone, et encore plus de l'ambassadeur de France en Suisse Camille Barrère notamment, sont au cœur de la dynamique de coopération policière. En ce sens, la coopération policière contre le terrorisme anarchiste constitue bien une dimension nouvelle de l'action internationale de l'État.

Au total, le bilan de la coopération policière apparaît contrasté, répondant avant tout à un intérêt pragmatique voire pratique bien plus qu'à une politique d'ensemble réelle. Il apparaît par ailleurs difficile, au vu des sources, de conclure à l'efficacité des ententes nouées. En outre, les récits policiers insistent sur les conditions mêmes de la coopération, plus que sur leurs résultats propres. De surcroît, même dans la coopération, les logiques d'action unilatérales priment, provoquées tant par le manque de confiance en l'autorité étrangère que par le refus de ces dernières de réellement collaborer sur une donnée qui relèverait de leur propre souveraineté. Les coopérations mises en place apparaissent ainsi défailtantes, tout en participant d'une nouvelle dynamique d'internationalisation de l'action policière.

Chapitre 3 – Les coopérations judiciaires à l’ère du terrorisme anarchiste

Lors de la conférence de Rome, la coopération judiciaire entre les États européens n’est abordée que sous le prisme de l’extradition, au détriment de ses autres dimensions, au premier rang desquels l’enquête pénale internationale. En effet, l’internationalisation des logiques du terrorisme ainsi que la commission d’attentats ayant une dimension internationale conduisent à une internationalisation des logiques de la répression pénale et provoquent en retour la coopération des différents acteurs de l’enquête. L’extradition n’est en réalité que la dernière étape de la coopération pénale internationale, celle qui permet la remise des auteurs présumés d’un attentat ou de tout autre acte pour laquelle elle aurait été requise. Telle qu’envisagée à Rome, la coopération judiciaire préjuge d’un travail effectué en amont par les forces de police et par l’institution judiciaire, qui pose autant de difficultés que l’harmonisation générale des pratiques extraditionnelles et que la volonté d’uniformisation de la doctrine visant à assurer la répression du terrorisme anarchiste. Il nous faut donc envisager cette répression internationale dans son intégralité, en montrant les logiques, les manifestations et les incarnations.

A) Ressorts et pratiques de l’enquête pénale internationale dans les affaires de terrorisme anarchiste à la fin du XIX^e siècle

1) Une coopération des polices judiciaires

L’absence de considération pour la question de la coopération des polices judiciaires dans la réalisation d’enquêtes internationales pourrait être expliquée par les caractères mêmes de la coopération des États envisagée et légitimée à Rome à la fin de l’année 1898. Il s’agissait d’instaurer un système d’ententes des polices politiques essentiellement préventif, assorti d’une logique pénale devant punir le criminel anarchiste de la plus dure des manières au sein de chaque État. Cependant, lors de la commission d’un attentat, c’est bien l’action de la police judiciaire, qui doit enquêter afin d’en déterminer les auteurs et établir les responsabilités, qui se met en marche.

Comme le rappelle Jean-Marc Berlière, « durant tout le XIX^e siècle, mis à part le cas de la police parisienne [...] il n'exista pas d'organe spécialisé de police judiciaire. Mais on trouvait un ensemble d'agents qui étaient juridiquement qualifiés pour assister le ministère public dans sa mission de police judiciaire⁴⁷² ». Pour ce qui est des affaires anarchistes de la fin du XIX^e siècle, ces « agents juridiquement qualifiés » sont les hommes de la police spéciale des chemins de fer. Il leur revient, sous l'autorité des magistrats et en vertu du Code d'instruction criminelle de 1808, de mener l'enquête en cas d'attentat. Par ailleurs, l'évolution majeure que constitue la création par décret le 30 décembre 1907 des « brigades mobiles » de police judiciaire par Clemenceau, les fameuses « Brigades du Tigre », confirme cette double action de la police spéciale, dans son versant tant de police politique que de police judiciaire, dans la mesure où les affaires politiques sont spécifiquement absentes du mandat de ces nouvelles brigades. En effet, aux termes de la circulaire du ministère de la Justice du 4 avril 1908, elles ont pour « mission exclusive de seconder l'autorité judiciaire dans la répression des crimes et délits de droit commun [...] les enquêtes à caractère administratif et surtout à caractère politique leur sont rigoureusement interdites⁴⁷³ ».

Le principe de territorialité au fondement de l'action de la justice française se trouve exacerbé dans le cas d'une criminalité internationale. De fait, les normes régissant l'action de concert entre police et justice sont avant tout édictées par l'émission de circulaires par la chancellerie du ministère de la Justice régissant les procédures internes – le Code d'instruction criminelle ne prévoyant pas le cas de la criminalité internationale quand bien même les enquêtes sur ces dernières profitent des outils de l'enquête pénale traditionnelle dans le cadre national⁴⁷⁴ – et ses pratiques inscrites dans des articles spécifiques des traités d'extradition, ce qui ne va pas sans problèmes lorsqu'il s'agit de la répression internationale d'une criminalité politique comme l'anarchisme

Dans son *Précis de droit criminel*, le juriste René Garraud rappelle ce que l'on peut considérer comme les données fondamentales de l'action judiciaire internationale dans la lutte contre le terrorisme anarchiste à la fin du XIX^e siècle, soit l'entraide judiciaire et l'entente extraditionnelle :

La souveraineté expire à la frontière, mais il est deux institutions, destinées à étendre, dans les rapports internationaux, l'action de la justice pénale ; elles dérivent de l'assistance réciproque que se doivent les nations dans la répression des faits punissables : ce sont les *commissions rogatoires* et *l'extradition*⁴⁷⁵.

⁴⁷² Jean-Marc Berlière et René Lévy, *op.cit.*, p. 104.

⁴⁷³ Cité dans Jean-Marc Berlière et René Lévy, *op.cit.*, p. 114.

⁴⁷⁴ Jean-Noël Luc, Dominique Kalifa, Jean-Claude Farcy (dir.), *L'Enquête judiciaire en Europe au XIX^e siècle : acteurs, imaginaires, pratiques*, Paris, Créaphis, 2007, 385 p.

⁴⁷⁵ René Garraud, *Précis de droit criminel comprenant l'explication élémentaire de la partie générale du code pénal, du code d'instruction criminelle en entier et des lois qui ont modifié ces deux codes*, Paris, L. Larose, 1881, p. 134.

Eugène Bomboy et Henri Gilbrin définissent par ailleurs les commissions rogatoires adressées à l'autorité judiciaire étrangère comme : « des actes par lesquels le magistrat chargé de l'instruction du procès réclame le concours d'autres magistrats auxquels il délègue une partie des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi⁴⁷⁶ ». La commission rogatoire est la « pièce de justice⁴⁷⁷ » essentielle par laquelle la justice française saisit et est saisie par l'autorité étrangère afin de connaître des éléments d'un crime qui n'est pas de son ressort, limitée en cela par sa compétence restreinte qui lui interdit de connaître de crimes commis à l'étranger par des étrangers. Une circulaire du garde des Sceaux du 5 avril 1841 règle la procédure à suivre pour la transmission à l'étranger des commissions rogatoires :

Toutes les commissions rogatoires qui devront être exécutées à l'étranger me seront transmises ; dans aucun cas, les magistrats ne correspondront avec les autorités judiciaires à l'étranger pour la transmission ou l'exécution de ces commissions rogatoires. Si l'on trouve convenable d'y joindre une note explicative, elle me sera adressée et je la ferai parvenir au gouvernement étranger⁴⁷⁸.

Enfin, la France peut être amenée à exécuter des commissions rogatoires émises par un magistrat étranger, auquel cas ces demandes sont examinées par le gouvernement, en l'occurrence le garde des Sceaux, qui doit statuer sur leur exécution⁴⁷⁹. Les années du « terrorisme anarchiste », du fait du nombre d'attentats commis ayant une dimension internationale, sont aussi un âge particulièrement intéressant de la coopération judiciaire dont, armés des quelques rappels précédents, il nous faut explorer les diverses dimensions.

a. L'assassinat du président Carnot et l'entraide judiciaire internationale

Le 24 juin 1894, l'anarchiste italien Santo Ieronimo Caserio assassine le président de la République française Sadi Carnot d'un coup de poignard⁴⁸⁰. Caserio est immédiatement arrêté après son geste par les forces de l'ordre. L'instruction, dirigée par un juge de la cour d'appel de Lyon, oriente l'enquête dans plusieurs directions. Il s'agit dès lors de savoir si, en plus de la détermination exacte de son parcours, Caserio, pour son acte, a pu bénéficier de complicités d'anarchistes français ou étrangers. En effet, son identité italienne établie, l'enquête est directement orientée vers l'étranger et bénéficie à la fois de l'aide officielle et officieuse des autorités judiciaires étrangères. Les premières commissions rogatoires émises

⁴⁷⁶ Eugène Bomboy et Henri Gilbrin, *op.cit.*, p. 154.

⁴⁷⁷ Michel Porret, Vincent Fontana et Ludovic Maugué, *Bois, fers et papiers de justice. Histoire matérielle du droit de punir*, Genève, Editions Georg, « coll. L'Equinoxe », 2012, 362 p.

⁴⁷⁸ Citée dans Eugène Bomboy et Henri Gilbrin, *op.cit.*, p. 154.

⁴⁷⁹ *Ibid.* p. 155.

⁴⁸⁰ Pour le détail des événements ainsi qu'un portrait de l'assassin, voire Karine Salomé, *Je prie pour Carnot qui va être assassiné ce soir : un attentat contre la République 24 juin 1894*, Paris, Vendémiaire, 2012, 186 p.

par le parquet de Lyon pour les parquets de Milan et de Rome ne sont transmises au garde des Sceaux que le 27 juin 1894⁴⁸¹. Elles ne semblent avoir eu pour objet qu'une demande de vérification d'identité de l'anarchiste appréhendé, ainsi qu'une demande de photographie aux fins de confirmation⁴⁸². Cependant, les premiers renseignements, certainement demandés officieusement dans l'attente de l'établissement de la procédure régulière, parviennent au ministère de la Justice dès le lendemain de l'attentat. Il s'agit tout d'abord d'une dépêche de la sous-direction du contentieux du Quai d'Orsay qui informe le garde des Sceaux que l'ambassadeur de France en Italie a commencé à recevoir « spontanément » des informations compilées par la préfecture de Milan⁴⁸³. Le lendemain, le consul de France à Milan, après avoir pris connaissance « officieusement » de « très volumineux dossiers ⁴⁸⁴ », peut télégraphier aux Affaires étrangères des éléments sur la situation de Caserio dans cette ville en 1892, et sur ses contacts avec les milieux anarchistes jugés particulièrement dangereux. Le consul relaie alors la suggestion du procureur du Roi de Milan d'envoyer un agent de la police française dans la ville afin d'enquêter sur ces mêmes milieux, sans qu'apparemment ne fût donné suite à cette suggestion. Les informations continuent cependant d'affluer de Milan jusqu'à la mi-juillet.

Parallèlement, des renseignements en provenance de Bâle et de Berne, par l'intermédiaire du consul et de l'ambassadeur de France en Suisse parviennent, sans faire l'objet pour le moment d'une commission rogatoire, au ministère de la Justice. L'essentiel des communications en provenance d'Italie et de Suisse semble avoir été effectué confidentiellement, en dehors d'une procédure régulière et a pour origine tant des communications spontanées des autorités policières et judiciaires étrangères que des demandes formulées par les autorités françaises. L'enquête internationale sur Caserio prend bien plus les atours dans un premier temps de la coopération des polices politiques, c'est-à-dire avant tout officieuse, celle de l'échange de renseignements dont la « spontanéité » de la transmission résulte des caractères mêmes de l'attentat. Cependant, l'entraide judiciaire prend le relais, avec l'émission de pièces officielles, et le parquet de Milan semble avoir pleinement répondu aux demandes du parquet de Lyon, dans la mesure où au début du mois d'octobre il

⁴⁸¹ AN BB18 6459, Lettre du parquet de Lyon au garde des Sceaux ministre de la Justice, 27 juin 1894.

⁴⁸² Dont nous n'avons pas retrouvé d'exemplaires dans aucun des dossiers, tant des fonds policiers que de la Justice, consacrés à l'assassinat du président Carnot. Par ailleurs, il est à noter que les télégrammes diplomatiques originaux faisant état des communications officieuses de renseignements sur Caserio et ses contacts sont contenus en MAE Contentieux 804.

⁴⁸³ AN BB18 6459, Dépêche du ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux) au garde des Sceaux, ministre de la Justice, 26 juin 1894.

⁴⁸⁴ AN BB18 6459, Dépêche du ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux) au garde des Sceaux, ministre de la Justice, 27 juin 1894.

demande la restitution du portrait photographique annexé au dossier d'information transmis quelques semaines auparavant⁴⁸⁵.

b. L'affaire Padlewski : de l'information à l'arrestation pour extradition

Le 10 novembre 1890, le général russe Séilverstoff, haut fonctionnaire de l'Okhrana, est assassiné à Paris par un ressortissant polonais rapidement identifié comme étant un nommé Padlewski⁴⁸⁶. Le juge d'instruction Guillot, du Tribunal d'Instance de la Seine, est saisi de l'affaire et adresse par télégramme aux commissariats spéciaux de France une demande d'arrestation accompagnée d'un signalement de l'individu⁴⁸⁷. Par ailleurs, en raison des soupçons qui pèsent sur une probable fuite à l'étranger, alors que les recherches en France piétinent, l'autorité judiciaire française fait parvenir en Suisse⁴⁸⁸ et en Italie⁴⁸⁹ une commission rogatoire adressée aux autorités judiciaires locales accompagnée d'une demande officielle d'arrestation en vue d'une extradition, selon la procédure régie dans les traités conclus avec les deux États. La piste italienne se révèle dans un premier temps assez sérieuse pour qu'un inspecteur de la police spéciale française, Gaillarde, soit envoyé muni d'un mandat d'amener décerné par le juge d'instruction de Paris à celui de Turin⁴⁹⁰. À son arrivée, un fonctionnaire italien est mis à la disposition de l'officier français pour l'aider dans ses investigations. La piste de Padlewski mène alors Gaillarde à Messine, où il se rend à l'initiative du consul de France à Palerme⁴⁹¹. L'absence d'autres mentions de la piste italienne laisse présager que la trace de Padlewski, s'il se fût réellement agi de lui, se perd quelque part en Sicile. Elle réapparaît quelques semaines plus tard en Espagne, à Barcelone, où Padlewski aurait été arrêté⁴⁹². Une nouvelle fois cependant, la piste est éventée, la personne arrêtée n'étant pas formellement identifiée comme Padlewski. La même chose se déroule au mois d'avril 1891

⁴⁸⁵ AN BB18 6459, Lettre du parquet de Lyon pour ministre le ministre de la Justice garde des Sceaux, 6 octobre 1894.

⁴⁸⁶ D'après Fredric Zuckerman, Séilverstoff venait d'arriver à Paris pour enquêter sur les pratiques douteuses du chef de l'Okhrana parisienne, Ratchkovsky, qui aurait commandité son assassinat (voir Fredric Zuckerman, *op.cit.*, p. 144).

⁴⁸⁷ L'essentiel de l'enquête menée conjointement par l'autorité judiciaire et la police française, tant à Paris qu'en province peut être reconstituée à partir du carton F7/15989¹, qui regroupe tous les documents ayant trait à Padlewski et aux poursuites engagées. Voir aussi les dossiers en APP BA 878.

⁴⁸⁸ MAE Contentieux 409, Lettre de l'ambassadeur de France en Suisse au ministre des Affaires étrangères, 20 décembre 1890.

⁴⁸⁹ MAE Contentieux 409, Lettre de l'ambassadeur de France en Suisse au ministre des Affaires étrangères, 27 décembre 1890.

⁴⁹⁰ MAE Contentieux 409, Note de l'ambassade d'Italie à Paris pour le ministre des Affaires étrangères, 30 décembre 1890.

⁴⁹¹ MAE Contentieux 409, Lettre du consul de France à Palerme au ministre des Affaires étrangères, 1^{er} janvier 1891.

⁴⁹² MAE Contentieux 409, Lettre du consul de France à Barcelone au ministre des Affaires étrangères, 11 janvier 1901.

au Venezuela⁴⁹³ à qui est adressée une demande d'extradition au début du mois de juin suivant, qui une nouvelle fois, ne débouche sur rien.

Ce n'est qu'au mois de novembre 1891, en vertu d'informations fournies par le chargé d'affaires de Russie à New York, que le passage de Padlewski est remarqué dans cette ville, provoquant de nouvelles démarches de l'autorité judiciaire française pour son extradition, qui se heurtera à de nouveaux obstacles.

2) L'attentat de la rue de Rohan et les contraintes de la coopération pénale internationale

a. L'attentat de la rue de Rohan, 31 mai 1905

Les caractéristiques et problèmes spécifiques à l'action internationale de la police judiciaire et des coopérations dans la répression pénale du terrorisme anarchiste ne peuvent être illustrés de plus belle manière que par l'enquête menée à l'occasion de l'attentat de la rue de Rohan, commis dans la nuit du 31 mai au 1^{er} juin 1905 et qui vise le jeune roi d'Espagne, Alphonse XIII, alors en visite officielle à Paris.

En cette nuit du dernier jour de mai, alors que le cortège raccompagnant le roi d'Espagne vers le Quai d'Orsay s'engage dans la rue de Rivoli par la rue de Rohan, une bombe jetée « d'une main inconnue⁴⁹⁴ » sous la voiture provoque une forte explosion, qui projette à plusieurs mètres des éclats de plomb. Une autre bombe en forme de pomme de pin est retrouvée intacte sur la chaussée, à l'endroit même où fut jetée la première.

Le 1^{er} juin, l'enquête judiciaire est confiée au juge d'instruction Leydet du tribunal de Première Instance de la cour de la Seine, qui établit un mandat d'arrêt contre un nommé Alexandre Farras, sujet espagnol, pour « tentative d'assassinat, association de malfaiteurs, détention et fabrications d'explosifs ». La célérité de la production de la pièce judiciaire ne doit rien au hasard. En effet, depuis le mois d'avril, une enquête était menée dans les milieux anarchistes espagnols de Paris et les caractéristiques de la bombe jetée sous le cortège officiel concordent avec des indications préalablement obtenues par les enquêteurs⁴⁹⁵.

⁴⁹³ MAE Contentieux 409, Lettre de l'ambassadeur de France au Venezuela au ministre des Affaires étrangères, 23 avril 1891.

⁴⁹⁴ APP BA 1319, Rapport de la préfecture de Police de Paris sur l'état d'avancement de l'enquête relative à l'attentat contre le Roi d'Espagne Alphonse XIII, non daté. Les informations recueillies dans cette note permettent d'établir sa date de rédaction avec une relative assurance dans la première quinzaine du mois de juillet 1905.

⁴⁹⁵ Tous les éléments qui suivent sont issus d'une note blanche en AN F7 12513 faisant le point de l'enquête au 18 mai 1905 concernant un probable complot fomenté par les milieux anarchistes espagnols de Paris.

En effet, les milieux espagnols de Paris, déjà étroitement surveillés par les hommes de la préfecture de Police, le sont encore plus dans les semaines qui précèdent la venue du souverain espagnol. Le 14 avril 1905 débute la surveillance d'un nommé Edouard Caussanel, dont l'épouse est la femme de ménage de Charles Malato, anarchiste français faisant déjà l'objet d'une surveillance continue depuis de nombreuses années⁴⁹⁶. Ce dernier est un publiciste reconnu et apprécié des milieux intellectuels de la gauche française pour sa défense farouche de la cause des anarchistes et républicains espagnols. Caussanel est suspecté de servir de « boîte aux lettres » pour la correspondance entre les milieux espagnols de Paris et les milieux anarchistes barcelonais, correspondance subtilisée et lue en chaque occasion par les hommes de la préfecture.

À deux reprises, fin avril et début mai 1905, Caussanel reçoit un colis contenant des pommes de pin évidées en fonte. Le premier colis a été envoyé de Barcelone, le second, de la ville frontière de Cerbère, tous deux par un certain Antonio Prats. D'après le chef du laboratoire de la police parisienne « l'objet [la pomme de pin en fonte] peut servir à la confection d'un engin, mais étant donné qu'aucun indice ne permet d'affirmer que Malato ou Caussanel [...] aient en leur possession des explosifs on n'a pu mettre empêchement à la livraison du colis⁴⁹⁷ ». Il en est de même pour le second envoi qui contenait quatre « pommes de pin », plus petites donc plus maniables.

Le 13 mai, l'anarchiste Pedro Vallina, alors considéré comme le chef de file des anarchistes espagnols à Paris, se rend avec son compère Alexandre Farras chez Charles Malato pour y récupérer les pommes de pin en fonte remises quelques jours auparavant par Caussanel. Ils se rendent ensuite en forêt de Clamart pour les y enfouir, sans que les hommes de la préfecture puissent en déterminer l'endroit exact.

Les suspicions des enquêteurs sur l'utilité finale des pommes de pin provoquent une vague d'arrestations le 25 mai. Sont arrêtés Pedro Vallina, l'anarchiste anglais Bernard Harvey, soupçonné de confectionner les matières explosives pour remplir les pommes de pin, Edouard Caussanel, ainsi que deux proches de Vallina, Jesus Navarro et Firmin Palacios. Rapidement innocentés, ces deux derniers sont expulsés vers l'Espagne. Alexandre Farras, quant à lui, n'est pas retrouvé.

Entre ces arrestations et l'attentat de la rue de Rohan les enquêteurs ignorent ce qu'il s'est passé, mais la surveillance engagée avant l'attentat permet d'orienter l'enquête. Le mandat d'arrêt établi le 1^{er} juin 1905 par le juge d'instruction, semble indiquer que Farras est allé chercher les bombes à Clamart et les a lui-même jetées sous le cortège officiel. En effet,

⁴⁹⁶ AN F7 15980², Dossier « Panthéon » de Jules Malato, anarchiste (1887-1922).

⁴⁹⁷ AN F7 12513, Note blanche, 18 mai 1905.

dans les recherches menées après l'attentat, une cache est retrouvée, sur les indications de Vallina. Une autre ne le sera qu'en mai 1906⁴⁹⁸.

b. La difficile entente du commissaire Bonnacarrère avec la justice barcelonaise

Avant la commission de l'attentat, les services du commissaire Bonnacarrère avaient été sollicités pour enquêter sur une affaire de complot qui possède manifestement des ramifications internationales dans la ville de sa résidence. Il s'était déjà fait l'écho de craintes particulièrement fortes quant à la probabilité d'un attentat à Paris lors de la venue du roi espagnol. Il avait alors renforcé son dispositif de surveillance sur les anarchistes du « Comité d'Action » de Barcelone, signalés comme « tous capables de commettre un attentat⁴⁹⁹ ». Quelques jours plus tard, il avait été informé par l'un de ses indicateurs qu'un « attentat serait d'ores et déjà préparé contre un personnage très important d'Europe qui n'a pas été désigné en sa présence⁵⁰⁰ ».

Quoi qu'il en soit, alors que les anarchistes arrêtés le 25 mai sont en détention provisoire, Bonnacarrère mène l'enquête, à Barcelone, sur l'envoi des bombes par Antonio Prats. Cette enquête est conduite dans un premier temps à l'insu des autorités espagnoles qui avaient apparemment connaissance de l'envoi des bombes, sans s'en être pour autant ouvertes au commissaire spécial français⁵⁰¹. Cependant, après un entretien avec les autorités de Barcelone, notamment le premier président de la cour d'appel de la ville, l'enquête est menée de concert et les deux hommes se rendent chez l'agent de douanes Rosendo Soler, point de départ des deux colis expédiés à Paris, afin d'en identifier l'expéditeur. La piste est sérieuse et le Premier président réclame l'envoi d'une commission rogatoire du parquet de Paris afin de procéder à une enquête officielle.

La veille de l'attentat, Bonnacarrère envoie ce télégramme chiffré à la Sûreté générale : « Premièrement : ayez confiance en moi. Vu gouverneur et président quotidiennement, mais nécessitent témoignages formels ; attendons Rosendo voyageant –

⁴⁹⁸ APP BA 1318, Un article de l'*Echo de Paris* du 14 mai 1906 relate l'affaire : « En raison du danger que pouvait présenter le transport de l'engin, on décida de provoquer l'explosion sur place. [...] On se trouve bien en présence de l'une des dangereuses bombes dont l'espagnol Vallina s'était fait le receleur peu de temps avant l'attentat contre le roi Alphonse XIII. [...] On avait mis quelque peu en doute le sérieux de l'attentat commis contre le roi d'Espagne. On voit aujourd'hui, après un an d'enfouissement, les bombes de Vallina éclatent avec plus de danger que de simples pétards ».

⁴⁹⁹ AN F7 12513, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 3 mars 1905.

⁵⁰⁰ AN F7 12513, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 13 mars 1905.

⁵⁰¹ AN F7 12513, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 29 mai 1905.

arrestation imminente suivant président⁵⁰² ». Il indique par ailleurs dans un rapport daté du même jour : « croyez donc qu'ainsi que je vous l'ai fait connaître depuis cette découverte, je ne perdrai pas cette affaire de vue et que je m'emploierai de mon mieux pour qu'elle aboutisse⁵⁰³ ». L'on sait ce qu'il advint la nuit du lendemain.

Dans les jours qui suivent l'attentat, l'enquête est menée en collaboration étroite avec les autorités espagnoles. Bonnacarrère, qui n'a pas qualité de police judiciaire en Espagne, assiste néanmoins la justice espagnole dans l'accomplissement de sa tâche en orientant notamment ses recherches vers le Comité d'Action barcelonais qu'il avait placé sous surveillance⁵⁰⁴, ainsi que sur la personne de l'anarchiste espagnol Francisco Ferrer, qu'il soupçonne d'avoir financé l'attentat. En parallèle, la piste de l'expéditeur des bombes est suivie. Une première commission rogatoire, transmise officieusement à Bonnacarrère lui parvient le 4 juin. La commission rogatoire officielle transite par la voie diplomatique, mais n'arrive que le 6 août à Barcelone. Les autorités espagnoles rejettent alors la faute sur un défaut d'orientation de la part de l'expéditeur de ladite pièce.

Entre temps, l'enquête espagnole suit son cours, à laquelle Bonnacarrère prête assistance, tout en observant une certaine position de réserve. Alors même qu'il propose son plein concours au juge Catala qui est saisi de l'affaire pour sa partie espagnole, il précise à la Sûreté générale que « sauf dans des circonstances déterminées, il me convient plutôt de m'abstenir⁵⁰⁵ ». En réalité, les visites successives de Bonnacarrère au magistrat espagnol visent à s'assurer de l'évolution de la procédure judiciaire conjointe avec la France, qui n'avance pas, et à suivre les demandes de surveillance et de perquisitions, qui, elles non plus, ne semblent pas aboutir.

Bien plus, il préfère mener des « recherches personnelles⁵⁰⁶ », signe de sa méfiance à l'égard de la capacité de la justice espagnole d'avancer sur le dossier, d'autant que l'été 1905 est agité par divers attentats qui secouent Barcelone. L'affaire de la rue de Rohan, malgré une instruction spéciale ouverte, en l'absence de la pièce officielle de la justice française, n'apparaît pas être une priorité pour les autorités barcelonaises. Bien plus, l'enquête de Bonnacarrère est contrecarrée par l'action du magistrat instructeur espagnol. Le juge Catala, « est un excellent magistrat, mais il paraît à beaucoup manquer de l'énergie requise pour mener à bien les enquêtes embrouillées qu'il a reçu mission de diriger⁵⁰⁷ » et

⁵⁰² AN F7 12513, Télégramme du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 30 mai 1905.

⁵⁰³ AN F7 12513, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale 30 mai 1905.

⁵⁰⁴ AN F7 12513, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 3 juin 1905.

⁵⁰⁵ AN F7 12513, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 17 juillet 1905.

⁵⁰⁶ AN F7 12513, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 24 juillet 1905.

⁵⁰⁷ AN F7 12513, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 23 juin 1905.

vraisemblablement pressé d'afficher des résultats, « brûle » un indicateur de Bonnacarrère après une confiance de ce dernier au sujet de ses propres investigations⁵⁰⁸.

Au total, l'investigation menée du côté espagnol ne donne rien et à la fin de l'été 1905, alors que l'instruction est close en France par le juge Leydet, pour un procès prévu pour le mois de novembre, Bonnacarrère n'en fait plus mention dans son abondante correspondance. Les autorités espagnoles semblent bien plus préoccupées par leurs affaires intérieures, toujours suivies avec autant d'attention par le policier français.

Si l'instruction est close du côté français, l'affaire connaît cependant, à la lecture de la correspondance de Bonnacarrère, un nouveau développement au lendemain de l'attentat de la rue Mayor à Madrid, un an jour pour jour après l'attentat de la rue de Rohan à Paris, et qui vise une nouvelle fois le roi d'Espagne. Bonnacarrère, qui avait été dépêché sur les lieux afin d'assister la police espagnole dans la surveillance du cortège et des milieux anarchistes, a en effet l'intuition que l'auteur présumé de l'attentat de la rue Mayor, Mateo Morral, est l'auteur des envois des bombes qui avaient servi à l'attentat de la rue de Rohan. Confirmation lui en serait donnée lorsqu'il présente la photographie de Morral à un membre de la maison des douanes, Rosendo Soler⁵⁰⁹. Bonnacarrère va même plus loin en affirmant que Mateo Morral n'est autre que le lanceur de bombes de la rue de Rohan, qui n'avait pas encore été retrouvé, ni par les autorités françaises, ni par les autorités espagnoles⁵¹⁰.

Cette enquête, malgré son résultat nul, illustre parfaitement les contraintes inhérentes à l'action de la justice à l'international, qui plus est pour les affaires de terrorisme anarchiste, où le secret du complot obscurcit l'action de la police et de l'institution judiciaire.

B) L'extradition au cœur des relations judiciaires entre les États dans la lutte contre le terrorisme à la fin du XIX^e siècle

Comme l'ont montré les discussions animées lors de la conférence de Rome, la question de l'extradition est un élément central de la coopération judiciaire contre le terrorisme anarchiste. Les tendances générales de la doctrine à assimiler certains crimes politiques à des crimes de droit commun avaient ainsi trouvé un champ d'application particulièrement fécond. Pour autant l'extradition, telle qu'elle est pratiquée à la fin du XIX^e siècle, revêt de multiples aspects, tant techniques que procéduraux, politiques et

⁵⁰⁸ AN F7 12513, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 24 juillet 1905.

⁵⁰⁹ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 7 juin 1906.

⁵¹⁰ AN F7 12725, Rapport du commissaire spécial Bonnacarrère au directeur de la Sûreté générale, 14 juin 1906 / « Rapport d'ensemble sur l'attentat de la rue Mayor ».

policiers qui vont bien au-delà de l'harmonisation doctrinale préconisée à Rome et qui interrogent, en définitive, les principes que la République entend défendre, au premier rang desquels, le droit d'asile.

1) Enjeux et principes de l'extradition à la fin du XIX^e siècle

a. Définition

Contrairement aux coopérations des polices politiques, dont la tendance générale traduisait une volonté de contact de plus en plus direct et affirmé, se passant par là même des contraintes de l'action internationale des États, c'est-à-dire de leurs services diplomatiques, la coopération judiciaire, et notamment l'extradition, dépend non seulement d'un jeu de normes, mais aussi d'un ensemble de dispositions techniques et juridiques dont les États ne peuvent se passer, traduites dans le droit international par l'existence de traités bilatéraux d'extradition.

L'extradition, nous dit Joseph Saint-Aubin, « est une question complexe qui relève à la fois du droit criminel puisqu'elle se rapporte à la répression des infractions et à leur nature, délits de droits commun ou délits politiques, du droit international, car elle envisage aussi les délits commis par des nationaux ou des étrangers sur le territoire de l'État et hors de ce territoire » et « suppose des rapports entre nations différentes qui s'entendent pour assurer la répression des crimes dans un but de défense sociale⁵¹¹ ». En France, l'extradition n'est pas régie par un texte de loi unique, mais par de multiples traités bilatéraux, et, le cas échéant, comme avec la Russie par exemple, par l'échange de lettres de réciprocité qui organisent les principes à l'aune desquels la remise d'un criminel peut s'effectuer. Ces traités fixent ainsi, selon une forme de plus en plus homogénéisée au cours du XIX^e siècle, tant les conditions pratiques dans lesquelles l'extradition doit être réalisée, que les crimes pour lesquels elle peut être invoquée, et enfin, les catégories de crimes qui sont exclus de l'extradition, en particulier les crimes politiques.

Les demandes d'extradition, en tant qu'elles régissent les relations entre deux États, transitent nécessairement par le ministère des Affaires étrangères, selon les conditions énoncées dans chaque traité. Ce ministère exerce une « question préalable⁵¹² » en jugeant de la validité de la demande formulée par l'État requérant. Si le dossier est accepté en l'état, il est ensuite directement transféré au garde des Sceaux. Comme le rappellent Eugène Bomboy et

⁵¹¹ Joseph Saint-Aubin, *op.cit.*, p. 18-19.

⁵¹² Eugène Bomboy et Henri Gilbrin, *op.cit.*, p. 67.

Henri Gilbrin, le garde des Sceaux est « le juge principal en matière d'extradition⁵¹³ », il juge ainsi de la validité de la requête déposée et des pièces fournies par l'autorité étrangère. Ce n'est qu'ensuite qu'une appréciation est émise sur la qualification donnée aux infractions poursuivies. Si le crime est jugé comme étant de nature politique, la demande d'extradition est renvoyée au ministère des Affaires étrangères. Dans le cas contraire, le dossier est transmis aux chambres des mises en accusation des cours d'appel du ressort où a été arrêté le criminel recherché, qui émettent un avis sur la demande, tout avis défavorable liant le gouvernement français.

La France peut être ainsi État requérant ou État requis de demandes d'extradition. Au-delà des principes généraux qui régissent leur existence, l'histoire de leur pratique pour lutter contre les criminels terroristes de la fin du XIX^e siècle montre que la vision typifiée des relations extraditionnelles telle qu'elle ressort des manuels et traités de droit de l'époque n'est qu'illusion et en réalité, à l'exercice idéal de l'extradition, s'oppose un certain nombre de problèmes, dont la différence d'appréciation par les tribunaux nationaux de ce qui relève de la criminalité politique n'est qu'une des composantes⁵¹⁴.

b. La qualification du crime anarchiste

Lors de la conférence de Rome, l'anarchisme est considéré comme n'ayant rien à voir avec la politique, la criminalité anarchiste ne devant pas, par conséquent, être considérée comme une criminalité politique. Pour autant, ce qui relève de la criminalité politique n'y est pas explicité. De même, les traités d'extradition qui excluent de leurs effets la criminalité politique ne donnent pas de définition du crime politique, qui ressort de la compétence exclusive des États⁵¹⁵. Chaque État ayant un système, une tradition et une doctrine judiciaire particulière, il ne peut qu'y avoir une pluralité, parfois contradictoire de considération de ce qui relève ou non de la criminalité politique. Par conséquent la promotion de la « clause belge », qui assimilait un crime spécifique, celui de l'attentat contre un chef d'État ou un souverain, à un crime de droit commun, marquait bien en négatif la reconnaissance par tous les États qu'il s'agissait d'un crime politique qui risquait d'échapper aux effets de leurs lois et traités d'extradition, et s'affirmait comme un facteur d'homogénéisation des pratiques de l'extradition dans le cadre de la lutte contre le terrorisme anarchiste.

⁵¹³ *Ibid.*, p. 68.

⁵¹⁴ Christine Van Den Wijngaert, « La définition du « délit politique » dans la théorie et la pratique du droit de l'extradition », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Pierre Bouzat*, Paris, A. Pédone, 1980, pp. 507-535.

⁵¹⁵ Henri Lévy-Bruhl, « Les délits politiques. Recherche d'une définition », *Revue française de sociologie*, 1964, vol. 5, n° 2, pp. 131-139.

Il s'agit cependant d'une disposition limitée, car consacrée à un crime qui n'est qu'un élément de la panoplie des différents actes de terrorisme commis à l'époque. L'enjeu devient alors principalement la qualification de ces autres infractions, dont les lois scélérates, dans leur hégémonie répressive globalisante, donnent l'aperçu. La France a ainsi inséré depuis le milieu du XIX^e siècle une « clause belge » dans l'essentiel des traités négociés depuis la signature de la convention franco-belge de 1856, première à voir incluse une « clause attentat ».

Ainsi, la première distinction qui s'opère concerne le crime lui-même, à savoir s'il présente un caractère politique « pur » ou bien « complexe ». Un crime politique est réputé complexe lorsqu'il comprend des éléments relevant à la fois du droit commun et de la criminalité politique. L'autorité judiciaire décide alors quel aspect du crime l'emporte quant à sa qualification, et aux suites à donner à la demande d'extradition. Une note établie en juin 1908 par la sous-direction du contentieux du ministère des Affaires étrangères synthétise la pratique de la France à l'ère des terrorismes de la fin du XIX^e siècle, ainsi que les enjeux souverains, juridiques et judiciaires qui sont à l'œuvre :

Tandis qu'à l'origine l'extradition était principalement pratiquée à l'occasion de faits d'un caractère politique, il est actuellement de règle en tous pays d'exclure les crimes et délits politiques de l'extradition.

Toutefois et surtout lorsqu'il s'agit d'un fait complexe, c'est-à-dire constituant à la fois une atteinte à l'ordre politique ou social et une violation du droit pénal ordinaire, ni la doctrine ni les traités ne disent à quels signes ou à quelles circonstances on reconnaîtra ce caractère politique. La Puissance requise conserve à cet égard une entière liberté d'appréciation. En fait, dès que l'acte incriminé comporte un élément politique, l'extradition est toujours refusée par le gouvernement français, d'après la pratique adoptée par le ministère de la Justice auquel incombe la décision en cette matière⁵¹⁶.

Les autorités françaises favorisent donc une vision extensive de la notion d'infraction politique et partant, de l'asile que la République est en mesure d'offrir à ses auteurs. Comme l'explique Greg Burgess⁵¹⁷, « à partir de la fin du XIX^e siècle, asile et extradition étaient si entremêlés qu'ils semblaient être devenus synonymes », dans la mesure où le refus de l'extradition peut être interprété comme une garantie de l'asile et l'autorisation d'une extradition elle-même comme la marque de son refus.

⁵¹⁶ MAE Contentieux 486, Note remise à M. Piccioni, 12 juin 1908.

⁵¹⁷ Greg Burgess, *Refuge in the Land of Liberty. France and its Refugees, from the Revolution to the End of Asylum 1787-1939*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, p. 120.

Retour sur l'affaire Padlewski

Il nous faut reprendre l'affaire Padlewski où nous l'avions laissée, c'est-à-dire aux États-Unis. Une fois avertie par le chargé d'affaires de Russie que le Polonais assassin du général Séliwerstoff se trouverait à New York pour plusieurs jours⁵¹⁸, la justice française entreprend des démarches pour déclencher son arrestation provisoire et la transmission des pièces judiciaires nécessaires à la demande d'extradition. La France et les États-Unis sont liés par un traité d'extradition signé en 1843, qui exclut, comme d'autres, les crimes politiques de ses effets. Par ailleurs, si Padlewski a bien été identifié par le représentant russe à New York, et apparemment suivi par la police de la ville⁵¹⁹, la France n'a pas encore demandé son arrestation provisoire aux fins d'extradition. C'est chose faite le 27 novembre 1891, un an après l'assassinat du général Séliwerstoff.

Dans les premiers jours qui suivent l'information du représentant russe, l'on observe un certain flottement de la part de l'ambassade de France quant à la compétence des cours américaines pour juger de la demande d'extradition et de la qualification du crime, dont Padlewski pourrait se prévaloir. Une demande de consultation à une firme privée, Coudert et frères, à la fin du mois de novembre, lui permet d'y voir plus clair.

L'avis rendu indique ainsi que la demande formulée par l'autorité judiciaire française doit être adressée à un juge fédéral, un « commissioner of extradition » qui a autorité pour juger du caractère politique ou non de l'infraction et en référer à l'autorité administrative compétente, en l'occurrence, le Département d'État⁵²⁰. Cependant, un autre élément, qui occasionnerait de « très dangereuses responsabilités⁵²¹ » pour la représentation française est mis en avant par les conseils de l'ambassade. En effet, si le juge fédéral statue sur le caractère politique de l'infraction, son auteur doit être immédiatement relâché, car la criminalité politique n'entre pas dans les effets du traité d'extradition. Enfin, selon les termes du droit américain, Padlewski pourrait se retourner judiciairement contre l'ambassade de France et demander des dommages et intérêts conséquents, arguant d'avoir été poursuivi « avec mauvaise foi⁵²² ».

⁵¹⁸ MAE Contentieux 409, Télégramme de Washington, 16 novembre 1891.

⁵¹⁹ *Ibid.*

⁵²⁰ MAE Contentieux 409, Lettre du consul de France à New York au ministère des Affaires étrangères, 28 novembre 1891.

⁵²¹ MAE Contentieux 409, Télégramme de New York, 27 novembre 1891.

⁵²² MAE Contentieux 409, Lettre du consul de France à New York au ministère des Affaires étrangères, 28 novembre 1891.

Mais une autre difficulté se dresse rapidement sur le chemin de la justice française, qui concerne cette fois-ci les éléments de procédure. En effet, les pièces envoyées par l'autorité judiciaire pour l'arrestation et l'extradition de Padlewski doivent être certifiées par la légation des États-Unis à Paris, mais aussi, comme le mentionne le consul de France à New York, « décrites et identifiées », c'est-à-dire accompagnées d'un résumé sommaire⁵²³. Cependant, il semblerait que le personnel compétent de légation des États-Unis ne soit pas au fait de cette procédure, spécifique à l'État de New York, ce qui entraîne un risque de ne pas voir l'affaire aboutir pour vice de procédure, et surtout, par conséquent, exposer le consulat de France à de graves conséquences : faire l'objet de « demandes en dommages intérêts énormes » et « ruiner sa position morale dans le pays⁵²⁴ ».

De son côté, le consul de France à New York tente par tous les moyens de faire retrouver Padlewski, en multipliant les consultations avec la police de la ville et les représentants diplomatiques russes. Comme le rappelle le consul, « une extrême circonspection est nécessaire⁵²⁵ », car plusieurs hommes répondent au signalement de Padlewski, et toute arrestation erronée entraînerait potentiellement des poursuites de la part de la personne arrêtée. Par conséquent, « l'extradition de Padlewski se présente dans des conditions qui réclament la plus grande prudence tant de la part du gouvernement de la République française que des représentants du Département des Affaires étrangères aux États-Unis et dans d'autres pays⁵²⁶ ».

Entre temps, le chargé d'affaires de France à Washington, avec l'assurance du chargé d'affaires de Russie que Padlewski se trouvait toujours à New York sous un faux nom, en vertu d'instructions du ministère des Affaires étrangères datant du mois de décembre 1890, et après consultation au Département d'État, demande au consul de France à New York de faire arrêter Padlewski⁵²⁷, lui transmettant les pièces officielles nécessaires. Une fois encore, les commentaires des conseils du consulat illustrent l'impréparation des autorités françaises. Ne se prononçant tout d'abord pas sur le fond du dossier, ils en pointent les multiples vices de forme qui ne manqueraient pas d'entraîner des difficultés, si la demande d'arrestation et d'extradition en venait même à être acceptée⁵²⁸.

⁵²³ MAE Contentieux 409, Lettre du consul de France à New York au ministère des Affaires étrangères, 29 novembre 1891.

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ MAE Contentieux 409, Lettre du consul de France à New York au ministère des Affaires étrangères, 4 décembre 1891.

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ MAE Contentieux 409, Lettre du chargé d'affaires de France à Washington au ministre des Affaires étrangères, 2 décembre 1891.

⁵²⁸ MAE Contentieux 409, Lettre consul général de France à New York au chargé d'affaires de France à Washington, 8 décembre 1891.

Finalement, dans une note d'instructions transmise au ministère des Affaires étrangères le 19 décembre 1891, la direction des affaires criminelles et des grâces recommande l'arrêt complet de la procédure en raison des trop grands risques procéduraux, donc financiers, que la demande d'arrestation et d'extradition de Padlewski fait subsister⁵²⁹.

L'affaire François

Une autre affaire illustrant les contraintes techniques afférentes à la pratique de l'extradition des anarchistes se déroule au début de l'« ère des attentats » en France, au commencement de la décennie 1890. Le 25 avril 1892, à la veille du procès de Ravachol, une bombe éclate au restaurant Véry, boulevard Magenta, dans le nord de Paris, faisant deux morts. Deux hommes, les anarchistes français Théodule Meunier et Jean-Pierre François, dit Francis, sont rapidement identifiés comme les auteurs de l'attentat. La trace du second est retrouvée durant l'été 1892 à Londres, certainement identifié par l'un des informateurs que la préfecture de Police entretenait dans la capitale britannique⁵³⁰. Les pièces visant à son extradition, c'est-à-dire le mandat d'arrêt décerné par le juge de la Seine Antholin le 25 avril 1892 et les dépositions des témoins, sont immédiatement transmises à l'ambassade de France.

La première partie de la procédure d'extradition concerne l'arrestation de François. Celle-ci fait l'objet d'une demande officielle de la part de l'ambassadeur de France auprès de Scotland Yard. C'est ainsi après des « démarches réitérées » de l'ambassadeur de France, que le chef de la *Special Branch*, plus spécialement chargée de la lutte contre le terrorisme indépendantiste irlandais dans les années 1870 puis réorientée dans la surveillance des menées anarchistes dans les décennies 1880-1890, désigne l'un de ses inspecteurs, Melville, pour opérer l'arrestation de François⁵³¹. C'est chose faite le 14 octobre 1892 et François comparait le jour même devant un magistrat⁵³².

Cependant, quelques jours plus tard, l'ambassadeur de France en Grande-Bretagne annonce que « l'extradition de François s'annonce comme devant être excessivement laborieuse⁵³³ ». En effet, comme il l'avait présagé au moment de l'arrestation provisoire de l'anarchiste français, les pièces présentées par les autorités françaises sont jugées insuffisantes pour établir la culpabilité de François. Les dépositions des témoins de l'attentat du restaurant

⁵²⁹ MAE Contentieux 409, Lettre du ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces, 1^{er} Bureau), au ministère des Affaires étrangères, 19 décembre 1891.

⁵³⁰ Meunier sera lui retrouvé à Londres durant l'été 1894, extradé et jugé en France la même année.

⁵³¹ MAE Contentieux 798, Lettre de l'ambassadeur de France en Angleterre au ministre des Affaires étrangères, 15 octobre 1892.

⁵³² MAE Contentieux 798, Télégramme de Londres, 14 octobre 1892.

⁵³³ MAE Contentieux 798, Télégramme de Londres, 17 octobre 1892.

Véry, qui n'ont pas été prises sous serment, n'auraient pas ainsi la force de convaincre l'autorité judiciaire britannique⁵³⁴. Un premier ajournement du jugement relatif à l'extradition est ainsi demandé dans l'attente des pièces conformes aux exigences de la procédure anglaise, réglée par le traité du 14 août 1876. Ce n'est qu'une semaine plus tard que les pièces requises, notamment les dépositions sous serment, parviennent sous les yeux du magistrat anglais, qui les juge une nouvelle fois insuffisantes parce qu'elles n'établissent pas de façon claire la complicité de François dans l'attentat⁵³⁵. Sous le double conseil du représentant diplomatique français et du conseil de l'ambassade, une nouvelle demande de pièces justificatives, notamment des dépositions sous serment et parfaitement circonstanciées est formulée au ministère de la Justice française, entraînant un nouvel ajournement de la procédure. Une fois encore, une semaine s'écoule pour que les pièces parviennent à Londres, pièces que le conseil de l'ambassade juge une nouvelle fois insuffisantes⁵³⁶. Ce n'est ainsi que le 10 novembre, au prix de nouveaux ajournements de la procédure, que l'extradition de François est enfin acquise et prononcée par le magistrat britannique. Le crime de François est reconnu comme relevant du droit commun, en accord avec la doctrine alors en application en Grande-Bretagne, qui considérait comme uniquement politiques les crimes « accessoires ou parties d'un trouble politique⁵³⁷ ». Cependant François fait appel de la décision et ce n'est que le 8 décembre, après rejet de la demande de l'anarchiste, qu'il est remis aux autorités françaises.

Dans l'une de ses dernières notes relatives à l'affaire, qui s'étend donc du 25 avril au 8 décembre 1892, alors que le juge britannique est saisi de la demande d'extradition formulée par les autorités françaises au début du mois d'octobre, l'ambassadeur de France ne peut que faire un bilan en demi-teinte de la procédure engagée, mais aussi souligner les intéressantes perspectives d'avenir qu'elle offre :

Votre Excellence a pu se rendre compte des difficultés qui se sont produites pendant l'instruction de cette affaire, par suite du manque de preuves immédiates et des exigences de la loi anglaise. Nous devons donc enregistrer avec satisfaction le verdict qui vient d'être rendu et dont les conséquences donneront sans aucun doute à réfléchir aux anarchistes⁵³⁸.

⁵³⁴ MAE Contentieux 798, Lettre de l'ambassadeur de France en Angleterre au ministre des Affaires étrangères, 15 octobre 1892.

⁵³⁵ MAE Contentieux 798, Télégramme de Londres, 22 octobre 1892.

⁵³⁶ MAE Contentieux 798, Télégramme de Londres, 28 octobre 1892.

⁵³⁷ Charles L. Cantrell, « The political Offense Exemption in International Extradition : A Comparison of the United States, Great Britain and the Republic of Ireland », *Marquette Law Review*, 1977, vol. 60, n°3, p. 786 : « « must be incidental to or form a part of that [political] disturbance ». D'après Cantrell, l'affaire est considérée comme « le premier refus juridique de reconnaître à l'anarchisme ou au terrorisme le statut de légitime méthode internationale de protestation politique ».

⁵³⁸ Eugène Bomboy et Henri Gilbrin relevaient en effet le caractère « préventif » que ne manqueraient pas d'entraîner de bonnes relations extraditionnelles entre deux États, cf. *op.cit.*, p. 9 : « ce n'est pas seulement comme facilitant la répression des délits qu'il faut envisager l'extradition, ce serait la considérer à un point de vue beaucoup trop étroit. Son rôle est plus étendu et nous tenons à appeler l'attention sur l'effet préventif qu'elle doit produire ».

Un précédent est désormais établi pour les demandes d'extradition de ce genre que nous aurions à adresser dans l'avenir au gouvernement de la Reine et ils ne se trouveront plus en sécurité dans un pays avec lequel ils communiquaient facilement et où ils pouvaient espérer demeurer à l'abri des poursuites de la justice française⁵³⁹.

Au total, les affaires Padlewski et François, si elles se déroulent selon des contraintes procédurales et des contextes politiques différents, révèlent bien une partie des enjeux pratiques d'une extradition qui n'est acquise ni dans sa forme ni dans sa pratique. La coopération judiciaire extraditionnelle ne peut être ainsi exercée que dans le respect des normes et des procédures énoncées par les États pour eux-mêmes. Dans ces deux affaires, ce n'est pas tant la question de la qualification du crime que des questions de procédure, et en miroir, l'impréparation des autorités françaises face à l'émergence de telles situations, qui posent problème. Elles traduisent un manque de connaissance de la manière dont *fonctionne* l'extradition au sens le plus prosaïque du terme et révèlent les différences fondamentales dans l'appréciation des États quant à la poursuite des criminels, qui est un des aspects importants de la coopération judiciaire contre le terrorisme de la fin du siècle.

2) L'extradition des terroristes anarchistes au croisement du droit et de la politique

a. Les nouveaux ressorts de l'extradition après la conférence de Rome

Lors de la conférence de Rome avait été affirmée, pour les États, la nécessité d'une assimilation de certains crimes politiques, les attentats contre les souverains et les chefs d'État, à des crimes de droit commun. Bien plus, tous les crimes « anarchistes » devaient être dépolitisés pour entrer dans les effets des traités d'extradition. En réalité, il ne fut jamais question d'adopter une nouvelle qualification criminelle et la catégorie de « crime anarchiste » ne vit jamais le jour, sans que cela nuise à la poursuite des criminels anarchistes devant les tribunaux. Dans une note préparatoire à la conférence de Rome, le ministère de la Justice avait déjà rappelé l'impossibilité d'adopter une telle qualification :

⁵³⁹ MAE Contentieux 798, Lettre de l'ambassadeur de France à Londres au ministère des Affaires étrangères, 2 décembre 1892.

Au point de vue de l'extradition, il existe de graves difficultés à faire entrer les actes anarchiques dans les conventions internationales. Remarquons d'abord que la plupart des délits et crimes de droit commun, contre les personnes et les propriétés, d'un caractère grave, sont prévus par les conventions et qu'il est inutile de relever le caractère anarchique qu'ils peuvent présenter pour obtenir la remise des coupables. Les délits et les crimes d'ordre politique échappent aux conventions d'extradition, et il paraît peu probable qu'ils ne continuent pas d'y échapper, lorsqu'ils revêtiront le caractère anarchique. La France, du moins abandonnerait une de ses plus respectables traditions si elle entrait à cet égard dans la voie nouvelle que paraît impliquer le troisième thème [de l'aide-mémoire italien]⁵⁴⁰.

Les préconisations finales de la conférence de Rome visaient bien à une certaine forme de restriction de l'appréciation des États pour juger du caractère politique d'un crime. En automatisant l'assimilation au droit commun des « crimes anarchistes », dont on a pu relever l'élasticité particulière, les États ne pouvaient dès lors plus se réserver le droit de ne plus extraditer. Cette disposition particulière visait à homogénéiser les relations extraditionnelles, avec pour corollaire la potentielle disparition même de la qualification de crime politique. En effet, la qualification « anarchiste » étant d'une grande flexibilité, doublée de l'extensivité des dispositions législatives nationales, il ne pouvait en résulter qu'une confusion générale, qui aurait fait entrer dans ce dispositif tous les subversifs, opposants politiques potentiels qui se seraient rendus coupables d'un crime. Lors de la conférence, le délégué britannique avait ainsi à de multiples reprises pointé le fait que la définition de l'anarchisme pouvait très bien s'appliquer aux socialistes, qui souhaitaient eux aussi la destruction de l'ordre établi, tout en s'insérant dans le jeu politique traditionnel⁵⁴¹.

Pour autant, la criminalité anarchiste, si elle ne devait pas faire l'objet d'une catégorisation juridique spécifique, trouvait un champ d'expression dans les dispositions, juridiques et doctrinales, déjà adoptées à plus ou moins grande échelle par les États, c'est-à-dire par la présence dans leurs traités d'extradition de formulations rappelant celle de la « clause belge », qui renvoyait dans le champ du droit commun une catégorie d'infraction particulière. Les propositions faites à Rome prenaient ainsi acte des disparités des relations extraditionnelles entre les États, et l'adoption généralisée d'une « clause belge » dans les traités d'extradition vise à remédier à ce problème.

⁵⁴⁰ MAE C Intérieur 87, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, 11 novembre 1898.

⁵⁴¹ MAE C Intérieur 87, Procès-verbal de la conférence de Rome, quatrième séance, 3 décembre 1898, déclaration de l'ambassadeur d'Angleterre : « En outre je précise que la définition que contiennent en commun les trois résolutions, portant que l'anarchisme consiste en actes de violence contre toute organisation sociale, pourrait s'appliquer également au socialisme et à tout acte violente de révolution ».

b. La renégociation du traité franco-italien d'extradition : vers l'insertion d'une « clause belge » ?

C'est ainsi que la renégociation du traité franco-italien d'extradition de 1870 entamée au printemps 1899, comme une conséquence directe du processus de coopération engagé à Rome, sert de révélateur des enjeux à la fois politiques et juridiques de l'extradition et de la doctrine et pratique françaises en la matière. Il nous faut ainsi explorer dans le respect d'une stricte chronologie un moment essentiel des relations franco-italiennes, de manière à faire apparaître la manière dont la France conçoit et entend pratiquer les ententes extraditionnelles à l'ère du terrorisme anarchiste, et partant, affirmer un certain nombre de principes qu'elle estime être au cœur de son identité républicaine.

Au lendemain de la conférence de Rome, l'ambassadeur d'Italie en France, le comte Tornielli fait une première ouverture au gouvernement français afin que soit insérée dans le traité d'extradition franco-italien du 12 mai 1870 une « clause belge ». L'article 3 du traité excluait de ses effets la criminalité politique sans restriction aucune. Mais dans les semaines qui suivent ces ouvertures, acceptées dans leur principe par la France⁵⁴², une première affaire, l'« affaire Trenta » met une première fois en lumière les carences du traité et justifie les efforts italiens pour le renégocier. Cet anarchiste italien, complice de l'anarchiste Accarito dans la commission d'un attentat contre le roi d'Italie Humbert I^{er} en 1897, est soupçonné par les autorités italiennes de s'être réfugié à Marseille. Le comte Tornielli effectue alors une demande officieuse auprès du ministère des Affaires étrangères aux fins de savoir si, en cas de demande officielle d'extradition de Trenta, celui-ci serait remis aux autorités italiennes⁵⁴³. La question est tranchée au début du mois d'avril. La France, si l'Italie en faisait la demande, refuserait l'extradition de Trenta. En effet « le traité franco-italien de 1870 excluant les crimes et délits politiques de la liste des faits entraînant l'extradition, il serait, le cas échéant, difficile au gouvernement de la République de donner suite à une demande d'extradition qui viserait le né Trenta⁵⁴⁴ » indique la sous-direction du contentieux. Les autorités françaises préjugent bien que le crime commis par Trenta est un crime politique. Mais les autorités italiennes ne s'en tiennent pas là. Le comte Tornielli demande alors que Trenta soit expulsé, ce qui est à nouveau refusé par les autorités françaises, en vertu de la doctrine de l'« extradition déguisée⁵⁴⁵ ». Mais si ce refus principal s'inscrit bien dans la doctrine défendue par la France,

⁵⁴² MAE Contentieux 486, Lettre du ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces, 1^{er} bureau) au ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux), 10 février 1899. Une acceptation de principe sur de futures renégociations avait déjà été formulée par Camille Barrère lors de la conférence de Rome.

⁵⁴³ MAE Contentieux 812, Note pour le ministre des Affaires étrangères, 1^{er} avril 1899.

⁵⁴⁴ *Ibid.*

⁵⁴⁵ MAE Contentieux 812, Lettre du ministère de l'Intérieur (direction de la Sûreté générale, 4^e bureau) au ministre des Affaires étrangères, 18 avril 1899.

tant en matière d'extradition que d'expulsion, il n'intervient qu'après une opposition de vues entre l'Intérieur et la Justice. En effet, le ministre de la Justice, pour ne pas paraître intransigeant face aux demandes italiennes, avait proposé que Trenta fût bien expulsé, mais vers un autre État que l'Italie, ce à quoi l'Intérieur avait opposé une fin de non-recevoir, justement en vertu de la doctrine de l'« extradition déguisée », qui se retrouve ainsi étendue non seulement à la non-expulsion d'un étranger vers son pays d'origine, mais interdit son expulsion purement et simplement, renforçant par là même l'asile dont il pourrait bénéficier en France. Le ministre de l'Intérieur précise ainsi que Trenta pourra rester en France autant qu'il ne contreviendra pas à la loi du 3 décembre 1849, c'est-à-dire qu'il ne remettra pas en cause l'ordre public⁵⁴⁶.

Ce n'est qu'au mois de février 1900 que reprennent véritablement les négociations concernant l'insertion d'une « clause belge » dans le traité franco-italien. Les autorités françaises, après consultation entre les Affaires étrangères et la Justice, proposent alors une rédaction reprenant celle adoptée dans d'autres traités, notamment avec la Belgique : « Ne sera pas réputé délit politique, ni fait connexe à un semblable délit, l'attentat contre la personne du chef d'État étranger, ou contre celle des membres de sa famille lorsque cet attentat constituera le fait soit de meurtre soit d'assassinat soit d'empoisonnement⁵⁴⁷ ».

c. L'attentat contre Humbert I^{er} et la question de la coopération pour l'extradition des délinquants politiques

Mais avant même que l'Italie ne puisse répondre à la proposition française, un événement vient considérablement complexifier les termes et conditions de la renégociation : l'assassinat du roi Humbert I^{er} à Monza le 29 juillet 1900 par l'anarchiste Gaetano Bresci. L'un de ses complices présumés, l'anarchiste Granotti est recherché dans toute l'Europe par les autorités italiennes. Ces dernières, croyant avoir retrouvé sa trace en France, transmettent une première demande d'arrestation formulée par Tornielli le 8 août, à laquelle se plient les autorités judiciaires le même jour⁵⁴⁸. Une commission rogatoire est dressée « dans le but d'éclaircir la justice italienne sur les circonstances qui ont précédé le crime, notamment en ce qui concerne le séjour de Bresci à Paris et les rapports qu'il y a eus avec plusieurs personnes soupçonnées de complicité⁵⁴⁹ ». Entre temps, une note de la sous-direction du contentieux du ministère des Affaires étrangères rappelait qu'en l'absence de réponse aux propositions

⁵⁴⁶ MAE Contentieux 812, Note pour le ministre des Affaires étrangères, 5 avril 1899.

⁵⁴⁷ MAE Contentieux 486, Note du ministre des Affaires étrangères pour le comte Tornielli, 22 février 1900.

⁵⁴⁸ MAE Contentieux 486, Note du ministre des Affaires étrangères au garde des Sceaux (direction des affaires criminelles et des grâces), 8 août 1900.

⁵⁴⁹ MAE Contentieux 486, Note de l'ambassade d'Italie en France pour le ministère des Affaires étrangères, 14 août 1900.

françaises de formulation de « clause belge », « l'ancien texte de la convention franco-italienne, reste, en principe, applicable⁵⁵⁰ ».

De ce principe liminaire découle le refus français d'exécuter la commission rogatoire émise par les autorités italiennes. En effet, la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, amenée à statuer sur les conditions d'exécution des pièces judiciaires transmises par un autre État, part du principe qu'« il n'est pas difficile de ne pas reconnaître au récidive le caractère d'un crime politique » et que la convention d'extradition franco-italienne de 1870 excluant dans son article 3 les crimes politiques de ses effets, la seule conclusion possible est alors que « les commissions rogatoires qui sont prévues par l'article 12 du même traité, ne peuvent être exécutées si elles ont été délivrées à l'occasion d'une infraction présentant un caractère politique » et « qu'il est d'ailleurs de principe absolu que même si la convention d'extradition est muette à cet égard, les commissions rogatoires se référant à des infractions politiques, ne sont jamais exécutées en France⁵⁵¹ ». Toutefois, suite à une proposition du ministre de la Justice et avec l'approbation du ministre des Affaires étrangères Delcassé⁵⁵², les renseignements demandés par la commission rogatoire sont officieusement transmis aux autorités italiennes au début du mois de septembre 1900⁵⁵³. Plusieurs autres commissions rogatoires en relation avec l'affaire Granotti sont transmises à l'autorité judiciaire française aux parquets de Paris, Chambéry et Marseille à la fin du mois de septembre et au mois d'octobre 1900, dont l'exécution est également refusée par le ministre de la Justice. Là encore, une solution « officieuse » est favorisée, traduisant bien, semble-t-il, une volonté d'accommodement face aux impossibilités d'un droit que la France entend respecter à la lettre. La sous-direction du contentieux du Quai d'Orsay, elle aussi consultée pour le traitement de l'affaire, avait pu confirmer, par la voix de son jurisconsulte Louis Renault, l'interprétation de la Justice quant à l'impossibilité pour la France de satisfaire les commissions rogatoires italiennes :

On a toujours admis en France que les commissions rogatoires ne devaient pas être exécutées quand on pouvait penser qu'il s'agissait de délits politiques : en effet les gouvernements qui ne se prêtent pas d'assistance pour la répression des délits politiques quand une extradition est demandée manqueraient de logique, contribuant à la répression de ces mêmes délits au moyen de l'exécution d'une commission rogatoire⁵⁵⁴.

⁵⁵⁰ MAE Contentieux 486, Note de la sous-direction du contentieux pour le ministre des Affaires étrangères, 9 août 1900.

⁵⁵¹ MAE Contentieux 486, Note du ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces, 1^{er} bureau) au ministre des Affaires étrangères, 21 août 1900.

⁵⁵² MAE Contentieux 486, Note de Théophile Delcassé pour le ministre de l'Intérieur, 14 août 1900.

⁵⁵³ MAE Contentieux 486, Lettre du ministère de l'Intérieur (direction de la Sûreté générale, 4^e bureau) au ministre des Affaires étrangères, 3 septembre 1900.

⁵⁵⁴ MAE Contentieux 486, Annotation de Louis Renault à une note remise par l'Ambassadeur du Royaume d'Italie en France le comte Tornielli à Théophile Delcassé le 9 novembre 1900.

Mais durant les trois semaines qui s'écoulent entre le refus d'exécution de la première commission rogatoire et la transmission officielle des renseignements demandés, naît une crise entre l'Italie et la France avec pour « point de fixation » les justifications juridiques apportées par la France au refus de satisfaire les demandes italiennes. Le 30 août 1900, le premier conseiller de l'ambassade d'Italie à Paris, Palaceo, lors d'un entretien à la chancellerie, met en cause le processus qui a conduit la France à refuser l'exécution de la commission rogatoire tout en exerçant à demi-mots une délicate pression pour que soit reconsidéré l'avis donné par le ministère de la Justice. Il argue du fait que la France, depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, et plus encore à l'occasion des démarches entreprises pour l'adjonction d'une « clause belge » dans le traité d'extradition entre les deux États, s'était rangée à la doctrine de la dépolitisation des attentats contre les souverains et chefs d'État. Bien plus, Palaceo met en cause la procédure suivie au cours de l'affaire Granotti, indiquant que « l'ambassade ne se dissimule pas que la question, si elle étudiée uniquement par le ministère de la Justice sera vraisemblablement ramenée à un point de vue strictement juridique et sera probablement tranchée dans un sens défavorable à ses vues⁵⁵⁵ ». Prenant acte de la potentielle « impression fâcheuse » que produirait ce refus définitif opposé aux demandes italiennes, il invite le ministre des Affaires étrangères à faire reconsidérer à son collègue de la Justice son avis « en vue de l'amener à tenir compte de ces considérations politiques⁵⁵⁶ ».

Ainsi, les impératifs de la relation extraditionnelle ne sont plus seulement formulés en termes juridiques et doctrinaux, mais en des termes explicitement politiques. En faisant appel à un ordre supérieur de justifications, l'Italie remet en cause le fondement même de l'entente extraditionnelle, basée sur le respect non seulement du droit souverain des États, mais aussi du droit international. Le ministère des Affaires étrangères, certainement soucieux de ne pas s'aliéner l'Italie, après tous les efforts consentis les années précédentes aux fins du rapprochement entre les deux États, invite le ministère de la Justice à reconsidérer sa position.

d. L'extradition et les enjeux politiques de la coopération antiterroriste

Mais les pressions italiennes ne s'arrêtent pas à la visite de Palaceo. En effet, une longue note remise par le comte Tornielli au ministère des Affaires étrangères moins d'une semaine après la visite du premier conseiller de l'ambassade au ministère des Affaires étrangères rappelle les prises de position antérieures de la France sur la question de l'extradition, et notamment les interventions de Camille Barrère lors de la conférence de

⁵⁵⁵ MAE Contentieux 486, Note pour le ministre des Affaires étrangères, 31 août 1900.

⁵⁵⁶ *Ibid.*

Rome⁵⁵⁷. Cette note, tout en ne faisant pas référence explicite à l'affaire Granotti, revient sur le terrain de la renégociation du traité d'extradition, et pointe les apparentes contradictions françaises en la matière. En effet, la proposition française de rédaction d'une nouvelle clause au traité est jugée « beaucoup plus restreinte » que celle alors préconisée lors de la conférence de Rome. Celle-ci prévoyait la dépolitisation des attentats commis « contre la vie ou la liberté » des souverains et chefs d'État, alors que la proposition française ne la prévoit que dans les cas de « meurtre, d'assassinat et d'empoisonnement ». Dans l'esprit de Tornielli, les ouvertures italiennes sur la renégociation du traité s'étaient faites dans l'esprit de ce qui avait été préconisé à Rome, alors que rien dans la correspondance du cours de l'année 1899 et du début de l'année 1900, lors des premières prises de contact, ne laissait entendre que cette interprétation était favorisée par les autorités italiennes. Mais le cœur de la démarche entreprise par Tornielli se trouve dans le passage suivant de sa note :

On est généralement d'accord à considérer que l'appréciation des circonstances pouvant attribuer le caractère politique à un délit doit appartenir, en cas d'extradition, à la partie requise. L'ambassadeur d'Italie n'a pas cru devoir envisager la possibilité que, dans le cas où la partie requise serait la France, celle-ci se refuserait dans ses rapports avec l'Italie à maintenir toute son efficacité à la déclaration si souvent respectée que le meurtre, l'assassinat ou l'empoisonnement d'un chef d'État étranger ne serait pas réputé délit politique. Cette hypothèse n'aurait été admissible que si le texte de la convention italo-française de 1870 se fût trouvé en opposition absolue et formelle avec l'application du principe contenu dans cette déclaration. Il n'en est pas ainsi⁵⁵⁸.

Tornielli suggère ainsi au gouvernement français non de respecter la lettre du traité qui lie les deux États, mais bien plutôt l'esprit de coopération qui a animé sa participation à la conférence de Rome et son acceptation du principe d'extension – même à certaines conditions – de la « clause belge ». Tornielli peut conclure sa note en feignant une parfaite ingénuité et en avançant que « l'ambassadeur d'Italie s'est cru fondé à penser que si malheureusement il aurait dû invoquer de la France l'exercice du droit d'extradition contre l'auteur ou les complices de l'assassinat de Son Roi, le gouvernement de la République n'y aurait point opposé un refus. Il savait que de son côté, le gouvernement royal qui a adopté la proposition de la conférence de Rome sans aucune réserve, ne se serait point refusé à accompagner le cas échéant cette demande de la promesse de réciprocité⁵⁵⁹ ». Ce que Tornielli suggère c'est à la France de recourir à sa capacité souveraine de ne pas respecter les engagements de son traité. Dans une note d'analyse des arguments de l'ambassadeur italien, le ministre des Affaires étrangères évoque ainsi le fait que « notre constitution et nos lois laissent au gouvernement de

⁵⁵⁷ MAE Contentieux 486, Note du comte Tornielli pour le ministre des Affaires étrangères, 5 août 1900.

⁵⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁵⁹ *Ibid.*

la République sans restrictions la faculté de consentir à toute extradition⁵⁶⁰ », et que de fait, la possibilité existe pour le gouvernement français, par l'échange de lettres de réciprocité, de s'affranchir des dispositions du traité existant. Il y a bien une double dimension dans la suggestion de Tornielli. D'une part, une dimension juridique, qui vient d'être évoquée. Mais aussi une dimension politique. En effet, ce que propose Tornielli, bien que jugé juridiquement acceptable par le Quai d'Orsay, n'en demeure pas moins l'affranchissement des engagements internationaux et leur adaptation aux contraintes particulières du temps. En somme, pour les autorités italiennes, l'impératif de coopération devrait primer sur le strict juridisme auquel avait répondu le ministère de la Justice en refusant l'exécution des commissions rogatoires, ce qui revenait à qualifier le crime de Granotti de politique. Cependant, l'appréciation du ministère des Affaires étrangères ne repose pas uniquement sur une plus grande sensibilité aux impératifs diplomatiques, ceux d'un « bon voisinage », évoqués par Palaceo et Tornielli, ni sur la flexibilité qu'autorise la souveraineté dans le respect du droit des traités, mais peut-être bien plus sur les conceptions qui l'animent de ce qui constitue la criminalité politique.

En effet, les différentes consultations entre Justice et Affaires étrangères ont fait apparaître une réelle différence d'appréciation entre les deux ministères quant à ce qui caractérise la criminalité politique, et qui informe directement leurs prises de position quant à l'attitude à adopter face aux demandes italiennes. Ainsi, dans une note du 7 septembre 1900 sur le « droit des gouvernements d'accorder les extraditions en dehors des cas prévus par les traités », le juriste du Quai d'Orsay, Louis Renault, établit qu'

À [son] avis l'assassinat du roi Humbert par Bresci ne constitue pas un crime politique dans le sens où on entend l'expression dans les traités d'extradition. Il renferme tous les éléments d'un crime de droit commun et la circonstance que la victime est un souverain ne fait pas disparaître ces éléments⁵⁶¹.

L'opposition doctrinale entre les deux départements ministériels informe parfaitement leur manière de considérer, et, en conséquence, d'agir, face aux demandes italiennes. C'est la raison pour laquelle le ministre des Affaires étrangères presse, au lendemain de la note remise par le comte Tornielli, le ministère de la Justice de reconsidérer ses prises de position, alors que le règlement de l'affaire Granotti et la renégociation du traité d'extradition apparaissent intimement liés.

⁵⁶⁰ MAE Contentieux 486, Lettre du ministre des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux) au garde des Sceaux, ministre de la Justice, 12 septembre 1900.

⁵⁶¹ MAE Contentieux 486, Note de Louis Renault, juriste du ministère des Affaires étrangères sur le « droit des gouvernements d'accorder les extraditions en dehors des cas prévus par les traités et détermination du caractère politique ou non politique des crimes commis entre les souverains », 7 septembre 1900.

Le ministère de la Justice répond de manière définitive et comminatoire aux Affaires étrangères par une longue note datée du 21 septembre 1900 qui revient sur tous les points de contentieux existant autour des deux affaires alors traitées et qui traduit, une nouvelle fois, le strict juridisme dans lequel il souhaite inscrire son action, au mépris des intérêts diplomatiques alors mis en avant par les Affaires étrangères. En effet, le ministère de la Justice, pour ce qui est de la renégociation du traité d'extradition, rappelle l'impossibilité pour la France d'accéder aux demandes italiennes d'insérer une « clause belge » concernant « l'attentat contre la vie ou la liberté du souverain », car la France ne reconnaît pas cette première incrimination, trop vague. C'est la raison pour laquelle la France entendait favoriser une formulation comprenant trois types d'incriminations spécifiques : l'assassinat, le meurtre et l'empoisonnement, incriminations reconnues dans le Code pénal français.

Par ailleurs, concernant la forme même de la renégociation suggérée par Tornielli, c'est-à-dire celle d'une déclaration de réciprocité, elle est aussi rejetée, cette fois-ci sur la base d'arguments politiques. En effet, si les traités d'extradition sont soumis au Parlement pour approbation, ce n'est pas le cas des lettres de réciprocité, qui ressortent exclusivement de l'action du pouvoir exécutif. La position ainsi défendue par la Justice entend répondre une fois pour toutes aux demandes pressantes italiennes, tout en dissociant nettement l'affaire Granotti de la renégociation du traité, les controverses nées de la première ne devant pas obérer des bonnes relations entre les deux puissances au sujet de la seconde :

Il s'agissait donc de trancher vis-à-vis de l'Italie une question de principe, grave, controversée, qui est jusqu'à présent demeurée entière dans nos relations avec cette puissance, dont la solution favorable à ses désirs eût été de nature à entraîner pour le gouvernement certaines difficultés intérieures, et cela sans l'assentiment du Parlement. [...]

Ce sont ces considérations qui m'ont amené à penser que dans le silence de notre traité avec l'Italie, il était imprudent d'engager, en dehors des chambres, le gouvernement sur cette question délicate et qui m'ont déterminé à ne pas autoriser l'exécution de la commission rogatoire adressée par la Cour de Milan aux autorités judiciaires françaises et relative à l'assassinat du roi d'Italie.

Je ne puis que persister dans cette manière de voir ; mais j'estime qu'en ce qui touche à l'avenir, il y a lieu d'assurer le gouvernement italien que nous sommes tout disposés à faire figurer dans le traité de 1870, les crimes de droit commun commis contre les chefs d'État et les membres de leur famille, mais que nous ne pouvons qu'insister pour l'adoption du texte que nous avons proposé et qui est seul compatible avec les principes sur la matière et les dispositions de notre loi pénale [...] ⁵⁶².

À partir de cette date, il semble que les velléités de l'Italie de faire plier la France quant à son supposé refus de coopération dans l'affaire Granotti disparaissent peu à peu pour

⁵⁶² MAE Contentieux 486, Lettre du ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces) pour le ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux), 21 septembre 1900.

laisser place au chantier déjà complexe de la renégociation du traité franco-italien, dont l'importance a été justement magnifiée par l'assassinat du roi Humbert I^{er} et ses suites judiciaires en France. Une dernière salve est toutefois lancée par le comte Torielli au début du mois de novembre 1900, alors que l'exécution de nouvelles commissions rogatoires en relation avec l'affaire Bresci font l'objet d'un refus d'exécution pour motifs politiques de la part du garde des Sceaux, provoquant en retour l'affirmation des mêmes principes défendus depuis le premier refus opposé à l'autorité judiciaire italienne⁵⁶³.

Le champ est alors ouvert, non sans rancœurs accumulées de part et d'autre, à l'insertion d'une « clause belge » dans le traité d'extradition. Sur ce terrain, la position défendue par la France, c'est-à-dire celle d'une reprise stricte des termes déjà contenus dans ses traités d'extradition et non la formulation préconisée à Rome, l'emporte une nouvelle fois. L'Italie ne réussit à faire introduire dans le texte final que la notion de « tentative⁵⁶⁴ » d'attentat, et à ajouter à l'énumération des incriminations celles de « séquestration et de détention illégales ». Le 8 décembre, Delcassé et Torielli signent une déclaration commune qui consacre cette apparente victoire. Cependant, en raison de la présentation au même moment devant le Sénat d'un projet de loi générale sur l'extradition, mais aussi de la forte opposition politique, notamment du groupe socialiste, face à la dépolitisation de ce qui est jugé comme un crime politique par excellence, l'insertion d'une nouvelle clause dans le traité franco-italien est dans un premier temps retardée au printemps 1901, pour finalement s'évanouir dans l'examen sans fin d'une commission sénatoriale qui refuse toute formulation qui ne serait pas strictement la réplique de la « clause belge » originale. Au final, aucune « clause attentat » n'est insérée dans le traité franco-italien. L'absence d'urgence de la renégociation due à l'assagissement du contentieux directement lié à l'affaire Granotti entre la France et l'Italie, mais aussi celui de la situation du terrorisme au tournant du siècle, et malgré l'assassinat du président américain McKinley en 1901, font que l'affaire tombe dans les méandres de la procédure d'adoption de la nouvelle clause dans le traité.

L'imbrication des événements des années 1899-1901 nous paraît traduire de la meilleure des manières la dichotomie à l'œuvre entre l'affirmation rhétorique et selon des termes forts d'une coopération judiciaire, comme cela avait été le cas à Rome en 1898, et la réalité de cette coopération, qui doit surmonter les obstacles doctrinaux autant que procéduraux. L'affaire Granotti révèle la différence bien réelle entre volonté de coopération et coopération. Si le principe de la dépolitisation des crimes anarchistes avait bien été accepté, il devait être traduit en termes juridiques. Le refus de la France d'exécuter les commissions

⁵⁶³ MAE Contentieux 486, Lettre du ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces) au ministère des Affaires étrangères, 5 décembre 1900.

⁵⁶⁴ *Ibid.*

rogatoires en rapport avec l'attentat de Bresci, mais aussi de céder aux exigences italiennes concernant la formulation de la future « clause attentat » dans le traité d'extradition, au prix cependant d'une réelle contradiction interne aux institutions françaises et d'un tiraillement entre le respect de ses intérêts diplomatiques et celui de ses traités, montre bien toutes les ambiguïtés, voire les contradictions qui animent toutes les dimensions de la coopération antiterroriste à la fin du XIX^e siècle. En articulant ces trois dimensions fondamentales, politiques, policières et juridiques, le contentieux franco-italien des années 1899-1901 agit comme un révélateur des positions françaises, de leur fixation pour un temps au moins.

Enfin, les discussions entourant la renégociation du traité franco-italien sont l'occasion pour la France de réaffirmer sans ambiguïté sa pratique du droit d'asile. Justifiant le refus de principe fait aux autorités italiennes d'exécuter les pièces de justice en relation avec l'assassinat de Bresci, le ministre de la Justice Ernest Monis affirmait ainsi la primauté du droit d'asile sur l'extradition, renversant les termes de l'équation posée par le comte Torielli :

Le droit d'asile est un principe supérieur qui ne doit jamais fléchir que devant les clauses formelles d'un traité. J'ai conformé pour ma part la conduite de la chancellerie à ce principe. Au cours du mois d'août dernier le gouvernement a été saisi par l'Italie d'une demande d'extradition d'un complice supposé de Bresci qui était réfugié à Paris. J'ai répondu à cette demande d'extradition que le traité qui nous lie avec l'Italie ne s'appliquait pas aux crimes politiques, et que l'Italie elle-même avait reconnu, en ouvrant spontanément une négociation à cet effet, que le régicide n'était pas compris dans la convention. J'ai donc refusé d'accéder à cette demande d'extradition. Je me suis efforcé de respecter le traité nous liant avec l'Italie, mais comme il était muet sur les crimes politiques j'ai fait respecter le principe supérieur du droit d'asile⁵⁶⁵.

La doctrine française en la matière est d'ailleurs d'une certaine constance dans la mesure où elle est de nouveau convoquée quelques années plus tard afin de justifier un refus d'exécution de commissions rogatoires émanant de l'autorité judiciaire espagnole à la suite de l'attentat dont avait été victime le roi Alphonse XIII le jour de son mariage le 31 mai 1906, un an jour pour jour après l'attentat de la rue de Rohan à Paris. En effet, la justice française, saisie de quatre commissions rogatoires relatives aux activités et aux biens en France de Francisco Ferrer, refuse de les exécuter dans la mesure où d'une part, « le caractère politique de l'infraction ne pouvait faire doute », et que d'autre part, la convention d'extradition limite explicitement l'exécution des pièces de justice aux délits non politiques⁵⁶⁶. Cependant, comme pour l'affaire Bresci, le refus d'exécution, même juridiquement motivé, possède de fortes

⁵⁶⁵ MAE Contentieux 486, Note remise à M. Piccioni, 12 juin 1908.

⁵⁶⁶ MAE CADN Madrid 396, Note de la sous-direction du contentieux pour l'ambassadeur de France à Madrid, 20 août 1906.

implications politiques. Le ministre de l'Intérieur espagnol avait ainsi pu rappeler à l'ambassadeur français que « l'effet d'un tel refus [...] serait déplorable, [que] l'opinion publique en serait péniblement impressionnée [et que] certaines Puissances qui font effort pour nuire à la bonne entente entre la France et l'Espagne s'empresseraient de s'emparer d'un pareil incident⁵⁶⁷ ». Dans un long plaidoyer à destination du ministre des Affaires étrangères, l'ambassadeur de France partage l'analyse espagnole, allant jusqu'à affirmer que « si la justice française semble refuser son concours à la recherche des coupables, l'impression de déconsidération qui en résultera pour nous ne se produira pas seulement en Espagne, mais dans toute l'Europe⁵⁶⁸ ». Une fois encore, le respect des principes juridiques se heurte aux impératifs de la coopération antiterroriste, notamment parce qu'en l'occurrence, les autorités françaises ne semblent pas avoir contourné l'obstacle juridique comme elles avaient pu le faire en 1900, en transmettant officieusement les informations demandées par les commissions rogatoires. En ce sens, la définition de la notion d'infraction politique qui émerge de ces deux affaires se trouve bien strictement bornée par les possibilités offertes par la pratique de le définir.

La coopération judiciaire contre le terrorisme anarchiste à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle repose ainsi sur une double pratique. D'une part celle de l'entraide judiciaire, qui n'est pas propre à la lutte contre le terrorisme, mais qui trouve un nouveau moyen d'expression avec ses nouvelles logiques internationales. Dans le cadre de la commission d'attentats anarchistes, elle apparaît autant comme la résultante d'une forme de spontanéité, traduisant une certaine solidarité devant l'événement, qu'une dimension propre de l'action policière. Elle semble se heurter aux obstacles qui sont aussi le propre de la coopération policière internationale en la matière, comme l'a montré l'exemple de l'enquête sur l'attentat de la rue de Rohan. L'entraide judiciaire, enfin, ne se trouve pas éloignée des considérations doctrinales qui peuvent obérer sa réalisation, l'affaire Granotti a pu le montrer, tout en étant permise par un arrangement avec la lettre du droit. En l'espèce, dans cette affaire, la coopération des polices politiques a pu prendre le relais d'une coopération judiciaire qui, au nom même du respect des principes juridiques, ne pouvait s'accomplir.

Il faut considérer d'autre part, celle de l'extradition, qui repose tant sur des considérations de doctrine – le caractère politique de l'acte considéré apparaissant ainsi comme un marqueur précoce de l'acte terroriste – que de procédure. Il s'agit de deux enjeux

⁵⁶⁷ MAE CADN Madrid 396, Lettre de l'ambassadeur de France à Madrid au ministre des Affaires étrangères, 26 décembre 1906.

⁵⁶⁸ *Ibid.*

qui apparaissent essentiels autant que comme des obstacles à sa réalisation. Par ailleurs, l'extradition apparaîtrait, dans le cadre de la répression du terrorisme anarchiste, comme une pratique au croisement du droit et de la politique, les intérêts en jeu n'étant rien moins, comme a pu le montrer l'exemple de la renégociation du traité d'extradition franco-italien, dans des circonstances certes exceptionnelles, que les bonnes relations entre deux États. À ce titre, l'extradition s'impose d'emblée comme une des données fondamentales des relations internationales dans le cadre de la lutte antiterroriste, chargée de passions, dans la mesure où l'interprétation donnée à l'exception politique, à la lettre et aux silences du droit international, celui des traités bilatéraux autant que de l'évolution générale de la doctrine, entérine la relativité des appréciations et la nécessaire réconciliation d'interprétations parfois antagonistes.

En l'occurrence, la pratique française entend donner une large interprétation à la notion de crime politique, quelles que soient ses circonstances, et affirme, par conséquent, une compréhension large de son droit d'asile. Elle entend de plus donner la priorité à un strict respect de la lettre du droit face aux évolutions générales de la doctrine, dynamique qui dans le cas des relations franco-italiennes a pu apparaître contradictoire tout en étant le révélateur, grâce notamment à l'irruption de considérations strictement politiques, d'un impératif de coopération contre le terrorisme anarchiste. Cet impératif prend appui sur la cristallisation opérée lors de la conférence de Rome de 1898, impératif « intégré » par les autorités françaises – les ouvertures sur la renégociation du traité en témoignent –, mais qui ne doit pas prendre le pas sur le respect du droit. Comme pour ce qui est des versants politiques et policiers de la coopération, les autorités françaises, au prix de certains accommodements, avaient entendu, en matière judiciaire, conserver une certaine marge de manœuvre, autant que respecter un jeu de principes que la lutte commune contre le terrorisme anarchiste devait revêtir et adopter.

Section 2 – Les reconfigurations de l’entre-deux-guerres

La première décennie de l’entre-deux-guerres européenne voit les traces de la première vague du terrorisme contemporain subsister quelques années après la Première Guerre mondiale, alors que durant ces mêmes années 20 les autorités françaises font la rencontre d’une nouvelle forme de terrorisme, un terrorisme nationaliste et séparatiste, qui trouve cependant ses origines à la fin du XIX^e siècle et qui s’affirme à l’issue du premier conflit mondial en réaction à la nouvelle carte de l’Europe dessinée par le traité de Versailles et les différents traités de paix.

Alors que des rémanences de la première vague se manifestent comme un hoquet de la période précédente, l’ancienne coopération d’avant-guerre, celle des polices politiques n’a cependant plus cours bien que ses logiques, celles de l’information interne et internationale subsistent. La coopération policière internationale a en effet pris une direction autre, celle de la coopération en matière de police judiciaire. De surcroît, le développement d’un terrorisme nationaliste et irrédentiste, largement manipulé par l’Italie mussolinienne, dans les Balkans, celui de l’Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne (ORIM) et de l’Oustacha croate, provoque une reconfiguration de l’attention portée par les autorités françaises au phénomène terroriste, selon une double grille de lecture concomitante, voire concurrente. Ces deux appréhensions, diplomatique et sécuritaire, sont cependant toutes deux tournées vers l’extérieur, vers l’Europe balkanique, et participent de la mise en œuvre de nouvelles logiques de coopération.

L’attentat du 9 octobre 1934 à Marseille, qui voit la mort du roi de Yougoslavie Alexandre Ier et du ministre des Affaires étrangères français Louis Barthou, provoque une nouvelle secousse dans l’appréhension française de la réalité du terrorisme. Alors que l’enquête judiciaire internationale révèle au grand public la réalité d’un terrorisme qui une fois encore se joue des frontières nationales, elle apprend aux policiers et magistrats français qui la conduisent la difficulté de la répression internationale d’un terrorisme aux multiples ramifications et instrument de la politique extérieure de l’Italie fasciste. Les années suivantes devaient être l’occasion pour les autorités françaises d’opérer une réelle évolution, voire une révolution, dans leur manière de penser le terrorisme ainsi que sa prise en charge.

Le choc causé par l’attentat provoque enfin une mutation décisive des enjeux de la coopération internationale, par l’irruption de la lutte antiterroriste à l’agenda de la Société des Nations, sous l’impulsion du successeur de Louis Barthou, Pierre Laval. Deux conventions internationales voient ainsi le jour en 1937 première œuvre du droit international se donnant

pour but la prévention et la répression du terrorisme. Cependant, ces deux textes devaient échouer sous le poids conjugué de leurs propres contradictions autant que de l'évolution des préoccupations d'une société internationale tournée vers la guerre d'Espagne et la « montée des périls ». Leur existence et la conception idéalisée de la coopération internationale qu'elles entendent promouvoir interrogent toutefois non seulement les pratiques engagées par la France en la matière autant que la possibilité de la coopération elle-même, vis-à-vis des mutations terminales du terrorisme de l'entre-deux-guerres dont les autorités françaises font l'expérience à partir de 1937, c'est-à-dire d'un terrorisme d'État italien qui prend les accents non seulement d'un terrorisme de subversion, en liaison avec l'internationalisation de la guerre d'Espagne, mais aussi d'un terrorisme qui s'inscrit comme un prélude à la guerre générale qui s'annonce.

Chapitre 4 – La France et l'évolution de la menace terroriste des années 20 à l'attentat de Marseille

La décennie qui suit la Première Guerre mondiale voit la multiplication des incarnations d'un terrorisme internationalisé, les premières établissant une certaine continuité avec le terrorisme anarchiste de la fin du XIX^e siècle – c'est la thèse notamment défendue par Richard Bach Jensen dans son ouvrage *The Battle Against Anarchist Terrorism*⁵⁶⁹ – les secondes marquant la résurgence en Europe d'un terrorisme « nationaliste », contestation de la géographie européenne qui émerge des traités de paix.

L'immédiat après-guerre voit en effet une apparente renaissance en France des formes d'avant-guerre de terrorisme politique de subversion, un terrorisme qui serait cette fois le bras armé de la Révolution russe de 1917. Pour autant, la réalité du terrorisme ne se réduit pas, dans les années 20, à une simple répétition des tendances à l'œuvre dans l'avant-guerre, car émergent de nouvelles incarnations du terrorisme, celles d'un terrorisme nationaliste, indépendantiste et séparatiste. Il trouve ses racines dans les Balkans des années 1890, mais ne devient une problématique de sécurité pour la France, et pour l'Europe entière, qu'à la faveur de la nouvelle donne qui naît de la Première Guerre mondiale, et du redécoupage de la carte de l'Europe centrale et orientale. Certains États, l'Italie fasciste en premier lieu, en saisissent l'importance et décident de l'instrumentaliser dans un but de politique étrangère, tant économique que diplomatique, forçant un bras de fer avec la France et la Grande-Bretagne.

Au facteur unificateur de la lutte commune contre l'anarchisme de la fin du XIX^e siècle se substitue une myriade d'appréhensions, au sein de l'État français, de la réalité du terrorisme dans les années 20, répondant à des logiques propres. C'est ainsi que les terrorismes d'extrême gauche menaçant directement et indirectement la France font l'objet d'une appropriation avant tout policière, relevant de la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité intérieure, alors que les terrorismes indépendantistes qui se développent à la même époque dans les Balkans sont vus principalement par l'œil du diplomate comme un facteur d'instabilité régionale. Cependant, une lecture policière de la menace balkanique commence à émerger à la même période, favorisée par les doubles logiques de coopération, interne, entre la police administrative et le service de renseignement extérieur, et externe, entre ce dernier et les services de renseignements yougoslaves. Cependant, ces multiples lectures de ce nouveau terrorisme n'apparaissent pas converger pour le constituer en une menace pour les autorités.

⁵⁶⁹ Richard Bach Jensen, *The Battle Against Anarchist Terrorism. An International History 1878-1934*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 430 p.

A) Les limites de la coopération policière contre le terrorisme au sortir de la Première Guerre mondiale

1) La résurgence d'un terrorisme politique internationalisé

a. Un complot bolchéviste international ?

Au sortir de la Grande Guerre, la première menace terroriste d'ampleur à laquelle fait face la France, et avec elle ses alliés britannique et américain, semble être celle d'un « complot bolchévique international ». Ses mouvements se calquent non seulement sur la situation internationale, celle des négociations des traités de paix, mais aussi, du moins tel qu'appréhendée par les organes de sécurité, sur l'histoire du développement du mouvement communiste, de l'idée d'une révolution mondiale à celle du « communisme dans un seul pays ».

Le commissaire spécial d'Evian évoque ainsi l'existence, dans les premiers jours de 1919, de « militants bolchévistes très dangereux, susceptibles de se livrer à toutes les besognes, soit pour satisfaire leurs besoins effrénés d'argent, soit pour hâter l'avènement de la révolution sociale dont ils sont chauds partisans⁵⁷⁰ ». Ces derniers, après avoir pénétré en Suisse, se dirigeraient vers la France « dans le but de se livrer à un attentat contre une haute personnalité politique ». Une circulaire de la Sûreté générale du printemps 1919 évoque des « anarchistes-bolchévistes qui viennent de décider de l'assassinat des deux plus grands hommes d'État⁵⁷¹ ». Une information émanant du Grand Quartier Général des forces américaines, transmise à l'État-major français, indique, en mars 1919, qu'un complot contre la vie du président Wilson se tramait en Suisse⁵⁷². Tout au long de l'année 1919, de sources tant françaises qu'étrangères, les administrations de sécurité de la République sont les récipiendaires de renseignements sur des complots visant de hautes personnalités françaises et alliées, pour certains fomentés à l'étranger pour être commis en France, à l'occasion de leur présence durant les négociations des traités de paix. Ces renseignements ne sont pas sans évoquer ceux collectés par la Sûreté générale à la fin du XIX^e siècle, lorsque les hautes personnalités étaient menacées par les « anarchistes » de tous les pays.

⁵⁷⁰ AN F7 12907, Lettre du commissaire spécial d'Evian pour la direction de la Sûreté générale, 11 janvier 1919.

⁵⁷¹ AN F7 12907, Circulaire de la Sûreté générale pour les commissaires spéciaux du sud-ouest, 27 mars 1919.

⁵⁷² AN F7 12907, Lettre du Grand Quartier général des forces expéditionnaires américaines - Deuxième section C.S. G-2 (b) pour le Maréchal commandant en chef des armées alliées, le Maréchal commandant en chef des Armées alliées (D.C.C.R.A. – S.R.) et maréchal commandant en chef des armées alliées (E.M.C. – D.C.C.R.A.) contrôleur général de l'administration des territoires rhénans, Luxembourg), 12 mars 1919.

L'essentiel des informations qui parviennent aux autorités françaises au sujet de ces divers complots, avérés ou non, est parcellaire. Les transmissions ne mentionnent généralement que leur existence supposée et les résultats des enquêtes diligentées. Ainsi, en février 1919, une longue note établie par la SR/SCR du 2^e Bureau de l'État-Major de l'Armée française, tente de retracer, à la suite de l'attentat dont est victime le président du Conseil français George Clemenceau le 19 février 1919, l'origine de ces complots et, partant, de déceler leurs justifications idéologiques.

Cette note, dont l'auteur nous demeure inconnu, évoque ainsi l'augmentation des « forces destructives et défaitistes de toute l'Europe et spécialement en France [...] comme un fléau soutenu et encouragé évidemment par le bolchévisme russe, sa propagande et ses millions de roubles⁵⁷³ ». L'origine des menaces dont a été l'objet et la victime Georges Clemenceau serait ainsi la Russie, du fait du refus de la France de la voir entrer officiellement dans les négociations des traités de paix⁵⁷⁴. « La logique doit donc nous pousser à conclure que les bolchévistes étaient les vrais auteurs de l'attentat », poursuit l'auteur de la note, et que « le gouvernement léniniste soutient les groupes extrémistes et anarchistes en développant sa propagande dans les milieux prolétaires et ouvriers ; tous les groupements politiques de ce genre-là sont plus ou moins à l'heure actuelle influencés par les bolcheviks, et le fait odieux et antipatriotique de l'attentat contre le Président doit être lié étroitement avec les effets de la propagande bolchéviste⁵⁷⁵ ».

Jusqu'en 1923 au moins, l'essentiel de la menace terroriste intéressant la sécurité intérieure française, principalement celle de ses hommes politiques, est perçue par les autorités comme étant le fait des « bolchévistes » et autres « anarchistes ». En 1920, le poste de Madrid des services spéciaux français, relayant une information transmise par la police espagnole fait état que la « vie des politiques français, anglais et américains en vue est en danger imminent » et que « leur disparition aurait été décidée par un véritable accord international des bolchéviques et des syndicalistes⁵⁷⁶ ». En 1921, un attentat viserait Lloyd George et Churchill, et serait commis lors de leur présence conjointe à Cannes⁵⁷⁷. Enfin, un rapport de renseignement, de « bonne source » du 2^e Bureau de l'EMA, daté de l'été 1922, annonce que le « parti anarchiste allemand (notamment la section de Berlin), de concert avec les éléments révolutionnaires français, chercherait actuellement à réaliser des projets

⁵⁷³ Service Historique de la Défense, direction de l'armée de Terre (SDH DAT) 7NN 3091, Note n°7646 du 22 février 1919 (source X.X.).

⁵⁷⁴ Au sujet du refus français, voir Alan Sharp, *The Versailles Settlement : Peacemaking in Paris*, Londres, MacMillan, 1991, p. 153-154.

⁵⁷⁵ SHD DAT 7NN 3091, Note n°7646 du 22 février 1919 (source X.X.).

⁵⁷⁶ AN F7 12907, Lettre du Service de Renseignement (SR) de Madrid pour la Section de Centralisation du Renseignement (SCR) du 2^e Bureau de l'EMA, non datée.

⁵⁷⁷ AN F7 12907, Rapport de la mission Bernos-Pinck, 14 janvier 1921.

d'attentats déjà annoncés contre M. le président du Conseil ainsi que contre divers membres du gouvernement et du Parlement⁵⁷⁸ ». Enfin, la menace d'attentats perpétrés par les communistes semble aussi être d'autre part intérieure, comme l'indique une lettre du directeur de la Sûreté générale pour le préfet de police de Paris, relatant que « les milieux communistes français ont l'intention d'accentuer encore leur campagne contre le Président du Conseil, M. Poincaré et le ministre de la Guerre M. Maginot » pour conclure qu'« il n'y aurait nullement lieu d'être surpris si des attentats politiques contre ces deux personnalités en était le résultat⁵⁷⁹ ».

La première compréhension de la menace terroriste au sortir de la guerre est donc fortement politique et politisée, et semble marquer une résurgence de l'appréhension des manifestations du terrorisme de l'avant-guerre, alors même qu'à l'intérieur, comme l'a montré Frédéric Monier, les militants révolutionnaires communistes sont poursuivis grâce à l'arsenal législatif des lois anti-anarchistes de 1893-1894⁵⁸⁰. Les informations en provenance des postes de police aux frontières, des antennes de renseignement français à l'étranger, mais aussi des autorités étrangères, semblent donner raison à l'anticommunisme des autorités françaises⁵⁸¹, mais la menace reste indistincte. À l'exception de l'attentat de novembre 1919 contre Clemenceau et une attaque contre l'ambassade des États-Unis à Paris en 1921, la menace terroriste représentée par les « bolchévistes » ne semble pas se concrétiser.

Ces menaces et complots, qui intéressent non seulement la France, mais aussi les États étrangers dont les personnalités sont visées, s'inscrivent dans une dynamique engagée à la fin du XIXe siècle avec la « crise anarchiste » dont Frédéric Monier a montré, pour la France, la résurgence sous les formes du « complot bolchéviste » à partir de 1919-1920. Ce dernier précise ainsi que « l'essentiel est que, aux yeux de la police et du contre-espionnage, ces recours occultes à la clandestinité de la part des militants d'extrême gauche aient nourri un soupçon généralisé quant à la réalité des “menées occultes” de bien plus grande ampleur. [...] Pour les agents de l'État, les révolutionnaires en France comme à l'étranger ont recours au secret de façon systématique afin d'ourdir une conspiration. Mal renseignés, policiers et agents du contre-espionnage alimentent leurs soupçons d'un flot de rumeurs aussi infondées que romanesques⁵⁸² ». À la menace de l'imminence d'un attentat « anarchiste » ou « nihiliste » — utilisation du vocable de l'avant-guerre à la situation nouvelle des menées communistes révolutionnaires du début de l'entre-deux-guerres — fomenté dans le plus grand secret par un individu isolé ou par un groupe secret, répond, pour ces années d'immédiat

⁵⁷⁸ AN F7 12907, Rapport de renseignement de « bonne source » de la SCR2/II du 7 août 1922.

⁵⁷⁹ AN F7 12907, Lettre du directeur de la Sûreté générale pour le préfet de Police de Paris, 10 avril 1923.

⁵⁸⁰ Frédéric Monier, « L'État face à la contestation communiste », in Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert, *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, p. 423.

⁵⁸¹ Jean-Jacques Becker & Serge Berstein, *Histoire de l'anticommunisme*, Paris, Olivier Orban, 1987, 407 p.

⁵⁸² Frédéric Monier, *Le Complot dans la République*, Paris, La Découverte, 1998, pp. 108-109.

après-guerre, la menace de l'extension internationale de la « grande lueur à l'est », du chambardement révolutionnaire auquel la France a failli céder durant l'année 1918 et qui faillit emporter l'Allemagne.

Si l'essentiel des informations parvenant aux autorités françaises est fragmentaire et révèle une menace sans doute exagérée, la situation qui se développe en Espagne au lendemain de la Première Guerre mondiale réactive les craintes de l'extension en France du terrorisme qui avait servi de catalyseur à l'envoi de commissaires spéciaux à Barcelone à partir de 1894. Rapidement, en effet, la menace venue d'Espagne prend les atours d'une Révolution qui peut dégénérer en campagne terroriste. Une note de l'attaché naval français en poste à l'ambassade de France à Madrid, transmise à la Sûreté générale en mars 1919, fait état de la création à Barcelone d'un « foyer de la propagande anarchiste allemande à Barcelone⁵⁸³ ». Parallèlement, une situation insurrectionnelle se développe dans la cité catalane où de nombreux attentats, qualifiés de « crimes sociaux » par le consul général de France⁵⁸⁴ font que, selon la *Publicidad*, journal barcelonais, « la sécurité des citoyens à Barcelone n'existe plus⁵⁸⁵ ».

Par ailleurs, Barcelone est, dans les années 1920-1923, le théâtre d'une violence terroriste endémique qui trouve son origine dans les affaires intérieures de l'Espagne et voit se renouveler non seulement l'opposition « anarchiste » au régime monarchique, mais aussi l'adjonction d'une menace terroriste plus précise incarnée par certains groupes communistes, notamment celui des « pistoleros ». Pour la période 1919-1923, l'historien Murray Bookchin indique que les attentats auraient causé la mort d'au moins 900 personnes dans la capitale catalane et 1500 dans toute l'Espagne⁵⁸⁶. Barcelone est ainsi dépeinte, à la faveur des renseignements collectés, comme un nouveau centre international du terrorisme. La découverte d'une bombe déposée devant l'ambassade des États-Unis à la fin du mois de novembre 1921 donne lieu à une enquête approfondie de la part des services de police, en coopération, pour l'information extérieure, avec les services du renseignement militaire. L'attentat aurait été fomenté par un groupe de « bolchévistes italiens réunis en séance secrète à Milan⁵⁸⁷ ». Le membre de ce groupe désigné pour accomplir l'attentat se serait ainsi rendu à

⁵⁸³ AN F7 13440, Lettre de l'attaché naval à l'ambassadeur de France à Madrid, 18 mars 1919 / « Au sujet d'un centre anarchiste allemand à Barcelone ».

⁵⁸⁴ AN F7 13441, Lettre du consul général de France à Barcelone au ministère des Affaires étrangères, 11 septembre 1920.

⁵⁸⁵ *Ibid.*

⁵⁸⁶ Murray Bookchin, *The Spanish Anarchists: The Heroic Years, 1868-1936*, New York, Free Life Editions, 1977, p. 191.

⁵⁸⁷ AN F7 13442, Note blanche de renseignement n°6918 de la Section de Centralisation des Renseignements (SCR), 2^e Bureau de l'État-Major de l'Armée, 19 novembre 1921 / « Au sujet de la bombe déposée à Paris à l'ambassade des États-Unis ».

Barcelone pour se mettre en rapport avec un « comité central communiste “d’action”⁵⁸⁸ » qui lui aurait remis huit bombes. Il se serait dirigé ensuite vers Paris avec cinq Espagnols qui l’auraient aidé dans son entreprise.

Tout au long de l’année 1922, avec la dégradation de la situation à Barcelone, se succèdent les rapports alarmistes, émanant tant des policiers que des représentants diplomatiques, sur la menace terroriste posée par les communistes espagnols et ses possibles répercussions en France. Des communications du ministère de la Guerre au ministère de l’Intérieur font ainsi état de plusieurs groupes de communistes espagnols qui auraient passé clandestinement la frontière pour venir préparer et commettre des attentats à Paris⁵⁸⁹. La situation fait l’objet d’une veille particulièrement attentive de toutes les autorités françaises, civiles comme militaires, des deux côtés des Pyrénées. L’antenne madrilène des services de renseignement militaire français transmet ainsi, particulièrement en 1923, une série de rapports alarmistes sur la situation en Espagne⁵⁹⁰ et transmet notamment à la Sûreté générale les photographies des membres supposés des groupes communistes qui seraient prêts à commettre des attentats en France⁵⁹¹.

b. Les défaveurs de la coopération internationale contre le terrorisme
« politique »

Malgré la résurgence des logiques terroristes d’avant-guerre, on observe toutefois une variation dans la manière dont les autorités françaises entendent faire face à la menace terroriste, qui semble reconfigurer l’idée même de la coopération antiterroriste.

Dans un premier temps la majorité des contacts entretenus par la France avec les États étrangers pour faire face au « complot bolchéviste international » semble se limiter à un échange de renseignements au cas par cas, tel qu’il avait cours avant la Première Guerre mondiale. La nécessité de la transmission vise à l’avertissement des autorités compétentes face à la potentialité d’une menace terroriste, sans qu’il y ait pour autant de logique uniforme dans cette transmission. Ainsi, les renseignements transmis à la France peuvent aussi bien émaner de services étrangers, comme ceux transmis par la « police secrète espagnole⁵⁹² » que provenir source étrangère interne aux services français, comme ceux en provenance de cette « source américaine » en contact avec le 2^e Bureau qui relaie l’existence d’une menace

⁵⁸⁸ *Ibid.*

⁵⁸⁹ *Ibid.*

⁵⁹⁰ Voir les rapports en SHD DAT 7NN 2926 : « liste d’anarchistes espagnols désirant se rendre en France comme « ouvriers espagnols ».

⁵⁹¹ AN F7 13442, Lettre du ministre de l’Intérieur au préfet de Police de Paris, 1^{er} février 1923.

⁵⁹² SHD DAT 7NN 3091, Note du SR de Madrid au 2^e Bureau de l’EMA, 22 mars 1919.

portant sur les chefs d'État alliés⁵⁹³. Toutefois, l'afflux de renseignements en provenance de services ou de sources étrangères ne débouche pas sur la mise en place d'ententes pérennes, quand bien même l'essentiel de ces menaces indiquerait la préparation, à l'étranger de nombre de complots. Bien plus, la logique de gestion de la menace terroriste est unilatérale. Les rapports de surveillance transmis à la Sûreté générale, tant par les commissaires spéciaux aux frontières avec la Suisse, Annemasse principalement, et d'Espagne, que ceux relayés par les antennes à l'étranger du 2^e bureau de l'État-Major, n'envisagent pas d'entente avec les autorités de l'autre côté de la frontière, quand bien même, là encore, les constats opérés sur la friabilité de la frontière au passage de potentiels terroristes prolongeraient ceux déjà formulés par leurs prédécesseurs au tournant du XX^e siècle.

Ainsi dans un rapport du 28 avril 1922, le commissaire spécial d'Annemasse peut-il évoquer un signalement de la police genevoise au sujet de « plusieurs agitateurs communistes suisses réputés comme dangereux [qui] avaient pu franchir notre frontière et se rendre à Paris pour y remplir des missions importantes », et préciser qu'« il est de tout temps fort difficile, sinon impossible d'assurer une surveillance permanente et effective sur tous les points de la frontière franco-suisse⁵⁹⁴ ». Prenant acte de l'impossibilité pour l'administration des douanes d'opérer une surveillance active de la frontière, le commissaire spécial d'Annemasse n'envisage à aucun moment de demander le concours des autorités suisses. Bien plus, il propose au préfet de Haute-Savoie de demander l'aide de son homologue policier de Bellegarde pour renforcer la surveillance en proposant la coordination des efforts des inspecteurs spéciaux des deux commissariats : « cette surveillance [...] si elle n'est pas susceptible d'empêcher un acte individuel de se produire, permettra tout au moins de gêner considérablement l'action et la propagande en France, par la partie de la frontière qui nous intéresse, des organisations anarchistes et révolutionnaires internationales⁵⁹⁵ ». De plus, la même logique prévaut pour ce qui est du contrôle de la frontière pyrénéenne, où les « pistoleros » espagnols menacent de commettre des attentats en France. Ainsi le préfet des Basses-Pyrénées prévoit un renforcement de la surveillance par l'amplification du dispositif policier français et une coordination de ses diverses composantes, c'est-à-dire non seulement les commissariats spéciaux à la frontière, mais aussi le service des douanes et les brigades de gendarmerie locales, qui doivent agir sous la coordination du premier⁵⁹⁶.

Par ailleurs, il semble que les autorités françaises, pour faire face à cette menace, favorisent des solutions déjà expérimentées avant-guerre, c'est-à-dire, en l'occurrence, l'envoi

⁵⁹³ SHD DAT 7NN 3091, Note de la SCR, 19 mars 1919 / « Complot bolchévique contre Wilson, Lloyd George et Clemenceau / source américaine ».

⁵⁹⁴ AN F7 13442, Rapport du commissaire spécial d'Annemasse au préfet de la Haute-Savoie, 28 avril 1922.

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ AN F7 13442, Rapport du préfet des Basses-Pyrénées au ministre de l'Intérieur, 18 novembre 1922.

de commissaires spéciaux à l'étranger, qui agiraient cette fois-ci, non pas en coopération avec les autorités locales, mais comme des agents de renseignement. En 1920 est ainsi lancée une première initiative de la part des représentants diplomatiques français en Belgique, Italie, Suède, Pays-Bas et Pologne afin que fussent envoyés dans leur pays de résidence des commissaires spéciaux, attachés aux ambassades et consulats « pour effectuer des enquêtes et recueillir toute information de nature à démasquer les intrigues allemandes et les menées bolchéviques⁵⁹⁷ ». Ce projet fait apparemment l'objet de différentes consultations au sein d'une « commission interministérielle de Sûreté nationale⁵⁹⁸ » avant d'être abandonné faute de crédits suffisants du ministère de l'Intérieur pour assurer le traitement des policiers détachés à l'étranger. La situation internationale dégradée du début de l'année 1922, période d'où émane le plus grand nombre d'informations au sujet de complots potentiels et où la situation en Espagne inquiète le plus profondément les autorités françaises, amène une réactivation du projet. Le ministère de l'Intérieur propose alors l'envoi, dans un premier temps, de commissaires spéciaux dans les ambassades de Berne, Bruxelles et Berlin ainsi qu'au consulat général de France à Barcelone⁵⁹⁹. Ces commissaires seraient placés sous l'autorité directe du chef de poste, c'est-à-dire l'ambassadeur. Le consul de Barcelone et le ministre de l'Intérieur Maunoury proposent en outre d'étendre aux officiers français l'immunité diplomatique accordée jusqu'à présent aux seuls diplomates et attachés militaires⁶⁰⁰.

Le manque de sources archivistiques sur cette ébauche de création d'un dispositif extérieur de prévention d'une action terroriste sur le territoire national nous empêche de connaître l'issue finalement donnée par les pouvoirs publics. Pour autant, la nature même du dispositif envisagé est riche en enseignements. À aucun moment, en effet, dans les correspondances entre les départements ministériels intéressés il n'est fait mention d'une quelconque forme de coopération avec les autorités locales. C'est d'ailleurs cette considération qui semble dicter l'abandon provisoire de l'envoi d'un commissaire spécial en Allemagne. De même pour ce qui est du développement de la situation espagnole. L'explication de l'absence de recours à la coopération internationale, policière ou politique serait à trouver dans la manière dont, non seulement, la France conceptualise ces coopérations, mais encore, dans le développement des nouvelles tendances que connaissent

⁵⁹⁷ MAE C Intérieur 317, Note de la direction des affaires administratives et politiques du ministère des Affaires étrangères pour le directeur des affaires politiques et commerciales, 22 mai 1922.

⁵⁹⁸ MAE C Intérieur 317, Note du ministère de l'Intérieur pour le ministère des Affaires étrangères, non datée. Il s'agit d'une commission qui rassemble des représentants des ministères de l'Intérieur, Marine, Guerre, Affaires étrangères et Armement. Sur son rôle et son fonctionnement, voir Olivier Forcade, *La République secrète. Histoire des services spéciaux français de 1918 à 1939*, Paris, Nouveau monde éditions, 2008, pp. 57-58.

⁵⁹⁹ MAE C Intérieur 317, Note de la direction des affaires administratives et politiques du ministère des Affaires étrangères pour le directeur des affaires politiques et commerciales, 22 mai 1922.

⁶⁰⁰ En effet, il n'est nullement fait mention, dans l'avant-guerre, que les commissaires spéciaux Moerdes, détaché à Londres, et Bonnacarrère, à Barcelone, bénéficiaient d'une immunité diplomatique quelconque.

ces coopérations en Europe, et qui conduisent à la création à Vienne en 1923 de la Commission internationale de police criminelle (CIPC), premier organe multilatéral de coopération policière.

Les bases de la coopération policière internationale contre le terrorisme, avant 1918, étaient celles d'une collaboration des polices politiques mises en réseau, selon des formes spécifiques déterminées par les États aux fins de leur lutte commune contre le fléau anarchiste. Pour autant, la volonté de coopération n'avait pas entraîné la formation de véritables systèmes de partenariats policiers. D'après le sociologue Mathieu Deflem, cette « imperfection » des processus de coopération trouve son explication dans le fait que les missions de police politique sont entreprises au nom des États et de leurs intérêts particuliers, et non par la police en tant que bureaucratie autonome. Il précise ainsi : « les activités internationales, dans ces circonstances, n'iront pas plus loin qu'un travail de police conduit unilatéralement à l'étranger, que des coopérations bilatérales temporaires sur des tâches spécifiques ou multilatérales limitées entre des États aux mêmes aspirations politiques⁶⁰¹ ». À la racine de ces coopérations, quoiqu'imparfaites, Deflem identifie par ailleurs la nécessité de « motifs opérationnels pour former un nouveau champ d'action qui transcende les limites des juridictions nationales⁶⁰² ». À la fin du XIX^e siècle, la croyance partagée dans l'ubiquité de la menace anarchiste couplée à la conscience de son internationalisation croissante avaient permis qu'une entente puisse s'établir à tous les niveaux, politique, policier et judiciaire, dans la lutte contre le terrorisme. Ainsi, à mesure que la menace du terrorisme anarchiste s'éloignait, les motivations pour coopérer devenaient de moins en moins pertinentes et évidentes, surtout face aux nouvelles menaces qu'affrontaient les États dans la perspective annoncée d'une future guerre européenne. Le « mythe fondateur » sur lequel s'était fondée la coopération internationale des polices politiques n'était donc pas assez fort pour qu'elle pût s'autonomiser et exister d'elle-même, et donc faire en sorte que la lutte contre le terrorisme fût comprise comme un combat nécessaire de la part des États.

Parallèlement au processus d'internationalisation des polices politiques de la fin du XIX^e siècle s'était développée une seconde tendance, cette fois-ci apolitique, déjà décelable lors de la conférence de Rome à l'occasion de la réunion secrète des chefs de police qui avaient décidé de l'adoption du *portrait parlé* comme méthode d'identification criminelle. Il s'agissait en effet d'une des seules mesures de portée universelle adoptée à ce moment, dans la mesure où son utilisation ne relevait pas uniquement de la lutte contre l'anarchisme, mais pouvait constituer un outil contre la criminalité internationale de droit commun. Les policiers

⁶⁰¹ Mathieu Deflem, « Bureaucratization and social control : historical foundations of international police cooperation », *Law and Society Review*, 2000, vol. 34, n°3, p. 745.

⁶⁰² *Ibid.*, p. 745.

avaient alors réfléchi en techniciens sur les moyens d'outrepasser les frontières nationales dans le règlement des affaires criminelles, tout en encourageant, dans leurs intentions et dans leurs actes, une meilleure coopération. Cette réunion secrète, et le développement de la criminologie et des réseaux professionnels policiers à l'occasion de congrès et de rencontres informelles⁶⁰⁴, montre la seconde voie par laquelle les polices ont pu sortir, de manière ouverte cette fois-ci, de leurs frontières nationales. Le « mythe opérationnel » qui sous-tend ces coopérations policières fut ainsi la construction d'une expertise et d'une connaissance professionnelle du crime international, en dehors de toute référence à la politique⁶⁰⁵, sous-tendant ce que Fredric Zuckerman nomme une « culture de la coopération policière internationale⁶⁰⁶ », qui se nourrit aussi bien des processus politiques qu'apolitiques. La lutte contre l'anarchisme et le terrorisme anarchiste avait constitué un catalyseur puissant à la coopération policière internationale et, ce faisant, provoqué un processus d'acculturation des contacts internationaux, qui pouvait déboucher sur une coopération d'une autre nature que celle unissant l'effort des polices politiques.

Ainsi, progressivement, à la Belle Époque, la coopération policière avait quitté le champ de la police politique pour gagner celui de la police criminelle, et devait atteindre un point de maturation dans la tenue à Monaco, au mois de juillet 1914, de la première « conférence internationale de police judiciaire ». La Première Guerre mondiale devait toutefois rebattre définitivement les cartes de la coopération policière internationale et accoucher d'un nouveau paradigme fonctionnel sous lequel les polices pouvaient de nouveau coopérer à grande échelle : celui de la croyance en une augmentation sans précédent de la criminalité, et en particulier de la criminalité internationale⁶⁰⁷.

Cette nouvelle réalité s'incarne par exemple dans le projet de police internationale défendu par le capitaine de maréchaussée d'Eindhoven Van Houten, projet proposé aux principaux États européens dans le courant de l'année 1920⁶⁰⁸. Sous l'impulsion de la création de la Société des Nations appelée à régler la vie internationale, Van Houten avait souhaité que les problématiques liées à la sécurité et à la criminalité internationales soient inscrites à son agenda politique. D'après Van Houten, « il est permis d'admettre comme un fait indéniable que la criminalité, en général, a augmenté ». De plus, les conséquences

⁶⁰⁴ À ce sujet Paul Knepper peut ainsi dire : « La grammaire de la science transcendait les différences de politiques nationales de systèmes légaux et de différences culturelles dans le sens où elle offrait la possibilité aux médecins, avocats, législateurs et officiels gouvernementaux de différents pays de discuter les uns avec les autres de réformes possibles », in *The Invention of International Crime : a Global Issue in the Making 1881-1914*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p.187.

⁶⁰⁵ Mathieu Deflem, *art.cit.*, p. 751.

⁶⁰⁶ Fredric S. Zuckerman, *The Tsarist Secret Police Abroad. Policing Europe in a Modernising World*, New York, Palgrave MacMillan, 2003, p. 60.

⁶⁰⁷ Mathieu Deflem, *art.cit.*, p. 761.

⁶⁰⁸ MAE Société des Nations (SDN) 2434, Lettre du capitaine Van Houten au préfet de police de Paris, 10 décembre 1919.

multiples de la guerre au sein des sociétés européennes a créé une « grande communauté d'intérêts dans tout ce qui a trait au domaine policier⁶¹⁰ ». L'officier néerlandais développe ensuite un plan ambitieux de coopérations policières qui seraient engagées sous l'autorité d'un bureau de police intégré à la Société des Nations. De la part des autorités françaises, le projet ne reçoit que le mépris attaché à une idée défendue par un « fonctionnaire subalterne néerlandais » entrant en « rapports directs avec un haut fonctionnaire du gouvernement de la République pour soulever les questions les plus délicates touchant à la souveraineté, à la sécurité et à l'indépendance de l'État⁶¹² ». L'évaluation du projet, dressée par les services du ministère des Affaires étrangères, indique que « les suggestions de M. Van Houten paraissent à la direction des affaires administratives et techniques devoir être péremptoirement écartées⁶¹³ ».

Parmi les propositions défendues par Van Houten figurait par ailleurs la nécessité de contacts directs entre les administrations de police. Il s'agissait là d'un acquis de la fin du XIX^e siècle expérimenté dans la lutte contre le terrorisme anarchiste. Mais en cette matière l'avis des Affaires étrangères ne souffre aucune contradiction :

La recherche de tous les moyens de nature à hâter et simplifier l'arrestation des délinquants, et notamment le principe de communications directes entre toutes les polices dans les matières qui peuvent toucher à la souveraineté, à l'indépendance et à la sécurité de l'État soulève les plus graves objections, et le maintien de la voie diplomatique qui a pour objet de les garantir s'impose⁶¹⁴.

Ce discours peut être interprété comme une tentative par une administration de retrouver la plénitude de ses prérogatives dans la gestion des rapports interétatiques, et la fin de non-recevoir opposée au projet de police internationale défendu par Van Houten n'empêche cependant pas la France d'adhérer, lors de sa création trois ans plus tard, à la CIPC. Cette prise de position ainsi que le contexte d'une spécialisation de la coopération policière dans les affaires de police judiciaire, les statuts de la CIPC écartant tout traitement des affaires revêtant une connotation politique, permettent d'expliquer l'absence de coopération européenne autre que purement circonstancielle et éphémère, face au risque terroriste politique. Les transmissions de renseignements au sujet de complots répondent à une logique ancienne, et formaient déjà une des bases sur lesquelles les contacts policiers de la fin du XIX^e siècle avaient pu s'établir, avant que la lutte contre l'anarchisme ne les fasse se développer et se spécialiser exponentiellement. Au sortir de la Première Guerre mondiale, la

⁶¹⁰ *Ibid.*

⁶¹² MAE SDN 2434, Note du directeur du 3^e Bureau du ministère des Affaires étrangères pour le service français de la Société des Nations concernant le projet de M.C. Van Houten, 14 mars 1920.

⁶¹³ *Ibid.*

⁶¹⁴ *Ibid.*

crainte de menées terroristes fomentées par les « bolchévistes » et autres « anarchistes » n'est pas suffisamment mobilisatrice pour provoquer une véritable coopération.

2) Les évolutions du dispositif d'information français sur le terrorisme

a. Les évolutions limitées de la police française

Au-delà des solutions éphémères envisagées de concert entre le ministère de l'Intérieur et celui des Affaires étrangères pour parer à la menace terroriste émanant des « anarchistes », « communistes » et autres « bolchévistes », les années 20 ne voient pas de spécialisation spécifique de l'appareil policier. Plusieurs tentatives de réformes visant à une meilleure centralisation, vertu d'efficacité, des différents organes de la Sûreté générale sont toutefois entreprises durant ces années⁶¹⁵. En ce qui concerne la police spéciale, plusieurs décrets, ceux du 10 septembre 1924 (réorganisant, en les abaissant, ses effectifs), du 14 février 1925 (qui réorganise la hiérarchie de la police spéciale ainsi que les différentes sections qui la composent), du 4 juillet 1927 (qui rétablit le poste de contrôleur général des services de police administrative, supprimé en 1913) et du 6 mars 1928 (qui valide l'augmentation des effectifs de la police spéciale), rythment son organisation administrative et ses effectifs⁶¹⁶. Il faut cependant attendre le décret du 28 avril 1934, qui transforme la direction de la Sûreté générale en une direction de la Sûreté nationale pour qu'une réorganisation d'ampleur du dispositif de la police de surveillance soit mise en place.

À la préfecture de Police de Paris, en avance sur la Sûreté générale, une réforme administrative d'importance est entreprise en 1925. Afin de mieux contrôler une menace perçue comme venant de l'étranger, le service actif des étrangers de la préfecture de Police est rattaché à la direction des Renseignements généraux⁶¹⁷. D'après Clifford Rosenberg, « il était clair, bien avant les années trente, que les Renseignements généraux allaient devoir créer au moins une section spéciale pour surveiller les agitateurs étrangers. Le fait de confier à ce service des tâches ordinaires du contrôle de l'immigration donna aux RG une plus grande liberté de manœuvre dans la surveillance des immigrants et évitait les redondances⁶¹⁸ ». Cependant, au-delà du prisme de l'anticommunisme, le lien n'est pas encore directement fait

⁶¹⁵ Paul Bouteiller (dir.), *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 222 *sqq.*

⁶¹⁶ Pour le détail de ces décrets, voir Henry Buisson, *La police : son histoire*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1958, pp. 194-197.

⁶¹⁷ Clifford Rosenberg, « Une police de simple observation ? » Le service actif des étrangers à Paris dans l'entre-deux-guerres », *Genèses*, 2004, n°54, p. 57.

⁶¹⁸ *Idem.*

entre immigration et terrorisme dans les années 20. Il faudra attendre l'année 1937 pour que les pouvoirs publics établissent le lien de causalité et que la lutte contre le terrorisme soit définitivement rattachée à la surveillance et au contrôle des étrangers.

b. L'apport du renseignement militaire dans l'information sur le terrorisme

En matière de connaissance du terrorisme, les années 20 sont marquées par l'irruption de nouveaux acteurs. La Belle Époque avait signalé l'hégémonie du ministère de l'Intérieur et de sa direction de la Sûreté générale dans l'information, l'action et la coopération contre les menées terroristes des anarchistes et autres. Autour d'elle gravitaient, selon des configurations évolutives que nous avons identifiées, les ministères des Affaires étrangères et de la Justice. L'entre-deux-guerres signale l'arrivée du ministère de la Guerre au sein de ce dispositif, selon deux vecteurs, celui des attachés militaires⁶¹⁹, et celui des services de la Section de Renseignements et Section de Centralisation du Renseignement (SR/SCR) du 2^e bureau de l'État-Major de l'Armée (EMA), qui reçoit et exploite les renseignements recueillis par les postes en Europe et au Moyen-Orient⁶²⁰.

Les liens qui unissent la direction de la Sûreté générale du ministère de l'Intérieur et de la SR/SCR concernent avant tout le contre-espionnage. La mission des officiers de renseignement et les contacts qu'ils peuvent entretenir avec les membres de la police spéciale, sont fixés par l'instruction du 1^{er} octobre 1924 et ressortent avant tout de « la recherche de renseignements intéressant la défense nationale et la préparation de la mobilisation⁶²¹ ».

Toutefois, la SR/SCR peut aussi informer la Sûreté générale au sujet de menaces, notamment terroristes, qui concernent la sécurité à l'intérieur du territoire français. La première trace d'un tel renseignement, en temps de paix, que nous avons pu relever est la transmission le 2 décembre 1918 d'un « renseignement d'Italie au sujet de la préméditation d'un attentat contre M. Clemenceau, président du Conseil⁶²² ». Durant les trois années qui suivent, les renseignements sur les menées terroristes des bolchéviques proviennent majoritairement des postes SR de Berne et de Madrid, renforçant le travail des commissaires spéciaux aux frontières, dont la mission participe certainement de la volonté de renforcement

⁶¹⁹ Sur le rôle des attachés militaires dans l'entre-deux guerres voir Olivier Forcade, *op.cit.*, p. 64 *sqq.*

⁶²⁰ Sur la répartition de ces postes et leur importance voir le tableau récapitulatif en Annexe I dans Olivier Forcade, *op.cit.*, pp. 626-627.

⁶²¹ AN 19940498 article 1, Instruction sur le Service du Renseignement du ministère de la Guerre et sur le concours prêté aux officiers de ce service par les fonctionnaires de la Sûreté générale, 1^{er} octobre 1924.

⁶²² AN 20010226 article 1, Transmission du 2^e Bureau de l'État-Major de l'Armée (SCR) pour le commissaire général à la Sûreté nationale, 2 décembre 1918.

des liens, à partir de 1921 de l'Intérieur et des services spéciaux militaires autour de la lutte contre le bolchévisme⁶²³.

Ce n'est que de manière incidente que des renseignements sur des affaires de terrorisme, d'abord en provenance d'Europe occidentale, puis, comme nous le verrons, de l'Europe centrale et balkanique, parviennent au ministère de l'Intérieur de la part du 2^e Bureau de l'EMA. La SCR s'insère ainsi dans la boucle des enquêtes administratives menées par les services de la Sûreté générale et de la préfecture de Police, comme à l'occasion de l'enquête autour de la tentative d'attentat contre l'ambassade des États-Unis à Paris en novembre 1921. Au lendemain de l'attentat, une note émanant de la SCR en date du 19 novembre 1921 oriente la suite de l'enquête menée par les services de police français. Cette note faisait état, comme nous l'avons vu, du passage de l'Italie vers l'Espagne d'un « bolchéviste italien » afin de se procurer des bombes⁶²⁴. L'Intérieur tente alors d'obtenir des informations sur les faits et gestes du suspect en Italie et en Espagne par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères, qui mobilise ses agents consulaires à Barcelone et à Gênes, port d'embarquement du terroriste potentiel. Parallèlement, la direction de la Sûreté générale informe la préfecture de Police de Paris du renseignement transmis par la SCR, la police parisienne lançant alors une surveillance aux fins de vérification des ressortissants italiens à Paris. Ce n'est qu'à la fin du mois de janvier 1922 qu'un suspect est identifié, un certain Francisci Francesco. La Sûreté générale se retourne alors vers le 2^e Bureau pour obtenir tous renseignements qui pourraient être recueillis par lui au sujet du citoyen italien identifié⁶²⁵. Malheureusement, l'issue de l'enquête ne nous est pas connue. En définitive, l'essentiel des informations qui parviennent à la Sûreté du 2^e bureau de l'EMA nous semble bien relever de ce qu'Olivier Forcade nomme une « coopération privilégiée dans la répression des suspects de bolchévisme et des agissements communistes qui correspond bien à l'esprit anticommuniste des années 20⁶²⁶ ».

Le « complot bolchévique » n'est ainsi pas, malgré ses possibles répercussions internationales du fait de l'identité de ses cibles avouées, l'objet de coopérations suivies, qui dépasseraient le simple échange de renseignements, ou plutôt, d'avertissements sur la menace. Le champ de la coopération policière internationale s'est bien plutôt déplacé vers les affaires de droit commun, et les autorités françaises développent une vision policière répressive essentiellement nationale de la menace terroriste, qui prend cependant parti de l'arrivée dans le circuit de la production du renseignement en matière de terrorisme de la SR/SCR du 2^e bureau de l'État-Major de l'Armée. Le terrorisme n'est ainsi appréhendé que comme une

⁶²³ Olivier Forcade, *op.cit.*, p. 58.

⁶²⁴ AN F7 13442, Note de renseignement n°6918 SCR 2/II, 19 novembre 1921.

⁶²⁵ AN F7 13442, Lettre de la direction de la Sûreté générale au 2^e Bureau de l'EMA/SCR, 21 janvier 1922.

⁶²⁶ Olivier Forcade, *op.cit.*, p. 75.

menace de sécurité diffuse, évasive, mais ne semble jamais considéré de manière assez sérieuse pour provoquer de sursaut international visant à sa répression généralisée, comme cela avait été le cas pour le terrorisme anarchiste. L'ennemi bolchévique comme ennemi extérieur disparaît avec la stabilisation de la Révolution dans un seul pays, et la gestion de sa transformation en « ennemi intérieur » est du ressort de la souveraineté nationale et se transforme d'une menace terroriste en une menace de subversion.

Pour autant, alors que les autorités nationales tentent de mettre sur pied un dispositif de renseignement policier extérieur pour lutter, notamment, contre les potentielles menées terroristes bolchéviques, elles font face, dans les Balkans, à un terrorisme d'une tout autre nature, celui de l'ORIM, qui menace d'emporter la stabilité de la région avec elle, et qui est progressivement conçue comme une menace pour la France.

B) La double appréhension du terrorisme balkanique dans les années 20 : d'une logique diplomatique à une logique de sécurité

Les revendications et manifestations des organisations terroristes balkaniques, celles de l'ORIM d'Alexandre Todorov puis de Vantche Mihaïlov tout au long des années 20, et de l'Oustacha croate d'Ante Pavelitch à partir de 1929⁶²⁷, date de sa création, sont une conséquence directe du redécoupage géographique de l'Europe centrale et orientale après la Première Guerre mondiale. Elles sont renforcées par les politiques nationales des États qui ont vu naître ces organisations, la Bulgarie et la Yougoslavie. Toutefois, si l'Oustacha est bien une création de l'entre-deux-guerres, consécutive à la radicalisation du régime yougoslave qui précède et suit la proclamation de la dictature du roi Alexandre, l'ORIM tire ses racines d'un combat entamé dès 1893⁶²⁸, et réactivé à la suite du redécoupage géographique entériné par les traités de paix. Enfin, trait distinctif de la période, ces organisations terroristes, du fait de leurs buts politiques spécifiques, l'indépendance d'une Macédoine réunifiée alors éclatée entre la Bulgarie, la Grèce et la Yougoslavie, et d'une Croatie séparée du royaume yougoslave, partagent les vues de certains États, l'Italie principalement, qui, n'hésitent pas à

⁶²⁷ Stefan Sipic, « L'idéologie du mouvement oustachi de 1930 à 1941 », *Cahiers balkaniques*, 2011, vol. 38-39, pp. 3-18 ; James Sadkovich, « Terrorism in Croatia 1929-1934 », *East European Quarterly*, 1988, vol. XXII, n°1, pp. 55-79.

⁶²⁸ Jean Ganiage, « Terrorisme et guerre civile en Macédoine (1895-1903) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2001, n° 1, pp. 55-81. Nadine Lange-Akhund, « Nationalisme et terrorisme en Macédoine vers 1900 », *Balkanologie. Revue d'études pluridisciplinaires*, 2000, vol. 4, n° 2. Stephen Fischer Galati, « The internal macedonian revolutionary organization : its significance in « wars of national liberation », *East European Quarterly*, 1973, vol. 6, n°4, pp. 454-472.

les financer, leur offrir refuge et les encourager dans leurs actions destructrices, au point de faire émerger de potentielles situations de guerre régionale.

L'instrumentalisation par l'Italie de l'organisation croate fait ainsi dire à François Grumel-Jacquignon, auteur d'une thèse sur la place de la Yougoslavie dans la stratégie française durant l'entre-deux-guerres, qu'« à partir de 1933, la pratique séditeuse et terroriste devient un élément organique de la politique étrangère fasciste⁶²⁹ ». Cependant, malgré l'émergence de l'Oustacha comme acteur politico-terroriste de premier plan au début des années 30, l'essentiel des préoccupations françaises dans la région, jusqu'à l'attentat de Marseille de septembre 1934, est orienté vers les révolutionnaires indépendantistes macédoniens. La France s'implique fortement, tant au niveau diplomatique que sécuritaire, afin d'assurer la stabilité de la région, vitale dans son système d'alliances à l'Est.

Dans ces années, la présence en Europe balkanique de la France est alors diplomatique et militaire. La France dispose notamment d'ambassades à Belgrade et à Sofia et d'attachés militaires en Yougoslavie et en Bulgarie, mais aussi d'un poste SR à Belgrade, bien que celui-ci ne soit qu'un poste annexe. Autant de prismes pour saisir la réalité du terrorisme dans la région.

⁶²⁹ François Grumel-Jacquignon, *La Yougoslavie dans la stratégie française de l'entre-deux-guerres (1918-1935). Avantages et inconvénients d'une alliance de revers*. Thèse de doctorat en Histoire sous la direction du professeur Georges-Henri Soutou, Université Paris IV Sorbonne, 1996, p. 381 (nous ferons uniquement référence à cette thèse de doctorat et non à l'ouvrage qui en a été tiré). François Grumel-Jacquignon, *La Yougoslavie dans la stratégie française de l'entre-deux-guerres (1918-1935) : aux origines du mythe serbe en France*, Berne, Peter Lang, 1999, 670 p.

Illustration n ° 3 - Carte des Balkans dans l'entre-deux-guerres

(source Mark Biondich, *The Balkans. Revolution, War and Political Violence since 1878*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 97)



1) Le terrorisme macédonien de l'ORIM comme enjeu diplomatique

La nouvelle Europe balkanique dessinée par les traités du Trianon et de Neuilly est composée d'États multinationaux, héritiers des anciens Empires ottoman et austro-hongrois, ensembles instables de nationalités disparates, marqués de tensions et inimitiés politiques, ethniques et religieuses. Jusqu'au milieu des années 20, l'histoire de ces États est celle d'une « rationalisation [...] tendant, selon des degrés inégaux de succès, à une intégration nationale

et à la construction de sociétés homogènes⁶³⁰ ». Toutefois, comme le rappelle l'historien bulgare Dusan T. Batakovic, cette stabilisation n'est qu'apparente :

Entre les deux guerres mondiales, les États balkaniques furent instables, en raison, notamment, de leur composition ethnique mixte, car leurs nouvelles frontières englobaient nombre de minorités souvent non protégées par les traités. Les clivages persistants entre les nations et les minorités portées vers un irrédentisme perpétuel furent nourris par les pays voisins qui réclamaient les rectifications des frontières. Ils entraînèrent les Balkans dans une série de crises politiques, marquées par l'intervention politique, et même terroriste dans les affaires des voisins [...] ⁶³¹.

La France, championne des « petits » États nouvellement créés par les traités de paix en Europe centrale, en Europe de l'Est, de la Pologne et la Tchécoslovaquie, et en Europe balkanique, avec sa politique de rapprochement, puis d'alliance à partir de 1927, avec le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, devenu officiellement Yougoslavie en 1929⁶³², se retrouve au centre du jeu. Sa politique, par un jeu d'alliances à l'est, consiste à encercler l'Allemagne et à l'isoler diplomatiquement afin qu'elle ne puisse pas retrouver sa puissance d'antan.

C'est dans un premier temps autour de la « question macédonienne » que se concentrent les attentions françaises. La question d'une Macédoine indépendante au lendemain de la Première Guerre mondiale est déjà une question ancienne et lancinante. L'affirmation de ce but politique par des acteurs terroristes l'est aussi. La première ORIM est créée en 1893. Elle allie les moyens du grand banditisme et de la violence politique terroriste, et vise à l'établissement d'une Macédoine indépendante de l'Empire ottoman. La question s'affirmait déjà comme un problème d'ordre intérieur majeur, et comme un profond facteur de déséquilibre régional.

Au lendemain du premier conflit mondial, l'éclatement des provinces macédoniennes entre la Yougoslavie, la Bulgarie et la Grèce est confirmé par les traités de paix. Les frontières sont dessinées au détriment de la Bulgarie qui perd, au profit de la Yougoslavie, une partie importante des territoires revendiqués, alimentant tensions, ressentiment et état de guerre potentiel entre les deux États tout au long des années 1920⁶³³. De ce fait, la résurgence après-guerre d'une ORIM devenue progressivement véritable « État dans l'État » dans la région de Pétrich, au sud-est de la Bulgarie, s'impose comme un facteur de tensions régionales, tant sur le plan diplomatique que sécuritaire, pouvant avoir des répercussions sur la politique française

⁶³⁰ Mark Biondich, *The Balkans: Revolution, War and Political Violence since 1878*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 96.

⁶³¹ Dusan T. Batakovic, « Les frontières balkaniques au XX^e siècle », *Guerre mondiales et conflits contemporains*, 2005, vol. 1, n° 217, p. 33.

⁶³² Pour plus de simplicité, nous ferons référence uniquement au « Royaume SHS » sous le nom de Yougoslavie.

⁶³³ François Grumel-Jacquignon, *op.cit.*, p. 242.

de stabilité menée dans la région⁶³⁴. À partir de cette base locale, les révolutionnaires macédoniens, dits *comitadjis*⁶³⁵, lancent des raids contre la Yougoslavie et la Grèce, harcelant les postes-frontière. Le « but réel de l'ORIM », nous dit François Grumel-Jacquignon, « est le rattachement de la Macédoine à la Bulgarie, sa stratégie de déstabilisation des Macédoines SHS [yougoslave] et grecque par la guérilla, le terrorisme, la propagande [...] avec la perspective d'une insurrection qui, même réprimée, attirera l'attention de toute l'Europe en lui montrant que la question macédonienne est toujours ouverte et qu'elle constitue un danger de guerre pour les Balkans et peut-être pour l'Europe⁶³⁶ ». L'organisation bénéficie de puissants soutiens, en particulier celui de l'Italie, depuis le début des années 20 et son conflit avec la Yougoslavie pour le contrôle de Fiume. Ce soutien financier et logistique s'inscrit dans la politique fasciste de soutien à tous les irrédentismes de la région, comme l'aide apportée à la Hongrie pour se réarmer, en violation du traité de Neuilly. L'intérêt français de défense du statu quo territorial se heurte ainsi aux intérêts et revendications de l'Italie, dont les ambitions révisionnistes sont portées par un discours sur la « victoire mutilée ». De fait, pour parvenir à ses fins dans l'Europe balkanique (revendications autour de l'Albanie, et conflit toujours larvé autour de Fiume), l'Italie ne peut qu'entreprendre une déstabilisation du système d'équilibre encouragé par la France⁶³⁷.

a. Le refus de l'internationalisation de la question macédonienne à la SDN

Nous savons déjà depuis longtemps que le plan de l'Organisation macédonienne est de forcer par des attentats répétés l'attention de l'Europe, d'obliger le gouvernement yougoslave sous la pression de l'opinion européenne à évoquer la question macédoine devant la SDN. Mais nous savons aussi que le gouvernement yougoslave, pour lequel il n'y a pas de minorité bulgare ni de Macédoine, se refuse et se refusera toujours de porter à la SDN un tel procès, qui remettrait en question son unité nationale⁶³⁸.

C'est par ce double constat que l'ambassadeur de France à Belgrade résume la situation à laquelle se trouve confrontée la Yougoslavie, et, par extension, la France, en 1930. Cette dernière, tout au long des années 20, avait refusé qu'un tel débat ait lieu, et a tenté d'obtenir que la question macédonienne reste confinée à un règlement local. L'un des premiers objectifs de la France est que cette question ne quitte pas l'orbite d'un règlement apporté par l'intervention traditionnelle des grandes puissances, auquel, inévitablement, elle

⁶³⁴ *Idem*.

⁶³⁵ Albert Londres, *Les Comitadjis ou le terrorisme dans les Balkans*, Paris, Albin Michel, 1932, 250 p.

⁶³⁶ François Grumel-Jacquignon, *op.cit.*, p. 244.

⁶³⁷ Dragan Bakic, « The Italo-Yugoslav conflict over Albania : A view from Belgrade, 1919-1939 », *Diplomacy and Statecraft*, 2014, vol. 25, n°4, p. 593.

⁶³⁸ MAE SDN 271, Lettre du ministre de France à Belgrade au ministère des Affaires étrangères, 12 mars 1930 / « Attentats macédoniens ».

participerait. François Grumel-Jacquignon rappelle ainsi que « la question macédonienne est délicate à gérer pour la diplomatie française⁶³⁹ ». En effet, consciente du problème réel que posent les bandes bulgares en territoire serbe, elle est aussi consciente des méthodes sévères employées par le gouvernement yougoslave dans la répression des revendications des minorités, qui ne sont d'ailleurs pas reconnues comme telles. La grande sensibilité du problème pour les autorités de Belgrade fait que la France essaie par tous les moyens d'éviter une condamnation internationale de la politique yougoslave : « la diplomatie française pense que la question est d'ordre intérieur et espère qu'avec le temps, elle s'apaisera⁶⁴⁰ ».

Le problème surgit dès 1921, alors que la Grèce et le Royaume des Serbes Croates et Slovènes, la future Yougoslavie, effectuent des démarches communes auprès du gouvernement de Sofia « afin de protester contre la formation de bande de comitadjis sur le territoire bulgare⁶⁴¹ », et contre sa supposée complicité active. En réponse à cette démarche conjointe, Sofia en appelle aux grandes Puissances, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, pour que soit créée une commission d'enquête internationale sur les allégations portées par la Grèce et la Yougoslavie. Les autorités françaises n'ont pas donné suite à cette invitation, malgré l'avis favorable de l'ambassadeur de France Georges Picot⁶⁴². Mais de nouvelles accusations portées l'année suivante par la Yougoslavie, la Grèce ainsi que par la Roumanie, provoquent l'interpellation du Conseil de la Société des Nations par la Bulgarie, en vertu de l'article 11§2 du Pacte, qui dispose que « tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée et du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations, dont la paix dépend ». Il s'agit, à notre connaissance, de la première fois que la question du terrorisme est abordée à la SDN⁶⁴³. Une nouvelle fois, la Bulgarie demande la création d'une commission d'enquête internationale, cette fois-ci placée sous l'égide de l'organisation genevoise. Mise en cause explicitement, la Yougoslavie en appelle à la France pour la soutenir à Genève, mais aussi pour exercer de discrètes pressions sur Sofia afin que cette dernière fasse cesser les incursions de comitadjis⁶⁴⁴, sans que ces démarches n'aboutissent, semble-t-il, à quelque réaction française.

En 1927, la question revêt une acuité particulièrement forte suite à de nouveaux attentats commis par l'ORIM et à la répression sévère menée par la Yougoslavie à l'encontre

⁶³⁹ François Grumel-Jacquignon, *op.cit.*, p. 248.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 249.

⁶⁴¹ MAE Z Europe Bulgarie 68, Télégramme de Sofia, 6 avril 1921.

⁶⁴² MAE Z Europe Bulgarie 68, Lettre de la légation de la République française en Bulgarie au ministre des Affaires étrangères, 20 mai 1921 / « Demande d'enquête internationale sur les complicités bulgares dans la campagne des comitadjis ».

⁶⁴³ MAE Z Europe Bulgarie 68, Note de la section d'information de la Société des Nations, 21 juin 1922.

⁶⁴⁴ MAE Z Europe Bulgarie 68, Lettre de la légation de France à Belgrade au ministre des Affaires étrangères, 7 juillet 1922 / « Comitadjis ».

de ressortissants macédoniens. Une vague d'attentats commis en septembre-octobre 1927, avec en point d'orgue l'assassinat du général serbe Kovatchevitch, commandant d'une brigade localisée dans la ville de Stip, le 6 octobre 1927, provoque une forte répression de la part des autorités yougoslaves, à l'encontre « d'étudiants macédoniens », désignés comme complices dans les récents attentats. Grâce à une confiance du ministre des Affaires étrangères yougoslave au représentant français, l'on apprend que ces « étudiants » auraient par ailleurs accompli des actes d'espionnage au profit de l'Italie⁶⁴⁵. Aussitôt, une pétition est déposée à la SDN par une organisation macédonienne⁶⁴⁶. En réponse, la Yougoslavie agite la menace d'une plainte qu'elle déposerait au Conseil en vertu de l'article 12 du Pacte de la SDN, qui prévoit que « tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du conseil ». Acte politique fort, pouvant envenimer les relations entre les deux États, ce dépôt d'une plainte yougoslave contre les incursions de comitadjis bulgares pourrait avoir des effets dévastateurs dans la région. D'autant que la main de l'Italie est décelée sous ces attentats par l'opinion publique yougoslave, de plus en plus agitée à l'encontre d'un État qui ne cesse, depuis la fin de la Première Guerre mondiale, de mener une politique de déstabilisation à son encontre⁶⁴⁷. Dans le cas présent, l'action souterraine de l'Italie, dans l'encouragement donné aux campagnes d'attentats terroristes menées en septembre et octobre 1927, pourrait entraver les efforts entrepris depuis le début de l'année par les deux États pour un rapprochement futur.

En effet, sortie renforcée du traité d'alliance signé avec la France en avril 1927, la Yougoslavie entendait renouveler sa politique à l'égard de la minorité macédonienne,

⁶⁴⁵ MAE SDN 270, Télégramme de Belgrade, 4 octobre 1927. Dans le cas présent, l'implication de l'Italie n'est perçue que sous cet angle par les représentants français et rien ne laisse penser dans la correspondance diplomatique qu'elle est suspectée d'être impliquée dans la recrudescence des attentats à cette époque. Cependant, cette résurgence du terrorisme macédonien en Yougoslavie est à comprendre, si l'on suit Dragan Bakic comme la résultante de l'échec italien d'avoir voulu créer un « grandiose pacte Danubo-Balkanique » qui eût nécessité l'éloignement de la Yougoslavie de l'orbite française. Devant l'échec de cette entreprise, Mussolini aurait pris la décision d'accentuer sa politique de soutien aux États révisionnistes entourant la Yougoslavie, et par conséquent, son soutien à l'organisation macédonienne, afin de « l'encercler et de la mettre à genoux ». Cf. Dragan Bakic, « « Must Will Peace »: The British Brokering of « Central European » and « Balkan Locarno », 1925-9 », *Journal of Contemporary History*, 2013, vol. 48, n° 1, p. 34.

⁶⁴⁶ Un premier exemple de cette manœuvre dans le but d'internationaliser la question macédonienne par l'implication de la SDN a lieu en 1924 lorsqu'une série de pétitions est adressée à la Société des Nations, à destination du comité des trois États (France, Grande-Bretagne et Japon) chargé du suivi de l'application du traité des minorités en Serbie. Ces pétitions, signées par les minorités établies dans le royaume de Bulgarie dénonçaient des « massacres » dont auraient été victimes de la part des autorités de la province de Serbie les minorités macédoniennes de Yougoslavie. Devant les dénégations du gouvernement serbe, le directeur de la section des Minorités à la SDN, le diplomate norvégien Erik Andreas Colban, décide d'intervenir directement auprès de la Serbie, préférant dans un premier temps que le Conseil ne se saisisse pas du problème soulevé d'autant qu'à son retour de Belgrade, Colban évalue que cette question est de « nature à déborder le cadre des questions de minorité et pourrait se présenter comme une question politique ». Une « solution amiable, qui paraît seule capable d'apporter quelque apaisement à une situation troublée comme celle-ci », est alors prônée (voir MAE SDN 270, Note pour le représentant de la France à la SDN, 5 mars 1924).

⁶⁴⁷ MAE SDN 270, Télégramme de Belgrade, 6 octobre 1927.

notamment par l'octroi de droits spécifiques. Les deux États posent ainsi les bases d'un accord qui serait contraire aux intérêts italiens et à ceux des indépendantistes macédoniens⁶⁴⁸. Ainsi, dans l'esprit du gouvernement yougoslave, le dépôt d'une plainte en vertu de l'article 12 du pacte de la SDN « sans permettre toutefois que la question de l'autonomie de la Macédoine puisse être discutée à cette occasion⁶⁴⁹ » devait pouvoir préserver ces acquis et ne pas céder à la politique de déstabilisation menée par l'Italie. L'ambassadeur français n'y croit guère, persuadé que le ministre des Affaires étrangères yougoslave, Marinkovitch, « s'illusionne à cet égard⁶⁵⁰ ».

Entre temps, le gouvernement de Belgrade avait demandé à la France – comme il l'avait déjà fait à l'été 1922 — ainsi qu'à la Grande-Bretagne⁶⁵¹ d'exercer toute leur influence sur Sofia afin que des mesures fussent prises contre l'ORIM. En réponse à cette démarche, le gouvernement bulgare réaffirme son intention de « frapper à la tête⁶⁵² » l'organisation macédonienne, tout en rappelant les difficultés auxquelles il fait face, notamment l'« immunité complète » dont jouirait l'un des principaux dirigeants de l'organisation, Protoguerov, en Bulgarie, du fait des nombreuses complicités et sympathies dont bénéficie l'ORIM au sein de l'appareil d'État, tant civil que militaire. La France est alors chargée d'exercer une influence modératrice auprès du gouvernement yougoslave, afin que les nouvelles mesures à l'encontre des indépendantistes macédoniens puissent prendre effet. Mais l'opposition entre les deux États enfle à la SDN, où l'un des représentants de Sofia entretient le Secrétaire général « de l'émotion causée dans les milieux macédoniens par les arrestations récemment effectuées en Serbie⁶⁵³ ». Le gouvernement bulgare craint qu'une justice expéditive à l'exemple de celle pratiquée jusqu'alors par les autorités yougoslaves ait pour effet « d'exciter les éléments macédoniens dont la propagande terroriste redouble d'activité⁶⁵⁴ ». Enfin, en réponse aux menaces de Belgrade de porter l'affaire devant la SDN, la Bulgarie indique son désir qu'une commission d'enquête fût nommée afin d'enquêter sur les manquements à la frontière serbo-bulgare.

Dans cette opposition, la France ne joue qu'un rôle d'intermédiaire, transmettant aux deux gouvernements les récriminations que l'un possède à l'encontre de l'autre. Mais lorsque l'affaire menace de prendre une nouvelle fois une dimension internationale à la SDN, la France retrouve sa marge de manœuvre et permet une sortie de crise, au moins provisoire. En

⁶⁴⁸ François Grumel-Jacquignon, *op.cit.*, p. 251.

⁶⁴⁹ MAE SDN 270, Télégramme de Belgrade, 18 octobre 1927.

⁶⁵⁰ *Ibid.*

⁶⁵¹ D'après Dragan Bakic, le gouvernement britannique fit aussi comprendre en des termes très forts au gouvernement bulgare qu'il devait prendre les mesures les plus énergiques contre l'ORIM, agitant la menace de la suspension d'un emprunt de reconstruction qu'il devait alors verser à Sofia. Cf. Dragan Bakic, « « Must Will Peace »: The British Brokering of « Central European » and « Balkan Locarno », *art.cit.*, p. 49-50.

⁶⁵² MAE SDN, 270, Télégramme de Sofia, 8 octobre 1927.

⁶⁵³ MAE SDN 270, Télégramme pour Belgrade et Sofia, 3 novembre 1927.

⁶⁵⁴ *Ibid.*

effet, le gouvernement yougoslave, saisi par Erik Colban des pétitions adressées à l'organisation de Genève par des organisations macédoniennes répond en affirmant, de manière provocatrice, mais en accord avec la ligne politique défendue depuis les débuts de la « question macédonienne », que « sa population [celle de la Macédoine] ne constitue pas du tout une minorité, ni au point de vue de la race, ni de la langue, ni de la religion⁶⁵⁵ ». Alors invitée par le Secrétariat de la SDN à faire partie d'un « comité des Trois » devant statuer sur cette prise de position yougoslave, la France refuse la réunion d'une telle troïka. Le Quai d'Orsay, suivant en cela une recommandation du service français de la Société des Nations, suggère l'ajournement au printemps suivant de l'examen de la question soulevée par les autorités yougoslaves, tout en invitant ces dernières à céder à certaines des revendications bulgares.

Malgré les efforts promis par Sofia à l'ambassadeur français en novembre 1927 de « frapper à la tête » l'organisation macédonienne, l'activité de cette dernière reprend de plus belle en 1928, et provoque une nouvelle crise bulgare-serbe au règlement de laquelle les autorités françaises, en liaison avec les autorités britanniques, participent. Il ne s'agit plus cette fois-ci de jouer les intermédiaires modérateurs entre la Yougoslavie et la Bulgarie, mais bien d'exercer toute l'influence possible sur cette dernière afin de préserver la paix dans la région. Ces nouvelles démarches, en dehors de tout cadre institutionnel, se situent bien plus dans le cadre de ce que Georges-Henri Soutou a analysé comme constitutif de l'émergence, après Locarno, d'un « concert européen modernisé » qui verrait les grandes puissances gérer entre elles les questions relatives aux nationalités et aux minorités en Europe⁶⁵⁶ ».

b. Le couple franco-britannique au secours des relations serbo-bulgares ?

Au début du mois d'août 1928, le Quai d'Orsay invite l'ambassadeur de France à Sofia à se concerter avec son collègue britannique « pour représenter au gouvernement bulgare la nécessité de décisions énergiques contre l'organisation macédonienne dont les menées sont un obstacle à l'établissement de bonnes relations avec la Yougoslavie et l'importance à ce qu'il ne néglige rien pour empêcher le développement de la campagne terroriste⁶⁵⁷ ». Ces instructions font suite à un constat particulièrement sombre dressé par la Grande-Bretagne de la situation qui se déroule alors dans les Balkans, entre la Yougoslavie et la Bulgarie. Elles font aussi suite à un changement complet d'orientation politique et de

⁶⁵⁵ MAE SDN 270, Note de la représentation de la France à la Société des Nations, 9 novembre 1927.

⁶⁵⁶ Les puissances en question sont la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et dans une moindre mesure, l'Italie. Cf. Georges-Henri Soutou, « Les grandes puissances et la question des nationalités en Europe centrale et orientale pendant et après la Première Guerre mondiale : actualité du passé ? », *Politique étrangère*, 1993, vol. 58, n° 3, pp. 697-711.

⁶⁵⁷ MAE SDN 271, Télégramme pour Sofia, 2 août 1928.

compréhension des problèmes balkaniques de la part du Foreign Office, qui voyait jusqu'alors dans l'alliance franco-yougoslave l'un des facteurs prépondérants de l'influence déstabilisatrice de l'Italie dans la région, tout en minorant considérablement les responsabilités de la Bulgarie dans l'escalade de la crise⁶⁵⁸. La Grande-Bretagne, désormais convertie à la nécessité de sauvegarder l'équilibre dans la région « voit un intérêt réel à ce qu'une pression énergique fût exercée sur le gouvernement bulgare pour l'amener à prendre des mesures contre l'organisation macédonienne⁶⁵⁹ ». Par ailleurs tout comme la France, elle refuse de voir la question macédonienne inscrite à l'ordre du jour de la Société des Nations⁶⁶⁰. Seule la disparition de l'ORIM, pour le Foreign Office, pourrait amener une détente entre les deux États. Dans l'optique de peser encore plus sur le gouvernement de Sofia, le gouvernement britannique propose l'inclusion de l'Italie dans les démarches effectuées auprès du gouvernement bulgare. Cette démarche inhabituelle des Britanniques, qui s'en étaient tenus jusqu'alors à la promotion d'alliances de sécurité en Europe centrale et orientale, pendant à l'est du pacte de Locarno, intervient en réponse aux développements internes à l'ORIM, notamment sa scission en deux factions distinctes, l'une dirigée par Ivan Mihaïlov, « désireux d'intensifier l'action terroriste en Macédoine » et l'autre composée d'éléments plus modérés qui renonceraient à l'action armée⁶⁶¹.

À la radicalisation de l'ORIM répond « l'impuissance du gouvernement bulgare à empêcher les attentats macédoniens⁶⁶² » malgré les objurgations des Puissances et de la Yougoslavie. L'attaché militaire adjoint français pointe d'ailleurs les ambiguïtés de Sofia :

Les autorités bulgares qui, même si elles n'encouragent pas secrètement le comité révolutionnaire macédonien, ont toujours évité d'entrer en lutte avec lui se sont donc trouvées dans une situation embarrassante ; d'autant plus que les grandes puissances, l'Angleterre en tête, avaient l'attention attirée en même temps par les attentats en territoire serbe imputés à l'ORIM et s'informaient des mesures prises par le gouvernement pour faire cesser ces attentats et affirmer la souveraineté sur toute l'étendue du territoire, y compris la Macédoine⁶⁶³.

⁶⁵⁸ Dragan Bakic, *art.cit.*, p. 40-42.

⁶⁵⁹ MAE SDN 271, Télégramme pour Sofia, 2 août 1928.

⁶⁶⁰ Dimitris Livianos, *The Macedonian Question. Britain and the Southern Balkans 1939-1949*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 54. D'après Livianos, qui s'appuie sur les archives du Foreign Office, la position britannique face à la question macédonienne tenait en quatre points : respect des frontières existantes, nécessité pour le gouvernement bulgare d'entreprendre une action énergique pour freiner les activités de l'ORIM, nécessité pour la Yougoslavie de faire un pas en avant vers son voisin bulgare, notamment dans le renforcement de sa frontière commune et enfin éviter que la question macédonienne ne devienne un problème de politique internationale. Le règlement devait être avant tout local.

⁶⁶¹ SHD DAT 7N 2746, Lettre du chef d'escadron Palasse, attaché militaire de France en Bulgarie au 2^e bureau de l'EMA, 22 août 1928 / « Parti macédonien. Démarches faites par les représentants de la France et de l'Angleterre ».

⁶⁶² MAE SDN 271, Lettre du ministre de France à Belgrade au ministère des Affaires étrangères, 12 mars 1930 / « Attentats macédoniens ».

⁶⁶³ SHD DAT 7N 2746, Lettre de l'adjoint à l'attaché militaire de France en Bulgarie au 2^e bureau de l'EMA, 1^{er} août 1930 / « Mesures contre l'ORIM ».

Toutes les pressions exercées par les représentants britannique et français à Sofia, aussi énergiques soient-elles, recueillent un acquiescement de principe du pouvoir bulgare, mais ne se traduit pas en mesures concrètes de sa part. Mihailov semble même bénéficier de l'aide de la police bulgare⁶⁶⁴. Ainsi, au moment des premières démarches conjointes de l'été 1928, la réponse du ministre des Affaires étrangères bulgare, Bouroff, reflète toutes les ambiguïtés de la politique menée par son pays, et met en exergue, au final, l'impuissance de la France à influencer le cours des événements. L'ambassadeur de France à Sofia relate ainsi que Bouroff partage le constat émis par le Quai d'Orsay, que « le moment est opportun pour que des mesures énergiques soient prises » et qu'« il est absolument décidé à faire dorénavant respecter la légalité en Macédoine », tout en marquant l'impuissance politique du gouvernement bulgare qui « n'osera pas [...] procéder à des arrestations ni ouvrir une instruction judiciaire⁶⁶⁵ ». La gravité de la situation du terrorisme à la frontière serbo-bulgare est bien comprise par la France et la Grande-Bretagne, mais leur volonté de ne pas intervenir dans des affaires jugées avant tout comme intérieures aux États concernés les empêche de considérer toute autre forme d'action que celles relevant de la diplomatie traditionnelle. Toute tentative d'aller plus loin dans les pressions exercées, comme les menaces de sanctions, est explicitement refusée par le Quai d'Orsay⁶⁶⁶. Le refus de l'Italie de participer à ces démarches met en lumière, pour les Britanniques, toute l'ambiguïté de la politique des autorités fascistes et du danger qu'elle présente pour la paix des Balkans et de l'Europe⁶⁶⁷. Pour l'attaché militaire français en Bulgarie, le chef d'escadron Palasse, le refus de l'Italie de participer à ces démarches « tend à confirmer les indices que l'on avait déjà de sa liaison avec l'organisation révolutionnaire macédonienne, auprès de laquelle elle aurait détaché des agents⁶⁶⁸ ». Enfin, si la Bulgarie envisage un nouveau rôle pour la France, non plus comme médiateur, mais comme initiateur direct des négociations entre la Yougoslavie et elle-même, qui seraient menées sous son égide à Paris, il semble que cette orientation fasse long feu⁶⁶⁹. Au début de l'année 1929, une commission mixte est mise en place entre Yougoslavie et Bulgarie pour une gestion commune de la frontière, « indice de meilleures dispositions réciproques⁶⁷⁰ ».

⁶⁶⁴ MAE SDN 271, Télégramme de Sofia, 13 août 1928.

⁶⁶⁵ MAE SDN 271, Télégramme de Sofia, 10 août 1928.

⁶⁶⁶ MAE SDN 271, Télégramme pour Sofia, 7 août 1928.

⁶⁶⁷ MAE SDN 271, Télégramme de Belgrade, 10 septembre 1928.

⁶⁶⁸ SHD DAT 7N 2746, Lettre du chef d'escadron Palasse, attaché militaire de France en Bulgarie au 2^e Bureau de l'État-Major de l'Armée, 22 août 1928 / « Parti macédonien. Démarches faites par les représentants de la France et de l'Angleterre ».

⁶⁶⁹ MAE SDN 271, Télégramme de Lugano, 9 décembre 1928.

⁶⁷⁰ MAE SDN 271, Note de sous-direction d'Europe du ministère des Affaires étrangères, 2 mars 1929 / « Bulgarie-Serbie ».

Cependant, des divergences apparaissent rapidement entre la France et la Grande-Bretagne, mettant à mal toute perspective d'évolution réelle du règlement de la question posée par les incursions de terroristes macédoniens en territoire yougoslave depuis leur base arrière bulgare. En effet, le Foreign Office propose, à la suite d'une initiative bulgare à l'été 1929, la création d'une commission d'enquête internationale afin d'apaiser les esprits et associe la France à cette démarche. Le résultat en serait une nouvelle internationalisation du problème macédonien, et surtout risquerait de provoquer l'ire des Yougoslaves qui ne manqueraient pas de voir dans cette démarche une trahison de la France⁶⁷¹.

L'opposition entre les deux puissances est clairement marquée par ailleurs en regard de l'émergence d'un nouvel acteur dans le conflit opposant Bulgarie et Yougoslavie : les indépendantistes croates de l'Oustacha, dirigés par Ante Pavelitch et Ivan Perchetz, en exil à Vienne depuis l'instauration officielle de la dictature en Yougoslavie. Les deux leaders se rapprochent alors de l'ORIM et de son dirigeant, Ivan Mihaïlov et sont accueillis en liesse dans les provinces macédoniennes de Bulgarie. À l'occasion d'un discours devant une « foule compacte », Pavelitch proclame « l'identité des revendications croates et macédoniennes et recommande le recours aux voies illégales, puisque les moyens légaux étaient inopérants⁶⁷² ». Français et Britanniques sont opposés sur les suites diplomatiques à donner. La France souhaite une condamnation sans équivoque de la part de Sofia de ce rapprochement, craignant notamment une réponse brusque de Belgrade, et rappelle son engagement à supprimer l'organisation macédonienne. La France en appelle à la Grande-Bretagne pour donner du poids à sa démarche. Sollicité directement par l'ambassadeur de France à Sofia, son homologue britannique, prétextant d'une absence d'instructions du Foreign Office, refuse de s'associer à la démarche, exprimant se surcroît son dégoût face au « régime abominable qu'ils [les Croates] subissent et dont tout le mal doit retomber sur le gouvernement des SHS⁶⁷³ ». Entre la France et la Grande-Bretagne, il ne sera plus, dès lors, question des Croates.

L'attention de la France est dès lors concentrée sur la Yougoslavie à un moment où les relations entre les deux États, comme illustré par la démarche anglaise de demander une commission d'enquête internationale, est en plein trouble. De plus, son influence commence à décliner⁶⁷⁴. Enfin, la Yougoslavie semble jouer un double jeu⁶⁷⁵, et marque son irritation devant la publicité faite aux démarches françaises et britanniques de l'inciter à la modération face à la recrudescence du terrorisme macédonien⁶⁷⁶.

⁶⁷¹ MAE SDN 271, Télégramme pour Sofia et Belgrade, 29 juillet 1929.

⁶⁷² MAE SDN 271, Télégramme de Sofia, 24 avril 1929.

⁶⁷³ *Ibid.*

⁶⁷⁴ François Grumel-Jacquignon, *op.cit.*, p. 352.

⁶⁷⁵ MAE SDN 271, Télégramme de Londres, 12 mars 1930.

⁶⁷⁶ MAE SDN 271, Télégramme de Belgrade, 21 mars 1930.

Face à cette situation, les solutions préconisées par la Grande-Bretagne se trouvent en contradiction avec la ligne défendue par les autorités françaises depuis le début des années 20. Au printemps 1930, la reprise de l'activité terroriste macédonienne en Yougoslavie est spécifiquement dirigée, selon l'ambassadeur de France à Belgrade, contre l'amélioration sensible des relations avec la Bulgarie, rapprochement qui « marquerait la fin de la puissance » de l'ORIM et qui constituerait la « hantise » de l'Italie⁶⁷⁷. De la longue relation que l'ambassadeur de France transmet au Quai d'Orsay émerge ainsi l'idée que l'Italie serait bien à l'origine de la reprise de l'activité terroriste macédonienne, renforcée par une propagande qui aurait encouragé des associations bulgares à déposer de nouvelles plaintes et mémoires à la SDN sur le traitement réservé en Serbie du sud aux minorités bulgares et croates⁶⁷⁸. L'analyse des buts poursuivis par ces attentats est d'ailleurs partagée par l'adjoint à l'attaché militaire français à Sofia pour qui « ces événements sont évidemment l'œuvre d'éléments ayant intérêt à empêcher tout rapprochement bulgaro-yougoslave⁶⁷⁹ ». Le gouvernement britannique saisit alors l'opportunité de cette nouvelle crise pour demander à son représentant à Belgrade d'inciter le gouvernement yougoslave à saisir la SDN, seule démarche acceptable, alors que des rumeurs circulent prêtant à la Yougoslavie l'intention d'envoyer plusieurs de ses régiments directement en Bulgarie pour pacifier la situation. Si le gouvernement yougoslave ne cédait pas à cette demande, le gouvernement britannique déposerait lui-même une requête au Conseil de la SDN⁶⁸⁰. Dans la droite ligne de sa politique, la France refuse catégoriquement de s'associer à la démarche, craignant une nouvelle fois que l'internationalisation de la question macédonienne ne mette le feu aux poudres. Dans la perspective britannique, la Yougoslavie porte une part de responsabilité dans les attentats commis sur son sol par les membres de l'ORIM, notamment du fait du traitement de ses minorités, et Paris a trop conscience de la réalité de cette donnée pour laisser faire, d'autant que le gouvernement yougoslave, cédant aux invitations britanniques, croit pouvoir dissocier la question des minorités de celle des attentats. La France ne peut alors que se cantonner à recommander « patience et temporisation » aux autorités yougoslaves⁶⁸¹. Cette attitude est un échec, car au début de mois de juin 1930, le ministre des Affaires étrangères yougoslave affirme publiquement son intention de porter l'affaire devant la SDN⁶⁸².

⁶⁷⁷ MAE SDN 271, Télégramme de Belgrade, 21 mars 1930.

⁶⁷⁸ MAE SDN 537, Note blanche A/I.798 du 19 février 1930 transmise par le ministère de l'Intérieur le 22 février 1930.

⁶⁷⁹ SHD DAT 7N 2746, Compte rendu d'événements établi par l'attaché militaire adjoint à Sofia, 10 mars 1930.

⁶⁸⁰ MAE SDN 271, Télégramme pour Londres et Belgrade, 21 mars 1930.

⁶⁸¹ MAE SDN 271, Télégramme de Belgrade, 28 avril 1930.

⁶⁸² MAE SDN 271, Télégramme de Belgrade, 13 juin 1930.

On le voit, le règlement diplomatique par la France des affaires macédoniennes répond moins aux logiques de la lutte contre le terrorisme et de participation d'un front commun des États pour faire face à l'ORIM qu'aux logiques propres de sa politique extérieure. La France cherche avant tout la stabilité du front balkanique, et le terrorisme de l'ORIM est de ce fait principalement perçu comme une force déstabilisatrice de la région, tant pour elle-même que du fait de l'ingérence italienne. Les autorités considèrent par conséquent que le problème doit faire l'objet d'un règlement local entre les États touchés par ce terrorisme indépendantiste, et ses logiques d'action répondent avant tout à la défense de la stabilité de la région, garante de la stabilité de ses alliances à l'est.

Cependant, il ne s'agit là que d'un aspect du problème. Car, comme l'ont montré ces tentatives de règlement, le terrorisme indépendantiste balkanique s'impose bien comme un problème de sécurité, et fait bien l'objet d'une appropriation, quoiqu'en mode mineur, par les autorités françaises

2) Le terrorisme balkanique : logiques sécuritaires comme vecteur de coopération ?

La France use donc avant tout, pour contribuer à la stabilité dans les Balkans, de moyens diplomatiques. Elle joue le rôle de modérateur dans l'opposition entre Yougoslavie et Bulgarie, dans le but, par tous les moyens, d'éviter une internationalisation de la question macédonienne. Il se déploie cependant, à la fin des années 20, alors que cette option purement diplomatique semble échouer, une autre perspective d'appréhension des terrorismes balkaniques. Ces derniers sont observés par les services de renseignement français présents en Yougoslavie, mais aussi par les services de police à l'intérieur du territoire national, grâce aux renseignements transmis par les premiers. En effet, une appréhension de la menace sous un angle « sécuritaire » émerge à cette période, et du fait d'un début l'exportation de la menace terroriste balkanique sur le territoire français.

Une double coopération se met en place au cours des années 20 entre les autorités françaises et yougoslaves, autour des menaces terroristes représentées par l'ORIM et à partir du début des années 30 par l'organisation indépendantiste croate.

a. Renseignement dans les Balkans sur les terrorismes macédonien et croate

Sur le terrorisme balkanique macédonien, puis croate, la France est renseignée par ses canaux d'informations traditionnels. Celui de la diplomatie, tout d'abord, par les comptes rendus au sujet des manœuvres diplomatiques entreprises afin de modérer l'action de la Yougoslavie envers la Bulgarie, qui contiennent toujours une information au moins de seconde main sur la menace macédonienne.

L'autre vecteur d'informations est de nature policière. Le commissaire spécial d'Annemasse prouve en effet une nouvelle fois son importance dans le renseignement qu'il offre aux autorités françaises⁶⁸³. Il adresse en effet à la Sûreté générale entre 1929 et 1931 « de nombreux rapports [...] relativement à l'activité d'un groupement de Croates à tendance séparatiste à la tête duquel se trouverait le docteur Pavelitch⁶⁸⁴ ».

Le dernier canal est représenté par les services du ministère de la Guerre. Il s'agit d'une part des renseignements obtenus par les attachés militaires en poste au sein des ambassades, qui bénéficient d'un statut diplomatique et ont interdiction de se livrer à des pratiques d'« espionnage » c'est-à-dire de recueillir du renseignement autre qu'ouvert. Si l'information transmise par les attachés militaires est essentiellement de caractère militaire, ils transmettent aussi au 2^e bureau de l'État-Major de l'Armée des renseignements intéressant plus directement les affaires de terrorisme. Concernés en premier lieu, les attachés militaires en Bulgarie et Yougoslavie transmettent, dès le début des années 20⁶⁸⁵, de longues notes d'analyse de la situation générale provoquée par la montée en puissance de la menace terroriste dans la région.

L'attaché militaire en Bulgarie transmet ainsi des notes détaillées au sujet de la structure et des développements internes de l'organisation macédonienne⁶⁸⁶. Il rend compte

⁶⁸³ Rôle qui est par ailleurs notamment orienté vers l'espionnage de la SDN et du « nid d'espion » qu'a pu constituer la cité genevoise à cette époque. Cf. Julien Florent, *Renseignement et diplomatie de la SDN à l'ONU. Histoire des pratiques de l'espionnage dans les organisations internationales*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine sous la direction du professeur Olivier Forcade, Université Paris-Sorbonne, 2014, pp. 42- 140.

⁶⁸⁴ MAE direction du Contrôle des Étrangers (CE) 126, Lettre du commissaire divisionnaire de la police spéciale d'Annemasse au directeur de la Sûreté nationale, 16 octobre 1934 / « Au sujet de l'assassinat de Sa Majesté le roi Alexandre I^{er} de Yougoslavie et de Son Excellence M. Barthou, ministre des Affaires étrangères ». Le commissaire spécial d'Annemasse, Petit, mentionne l'existence de ces rapports au moment de l'enquête entourant l'attentat de Marseille du 9 octobre 1934. Nous n'en avons malheureusement pas retrouvé la trace, malgré le fait qu'ils auraient dû être attachés à la lettre susmentionnée, transmise au Quai d'Orsay « à toutes fins utiles ».

⁶⁸⁵ La première note que nous avons pu retrouver est produite par l'attaché militaire près la légation de France à Belgrade, le colonel Deltel du 7 juillet 1922 « au sujet des incursions des bandes bulgares en territoire SHS » (voir MAE Z Europe Bulgarie 68).

⁶⁸⁶ À titre d'exemple : SHD DAT 7N 2746, Lettre du chef d'escadron Palasse, attaché militaire de France à Sofia au 2^e bureau de l'EMA, 23 septembre 1929 / « Organisations révolutionnaires intérieures macédoniennes ».

des tentatives franco-anglaises de résolution de la crise bulgare-yougoslave⁶⁸⁷, des mesures prises par le gouvernement bulgare contre l'ORIM⁶⁸⁸ et enfin des attentats commis en territoire yougoslave par des « comitadjis bulgares⁶⁸⁹ ». Ces attentats, au début de l'année 1930, alors que les Yougoslaves envisagent l'envoi de divisions militaires pour se « charger de tout faire rentrer dans l'ordre » sont jugés comme pouvant conduire à « de graves complications ». Les notes transmises par l'attaché militaire en poste à Belgrade concernent au premier chef les répercussions de l'attitude du gouvernement bulgare, incapable de maîtriser l'ORIM, et les répercussions des attentats commis par l'organisation macédonienne sur le territoire de la Yougoslavie⁶⁹⁰.

Ces deux officiers se livrent, tout en relayant des informations factuelles sur les manifestations du terrorisme dans les Balkans, à des analyses politiques générales sur les perspectives à court et moyen terme de stabilisation de la région. Ainsi, la « confirmation », à partir de 1928, suite à son refus de participer aux démarches diplomatiques franco-anglaises, de l'implication de l'Italie fasciste dans les manœuvres de l'organisation macédonienne demeure un sujet d'interrogation constant jusqu'à l'attentat de Marseille⁶⁹¹. En outre, les échecs répétés du gouvernement de Sofia à juguler la menace représentée par l'ORIM, la fait qualifier d'« État dans l'État⁶⁹² » par l'ambassadeur de Bulgarie à Belgrade lors d'un entretien avec l'attaché militaire français. Le représentant bulgare dresse alors un tableau particulièrement sombre de la situation et de l'incapacité de son gouvernement à entreprendre une action efficace contre l'organisation macédonienne, notamment du fait d'interférences extérieures nombreuses et paralysantes :

Le comité macédonien forme en Bulgarie, un État dans l'État, il est absolument maître de la région de Petrich, Kustendil, Djoumaya. Il a pour lui, tous les nationalistes et les mécontents. Le gouvernement ne peut en venir à bout que par un coup de force à l'aide de l'armée, or l'armée n'est pas sûre et une bonne partie passerait probablement du côté de Mihailov, si la guerre était déclarée au Comité. Dans ces conditions, vouloir entrer en lutte ouverte avec le Comité conduirait à une guerre civile dont l'issue est des plus douteuses. Personne à Sofia n'osera prendre la responsabilité de déclencher une pareille aventure. La solution du problème n'apparaît donc pas, pour le moment.

⁶⁸⁷ SHD DAT 7N 2746, Lettre du chef d'escadron Palasse, attaché militaire de France à Sofia au 2^e bureau de l'EMA, 22 août 1928 / « Parti macédonien et des démarches faites par le représentant de la France et de l'Angleterre ».

⁶⁸⁸ SHD DAT 7N 2746, Note du chef d'escadron Glade pour le 2^e Bureau de l'EMA, 1^{er} août 1930 / « Mesures contre l'ORIM ».

⁶⁸⁹ SHD DAT 7N 2746, Lettre du chef d'escadron Glade, adjoint à l'attaché militaire à Sofia au 2^e bureau de l'EMA, 28 mars 1930 / « Attentat de comitadjis en territoire yougoslave ».

⁶⁹⁰ SHD DAT 7N 3189, Note du général Lepetit, attaché militaire de France à Belgrade pour le 2^e bureau de l'État-Major de l'Armée, 24 mars 1931 et 7N 3190, Notes du général Lepetit pour le 2^e bureau de l'EMA des 16 juin et 16 décembre 1932 et 13 mars 1933.

⁶⁹¹ *Ibid.*

⁶⁹² Ce qu'elle est au moins depuis le début des années 20 et le renversement du gouvernement de Stamboulisky en 1924.

Peut-être que des événements nouveaux (mort de M. Mihailov, destruction du parti macédonien par des luttes intérieures et surtout suppression des secours en argent venant des Soviets, des Macédoniens d'Amérique et de l'Italie) amélioreront la situation du gouvernement. On met beaucoup d'espoir dans l'habileté de M. Bouroff, qui est assez indépendant du Comité pour pouvoir agir contre lui⁶⁹³.

Pour précieuses et détaillées qu'elles soient, ces informations, du fait de la limitation imposée à leurs auteurs dans leur recueil, ne forment qu'une des facettes des renseignements transmis à l'EMA au sujet du terrorisme balkanique.

b. La spécialisation de la coopération franco-yougoslave sur le terrorisme balkanique

La production du renseignement concernant les terrorismes balkaniques est par ailleurs la résultante d'une coopération directe entre services français et yougoslaves. Cette relation débute dès 1919 « au profit de l'attaché militaire français et de son adjoint dès l'armistice » en liaison avec l'État-Major yougoslave et les services de police de l'État SHS. Elle se concentre d'abord sur les renseignements relatifs à l'Italie et aux États de la région⁶⁹⁴. Du dépouillement des archives de l'attaché militaire en poste en à Belgrade, ainsi que celles du poste SR de Belgrade, il apparaît que la question du terrorisme macédonien puis croate n'intervient que tardivement dans les échanges entre les deux États, vraisemblablement à partir de 1928, lorsque que l'organisation macédonienne accélère ses actions terroristes.

Sur les affaires de terrorisme macédonien, puis croate à partir de 1929-1930, la source principale du service français demeure la Sûreté du royaume yougoslave, source qualifiée de « bonne ». En témoigne, vraisemblablement pour la première fois, une note de l'été 1928, concernant des informations fournies par cette dernière au sujet de « projets d'attentats terroristes » devant être commis par l'ORIM en Albanie contre les intérêts serbes⁶⁹⁵. De nombreuses notes de renseignement sont transmises à Paris à intervalles réguliers dans les années suivantes. Elles sont principalement centrées sur le développement du mouvement indépendantiste croate, en particulier sur le développement international de son action terroriste, et tracent l'émergence d'une menace aux multiples ramifications et soutiens internationaux, en provenance de la Hongrie et de l'Italie principalement.

Une note de renseignement à destination des attachés militaires en poste à Belgrade, à Bucarest et à l'adjoint de l'attaché militaire de France à Constantinople, elle aussi de source

⁶⁹³ SHD DAT 7N 3189, Note du général Rozet, attaché militaire de France à Belgrade pour le 2^e bureau de l'État-Major de l'Armée, 12 mars 1930 / « Note politique ».

⁶⁹⁴ Olivier Forcade, *op.cit.*, p. 265.

⁶⁹⁵ SHD DAT 7NN 2337, Note très secrète, 12 juillet 1928 / « Projets d'attentats terroristes ».

yougoslave, fait état de l'établissement à Vienne du « mouvement autonomiste croate » qui « aurait l'appui des Italiens ». Il serait représenté par « un nommé Perchetez⁶⁹⁶ », dont deux associés connus seraient établis à Rome, au moment même où Ante Pavelitch, chef de l'organisation croate obtient de Mussolini un soutien logistique et financier, qui se traduit par l'établissement de camps d'entraînement de réfugiés croates sur la côte Adriatique⁶⁹⁷. Les notes se succèdent ainsi jusqu'à l'attentat de Marseille, au moment où les relations diplomatiques entre la France et la Yougoslavie traversent une série de turbulences nées en partie de la crise économique de 1929 et des limites de l'influence française⁶⁹⁸.

L'enquête consécutive à un attentat commis en octobre 1932 contre un cercle d'officiers de Belgrade apparaît révélatrice de la profondeur des liens et de l'intérêt porté à la collaboration des services. En effet, le ministre de l'Intérieur yougoslave lui-même informe directement le chef de poste SR à Belgrade des premières informations relatives à l'attentat⁶⁹⁹. Par ailleurs, il fait la demande expresse au chef de poste français d'effectuer une démarche auprès de l'EMA en France, afin de signaler « sans délai la collusion évidente entre Italie, Bulgarie et Hongrie », démarche préalable à une coopération renforcée entre services français et yougoslaves dans la prévention à venir de nouveaux actes de terrorisme :

Le ministre de l'Intérieur [...] a prié M. Desert⁷⁰⁰ de transmettre à M. Depas ses remerciements pour la collaboration apportée et de vouloir bien l'élargir, sur ce point précis : il considère en effet que cet attentat est préliminaire à l'ouverture d'une campagne terroriste, soutenue et organisée par les trois États susvisés ; il demande à M. Depas de faire rechercher toute documentation sur cette action concertée et de l'aviser, le cas échéant télégraphiquement, des indices susceptibles de parer à l'exécution des attentats⁷⁰¹.

L'affaire est suivie par le représentant des services spéciaux français Desert et l'ambassadeur de France à Belgrade Émile Naggiar, et d'autre part, l'État-Major yougoslave et les services de la Sûreté du royaume. Desert et Naggiar coordonnent leurs positions et impressions face à la situation afin de développer une réponse efficace. Desert suggère à Naggiar d'inviter le gouvernement yougoslave à la modération. Naggiar, après son intervention, évoque une situation « tendue, non alarmante », mais Desert évalue qu'en cas de

⁶⁹⁶ SHD DAT 7NN 2337, Note de renseignement à l'attention des attachés militaires de France en poste à Belgrade (service du commandant Cervoni), à Bucarest (service du capitaine Perret) et du commandant Capdeville, adjoint à l'attaché militaire de Constantinople, 24 décembre 1929 / « Au sujet mouvement autonomiste croate. Source : bonne ».

⁶⁹⁷ François Grumel-Jacquignon, *op.cit.*, p. 251.

⁶⁹⁸ *Ibid.*, p. 325.

⁶⁹⁹ SHD DAT 7NN 3366, Note de renseignement « très secret, confidentiel » (Desert), 1^{er} octobre 1932 / « Action terroriste concertée ».

⁷⁰⁰ Chef de poste SR à Belgrade.

⁷⁰¹ SHD DAT 7NN 3366, Note de renseignement « très secret, confidentiel » (Desert), 1^{er} octobre 1932 / « Action terroriste concertée ».

nouveaux attentats, la situation le deviendrait⁷⁰². À mesure que de nouvelles informations sur l'attentat et ses auteurs – identifiés comme des membres du « comité macédonien » — lui parviennent, l'EMA demande officiellement à la Sûreté générale française, à la fin du mois d'octobre 1932, « de vouloir lui faire parvenir tous renseignements qu'elle pourrait recueillir sur les indices d'une campagne terroriste dont les ramifications aboutiraient en Yougoslavie⁷⁰³ ». Cette demande de renseignements, qui doit aider à l'enquête menée conjointement par les services de renseignement français et de sûreté yougoslave en Yougoslavie, paraît s'inscrire comme le point d'orgue de la coopération des deux États contre le terrorisme balkanique, dans la période qui précède l'attentat de Marseille du 9 octobre 1934.

La Sûreté yougoslave n'est toutefois pas la source exclusive des services spéciaux français au sujet des organisations macédonienne et croate. Il semble en effet que les services français aient réussi à développer des sources de seconde main ayant des contacts au sein même de ces organisations⁷⁰⁴. Les services français ont aussi développé leurs propres sources au sein de l'appareil gouvernemental yougoslave comme en témoigne une note du 27 juin 1933 rendant compte dans le détail des impressions suscitées au sein du gouvernement yougoslave par les nouvelles mesures prises par la Bulgarie pour lutter contre l'ORIM, dans un premier temps favorables⁷⁰⁵ et, face à la réalité de leur mise en œuvre, nettement moins optimistes⁷⁰⁶. Enfin, les services français, qui disposent d'un poste à Sofia, traitent de sources gouvernementales bulgares relayant des informations au sujet des attentats commis à Sofia⁷⁰⁷, mais aussi relatives au fonctionnement interne de l'ORIM⁷⁰⁸. Cependant, le peu d'informations en provenance de Bulgarie laisse à penser que les renseignements obtenus et/ou recherchés sur la situation du terrorisme n'occupent qu'une place marginale dans la production du poste, du fait, certainement, des liaisons lâches entre services français et bulgares sur place.

Quoi qu'il en soit, les renseignements obtenus par les services français, bien qu'ils couvrent les mêmes sujets que ceux transmis par les représentants diplomatiques et les attachés militaires, sont de nature différente. Aux longues analyses des deux premiers, et aux tentatives de dégagement de perspectives à moyen terme de l'évolution d'une situation

⁷⁰² *Ibid.*

⁷⁰³ SHD DAT 7NN 3366, Lettre de l'EMA/SCR pour la direction de la Sûreté générale (recherches judiciaires), 27 octobre 1932.

⁷⁰⁴ SHD DAT 7N 2753, Note de renseignement (Yougoslavie) n°257 (Derous) 18 juin 1933 / « La politique de l'Italie dans les Balkans ».

⁷⁰⁵ SHD DAT 7N 2753, Note de renseignement (Yougoslavie), 27 juin 1933 / « Répercussions de la répression bulgare ».

⁷⁰⁶ SHD DAT 7N 2753, Note de renseignement (Yougoslavie), 29 juin 1933 / « Au sujet des mesures bulgares contre les terroristes macédoniens. Bon informateur bien placé ».

⁷⁰⁷ SHD DAT 7N 2753, Note de renseignement (Bulgarie), 18 août 1933.

⁷⁰⁸ SHD DAT 7N 2753, Note de renseignement (Bulgarie) 14 février 1933.

pouvant basculer, du moins selon l'opinion des acteurs intéressés, vers un conflit régional, répondent les notes de renseignement bien plus précises et ciblées dressées par les services français, avant tout factuelles, mais rédigées à partir de renseignements obtenus de sources plus précieuses et informées.

c. L'implication de la Sûreté française dans la coopération franco-yougoslave

C'est à partir de 1927 que les menaces pesant sur Alexandre de Yougoslavie font l'objet de signalements précis aux autorités policières françaises et qu'un premier lien entre le caractère externe et potentiellement interne de la menace balkanique est établi. Tout d'abord par l'intermédiaire de la légation de Yougoslavie à Paris, qui relaie une information de la police de Belgrade mentionnant que l'attaché militaire italien à Tirana, en Albanie, y recruterait ainsi qu'en Bulgarie des hommes pour attenter à la vie du souverain yougoslave⁷⁰⁹. Ensuite par l'intermédiaire de demande d'enquêtes demandées par la SR/SCR à la Sûreté générale. Se basant sur une « information relative à un projet d'assassinat à Paris du roi de Yougoslavie », la Sûreté générale prescrit à la préfecture de Police de Paris une enquête sur l'activité à Paris du comité macédonien bulgare⁷¹⁰, qui, après les vérifications d'usage, indique qu'« il n'a pas été possible de découvrir à Paris le siège du comité macédonien bulgare⁷¹¹ ». Malgré tout, la note de la préfecture dresse un portrait détaillé des individus mentionnés dans la demande d'enquête de la Sûreté générale. Le premier, Badeff, est un professeur bulgare venu en France en 1925 pour se perfectionner en français et le second, Dimitri Syrostranoff, est identifié comme « fondateur et secrétaire de l'Association des Étudiants macédoniens à Paris », association déclarée depuis le début de l'année 1927. Il est décrit comme un « partisan de l'indépendance de la Macédoine », mais comme, n'ayant donné lieu à « aucune remarque du point de vue politique ou national », et demeure en observation par les services. Le troisième, Savoff, a été condamné pour violences en 1923, et expulsé sur du territoire français en 1926.

Parallèlement, le ministère de l'Intérieur avait prescrit, certainement sur la base des informations déjà à sa disposition, une enquête au préfet de Meurthe-et-Moselle concernant des sujets bulgares pouvant se trouver dans la région⁷¹², une fois encore suite aux informations transmises par l'EMA. La source première ne peut être identifiée avec certitude, mais l'on

⁷⁰⁹ AN F7 13964, Note blanche, 29 novembre 1927.

⁷¹⁰ AN F7 13437, Lettre du ministère de l'Intérieur au ministère des Affaires étrangères (sous-direction des unions internationales), 19 août 1927 / « Comité macédonien bulgare. Attentat projeté contre le roi Alexandre de Yougoslavie. Confidentiel ».

⁷¹¹ AN F7 13437, Note blanche de la préfecture de Police, août 1927 / « Au sujet d'un projet d'attentat contre le roi de Yougoslavie ».

⁷¹² AN F7 13964, Lettre du ministère de l'Intérieur au ministère des Affaires étrangères, 19 août 1927.

peut faire l'hypothèse que le renseignement pourrait provenir des autorités yougoslaves, qui sont en liaison avec les services français. Enfin, les enquêtes prescrites par l'Intérieur font l'objet de notifications au ministère des Affaires étrangères, à qui est aussi transmise quelques semaines plus tard une longue note décrivant l'histoire et l'organisation de l'ORIM⁷¹³.

Jusqu'en 1934, à la veille de l'attentat de Marseille, la Sûreté générale est saisie de demandes d'enquêtes, toutefois de manière tout à fait discontinuée, émanant à la fois de la SR/SCR du ministère de la Guerre et de signalements opérés par le ministère des Affaires étrangères, et évoquant une possible atteinte à la vie du roi Alexandre. En 1928, ce sont successivement la SCR et le ministère des Affaires étrangères qui saisissent la Sûreté, la première, de deux noms de terroristes macédoniens projetant en France d'assassiner le roi de Yougoslavie⁷¹⁴, la seconde d'une information selon laquelle « l'organisation macédonienne aurait délégué à Belgrade et à Paris deux groupes d'agents avec mission d'assassiner le roi de Yougoslavie et M. Doumergue, président de la République⁷¹⁵ ».

La Sûreté générale n'est pas uniquement saisie d'affaires concernant le roi Alexandre. À l'orée des années 30, le ministère de la Guerre lui confie des enquêtes ayant trait aux organisations terroristes et à leurs représentants, qui pourraient voyager ou s'installer en France. Le poste de renseignement français à Belgrade est ainsi saisi d'une demande émanant du chef du contre-espionnage yougoslave au sujet du chef de l'oustacha en Autriche, Gustave Percec, qui se serait rendu récemment en France et qui est relayée à la police française⁷¹⁶. L'année suivante, en mai 1932, la SCR, certainement en relais d'une nouvelle demande des services yougoslaves, demande à la Sûreté générale de procéder à une enquête administrative sur d'anciens ministres yougoslaves, Svetozer Pribitchevitch (dont il sera à nouveau question à l'occasion de l'enquête sur l'attentat de Marseille) et August Kosutich, tous deux opposants au régime mis en place en Yougoslavie depuis 1929. Enfin, en avril 1933, la Sûreté enquête, de concert avec la préfecture de Police, sur les « agissements à Paris d'une association terroriste de jeunes Monténégrins⁷¹⁷ », signalés par la Guerre, association qui fait d'ailleurs l'objet d'une longue note circonstanciée des services spéciaux français, mettant notamment à

⁷¹³ AN F7 13437, Lettre du ministère de l'Intérieur au ministère des Affaires étrangères, 20 octobre 1927. La note en question est une note blanche datée du 12 octobre 1927 intitulée « Les événements de Macédoine ». Son caractère détaillé et très bien renseigné sur les activités de l'ORIM en Bulgarie mais ne contenant aucune information sur de quelconques activités en France, contrastant avec l'impossibilité de la préfecture de police de Paris de trouver des informations dans la capitale française sur cette organisation laisse à penser que cette note est une synthèse des renseignements transmis par l'EMA sur l'organisation jusqu'à la date de production de ladite note.

⁷¹⁴ AN F7 13964, Note de la SCR pour le ministère de l'Intérieur, 18 avril 1928.

⁷¹⁵ AN F7 13964, Lettre du ministère de l'Intérieur au ministère des Affaires étrangères, 8 août 1928 / « Projet de complot à Paris et à Belgrade par l'organisation macédonienne ».

⁷¹⁶ SHD DAT 7NN 2337, Note de M. Bernoy à M. Lefranc, 29 août 1931 / « Au sujet de Gustave Percec ou Percec ou Pertsche ».

⁷¹⁷ SHD DAT 7NN 2778, Note de la direction de la Sûreté générale (contrôle général des services de police administrative), pour le 2^e Bureau de l'EMA/SCR, 27 avril 1933 / « Terroriste monténégrin Voujovitch Milo et Stefo ».

jour sa création à Paris en 1932 ainsi que ses liens avec l'ORIM, l'Oustacha croate, et le « comité de l'Albanie irrédentiste de Tirana⁷¹⁸ ». Cette note traduit l'élargissement des intérêts des services français à tout ce qui pourrait toucher les deux organisations terroristes déjà connues, et qui aurait des incidences sur le sol français.

De cet élargissement de la nature des renseignements demandés à la Sûreté on peut déceler deux raisons principales. En premier lieu, du fait du développement de la menace terroriste croate, et son internationalisation précoce du fait des soutiens financiers et logistiques qu'elle reçoit dès sa création, par l'Italie et la Hongrie notamment. Cette attention nouvelle pourrait par ailleurs être portée par de nouveaux contacts noués entre services français et étrangers, cette fois-ci non plus uniquement par les services spéciaux français et la sûreté yougoslave, mais bien aussi entre la Sûreté française et cette dernière. En effet, un télégramme chiffré reçu de l'attaché militaire de France à Belgrade du 30 septembre 1930 indique que « Monsieur Marinkovitch, ministre adjoint du ministère de l'Intérieur en Yougoslavie ira voir à Paris vers le 5 octobre le colonel Lainey⁷¹⁹ pour être mis en liaison avec le ministère de l'Intérieur français⁷²⁰ ». S'il nous a été impossible d'en savoir plus sur cette rencontre (et même si elle a finalement eu lieu), sa mention même nous paraît refléter les contacts de plus en plus poussés entre la France et la Yougoslavie autour des questions de terrorisme balkanique. Il faut cependant attendre 1934 et les préparatifs du voyage du roi Alexandre pour que la coopération policière franco-yougoslave se concrétise de manière directe, avec l'envoi à Paris de deux officiers de la sûreté de Belgrade, spécialistes de l'Oustacha croate. Mais l'attentat du 9 octobre transforme bientôt la relation nouée depuis le début des années 20 entre Français et Yougoslaves.

D'une coopération générale en matière de renseignement entre services français et yougoslaves émerge ainsi, dès le début des années 20 une première spécialisation sur les questions des terrorismes macédonien et croate qui menacent la stabilité du régime. La Sûreté yougoslave devient ainsi un interlocuteur incontournable des autorités françaises et les liens noués permettent la création d'un nouveau canal d'informations sur les Balkans, qui illustre à quel point la réalité du terrorisme est une donnée essentielle de l'action internationale des États de la région. Les menaces de plus en plus fortes dirigées contre le roi Alexandre, notamment après 1929 et la création de l'Oustacha en réaction aux débuts de la dictature, donnent une dimension nouvelle à cette coopération e, qui semble alors adopter un tournant

⁷¹⁸ SHD DAT 7NN 2778, Compte rendu spécial pour la SCR, transmis au poste de Beyrouth, 14 novembre 1933 / « Activité des révolutionnaires séparatistes du Monténégro ».

⁷¹⁹ Alors chef de la SCR.

⁷²⁰ SHD DAT 7NN 2778, Traduction d'un télégramme chiffré reçu le 30 septembre 1930 de l'attaché militaire à Belgrade transmis au ministère de la Guerre.

plus opérationnel, impliquant une coopération non seulement au niveau local, en Yougoslavie, mais aussi l'action des services en France. Ainsi, au moment même où le terrorisme est un enjeu diplomatique pour les autorités françaises, en tant que profond facteur de déstabilisation de la région, et alors qu'il s'agit de canaliser les revendications des États, il devient, par le truchement des liens de plus en plus profonds noués avec les autorités yougoslaves, un enjeu de sécurité pour lequel la France entend donner son plein concours à son alliée. Cependant, l'appréhension du terrorisme balkanique par les autorités françaises demeure éclatée entre une myriade de prismes et si la France coopère en Yougoslavie avec les autorités yougoslaves, il reste encore aux autorités de la République à faire l'expérience de ce terrorisme.

Chapitre 5 – De l’attentat de Marseille à la Société des Nations

Sans conteste, l’attentat du 9 octobre 1934, qui coûte la vie au roi de Yougoslavie en visite officielle en France et au ministre des Affaires étrangères français Louis Barthou, est le principal acte de terrorisme international de la période, tant pour la France que pour l’Europe entière. Œuvre de l’alliance des Macédoniens de l’ORIM et des Croates de l’Oustacha, cet attentat commis au débarquement du roi de Yougoslavie à Marseille, point de départ d’une visite de plusieurs jours devant resserrer les liens distendus entre la France et son royaume, publicise internationalement une fois pour toutes la cause défendue par ces deux organisations.

L’enquête policière menée par les autorités françaises pour en identifier les auteurs et en établir les responsabilités constitue un exemple paradigmatique d’une enquête internationale sur un acte de terrorisme, tout autant qu’un révélateur des limites de la coopération internationale, dans ses aspects politiques, policiers et judiciaires. Ses conséquences politiques directes, les révélations l’implication flagrante de la Hongrie et de l’Italie dans le soutien apporté aux organisations terroristes balkaniques, réveillent le spectre d’une nouvelle guerre européenne.

C’est à cette occasion que la thématique de la coopération internationale contre le terrorisme connaît sa première autonomisation, au sein de la Société des Nations, du fait de l’implication directe de la France. Si l’attentat de Marseille provoque une crise diplomatique d’ampleur, la convocation de la nécessaire coopération des États contre la menace terroriste s’affirmant alors autant comme une nouveauté que comme une manœuvre diplomatique visant à apaiser les esprits.

A) L'enquête de Marseille, où les vicissitudes de la coopération internationale contre le terrorisme

Le 9 octobre à 16 heures, SM le roi Alexandre Ier roi de Yougoslavie, Monsieur Barthou, ministre des Affaires étrangères et le Général Georges, membre du conseil supérieur de la guerre, ont été victimes dans la voiture automobile qui les transportait à la Préfecture des Bouches-du-Rhône, d'un attentat terroriste.

L'assassin surgit brusquement de la foule massée sur la Canebière en face de la Bourse du Commerce à une cinquantaine de mètres du Quai des Belges où le Souverain venait de débarquer, a bondi sur le marchepied de la voiture automobile et a déchargé le chargeur d'un pistolet Parabellum 7,65 mm sur le Roi, le ministre Barthou et le Général Georges.

Le roi de Yougoslavie, mortellement atteint a été transporté à toute vitesse à la Préfecture où il rendit le dernier soupir. M. Barthou emmené dans un taxi à l'hôtel Dieu y est mort quelques instants après. Quant au général Georges transporté en taxi également à l'Hôpital militaire, il a pu survivre à ses blessures et est actuellement en bonne voie de guérison.

L'émotion de la population tout entière de Marseille a été profonde. Ce meurtre a jeté la consternation parmi toute la ville et a été hautement réprouvé par tous⁷²¹.

1) Une enquête judiciaire internationale

Dans les minutes qui suivent l'attentat et la constatation de la mort du roi Alexandre de Yougoslavie, l'action de la police judiciaire s'enclenche. Un juge d'instruction, Ducup de Saint Paul, est immédiatement chargé d'instruire l'affaire⁷²². Il a pour ce faire à sa disposition la 9^e brigade de police mobile de Marseille⁷²³. Toutefois, l'enquête policière demeure coordonnée au niveau du contrôle général des recherches judiciaires de la direction de la Sûreté nationale du ministère de l'Intérieur, la police criminelle, dirigée alors par Antoine Mondanel. Il est assisté dans sa tâche, pour ce qui est de l'action de police administrative, par le contrôleur général des services de police administrative, Paulin Profizy.

a. Vers l'identification des suspects

La première phase de l'enquête, menée dans les heures qui suivent l'attentat et dans la journée du 10 octobre, est consacrée à l'exploitation de tous les indices matériels recueillis sur

⁷²¹ SHD DAT 7N 2520, Rapport du capitaine Pentel commandant la section de Marseille de la gendarmerie des Bouches-du-Rhône sur l'attentat de Marseille du 9 octobre 1934 fait le 19 octobre 1934.

⁷²² AN BB18 6473. Le carton contient toutes les rapports généraux concernant l'évolution de l'affaire dans sa dimension judiciaire c'est-à-dire tant au niveau de l'enquête, de l'audition des témoins, des suspects, qu'au niveau pénal avec le procès aux Assises d'Aix-en-Provence de 1936. Si nous n'aborderons pas ce dernier épisode, il fait l'objet d'un précieux article de Frédéric Monier, « Défendre des « terroristes » dans la France de 1935. L'avocat des « oustachis croates » », *Le Mouvement Social*, 2012, vol. 240, n° 3, pp. 105-120.

⁷²³ AN F7 15926¹, Note récapitulative de l'évolution de l'enquête au 10 octobre 1934 / « Notes relatives aux dispositions prises et aux premiers renseignements obtenus au sujet de l'assassinat du roi de Yougoslavie et de M. Barthou ».

le cadavre de l'assassin. Les vêtements du régicide, lynché par la foule après son forfait, sont scrutés, notamment leurs étiquettes. Ses poches sont fouillées à la recherche d'indices sur son identité. Quelques heures plus tard, sur la table du médecin légiste qui effectue son autopsie, un étrange tatouage est découvert sur son bras. C'est la marque de l'Organisation macédonienne, avec sa terrible devise : « La Liberté ou la Mort ». Si son tatouage trahit son appartenance à l'ORIM, ses vêtements, dont les étiquettes révèlent qu'ils ont été achetés à l'enseigne « La Belle Jardinière », qui possède des succursales à Paris et Marseille, permettent d'orienter les premières vérifications dans ces villes⁷²⁴. Son passeport tchécoslovaque révèle qu'il s'appelle Petrus Kelemen, né en 1899 à Zagreb, qu'il est commerçant et qu'il est arrivé en France par le poste-frontière de Frasnès Vallorbe, dans le Doubs, à la frontière avec la Suisse⁷²⁵, où, étrangement, son passage n'a pas été relevé⁷²⁶. Toutes les informations recueillies, même les plus insignifiantes en apparence, sont immédiatement transmises à Paris et provoquent à leur tour de nouvelles vagues de vérifications demandées par circulaire expresse à tous les services intérieurs de police et de gendarmerie concernés⁷²⁷.

En outre, les renseignements et demandes de renseignements contenus dans ces circulaires font l'objet de transmissions aux polices européennes par l'intermédiaire du canal radio de la Commission internationale de police criminelle, dont Antoine Mondanel est alors Président⁷²⁸. Enfin, pour certaines demandes plus précises, le contrôle général des recherches judiciaires adresse directement ses demandes à ses homologues des services étrangers, dont les autorités françaises attendent le plein et entier concours.

Selon la formule de Frédéric Monier, « la mobilisation des forces de l'ordre, les habitudes acquises en matière de police des étrangers et une série de hasards permirent de découvrir l'existence de quatre complices⁷²⁹ ». De fil en aiguille en effet, la piste des vêtements du meurtrier amène les enquêteurs à identifier les probables complices du régicide à Paris, qui sont toutefois inconnus des services de la préfecture⁷³⁰, alors qu'à Aix en Provence, deux nouveaux étrangers qui auraient été en contact avec l'assassin sont identifiés

⁷²⁴ AN 19790846 article 265, Notes d'Antoine Mondanel sur l'attentat de Marseille du 9 octobre 1934 rédigées en 1982. (désormais référencées sous le terme « notes sur l'attentat de Marseille »).

⁷²⁵ AN F7 15926¹, Télégramme du contrôle général des recherches judiciaires pour le commissaire divisionnaire de police mobile de Paris, 9 octobre 1934.

⁷²⁶ AN F7 15926¹, Télégramme du commissaire spécial de Frasnès pour le contrôle général des recherches judiciaires et le contrôle général des services de police administrative, 10 octobre 1934 à 3h40 du matin.

⁷²⁷ L'intégralité des circulaires à destination des autorités françaises sont dans le carton AN F7 15926¹ : « Attentat de Marseille. Enquête judiciaire (octobre 1934-mars 1935) ».

⁷²⁸ *Idem*.

⁷²⁹ Frédéric Monier, « L'Attentat de Marseille (9 octobre 1934) : régicide et terrorisme dans les années trente », dans "L'attentat, objet d'histoire", *La Révolution française. Cahiers de l'institut d'histoire de la Révolution française*, numéro dirigé par G. Malandain, G. Mazeau, K. Salomé, sur <http://lrf.revues.org>.

⁷³⁰ AN F7 15926¹, Rapport du commissaire de police mobile Roger Barthelet au contrôleur général des recherches judiciaires, 10 octobre 1934.

et recherchés⁷³¹. L'on découvre rapidement que l'un des suspects identifiés à Aix s'identifie avec l'un des hommes recherchés à Paris. La « série de hasards » évoquée par Frédéric Monier est en réalité inaugurée par la concentration de l'enquête autour de la gare de Fontainebleau. Une première dépêche parvenant aux recherches judiciaires indique que le commissaire de Fontainebleau aurait identifié un étranger suspect « au portefeuille bien garni⁷³² », qui aurait acheté un billet pour Evian, aurait consommé au buffet de la gare et serait reparti sans prendre le train. Une note transmise 9 octobre à 18 h 13 signale que grâce à la surveillance active opérée en gare de Fontainebleau, l'étranger en question avait été appréhendé, mais avait réussi à s'enfuir⁷³³. L'homme possédait un passeport tchécoslovaque au nom de Sylvestre Malny. Le point d'entrée sur le territoire français indiqué sur le document officiel est le même, date comprise, que celui du régicide : Frasnès⁷³⁴. Entre temps, deux autres étrangers sont signalés comme ayant pris le train de nuit pour Evian. L'ordre est alors transmis de faire prévenir le commissaire spécial d'Annemasse et la gendarmerie d'Evian afin de les arrêter et de les interroger⁷³⁵. Arrêtés à Thonon-les-Bains parce qu'ils croyaient être descendus à Evian, ces deux étrangers se révèlent être les complices de Kelemen, de même que le troisième homme de Fontainebleau, Malny, quant lui arrêté le 15 octobre à Melun après quelques jours passés à se cacher en forêt. « Ainsi, en l'espace de quatre jours j'étais parvenu à placer sous les verrous, en France, trois des complices de l'assassin abattu à Marseille » peut se vanter Antoine Mondanel⁷³⁶, assassin qui aurait résidé à Paris sous le nom de Rodolphe Suk⁷³⁷.

Suite à l'enquête menée grâce aux indices recueillis sur le lieu du crime et grâce à une liste fournie par la légation royale de Yougoslavie à Paris à la direction de la Sûreté nationale, comprenant les noms de Yougoslaves résidant à Paris, Ducup de Saint Paul ordonne une série de perquisitions et d'arrestations provisoires⁷³⁸. Treize Yougoslaves sont placés en détention administrative en attendant leur expulsion du territoire français. Aucun lien entre ces personnes arrêtées puis détenues pendant une dizaine de jours n'est cependant établi avec

⁷³¹ AN F7 15926¹, Note pour le contrôleur général des recherches judiciaires, 10 octobre 1934. Note blanche transmise au contrôle général à 17h45 identifiant Kelemen dans un hôtel d'Aix dans les jours précédant l'attentat, 10 octobre 1934.

⁷³² AN F7 15926¹, Circulaire pour les commissaires divisionnaires de police mobile, commissaires spéciaux des ports, frontières et aériens, 10 octobre 1934.

⁷³³ AN F7 15926¹, Note blanche, 10 octobre 1934 à 18h13.

⁷³⁴ AN F7 15926¹, Note blanche, 11 octobre 1934.

⁷³⁵ AN F7 15926¹, Note du commissaire divisionnaire Demartini, 11 octobre 1934.

⁷³⁶ Antoine Mondanel, Notes sur l'attentat de Marseille.

⁷³⁷ AN F7 15926¹, Circulaire du contrôleur général des recherches judiciaires pour les commissaires divisionnaires de police mobile, commissaires spéciaux des ports maritimes, aériens et postes-frontières, 10 octobre 1934.

⁷³⁸ AN BB18 6474, Note pour M. le garde des Sceaux, 18 octobre 1934. Toutes les commissions rogatoires émises dans le cadre de l'instruction de l'attentat de Marseille sont conservées en AN F7 15927² : « Attentat de Marseille. Procédure et commissions rogatoires (1934-1935). Circulaires aux préfets et aux autorités de police mobile concernant la recherche des suspects (1934-1935). Télégrammes reçus et envoyés par la Sûreté (1934-1935).

l'auteur de l'attentat ou ses complices. La préfecture de Police de Paris mène une série d'enquêtes dans les milieux des immigrés de l'Europe balkanique de la capitale, sans que les résultats soient concluants. Un certain nombre de fausses pistes sont explorées, ce qui tranche avec la célérité de l'appréhension des principaux suspects telle qu'elle est décrite par Mondanel.

b. La coopération policière franco-yougoslave entre assistance et instrumentalisation

La seconde phase de l'enquête s'ouvre avec les interrogatoires des suspects arrêtés à Thonon-les-Bains par le commissaire spécial d'Annemasse, Petit. Elle inaugure une coopération étroite entre les hommes de la police française et ceux de la police yougoslave, qui avaient été détachés pour la venue du roi Alexandre en France. Enfin, les interrogatoires révèlent au grand jour les ramifications internationales de l'attentat ainsi que l'implication probable de certains gouvernements étrangers dans le soutien apporté aux terroristes. La coopération franco-yougoslave se fait tout d'abord au prix de quelques tâtonnements qui ne manquent pas d'alerter le ministère des Affaires étrangères. En effet, le commissaire Petit avait eu dans un premier temps recours aux services de traducteur du représentant de la Yougoslavie à la SDN, Fotitch, afin de conduire un premier interrogatoire des suspects. Toutefois, ce recours ne s'est pas révélé sans problèmes, du fait non seulement de la personnalité de Fotitch, mais aussi du faisceau de suspicions existant en direction de l'Italie que ce dernier n'a pas manqué d'exploiter pour dénoncer une nouvelle fois l'ingérence du régime mussolinien dans les affaires yougoslaves par son soutien au terrorisme croate :

Le délégué yougoslave à Genève manque parfois de pondération. Il n'est certainement pas étranger aux informations lancées hier soir de Genève et qui tendent à accréditer le bruit que le Conseil de la SDN pourrait être saisi à bref délai. Pour ne pas préjuger du développement de l'affaire, il est indispensable qu'elle soit maintenue, à l'heure actuelle, sur le terrain policier et que l'on ne puisse accuser ni la France, ni la Yougoslavie de chercher de parti pris à la porter sur le terrain international. Il importe donc que la discrétion la plus grande soit observée sur le résultat des interrogatoires en cours ; c'est d'ailleurs le désir du gouvernement yougoslave lui-même. Pour cela, il importe que ne soient pas mêlées à l'enquête des personnalités non qualifiées. Une mesure qui accréditerait maintenant l'interprète choisi à Annemasse aurait un caractère désobligeant pour la délégation yougoslave à Genève⁷³⁹.

La solution privilégiée est l'envoi en renfort d'un policier yougoslave, Vladeta Militchevitch, délégué du ministère de l'Intérieur yougoslave, dépêché en France à l'occasion

⁷³⁹ MAE Z Yougoslavie 135, Note pour le président du Conseil, 13 octobre 1934.

de la visite du roi Alexandre afin d'en assurer, en collaboration avec les autorités françaises, la sécurité. Militchevitch fait ainsi office de traducteur, et sa connaissance précise des milieux terroristes croates permet aussi une meilleure orientation des interrogatoires⁷⁴⁰. Mais l'implication de la police yougoslave dans l'enquête française ne s'arrête pas à une simple assistance technique. Le gouvernement français accède en effet aux demandes du gouvernement yougoslave de lui communiquer toutes informations sur l'évolution de l'enquête, informations transmises à Givoïn Simonovitch, directeur de la Sûreté générale à Belgrade, accrédité auprès des autorités policières pour « collaborer à l'enquête [...] mais encore assister aux interrogatoires⁷⁴¹ ». Il est dépêché en France dans les premiers jours qui suivent l'attentat⁷⁴². Son gouvernement attend qu'on lui accorde « toutes facilités pour l'exécution de cette mission⁷⁴³ ». Cependant, malgré l'apparente complémentarité des officiers de la police française et yougoslave, ces derniers, rapporte le consul de France à Genève après un entretien avec le directeur de la police vaudoise, sont « pleins d'amertume » envers ceux de la Sûreté nationale. Militchevitch relate qu'il aurait alerté ses homologues des menaces pesant sur la vie du roi dans les jours qui ont précédé l'attentat. Le directeur de la Sûreté, Jean Berthoin, aurait reçu de manière cavalière ces renseignements, assurant aux policiers yougoslaves : « mes précautions sont prises ; je réponds de tout⁷⁴⁴ ». Quelques jours plus tard, cependant, le ministère des Affaires étrangères se félicite auprès de la légation de Yougoslavie du « contact fréquent et étroit établi entre MM. Simonovitch et Militchevitch d'une part, la Sûreté nationale et le parquet saisi de l'affaire, d'autre part⁷⁴⁵ ».

Mais revenons à Thonon-les-Bains, où la coopération revêt un aspect pratique. Grâce à sa riche expérience, Militchevitch parvient à « situer » immédiatement qui sont les deux suspects, et à les faire parler⁷⁴⁶. Grâce à ces interrogatoires, la police française apprend non seulement l'identité réelle des deux hommes, mais aussi leur parcours dans les années qui

⁷⁴⁰ Dans l'ouvrage qu'il consacre à l'attentat de Marseille et à l'enquête qui s'ensuivit, Vladeta Militchevitch retrace son parcours au sein de la police yougoslave dans la surveillance des activités des séparatistes croates, et notamment de leurs soutiens internationaux émanant de l'Italie et de la Hongrie. Il développe ainsi plusieurs sources haut placées dans le cercle dirigeant de l'Oustacha, notamment un Serbe, Peter Gruber, dont le « ralliement » à la cause croate en faisait aux yeux d'Ante Pavelitch un symbole particulièrement fort, en même temps que pour Militchevitch une source particulièrement utile sur les plans d'actions terroristes à venir des séparatistes. Voir sur ces points Vladeta Militchevitch, *A King Dies in Marseilles : the Crime and its Background*, Bad Godesberg, Hochwacht, 1959, pp. 28-50.

⁷⁴¹ MAE Z Yougoslavie 135, Note pour la direction politique, 13 octobre 1934.

⁷⁴² MAE CE 126, Lettre du ministère des Affaires étrangères au contrôleur général des recherches judiciaires, 16 octobre 1934 / « Identification de meurtrier du roi Alexandre Ier de Yougoslavie ».

⁷⁴³ MAE CE 125, Télégramme de Belgrade, 12 octobre 1934.

⁷⁴⁴ MAE CE 126, Lettre du consul général de France à Genève au ministère des Affaires étrangères, 15 octobre 1934 / « L'attentat de Marseille. Réclamations de la police serbe contre la Sûreté nationale ».

⁷⁴⁵ MAE CE 126, Lettre du contrôle des étrangers pour la légation royale de Yougoslavie à Paris, 19 octobre 1934.

⁷⁴⁶ Vladeta Militchevitch, *op.cit.*, pp. 58 *sqq.* Militchevitch assure avoir été seul à interroger dans un premier temps les deux suspects, ce qui paraît peu concevable étant donné l'importance pour les policiers français que la « prise » des deux suspects représentait. Quoiqu'il en soit, le concours de Militchevitch apparaît cependant tout à fait décisif dans les informations données par les deux étrangers arrêtés.

précèdent l'attentat de Marseille. Tous deux, Zvonimir Pospichil (alias Benes) et Ivan Raitch (alias Novak) avouent appartenir à l'organisation terroriste croate dirigée depuis l'Italie par Ante Pavelitch. Ils reconnaissent avoir été entraînés en Hongrie sous la direction du Croate Pertchetz, dans le camp de Janka Pusztá, au maniement des armes, en préparation d'un futur attentat⁷⁴⁷. Tous deux déclarent avoir été en relation en Suisse avec un « délégué » de Pavelitch, qui leur avait donné leurs ordres de mission. Le 14 octobre, ce mystérieux délégué est identifié. Il s'agit d'Eugène Kvaternik, proche de Pavelitch. Il s'agit de plus du 2^e homme identifié comme complice de Kelemen/Suk à Aix-en-Provence. Il est identifié à l'occasion du déplacement à Lausanne des représentants de la police yougoslave, Militchevitch et Simonovitch⁷⁴⁸, mais n'est pas retrouvé en France. Enfin, après leur interrogatoire par les officiers de police judiciaire française, les trois suspects (ceux de Thonon et celui de Fontainebleau) sont déférés devant le juge Ducup de Saint Paul, devant lequel ils réitèrent les révélations faites aux policiers⁷⁴⁹.

Sitôt corroborée l'implication d'Ante Pavelitch, d'Eugène Kvaternik et d'Ivan Perchetz dans l'organisation de l'attentat, une demande de recherches en vue d'arrestation de ces trois hommes est adressée aux différentes polices criminelles européennes dans les États desquels ils pourraient se trouver⁷⁵⁰. Au même moment, le juge Ducup de Saint Paul transmet un mandat d'arrêt officiel à la Sûreté nationale indiquant son intention de demander l'extradition de Kvaternik et Pavelitch⁷⁵¹. Les deux hommes sont arrêtés le 17 octobre à Turin par les autorités italiennes. Les autorités françaises en demandent immédiatement l'extradition. L'inspecteur de police mobile Royere est alors envoyé en « mission officieuse » en Italie afin de s'assurer de l'identité des deux personnages arrêtés⁷⁵². Si la police italienne remet bien au policier français une série de documents permettant l'identification des deux suspects, elle refuse de lui révéler les circonstances exactes de leur arrestation, comme d'assister « en témoin muet » à leur interrogatoire ou d'entrer en contact avec eux⁷⁵³. Malgré ses tentatives répétées auprès de la questure de la police italienne, Royere est éconduit et

⁷⁴⁷ Ces informations sont la synthèse des quatre interrogatoires menés par le commissaire spécial Petit dont les résultats sont transmis à la Sûreté nationale les 11 et 12 octobre (AN F7 15926¹).

⁷⁴⁸ AN F7 15926¹, Rapport du chef de service de police chargé de la direction de la Sûreté à Lausanne pour M. Mondanel, contrôleur général des services des recherches à la Sûreté nationale, 14 octobre 1934 / « Attentat de Marseille ».

⁷⁴⁹ AN BB18 6473, Rapport du procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence pour M. le garde des Sceaux, ministre de la Justice, 20 octobre 1934 / « Affaire Kelemen et autres ».

⁷⁵⁰ AN F7 15926¹, Des télégrammes à des fins de recherche et arrestation sont envoyés aux polices criminelles de Rome, Budapest, Berlin et Londres le 15 octobre 1934. Tous les télégrammes envoyés aux polices étrangères par l'intermédiaire du réseau de la Commission internationale de police criminelle sont conservés en F7 15927².

⁷⁵¹ AN BB18 6473, Lettre du 1^{er} bureau de la direction criminelle du parquet de la cour d'appel d'Aix en Provence au garde des Sceaux, 23 octobre 1934.

⁷⁵² AN BB18 6475, Lettre du contrôleur général des recherches judiciaires pour M. le garde des Sceaux, 30 novembre 1934.

⁷⁵³ AN F7 15926¹, Rapport de l'inspecteur de police mobile Royere à M. le contrôleur général des recherches judiciaires, 23 octobre 1934.

n'obtient que des informations jugées par lui sans importance⁷⁵⁴. Les renseignements fournis par la questure de Turin indiquent que contrairement aux informations alors en possession de la police française, « jusqu'à l'attentat de contre le roi de Yougoslavie et de M. Barthou, Ante Pavelitch n'a pas attiré l'attention de la police. Celle-ci avait seulement remarqué qu'il voyageait assez fréquemment soit en Italie, soit à l'étranger⁷⁵⁵ ». L'épaisseur du dossier de la police italienne sur Pavelitch et Kvaternik, relevée par l'inspecteur Royere, semble contredire cette constatation lapidaire.

Au début du mois de novembre parvient au contrôle général des recherches judiciaires une note, transmise par les services de police administrative et rédigée par le commissaire spécial de Modane, à la frontière italienne, qui y possède un informateur bien placé. Cette note indique qu'« on est toujours muet à Turin au sujet des deux chefs terroristes croates Pavelitch et Kvaternik arrêtés et emprisonnés dans cette ville. Les autorités italiennes seraient [...] très embarrassées en raison de l'activité déployée à certains moments par Pavelitch sur son propre territoire de la péninsule, activité secrète, bien entendu, qui aurait trouvé certains encouragements ici⁷⁵⁶ ».

Au même moment, la piste des armes retrouvées sur le régicide confirme qu'elles ont été achetées à Turin⁷⁵⁷, ce qui conduit l'enquête dans de nouvelles directions. Entre temps, une nouvelle d'ampleur parvient à la police française. Après vérifications, la police de Belgrade peut assurer que l'assassin du roi de Yougoslavie et du ministre français s'appelle en réalité Vladimir Gueorgueïff Tchernozemski, dit « Vlad le chauffeur », et qu'il est de nationalité bulgare⁷⁵⁸.

À cette première esquisse, qui voit l'arrestation des complices et des demandes d'arrestation et d'extradition des commanditaires supposés de l'attentat, succède, sous l'impulsion directe des autorités yougoslaves, un élargissement des territoires de l'enquête, non plus seulement à l'acte en lui-même, mais aux soutiens actifs du mouvement terroriste croate. En effet, une série de notes transmises par la légation royale de Yougoslavie et rédigées, pour la plupart, semble-t-il, par les deux hommes de la police yougoslave alors en France, Militchevitch et Simonovitch, font état de demandes à Antoine Mondanel de recherches de renseignements, et souvent d'arrestations de réfugiés yougoslaves en France, dont le lien avec l'attentat de Marseille n'apparaît pas directement évident. Si la direction de

⁷⁵⁴ *Ibid.* Il précise: « Je note en passant que l'importance du dossier que compulsait sous mes yeux le questeur, comparé à la faible documentation qu'il a extrait à mon intention, me donne lieu de supposer qu'il ne m'a été fourni que ce qu'il était difficile de me refuser ».

⁷⁵⁵ *Ibid.* Une partie du rapport de Royere, d'où sont tirées les informations citées, est intitulée « renseignements fournis par le questeur de Turin, au sujet de l'arrestation de Pavelitch Ante et Kvaternik Eugène ».

⁷⁵⁶ AN F7 15926¹, Note blanche du commissaire spécial de Modane, 1^{er} novembre 1934, transmise au contrôle général des recherches judiciaires le 10 novembre 1934.

⁷⁵⁷ AN F7 15926¹, Rapport du commissaire Barthelet, 17 octobre 1934.

⁷⁵⁸ AN F7 15926¹, Lettre de la légation royale de Yougoslavie à Paris pour Antoine Mondanel, 17 octobre 1934.

l'enquête est bien assurée par les autorités françaises, son centre de gravité semble s'être pourtant déplacé vers les autorités yougoslaves, qui agissent non seulement comme une courroie de transmission de renseignements, mais aussi comme un facteur d'impulsion de certaines de ses orientations.

Les représentants en France de la police yougoslave mènent de leur côté leurs propres investigations tout en invitant, semble-t-il, les autorités françaises à les suppléer lorsque les renseignements obtenus paraissent de nature à intéresser directement l'enquête française. Sans apparente coordination avec les autorités françaises, les autorités yougoslaves saisissent les gouvernements autrichien et allemand de demandes de recherches sur des individus appartenant aux colonies croates présentes dans leur capitale. En effet, si les centres oustachis de Berlin et de Vienne ne sont pas des centres logistiques, comme peuvent l'être ceux présents en Italie sous l'autorité directe de Pavelitch, ou en Hongrie, ils sont des centres actifs de propagande, à destination, non seulement, des gouvernements autrichien et allemand, mais aussi pour faire entrer de la propagande croate en Yougoslavie et alimenter un état de tension permanent.

La légation royale de Yougoslavie invite le contrôleur général Mondanel à entrer directement en contact avec les autorités de police de Berlin et de Vienne afin qu'elles lui communiquent les résultats d'investigations et de perquisitions. Ces informations doivent, aux yeux des autorités yougoslaves, être de nature à établir de manière plus fine l'ensemble des responsabilités des suspects arrêtés en France et à l'étranger, et à motiver les demandes de recherches dans les milieux de l'émigration politique yougoslave en France.

En outre, les autorités yougoslaves peuvent prescrire à la police française d'effectuer des demandes de renseignements aux autorités étrangères, principalement avec celles qui montreraient le plus de difficultés à le faire si la demande émanait d'elles-mêmes. Est ainsi prescrit de faire rechercher par les autorités hongroises un certain Joseph Metzger, qui aurait été identifié en France comme complice potentiel de Pospichil et Raitch, et aux autorités autrichiennes un certain Percevitich⁷⁵⁹. Pour des demandes lui paraissant particulièrement importantes, la légation de Yougoslavie n'hésite pas à doubler la requête, en la transmettant non seulement à l'Intérieur par le délégué Simonovitch, mais aussi aux Affaires étrangères par son représentant diplomatique.

Si la plupart des demandes émanant de la légation royale semblent avoir directement trait aux complicités dans l'attentat de Marseille, il semble qu'une partie d'entre elles aient d'autres motivations. En effet, au nombre des ressortissants yougoslaves détenus administrativement au lendemain de l'attentat, à sa demande, par les autorités françaises,

⁷⁵⁹ AN F7 15926¹, Lettre de la légation royale de Yougoslavie pour Antoine Mondanel, 22 octobre 1934.

figuraient notamment Sevtoszar Pribitchevitch – sur lequel la Sûreté avait déjà pu enquêter l'année précédente — et Wladimir Raditch⁷⁶⁰. Le premier est un ancien ministre yougoslave devenu opposant forcené à Alexandre de Yougoslavie à la suite de l'instauration de la dictature en 1929. Le second est le fils du leader séparatiste du parti paysan croate Raditch assassiné en 1928 dont les liens avec l'attentat de Marseille apparaissent des plus ténus. Une note de la direction du contrôle des étrangers du Quai d'Orsay soulignait déjà dans les premiers jours de l'enquête le caractère tendancieux de la détention des deux hommes. Blanchet, directeur du service, avait en effet signalé à Antoine Mondanel que Pribitchevitch « était un ancien ministre du gouvernement yougoslave, qu'il était âgé et qu'il était signataire de l'ordre de la Légion d'honneur que, dans ces conditions, si l'on ne pouvait rien reprocher à cet homme politique autre chose que ses idées, sans qu'il fût mêlé en rien à l'attentat de Marseille, il conviendrait de hâter, dans toute la mesure du possible, l'examen de son cas en vue de procéder, dans le plus bref délai, si rien ne s'y opposait, à sa libération⁷⁶¹ ». Le cas de Raditch « simplement journaliste et fils du chef du parti séparatiste croate assassiné au parlement yougoslave », poursuit la note, devait être examiné sous le même angle, à la réserve près que certains indices recueillis au cours de l'enquête laisseraient penser qu'il aurait pu être en relation avec Kvaternik dans les jours précédant l'attentat⁷⁶². Les deux hommes sont cependant tous deux maintenus sous le régime de détention administrative à la prison de la Santé à Paris, à la demande expresse des autorités yougoslaves qui essaient par la suite par tous les moyens de relier leurs activités à celles des complices et commanditaires de l'attentat de Marseille.

Concernant Raditch, la demande de maintien en détention et d'enquête approfondie apparaît aussi problématique en regard du but de l'enquête judiciaire menée par les autorités françaises. En effet, elle prend pour base des renseignements communiqués par la police de Berlin suite à une demande d'enquête émanant des autorités yougoslaves concernant les milieux croates de la ville en relation avec Pavelitch. L'un des courriers retrouvés dans l'appartement de membres de l'Oustacha à Berlin, Branimir Jelitch, Milo Boudak et Eugène Kvaternik, avait été adressé par le premier à Raditch à Paris, lieu de sa résidence depuis plusieurs années. D'après le délégué du ministère de l'Intérieur yougoslave : « ces documents constituent, à mon avis, des charges accablantes contre le nommé Vladimir Raditch, en faisant ressortir sa part de responsabilité au moins morale dans l'attentat de Marseille. Ils apportent, de plus, la preuve matérielle des rapports qu'il a entretenus avec les chefs terroristes organisateurs directs du complot⁷⁶³ ». Malgré le caractère apparemment abusif des enquêtes

⁷⁶⁰ AN BB18 6474, Annexe à la note au garde des Sceaux du 18 octobre 1934.

⁷⁶¹ MAE Z Yougoslavie 135, Note de la direction du contrôle des étrangers, 17 octobre 1934.

⁷⁶² *Ibid.*

⁷⁶³ AN F7 15926¹, Lettre de la légation royale de Yougoslavie pour Antoine Mondanel, 2 novembre 1934.

menées, le ministère de l'Intérieur obtempère, mais les limites de la coopération accordée sur ce point à la Yougoslavie, et les craintes d'une instrumentalisation apparaissent lorsque cette dernière requiert copie de tous les documents saisis chez les deux hommes à Paris. Cette question fait l'objet d'une longue lettre du ministre des Affaires étrangères au ministre de la Justice à la mi-novembre, alors que les enquêtes diligentées par la préfecture de Police sont arrivées à leur terme. Le ministre des Affaires étrangères estime ainsi qu'il s'agit d'un « problème fort délicat qui risque de se représenter dans le développement ultérieur de l'enquête sur l'assassinat du roi Alexandre ». L'enjeu en est la défense du droit d'asile offert traditionnellement à des opposants politiques réfugiés en France. La France ne saurait les extradier pour ce motif ni fournir à un gouvernement étranger des informations relativement à des activités non violentes ressortant de la pratique politique régulière :

À mon sens en effet, le gouvernement français ne saurait, sans manquer à ses traditions d'hospitalité, livrer à un gouvernement étranger des documents saisis chez des réfugiés et qui ont trait à l'activité politique d'un parti d'opposition. Ces documents pourraient être, en effet, de nature à permettre d'inculper de crime contre l'État des membres de ce parti demeurés dans leur pays d'origine et dont le gouvernement français aurait ainsi livré les secrets. [...]

Il m'apparaît donc que, seules les autorités judiciaires qui procèdent à l'instruction sont à même d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, sur le terrain des faits, si les documents saisis sont entièrement étrangers au meurtre, ou, si au contraire, ils sont susceptibles de constituer un élément de l'enquête se poursuivant à l'étranger parallèlement à la nôtre. Tâche difficile, car il convient d'éviter de livrer des noms de personnes qui auraient participé à des opérations politiques étrangères au meurtre, il n'est pas douteux que nous risquerions par contre d'encourir une sérieuse responsabilité en refusant la communication de documents dont il s'avèrerait plus tard qu'ils eussent permis d'appréhender des complices⁷⁶⁴.

En définitive, il semblerait que les autorités françaises refusent de transmettre à la Yougoslavie les pièces obtenues lors des perquisitions et relâchent dans les semaines qui suivent les deux hommes. Cependant, Raditch fait toujours en 1935 l'objet d'une étroite surveillance de la part des autorités françaises, notamment lors du procès des auteurs de l'attentat de Marseille à la fin de cette année⁷⁶⁵.

⁷⁶⁴ MAE Z Yougoslavie 137, Note du ministre des Affaires étrangères pour le ministre de la Justice, 17 novembre 1934 / « Au sujet de MM. Pribicevitch et Raditch ».

⁷⁶⁵ AN F7 15926², Un rapport du commissaire spécial d'Aix-en-Provence, où se tient le procès d'assises des accusés de l'attentat de Marseille, indique que le délégué de la Sûreté yougoslave alors présent en France considère que « cet homme, peu apte à exécuter lui-même un acte de terrorisme, est en rapport avec des individus capables de le perpétrer sous son influence » (rapport du commissaire spécial d'Aix-en-Provence au préfet des Bouches-du-Rhône, 20 novembre 1935).

c. Les « mobilards » à l'étranger

C'est enfin directement sous l'influence des autorités yougoslaves que des commissaires de police mobile sont envoyés à l'étranger à partir de la fin du mois d'octobre, afin de compléter et de tenter de vérifier les informations jusqu'alors obtenues⁷⁶⁶. Comme le rappelle Simonovitch dans une lettre à Antoine Mondanel : « c'est moi qui vous ai suggéré d'envoyer un commissaire de la Sûreté nationale à Lugano pour examiner le matériel que la police de Lugano a confisqué à des terroristes croates, quand ils avaient leur organisation dans cette ville⁷⁶⁷ ». En effet, durant les deux semaines précédant cette missive, l'inspecteur principal de police mobile Borel avait effectué en Suisse, en lien avec les services de police judiciaire de Lausanne, Montreux, Berne, Bellinzona, Lugano et Zurich, dont il loue le dévouement et la « collaboration cordiale⁷⁶⁸ », une enquête approfondie ayant mis à jour les ramifications de l'organisation croate en Suisse. Cette enquête avait permis de corroborer les propos tenus par les suspects durant leurs interrogatoires, mais aussi une information du consul de France à Lugano qui avait indiqué au Quai d'Orsay moins d'une semaine après l'attentat, que « le complot [...] aurait des ramifications dans le Tessin » où les terroristes auraient séjourné⁷⁶⁹.

« Comme vous l'avez vu, le matériel était très intéressant et nous montre des pistes très importantes » rappelle le délégué Simonovitch à Mondanel⁷⁷⁰, suggérant par conséquent de nouvelles orientations internationales à l'enquête : Vienne d'où auraient été organisés en 1931 des attentats contre des trains yougoslaves, ainsi que Berlin et Danzig, où l'Oustacha croate possède des « bureaux de propagande ». Une semaine plus tard, suite à une « double démarche⁷⁷¹ » faite à l'Intérieur par la légation de Yougoslavie ainsi que par le ministère des

⁷⁶⁶ Dans ses mémoires, le commissaire de police mobile Charles Chenevier affirme avoir été envoyé officiellement par Mondanel en Italie pour effectuer cette mission. Il clame ensuite avoir gagné Belgrade puis la Hongrie où il aurait tenté d'en savoir plus sur la ferme de Janka Puzsta. Cependant aucune trace ne subsiste dans les archives d'une telle mission. Si une partie de l'enquête a bien été effectuée par la police française elle a été menée par le commissaire Barthelet, qui, remontant la piste croate, parcourt l'Europe de la fin du mois d'octobre 1934 jusqu'au mois de janvier 1935. Sur ce point donc le récit haut en couleur de Chenevier paraît s'attribuer le résultat de deux enquêtes qu'il n'a pas lui-même menées. Cependant, cela ne l'empêchera pas de devenir comme il l'affirme lui-même un « spécialiste » du terrorisme croate et de superviser, sous l'autorité de Mondanel toutes les affaires de terrorisme à partir de cette date. Cet écart avec la réalité ne remet pas en doute tout son témoignage, mais nous a permis de nuancer fortement l'implication de départ qu'il prête à la Sûreté quant à sa préparation face à la menace représentée par les autorités croates. (Charles Chenevier, *La Grande Maison*, Paris, Presses de la Cité, 1976, pp. 48 *sqq.*).

⁷⁶⁷ AN F7 15927¹, Lettre de la légation royale de Yougoslavie (délégué du ministère de l'Intérieur) pour Antoine Mondanel, 30 octobre 1934.

⁷⁶⁸ AN F7 15926¹, Rapport de l'inspecteur principal de police mobile Borel pour M. le contrôleur général des recherches judiciaires, 29 octobre 1934.

⁷⁶⁹ MAE CE 126, Télégramme de Berne, 15 octobre 1934.

⁷⁷⁰ Montrant par là même que les doutes français concernant les affaires Pribitchevitch et Raditch ne s'étendent pas aux branches de l'enquête qui concernent directement les auteurs de l'attentat, pour laquelle les échanges de renseignements entre policiers français et yougoslaves revêtent un caractère particulièrement avancé.

⁷⁷¹ AN BB18 6475, Lettre du contrôleur général des recherches judiciaires pour M. le garde des Sceaux, 30 novembre 1934.

Affaires étrangères (certainement invité par la légation de Yougoslavie) il apparaît que Mondanel a dépêché à Marseille un inspecteur de la Sûreté nationale auprès du juge d'instruction Ducup de Saint Paul afin « de satisfaire au désir exprimé par la légation de Yougoslavie de délivrer, d'urgence des commissions rogatoires aux fins de procéder, en Allemagne, Autriche, Hongrie, Yougoslavie, Suisse, Italie et sur le territoire de la ville libre de Danzig à des recherches sur l'état civil, la conduite, la moralité et les antécédents des inculpés de l'attentat du 9 octobre 1934⁷⁷² ».

Si la coopération entre polices française et yougoslave apparaît efficiente dans l'échange d'informations, le ministère de la Justice paraît prendre ombrage de cette démarche. En effet, une note de la direction des affaires criminelles et des grâces rappelle qu'« il appartient au seul magistrat instructeur de décider si, en l'état des renseignements qui lui sont parvenus, il y a lieu de décerner des commissions rogatoires pour bien faire procéder à des actes d'information par des autorités judiciaires étrangères⁷⁷³ ». Par ailleurs, la note précise le rôle qui serait en l'espèce dévolu aux fonctionnaires français dépêchés à l'étranger : « dans ce cas, les fonctionnaires ainsi délégués ne peuvent instrumenter à l'étranger ; ils ont seulement un rôle de “spectateur” et si les représentants de la justice locale le demandent, d'informateurs, mais ne doivent prendre en aucun cas dans l'interrogatoire des inculpés ou des témoins la moindre initiative⁷⁷⁴ ».

Le commissaire Borel est ainsi renvoyé en Suisse et le commissaire Barthelet entame un périple qui le mène à Vienne, Budapest Danzig et Berlin, dans les derniers jours de l'année 1934. Aucun commissaire n'est envoyé en Italie. Cette dernière, en refusant d'extrader Pavelitch et Kvaternik, ferme la porte à toute coopération avec les autorités françaises.

Les enquêtes de Barthelet à l'étranger tout au long des mois de novembre et décembre 1934, en pleine crise européenne, se déroulent selon un rituel invariable. Il est en mission officielle et doit donc se trouver accrédité auprès des autorités des États auxquels il rend visite. Pour ce faire, il se présente tout d'abord auprès du représentant diplomatique français, qui fait procéder à son accréditation et l'introduit auprès des autorités de police et de justice de ces États. Afin de rendre son action efficace, Barthelet amène avec lui une série de questionnaires établis grâce aux éléments déjà recueillis par l'enquête en France et qui concernent les complices de l'attentat et les membres de l'Oustacha croate, notamment Pavelitch, Kvaternik et Perchetz. Ces questionnaires doivent permettre d'affiner la connaissance que la justice française peut avoir des responsabilités pénales à dégager dans

⁷⁷² AN BB18 6475, Lettre du procureur général près la cour d'appel d'Aix en Provence à M. le garde des Sceaux, 7 novembre 1934.

⁷⁷³ AN BB18 6475, Note du ministère de la Justice pour la direction de la Sûreté nationale, 27 novembre 1934.

⁷⁷⁴ *Ibid.*

l'affaire, autant qu'à combler les « trous » dans la documentation accumulée. De ce fait, Barthelet n'est pas cantonné à un rôle de transmission de requêtes de la justice française, mais enrichit et étoffe la documentation qui servira de base aux incriminations des complices du régicide. Dans sa tâche, Barthelet est aidé par Vladeta Militchevitch qui l'accompagne à Vienne et Berlin, mais qui n'a pas eu l'autorisation de l'assister à Budapest suite au refus des autorités hongroises.

Pour saisir les difficultés de la mission de Barthelet, il faut revenir tout d'abord sur l'exemple optimal de coopération illustré par la mission du commissaire Borel en Suisse à la fin du mois de novembre 1934. Il est pour l'occasion assisté du délégué de Simonovitch, qu'il présente au procureur fédéral de Berne, avec qui il avait eu à faire lors de sa précédente enquête, dont celle alors effectuée est le prolongement direct. L'inspecteur Borel décrit ainsi l'esprit dans lequel se déroule la coopération avec les autorités suisses :

L'examen des documents⁷⁷⁵ par M. Simonovitch ayant révélé qu'ils pouvaient offrir un gros intérêt pour l'instruction en cours, j'ai demandé à M. le procureur fédéral s'il verrait un inconvénient à ce qu'ils fussent transmis à M. le juge d'instruction de Marseille, si celui-ci en réclamait la communication par l'envoi d'une commission rogatoire⁷⁷⁶. M. le procureur accepta ma proposition et poussa l'amabilité à autoriser M. Simonovitch à faire photographier tous les documents susceptibles de l'intéresser.

Quarante lettres ou autres documents furent photographiés en double exemplaire par les services de police de Berne, et les copies furent remises à M. Simonovitch qui les emporta à Belgrade aux fins de traduction en langue française, pour être donné ultérieurement à M. le juge d'instruction de Marseille.

Les originaux seront expédiés à Marseille dès qu'une commission rogatoire parviendra au parquet fédéral de Berne.

On le voit, tous les niveaux de coopération de l'enquête jouent à plein, même en l'absence de régularité immédiate de la procédure judiciaire. Le pragmatisme des autorités suisses est ici un marqueur fort de la coopération entre les deux États, de plus renforcée par l'obligeance apparente faite à la Yougoslavie. Il en va tout autrement pour la mission de Barthelet. Sans entrer dans le détail de tous ses déplacements et découvertes, nous pouvons nous attarder sur son passage dans deux États, l'Autriche et la Hongrie, qui illustre le mieux, à notre sens, les enjeux de la coopération policière réelle.

L'un des buts de la mission de Barthelet à Vienne est de nourrir l'instruction de la demande d'extradition formulée par les autorités françaises à l'encontre d'Ivan Percevitich, signalé à de multiples reprises par la légation royale de Yougoslavie à Paris, et mentionné lors

⁷⁷⁵ Il s'agit des documents saisis par la police suisse dans une poste restante louée à Lugano par un sujet croate, Anton Zidar, et qui servait de canal de communication aux émigrés croates de passage en Suisse, et sur laquelle Borel avait enquêté au mois d'octobre.

⁷⁷⁶ Les commissions rogatoires émises par le juge Ducup de Saint Paul ne concernent en effet que les inculpés, dont Anton Zidar ne faisait pas partie.

des interrogatoires des suspects comme étant un ancien lieutenant-colonel de l'armée austro-hongroise, qui aurait entraîné au camp de Janka-Puszta, en Hongrie, les terroristes croates entre 1931 et septembre 1934, au moment de la dissolution du camp par les autorités hongroises.

À la demande des autorités françaises, il avait été arrêté par la police autrichienne, et la France comptait demander son extradition. À Vienne, Barthelet n'obtient vraisemblablement guère plus que ce que la commission rogatoire qu'il « accompagne » lui permet de recevoir : des photographies de complices de Percevitch⁷⁷⁷, un « extrait des dossiers de la direction de la police fédérale à Vienne concernant les agissements d'autres militants, nationaux-croates, signalés comme ayant été en rapport avec les auteurs, coauteurs ou complices de l'attentat⁷⁷⁸ » ainsi que les procès-verbaux de ses interrogatoires par la police autrichienne, auxquels il ne peut assister — bien qu'il parle allemand — et durant lesquels Percevitch affirme qu'il n'a « aucun rôle influent au sein du mouvement croate » et qu'il est « complètement étranger à l'attentat de Marseille⁷⁷⁹ ». Quelques jours plus tard, l'Autriche refuse officiellement la demande d'extradition de Percevitch présentée par les autorités françaises. Cependant, d'après une note du 2^e Bureau SR/SCR de l'EMA, Percevitch est un « légitimiste tout dévoué à la restauration de Habsbourg » dont l'arrestation et l'emprisonnement auraient été en fait une diversion dans la tentative de le blanchir totalement des accusations qui seraient portées contre lui. La note de renseignement en question peut conclure que « c'est ainsi que le 8 novembre, le fameux ex-général de l'armée austro-hongroise Sankotitch se serait rendu au domicile de son ami Percevitch et aurait emporté pour les mettre en lieu sûr tous les papiers pouvant compromettre celui-ci avec l'accord tacite du gouvernement de Vienne⁷⁸⁰ ». Le peu d'empressement des autorités autrichiennes à assister Barthelet serait ainsi proportionnel à leur degré d'implication dans l'affaire, et au soutien qu'elles ont pu apporter à Percevitch. L'ambassadeur de France en Autriche adresse d'ailleurs une récrimination officielle aux autorités de Vienne à ce sujet⁷⁸¹. Grâce à cette intervention auprès du chancelier autrichien Schuschnigg, Barthelet commence à recevoir « d'intéressantes indications », tout en n'échappant pas à l'impression que la police autrichienne ménage Percevitch. Il ne peut toutefois qu'arriver à la conclusion que ce dernier n'était « qu'un agent de liaison et éventuellement de transmission, gravement compromis, il est vrai, par la

⁷⁷⁷ AN F7 15927¹, Rapports du commissaire Barthelet en Hongrie des 26 et 27 novembre 1934.

⁷⁷⁸ AN F7 15927¹, Rapport du commissaire Barthelet en Hongrie, 22 novembre 1934.

⁷⁷⁹ AN F7 15927¹, Rapport du commissaire Barthelet en Hongrie, 20 novembre 1934.

⁷⁸⁰ AN F7 15926¹, Note de renseignement n°7768 du 2^e Bureau SR/SCR de l'EMA, 9 novembre 1934 / « Au sujet de l'attentat de Marseille et du lieutenant-colonel austro-hongrois PERTCHEVITCH ».

⁷⁸¹ MAE Z Yougoslavie 137, Télégramme de Vienne, 23 novembre 1934.

personnalité de certains de ses correspondants dont il ne paraît pas qu'il ait pu ignorer l'activité⁷⁸² ».

À Budapest, le refus de coopération des autorités hongroises est complet. Le contexte de la mission de Barthelet est relaté dans les semaines qui suivent l'attentat par le chargé d'affaires de France, Beauverger :

[...] L'attitude de la Hongrie me paraît dans une certaine mesure comparable à celle d'un homme qui, apprenant le meurtre d'un voisin avec lequel il a eu de fréquents démêlés en public, s'empresse de s'associer de la façon la plus directe au deuil général ; ensuite, devant la découverte de certains indices susceptibles de le mettre en cause et qu'il semble avoir d'abord cherché à dissimuler, proteste en toute hâte et avec la plus grande énergie de son innocence ; enfin, la suspicion se manifestant publiquement, il s'indigne et attaque à son tour ceux qu'il traite de calomniateurs⁷⁸³.

Dès son arrivée, Barthelet rapporte être suivi dans tous ses faits et gestes par ce qu'il soupçonne être la police secrète hongroise. Sa première rencontre avec le directeur de la police politique de Budapest, Hettenyi, est glaciale :

M. Hettenyi m'a fait ressortir, en langue allemande, qu'il m'interdisait formellement de procéder personnellement ou de faire procéder par des personnes étrangères à la police hongroise à des vérifications au sujet de cette affaire, tant à Budapest que dans toute la Hongrie, dans un but de respect de la souveraineté nationale. Il a ajouté que c'est uniquement sous cette condition que je n'aurais pas d'« ennuis » à Budapest et j'étais assuré de la collaboration de ses services⁷⁸⁴.

Si le directeur de la police assure être satisfait de la présence de Barthelet afin de prouver l'absence de responsabilités de la Hongrie, de multiples manœuvres dilatoires sont employées afin qu'il ne fût pas répondu ni fourni de renseignements au policier français, notamment au sujet du camp d'entraînement de Janka Pusztá. De fait, Barthelet n'a presque plus accès à Hettenyi, auquel il ne peut qu'exprimer « un certain mécontentement de voir le peu d'empressement déployé jusqu'à présent par ses services, dans l'enquête relative à l'attentat de Marseille⁷⁸⁵ ». Il note par ailleurs que « la police hongroise semble s'être trop attachée, jusqu'à présent, à commenter des renseignements d'ordre secondaire, figurant dans les notes antérieures, et même à en discuter l'opportunité, tout en paraissant vouloir passer sous silence les informations intéressant la Hongrie et se rattachant à l'attentat de

⁷⁸² MAE Z Yougoslavie 127, Lettre de la légation de France en Autriche pour le ministère des Affaires étrangères, 26 novembre 1934.

⁷⁸³ MAE Z Yougoslavie 135, Rapport « confidentiel » du chargé d'affaires de France en Hongrie pour Gaston Doumergue, président du Conseil, 14 octobre 1934.

⁷⁸⁴ AN F7 15927¹, Rapport du commissaire Barthelet en Hongrie, 29 novembre 1934.

⁷⁸⁵ AN F7 15927¹, Rapport du commissaire Barthelet en Hongrie, 6 décembre 1934.

Marseille⁷⁸⁶ ». La mission de Barthelet s'affirme clairement comme un échec, les autorités hongroises ayant, dès la fin du mois de novembre, clos l'enquête sur la possible implication des milieux yougoslaves de Budapest en lien avec les autorités locales.

À la fin de l'année 1934, les deux versants de l'enquête autour de l'attentat de Marseille sont achevés, en vue d'un procès d'assises qui doit se tenir à Aix-en-Provence au début du printemps 1935⁷⁸⁷. Mais l'action policière française n'est qu'un aspect de la coopération que la France tente d'instaurer au lendemain du 9 octobre. Avec les demandes d'extradition de Pavelitch et Kvaternik, les deux chefs croates, un autre tableau s'ouvre, aussi complexe, et qui constitue le cœur de la coopération antiterroriste.

2) Les enjeux juridiques, politiques et diplomatiques de l'extradition des suspects

a. La demande d'extradition de Pavelitch et Kvaternik

Au cours de l'enquête, la France est à la fois partie requérante et partie requise de demandes d'extraditions. Le déploiement d'une argumentation à la fois politique et juridique pour motiver ces demandes agit comme le révélateur des possibilités de la coopération judiciaire extraditionnelle de l'époque. Il marque également une évolution décisive de l'analyse doctrinale de la France au sujet de ce qui relève de la criminalité politique.

Trois demandes d'extradition sont formulées par la France durant l'enquête. Deux à destination des autorités italiennes, qui concernent Ante Pavelitch, chef de l'organisation terroriste croate et Eugène Kvaternik, son second et donneur d'ordres aux conjurés de Marseille. La troisième demande, formulée aux autorités autrichiennes, concerne Ivan Percevitich, ancien officier de l'armée austro-hongroise, qui aurait été instructeur au camp d'entraînement terroriste hongrois de Janka Pusztá. Dans les trois cas, une fin de non-recevoir est opposée aux autorités françaises.

Quelques jours déjà avant la décision prise par la cour d'appel de Turin, compétente pour statuer sur la demande des autorités françaises, ces dernières n'étaient guère confiantes sur son issue. De ce fait, le refus des autorités italiennes d'extrader Pavelitch et Kvaternik a été interprété par les contemporains, interprétation relayée d'ailleurs par une partie de l'historiographie, comme la victoire de Raison d'État italienne ou bien encore le résultat

⁷⁸⁶ AN F7 15927¹, Rapport du commissaire Barthelet en Hongrie, 8 décembre 1934.

⁷⁸⁷ Frédéric Monier, « Défendre des « terroristes » dans la France de 1935. L'avocat des « oustachis croates », *Le Mouvement Social*, 2012, vol. 240, n° 3, p. 105-120.

d'arrangements entre Laval et Mussolini, le premier souhaitant préserver la possibilité d'une alliance franco-italienne amorcée par son prédécesseur⁷⁸⁸. L'historien Bennett Kovrig mentionne par ailleurs le fait qu'Alexis Léger, secrétaire général du Quai d'Orsay, aurait, en privé, exprimé l'espoir que l'extradition fût refusée, car, si Pavelitch était remis, « il ferait certainement des révélations qui mettraient à bas toute occasion de détente italo-yougoslave⁷⁸⁹ ». Si l'attitude attribuée à Léger paraît cohérente avec les enjeux diplomatiques à l'œuvre, il n'en demeure pas moins qu'officiellement, Léger fait tout pour obtenir l'extradition des deux Croates. En effet, il adresse une missive au ministère de la Justice afin de ne pas en rester aux refus des autorités italiennes :

Pour essayer d'atténuer dans la mesure possible l'effet de ce refus, j'ai l'intention de dénoncer les faits délictueux dont les deux individus en question se seraient rendus coupables, et de demander au gouvernement de Rome de les poursuivre lui-même devant la Justice italienne. Il serait nécessaire pour cela que l'enquête ouverte à Marseille pût révéler contre Pavelitch et Kvaternik des inculpations de complicité suffisamment directe pour conserver à l'accusation portée contre eux son caractère de droit commun. Je crois d'ailleurs que le gouvernement italien ne serait pas hostile à cette procédure⁷⁹⁰.

L'arrêt de la cour d'appel de Turin rappelle dans ses considérants l'obstacle posé à l'extradition par les articles 2 et 3 du traité franco-italien qui empêche l'extradition des criminels politiques avant de conclure :

Que le meurtre du roi Alexandre de Yougoslavie (commis à Marseille le 9 octobre 1934) ayant été déterminé par des motifs politiques et heurtant l'intérêt politique de l'État yougoslave, constitue un crime politique au sens de l'art. 8, 2^e alinéa du Code pénal italien ;
Que le crime de meurtre sur la personne de M. Barthou, ministre des Affaires étrangères de la République française est politique, pour un motif identique ;
Que d'après ledit article 8, dernière partie, du Code pénal italien, le crime de droit commun déterminé en partie par des motifs politiques est aussi considéré comme politique et que par conséquent les autres crimes commis ou tentés, à la même occasion, sur la personne du général Georges et des autres victimes, doivent être considérés comme étant de nature politique,
Que, par conséquent, l'extradition demandée ne peut être accordée⁷⁹¹.

⁷⁸⁸ Péter Kovács, « Le grand précédent : la Société des Nations et son action après l'attentat contre Alexandre, roi de Yougoslavie », *European Integration Studies*, 2002, n° 1, pp. 30-40.

⁷⁸⁹ Bennett Kovrig, « Mediation by obfuscation : the resolution of the Marseille crisis, October 1934 to May 1935 », *The Historical Journal*, 1976, vol. 19, n° 1, p. 201.

⁷⁹⁰ AN BB18 6474, Lettre du ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux) pour le ministère de la Justice (direction criminelle, 1^{er} Bureau), 27 novembre 1934. En effet, Mussolini, lors d'un entretien préliminaire à une future rencontre avec Laval, s'était montré ouvert à la possibilité pour la justice italienne de poursuivre elle-même les deux croates si l'extradition venait à être refusée par la cour d'appel de Turin, à condition que les autorités françaises fournissent des « éléments suffisants de preuve » (voir MAE CE 126, Télégramme de Rome, 20 novembre 1934).

⁷⁹¹ AN BB18 6474, Arrêt de la cour d'appel de Turin relatif à la demande d'extradition d'Ante Pavelitch et Eugène Kvaternik présentée par les autorités françaises.

Pour comprendre la portée de cet arrêt, il faut revenir sur le débat doctrinal qui agite l'autorité judiciaire, mais aussi au texte même du traité franco-italien d'extradition. Dans une note explicative pour le garde des Sceaux, le président de la cour d'appel d'Aix, reprenant les conclusions du juge d'instruction Ducup de Saint Paul, conclut de l'examen minutieux de l'affaire qu'« il n'est pas douteux [...] que nous nous trouvions bien en présence d'un crime de droit commun devant entraîner l'extradition des inculpés⁷⁹² ». Cette conclusion, et les arguments pour y parvenir, que nous allons expliciter, sont à l'opposé des conceptions défendues par les autorités françaises au moment de la gestion judiciaire de l'affaire Granotti au tournant du siècle.

La position adoptée par les autorités françaises au moment de l'assassinat d'Humbert I^{er} avait consisté à qualifier le crime de Bresci de politique, entraînant le refus d'exécuter les commissions rogatoires transmises par l'autorité judiciaire italienne. Cependant, une voix discordante, celle du jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères, Louis Renault, avait révélé les contradictions au sein de l'appareil d'État sur la qualification du crime. Renault, en effet, avait affirmé dans une note du 7 septembre 1900 que : « l'assassinat du Roi Humbert par Bresci ne constitue pas un crime politique dans le sens où on entend l'expression dans les traités d'extradition. Il renferme tous les éléments d'un crime de droit commun et la circonstance que la victime est un souverain ne fait pas disparaître ces éléments⁷⁹³ ». Le même ordre de justification sert aux autorités françaises à qualifier le crime de Marseille de crime de droit commun : « Les motifs politiques qui ont déterminé le meurtrier à agir sont impuissants à changer la nature du fait qui demeure un crime de droit commun quels que puissent être les mobiles qui ont armé le bras du coupable⁷⁹⁴ » rappelle le président de la cour d'appel d'Aix au garde des Sceaux dans la note précédemment évoquée.

Cette évolution n'est pas soudaine. La tension presque contradictoire entre les deux conceptions, l'une à usage interne et qui concerne l'évolution de la jurisprudence, l'autre regardant la pratique extraditionnelle, a toujours été présente. Leur opposition avait pu être incarnée, nous l'avons vu, par deux administrations, en l'occurrence la Justice et les Affaires étrangères. Ainsi, le geste de l'assassin de Sadi Carnot, Santo Iernonimo Caserio, n'avait pas été qualifié de crime politique en 1894, tout comme, dans un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 20 août 1932, la qualification politique avait été refusée au crime de

⁷⁹² An BB18 6474, Lettre du président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence (direction criminelle) pour le garde des Sceaux, 16 novembre 1934.

⁷⁹³ MAE Contentieux 486, Note de Louis Renault, jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères, 7 septembre 1900.

⁷⁹⁴ AN BB18 6474, Lettre du président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence pour le garde des Sceaux, 16 novembre 1934.

Gorguloff, assassin du président de la République Paul Doumer⁷⁹⁵. En revanche, le geste de Granotti avait, lui, été qualifié de politique. Mais avec l'attentat de Marseille, c'est bien à une évolution de la doctrine extraditionnelle à laquelle nous assistons, alors que la jurisprudence semble rester constante.

À cette évolution doctrinale répond aussi une évolution dans la manière d'interpréter les évolutions du droit international, en l'occurrence la présence de plus en plus fréquente d'une « clause belge » dans les traités d'extradition depuis le milieu du XIX^e siècle. En effet, comme l'affaire Granotti l'avait montré, le refus de la France d'accéder aux demandes italiennes s'était basé non seulement sur le caractère politique du régicide, mais aussi, corollairement, sur l'impossibilité qui lui en était faite par l'absence d'une « clause belge » dans le traité franco-italien de satisfaire à l'exécution des commissions rogatoires. Les autorités françaises s'étaient alors fondées sur une interprétation restrictive de la lettre du traité, quand bien même l'objet de la renégociation avait bien été l'insertion d'une « clause attentat » qui eût permis l'extradition. La France avait pris acte des évolutions du droit des traités, de l'évolution doctrinale défendue par l'Association internationale de droit pénal, mais avait refusé une interprétation large des silences du traité. En 1934, l'autorité judiciaire apparaît défendre une position inverse.

Rappelant l'absence de « clause belge » dans le traité franco-italien d'extradition, le président de la cour d'appel d'Aix argue qu'« il ne semble pas qu'il y ait lieu de conclure du silence de ce traité que l'intention des gouvernements contractants ait été de n'attribuer jamais le caractère de droit commun à l'assassinat ou au meurtre d'un souverain. Il semble au contraire que les gouvernements ont simplement entendu réserver leur liberté d'appréciation sur cette question⁷⁹⁶ ». Ainsi, l'existence depuis presque un siècle de ces dispositions dans les traités d'extradition devrait faire force dans les considérations de qualification du crime. L'assimilation au droit commun des attentats contre les souverains et chefs d'État devrait donc avoir acquis une autonomie assez forte pour ne plus avoir besoin de faire l'objet d'une clause spécifique dans les traités d'extradition, pour être considérée comme opérante. Cependant, l'arrêt de la cour d'appel de Turin, en déterminant le caractère politique de l'attentat contre Alexandre de Yougoslavie, semble au moins faire implicitement référence à

⁷⁹⁵ Cet arrêt énonce notamment qu'« attendu que par la déclaration du jury, Gorguloff a été reconnu coupable d'avoir, volontairement et avec préméditation, donné la mort à “Monsieur X... (Paul), président de la République française” » ;

Attendu qu'il est soutenu que le caractère politique des faits déclarés constants par le jury ressortant à la fois des déclarations de Gorguloff, rapportées dans l'acte d'accusation, et des termes mêmes de la déclaration du jury, la peine de mort n'avait pu être prononcée qu'en violation des articles 5 de la constitution de 1848 et 1er de la loi du 8 juin 1850 ;

Mais attendu que l'article 5 de la constitution susvisée ne profite qu'aux crimes exclusivement politiques et non à l'assassinat qui, par sa nature et quels qu'en aient été les mobiles, constitue un crime de droit commun [...] ».

⁷⁹⁶ AN BB18 6474, Lettre du président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence pour le garde des Sceaux, 16 novembre 1934.

l'absence d'une clause dans le traité d'extradition qui eût permis la dépolitisation de l'acte et autorisé l'extradition.

Mais l'argumentation juridique du président de la cour d'appel d'Aix, relayant celle du juge d'instruction de Marseille, n'est qu'une des données de la difficile équation en jeu, et ne saurait complètement marquer une inversion des pratiques. La qualification de droit commun de l'attentat de Marseille n'est pas seulement une analyse à froid qui tenterait de deviner le raisonnement juridique de la justice italienne, encore doit-elle être acceptée par les autorités italiennes. De fait, la position défendue par le ministère de la Justice vis-à-vis de cette interprétation défendue par le président de la cour d'appel d'Aix est d'une certaine prudence, car l'affirmation du caractère de droit commun de l'attentat de Marseille est bien un renversement, certes « préparé », mais bien réel, des positions défendues jusqu'alors par la France. Une note de la chancellerie faisant état de l'avancée de la procédure et des observations à donner par la France précise que :

Le Parquet général tranche peut-être d'une façon trop absolue un conflit de doctrine qui met aux prises de nombreux auteurs, les uns étendant la notion de l'infraction politique, les autres la restreignant. Les arguments utilisés par le Procureur général se rattachent à la thèse restrictive, et sont par conséquent susceptibles d'être critiqués par les partisans de la thèse adverse. Dans ces conditions, on peut se demander si la Chancellerie doit faire état du rapport du Parquet général pour justifier, comme le désire M. le ministre des Affaires étrangères, le caractère de droit commun qui s'attache aux infractions motivant notre requête d'extradition au gouvernement italien⁷⁹⁷.

Il s'agit en effet de préserver la marge d'appréciation de la France dans la qualification précise des faits, toute évolution de la considération de ce qui relève de la criminalité politique et de la criminalité de droit commun pouvant créer un précédent qui pourrait engager le gouvernement français. D'autant que ce dernier, en ayant refusé l'extradition de militants antifascistes dans les années 20 au nom du caractère politique de leurs actes, avait fait, rappelle la note de la direction criminelle, « une appréciation extrêmement large de la notion d'infraction politique⁷⁹⁸ ». Par conséquent, la considération exclusive des crimes reprochés à Pavelitch et Kvaternik comme relevant du droit commun pose problème. La chancellerie propose que ne soit transmise aux autorités italiennes que la note préparée par le juge d'instruction de Marseille faisant la synthèse des événements en cause, sans mention aucune de la qualification du crime. Cependant, si l'autorité politique devait choisir de motiver le caractère de droit commun des faits reprochés aux deux Croates, la chancellerie précise alors que trois considérations pourraient être invoquées : les deux premières renvoient

⁷⁹⁷ AN BB18 6474, Note de la direction criminelle du ministère de la Justice (3^e Bureau), 22 novembre 1934.

⁷⁹⁸ *Ibid.*

aux appréhensions « subjectives » et « objectives » du crime, la troisième se présente comme un compromis entre les deux premières approches :

Il consiste à soutenir que les mobiles politiques du criminel ne sont pas suffisants en soi pour décider qu'il y a infraction politique ; il faut en outre que l'acte délictueux ait un rapport étroit et direct avec le but politique visé : c'est la thèse du caractère politique prédominant de l'infraction. Ce système, qui différencie les diverses situations criminelles d'après les circonstances de fait, pourrait permettre de soutenir avec succès que l'attentat de Marseille, où des personnes étrangères à la politique yougoslave ont été assassinées, est bien une infraction de droit commun n'ayant aucun rapport étroit et direct avec un changement constitutionnel de l'État yougoslave⁷⁹⁹.

C'est d'ailleurs cette orientation qui est favorisée par le ministère de la Justice dans les observations qu'il transmet au ministère des Affaires étrangères, aux fins d'information des autorités italiennes : « le crime de Marseille ne me paraît pas pouvoir être considéré comme un crime politique, puisque des personnes étrangères à la politique yougoslave ont été assassinées et que d'ailleurs, il n'avait aucun rapport étroit et direct avec un changement du régime constitutionnel de l'État yougoslave⁸⁰⁰ ». Le caractère purement juridique du raisonnement semble cependant « oublier » quels sont les buts réels de l'organisation croate, et plus encore, que le roi de Yougoslavie, sa cible désignée, est bien mort, et que l'attentat en cela est une réussite complète.

En dépolitisant absolument l'acte dont Pavelitch et Kvaternik se sont rendus complices en le commanditant, les autorités françaises entendent passer outre l'absence d'une clause attentat dans le traité d'extradition, mais bénéficier de son imprégnation dans le champ du droit international. Les arguments français, en visant la remise de Pavelitch et Kvaternik, veulent faire le jeu de la coopération. Il n'en demeure pas moins que le refus italien est fondé juridiquement, au moins en regard du droit international, celui du traité d'extradition de 1870. Cependant, le respect du droit est une chose, l'interprétation donnée au refus de l'extradition en est une autre. Les Yougoslaves ne peuvent interpréter ce double refus que comme un aveu de culpabilité. Il paraît évident que les autorités fascistes ne peuvent que s'accommoder de l'issue de la demande française, et elles avaient pu montrer lors de la visite du commissaire Royère l'obstruction qu'elles entendaient pratiquer vis-à-vis de tout élément qui viendrait conforter la thèse de leur implication dans l'attentat de Marseille. Le conseiller de l'ambassade d'Italie à Londres lui-même, passant pour proche de l'entourage de Mussolini, indique dans une conversation franche avec l'ambassadeur français que « si mon gouvernement accordait l'extradition, cet homme [Pavelitch] tiendrait les propos les plus

⁷⁹⁹ *Ibid.*

⁸⁰⁰ AN BB18 6474, Lettre de la direction criminelle du ministère de la Justice pour la sous-direction du contentieux du ministère des Affaires étrangères, 27 novembre 1934.

graves et nous nous trouverions exposés à de très graves complications⁸⁰¹ ». La coopération judiciaire internationale est présentement prisonnière des représentations qui y sont attachées, et, si l'hypothèse d'une manipulation de la justice par les autorités fascistes nous paraît peu vraisemblable au regard des possibilités de refus qu'offraient le droit, leur soulagement face à ce même refus, ne peut être, lui, que bien réel. Cela étant, le refus italien n'est qu'un aspect de la question. Les argumentaires juridiques construits par le président de la cour d'appel d'Aix autant que celui, plus modéré, du ministère de la Justice, traduisent cependant autant une évolution de la doctrine extraditionnelle que la persistance des interrogations quasi existentielles qui tiennent à la qualification juridique du crime considéré, et qui se trouve au cœur de la question même de la coopération contre le terrorisme.

b. L'extradition d'André Artoukovitch, réponse de la France au refus italien ?

Au refus italien d'extrader Ante Pavelitch et Eugène Kvaternik répond l'extradition autorisée par les autorités françaises du Yougoslave de nationalité croate Andreas Artoukovitch. Signalé par les autorités yougoslaves à Antoine Mondanel au lendemain de l'attentat de Marseille, il est appréhendé dans les jours qui suivent à Calais, au débarquement d'un navire en provenance de Grande-Bretagne. L'enquête et les interrogatoires conduits par les policiers français, aidés de Simonovitch et Militchevitch⁸⁰² tendent à montrer qu'Artoukovitch aurait eu pour mission de monter à Londres une cellule terroriste dans le but d'assassiner le roi de Yougoslavie, si l'attentat préparé pour être commis en France – à Marseille ou à Paris – venait à échouer. Les autorités yougoslaves ne demandent pas son extradition pour sa participation supposée et éventuelle à l'attentat de Marseille, mais pour des faits remontant à 1932 et commis en Yougoslavie⁸⁰³.

Comme pour l'extradition de Pavelitch et Kvaternik, les attentes immédiates, et les conséquences d'une acceptation comme d'un refus pourraient avoir de graves conséquences. Dans la note transmettant la demande officielle du gouvernement yougoslave, la sous-direction du contentieux du Quai d'Orsay insiste sur l'« intérêt que présente cette demande en ce qui concerne nos rapports politiques avec la Yougoslavie⁸⁰⁴ ». Plus encore, dans une note explicative de cette demande, le ministère des Affaires étrangères précise que « le refus de

⁸⁰¹ MAE SDN 378, Lettre de l'ambassadeur de France en Angleterre pour Pierre Laval, ministre des Affaires étrangères, 15 novembre 1934.

⁸⁰² Vladeta Militchevitch, *op.cit.*, p. 51.

⁸⁰³ AN BB18 6474, Note de la légation royale de Yougoslavie au ministère des Affaires étrangères, 22 octobre 1934.

⁸⁰⁴ AN BB18 6474, Lettre du ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux) pour le ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces), 9 novembre 1934.

son extradition serait très mal compris et très mal interprété en Serbie⁸⁰⁵ », arguant par ailleurs du fait qu'un refus opposé aux autorités yougoslaves pourrait poser un « grave précédent » dans la demande d'extradition alors en cours de Pavelitch et Kvaternik, les autorités italiennes pouvant prétexter du refus français pour justifier le leur. Par ailleurs, l'ambassadeur de France à Belgrade, Émile Naggiar, se fait l'écho d'une perte d'influence qu'aurait à subir la France si l'extradition d'Artoukovitch était refusée⁸⁰⁶.

Les autorités françaises décident finalement d'autoriser l'extradition d'Artoukovitch. Selon les termes de la loi du 10 mars 1927 réglant l'extradition en France, c'est à la chambre des mises en accusation de la cour d'appel où l'individu en question a été appréhendé de rendre un avis favorable ou non sur l'extradition requise, un avis défavorable liant le gouvernement français⁸⁰⁷. Dans le cas présent, tout est fait par la Yougoslavie, avec l'assentiment des autorités françaises, pour que l'extradition soit autorisée, et pour que ses effets politiques bénéfiques puissent se faire sentir. Comme le précise une note explicative des Affaires étrangères : « le gouvernement yougoslave écartant de lui-même dans sa demande d'extradition les faits politiques dont Artoukovitch est accusé en Serbie, ne la motive que par des crimes ou des délits de droit commun », permettant une extradition « sans difficultés juridiques⁸⁰⁸ ». La réalité de l'affaire est plus nuancée, comme le laisse entendre une note du ministère de la Justice rédigée après l'avis de la chambre des mises en accusation autorisant l'extradition d'Artoukovitch. En effet, les faits qui lui sont reprochés ne sont pas en rapport direct avec l'attentat de Marseille, mais avec des affaires de terrorisme ayant secoué la Yougoslavie en 1932 : « organisation d'une société dite "ustasi" dans le but de perpétrer des actes terroristes » et « transport d'armes et de munitions et explosifs de l'étranger dans la Liko et leur distribution aux affiliés dans le but d'exécuter les actes terroristes projetés⁸⁰⁹ ». Ces crimes, par ailleurs, relèvent du droit commun dans le Code pénal français, comme en Yougoslavie. Mais pour les autorités françaises, « la qualification donnée par les autorités judiciaires yougoslaves aux faits qui motivent la demande d'extradition⁸¹⁰ en faisait surtout ressortir le mobile politique⁸¹¹ ». Mais en accord avec la doctrine affirmée concernant les demandes d'extradition de Pavelitch et Kvaternik, les faits reprochés à Artoukovitch ne sont pas qualifiés comme politiques : « Les faits matériels de complicité retenus à la charge d'Artoukovitch dont des infractions de droit commun punissables dans les législations des

⁸⁰⁵ AN BB18 6474, Lettre du ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux) pour le ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces), non datée.

⁸⁰⁶ MAE CE 129, Télégramme de Belgrade, 20 novembre 1934.

⁸⁰⁷ Loi du 10 mars 1927, *Journal officiel de la République française (JORF)*, 11 mars 1927. Cf. Annexe IV.

⁸⁰⁸ AN BB18 6474, Lettre du ministère des Affaires étrangères (sous-direction du contentieux) pour le ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces), non datée.

⁸⁰⁹ *Ibid.*

⁸¹⁰ À savoir : tentative de destruction par explosifs du monument du roi Pierre le 6 juin 1932, une attaque à la bombe contre un poste de gendarmerie en septembre 1932 et une tentative d'assassinat d'un sous-préfet.

⁸¹¹ AN BB18 6474, Note du ministère de la Justice, 30 novembre 1934.

États requis et requérants. Peu importe qu'ils aient eu un mobile politique⁸¹² ». De ce fait, la conception restreinte de ce qui constitue la criminalité politique permet l'entente judiciaire entre le gouvernement français et yougoslave, là où elle avait été un obstacle dans les relations judiciaires entre la France et l'Italie. Tout semble avoir été fait par les autorités yougoslaves pour que la demande d'extradition d'Artoukovitch ne soit pas rejetée.

B) La crise internationale née de l'attentat de Marseille et l'irruption du terrorisme à la SDN

Si l'enquête et l'information judiciaire engagées dans les instants qui suivent l'attentat du 9 octobre 1934 procèdent de logiques qui leur sont propres, elles se déroulent dans un environnement international particulièrement chargé : le spectre de Sarajevo est convoqué, tant par les responsables politiques que la presse⁸¹³. Mais il ne s'agit pas là d'une nouveauté. Déjà dans les années 20, le spectre d'un conflit généralisé dans l'Europe balkanique, dû aux affaires terroristes, n'était jamais loin. Il avait ressurgi plus récemment encore, à l'occasion de l'attentat qui avait visé le roi Alexandre en visite officielle à Zagreb en décembre 1933⁸¹⁴. Toutefois l'attentat de Marseille ne fait pas naître de conflictualités nouvelles, mais réactive et met en exergue de manière paroxystique les tensions latentes, tout en révélant une fois pour toutes l'importance du terrorisme comme facteur à part entière des relations internationales de l'époque, ainsi que comme instrument des politiques étrangères de certains États au premier rang desquels l'Italie.

Cet attentat s'inscrit en outre dans l'histoire réactivée d'un terrorisme visant les chefs d'État et de gouvernement Gaston Doumergue, président de la République française assassiné par le russe blanc, déclaré fou, Gorguloff⁸¹⁵, le chancelier autrichien Dollfuss, assassiné en juillet 1934, sans compter les multiples tentatives d'assassinat dont a été l'objet le roi Alexandre, notamment depuis la proclamation de la dictature en 1929. Le plus retentissant de ces attentats eut lieu à Zagreb en décembre 1933. Il portait la marque de l'Italie, dont les

⁸¹² *Ibid.*

⁸¹³ Frédéric Monier, *art.cit.*, pp. 4 et 8.

⁸¹⁴ MAE SDN 2270, Télégramme de Londres, 13 janvier 1934. En effet, alors que la Yougoslavie voulait confronter directement l'Italie qu'elle jugeait directement responsable de l'attentat, avec, déjà, la complicité au moins passive de la Hongrie, la Grande-Bretagne, hostile à cette entreprise, rappelait le « souvenir sinistre de l'affaire de Sarajevo ».

⁸¹⁵ Sophie Coeuré et Frédéric Monier, « Paul Gorgulov, assassin de Paul Doumer (1932) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2000, vol. 65, n° 1, pp. 35-46. K. Foshko, « The Paul Doumer assassination and the Russian diaspora in interwar France », *French History*, 2009, vol. 23, n° 3, pp. 383-404.

autorités yougoslaves détenaient les preuves de l'implication⁸¹⁶. Toutefois, de tous ces précédents historiques, aucun n'avait pu déboucher sur une crise de l'ampleur de celle qui suit l'attentat du 9 octobre 1934. La séquence qui s'ouvre alors marque une cristallisation des tendances d'une histoire ouverte avec la signature des traités de paix et du redécoupage de l'Europe, et inaugure une dramaturgie nouvelle qui aboutit, quelques semaines après la mort d'Alexandre de Yougoslavie, à la fin de l'année 1934, à la naissance d'un nouveau paradigme de la coopération internationale contre le terrorisme, dont la France se fait l'accoucheur.

1) Une crise diplomatique classique ?

a. Les conséquences internationales du terrorisme international

Le premier temps de la crise diplomatique s'ouvre avec l'attentat et se ferme avec le dépôt d'une plainte yougoslave à la Société des Nations le 29 novembre. La seconde séquence est close par la résolution du Conseil de la SDN du 10 décembre, appelant ses États membres à travailler à réprimer en commun le terrorisme international.

À l'arrivée de Louis Barthou aux Affaires étrangères, la préoccupation principale de la politique étrangère de la France avait été d'une part d'engager un rapprochement avec l'Italie de Mussolini, une rencontre bilatérale étant prévue pour la fin de l'année 1934, et d'autre part de contenir l'Allemagne hitlérienne. Cette dernière entendait remettre en cause le *statu quo* né des traités de paix, en se réarmant au mépris de ses engagements internationaux, et en rompant son isolement diplomatique, favorisé par le système de sécurité collective briandiste, et renforcé par son retrait de la Société des Nations.

Cette politique avait pu se traduire par un soutien, déjà affirmé tout au long des années 20, aux « petits États », notamment ceux de la Petite Entente (Yougoslavie, Roumanie, Tchécoslovaquie). La France pouvait alors se présenter comme « le champion le plus ferme du respect des traités et du droit international matérialisé dans la SDN⁸¹⁷ ». Il fallait donc, à l'orée de l'année 1934, renforcer l'alliance franco-yougoslave, marquée par un traité

⁸¹⁶ MAE SDN 2270, Télégramme de Belgrade, 12 janvier 1934. Naggiar précise: « Pendant mon séjour à Zagreb, les 9 et 10 janvier, le roi et M. Jevtitch m'ont encore parlé de l'Italie et de l'arrestation des trois terroristes. L'enquête se poursuit. Elle démontre après nouveaux aveux et nouvelles vérifications que c'est bien à Borgotaro dans les Apennins, entre Gênes et Parles, et non pas à Trieste, que se trouve le camps où les autorités italiennes entretiennent quelques centaines de Croates recrutés principalement parmi les sans travail de Belgique et des États-Unis et les préparent à l'action terroriste. Tout en reconnaissant que l'instruction n'a pas apporté de preuve écrite, le souverain et son ministre des Affaires étrangères n'en estiment pas moins qu'elle est accablante pour le gouvernement du Duce ».

⁸¹⁷ MAE Y Internationale 9, Note d'Alexis Léger pour Louis Barthou, 12 février 1934 / « La France et l'Europe ».

d'assistance en 1927. En effet, le royaume d'Alexandre, qui se trouvait dans une période de turbulences, avait la tentation d'un rapprochement avec l'Allemagne. Il fallait également nouer d'autres alliances, et tenter un rapprochement avec l'Italie, avec qui les relations allaient en s'améliorant « au moins sur le plan officiel⁸¹⁸ », malgré le contentieux existant entre les deux États depuis la fin de la Grande Guerre. La visite officielle du roi Alexandre au mois d'octobre devait ainsi sceller le rapprochement entre la France et la Yougoslavie, opéré tout au long de l'année 1934, et symbolisé par la visite officielle de Louis Barthou à Belgrade à l'été 1934. Elle devait également ouvrir la voie à un rapprochement italo-yougoslave, seule garantie de paix dans l'Europe balkanique. L'attentat de Marseille vient chambouler tout l'édifice diplomatique construit par Barthou, surtout que les responsabilités qui émergent de l'enquête judiciaire sont très vite comprises pour ce qu'elles sont : un puissant facteur de déstabilisation pouvant entraîner les États européens vers une nouvelle guerre.

Rapidement en effet, le caractère international de l'acte de terrorisme commis contre le roi Alexandre de Yougoslavie ne fait aucun doute. La Yougoslavie, par la voix de son représentant à la SDN, Fotitch, met en cause l'Italie. Le Quai d'Orsay appelle au sang-froid les deux parties, afin que la situation ne dégénère pas. Le 13 octobre, dans un télégramme adressé à Londres et Rome, Alexis Léger, rappelle les paramètres dans lesquels la France opère : il s'agit non seulement d'éviter un conflit ouvert entre la Yougoslavie et l'Italie, mais aussi de préserver ses propres intérêts diplomatiques :

Pour les deux : veuillez examiner d'urgence le moyen de faire sentir au gouvernement italien, dans la forme que vous jugerez la plus opportune et de la manière la plus amicale le souci que nous prenons de tout ce qui pourrait compromettre l'œuvre d'amélioration des relations italo-yougoslaves, élément essentiel du rapprochement franco-italien. Nous ne doutons pas que le gouvernement de Rome veuille prendre soin d'éviter, à l'heure actuelle, toutes difficultés susceptibles de provoquer des polémiques inopportunes ou d'inquiéter le gouvernement et l'opinion yougoslaves. Vous lui représenterez l'effort que nous faisons de notre côté, pour empêcher les dirigeants yougoslaves, de céder, dans une heure aussi émouvante, à des appréhensions qui ne seraient pas justifiées⁸¹⁹.

Par ailleurs, Léger transmet ses instructions à Émile Naggiar d'assurer Belgrade du « souci que nous avons de ménager le sentiment du gouvernement et de la nation yougoslaves dans les circonstances émouvantes [...] », mais aussi rappeler au ministre des Affaires étrangères, Jevtitch, de « l'inopportunité des communications faites à la presse par M. Fotitch, et qui sont de nature à contrarier gravement l'action du cabinet de Belgrade en lui faisant

⁸¹⁸ MAE Y Internationale 9, Note d'Alexis Léger pour Louis Barthou, 12 février 1934 / « La France. L'Italie. Pacte à Quatre ».

⁸¹⁹ MAE SDN 378, Télégramme d'Alexis Léger pour l'ambassadeur de France à Londres et l'ambassadeur de France à Rome, 13 octobre 1934.

perdre le bénéfice de la maîtrise et de la réserve qu'il a su s'imposer pour la meilleure sauvegarde des intérêts supérieurs en jeu⁸²⁰ ».

L'ambassadeur de France à Rome, de Chambrun, relate ainsi qu'il a « fait ressortir avec une aimable insistance la nécessité d'éviter tout ce qui pourrait, en éveillant des inquiétudes à Belgrade, peser tant sur la situation internationale générale que sur la politique heureusement poursuivie depuis quelque temps par la France et l'Italie⁸²¹ ». Toutefois, les milieux officiels yougoslaves, en plus de reprocher à la France l'impréparation manifeste de ses forces de sécurité à la venue du roi Alexandre et d'avoir ignoré les renseignements qu'elle avait pu lui fournir sur une menace potentielle dans les jours précédant l'attentat, décident de passer à l'offensive. La confirmation de l'identité du régicide, terroriste bulgare de l'ORIM, achève de mettre le feu aux poudres. Émile Naggiar, rapporte ainsi que le ministre des Affaires étrangères yougoslave est convaincu de la culpabilité de l'Italie et de la Hongrie, sur le sol desquelles l'attentat de Marseille aurait été préparé, l'évènement montrant à ses yeux que « l'assassinat politique fait partie des méthodes de certains gouvernements⁸²² ». Plus encore, il menace de porter, « à la prochaine occasion opportune tout le dossier de ces organisations terroristes devant la SDN⁸²³ », tout en précisant quelques jours plus tard, que ce recours à la SDN permettrait de maintenir la discussion sur un « plan général⁸²⁴ », comme la Yougoslavie l'avait déjà affirmé dans les années 20 au moment où elle souhaitait porter devant le Conseil son conflit avec la Bulgarie. Pour Jevtitch, il y a tout un « système terroriste » à liquider, qui est une « création artificielle » de certains États. À ce stade, toute politisation de l'enquête et l'établissement des responsabilités internationales de l'attentat que ne manquerait pas d'entraîner l'intervention de la SDN apparaît bien entendu inacceptable pour Paris, cela allant à l'encontre de la politique d'apaisement qu'elle entend promouvoir afin de faire triompher ses intérêts autant que ceux de la paix européenne. Du reste, faire appel à la SDN ne manquerait pas de mettre en lumière la politique intérieure yougoslave envers ses minorités, notamment croate⁸²⁵.

Enfin, le Quai d'Orsay entend garder un œil attentif sur le déroulement de l'enquête, du fait des révélations qu'elle serait à même de faire éclater, et dont les conséquences seraient potentiellement catastrophiques. Ainsi, à mesure que les informations obtenues des suspects parviennent aux Affaires étrangères et que l'implication de l'Italie et de la Hongrie apparaît manifeste, au moins par le soutien qu'elles semblent avoir apporté aux organisations

⁸²⁰ MAE Z Yougoslavie 182, Télégramme pour le ministre de France à Belgrade, 12 octobre 1934.

⁸²¹ MAE CE 126, Télégramme de Rome, 15 octobre 1934.

⁸²² MAE CE 126, Télégramme de Belgrade, 15 octobre 1934.

⁸²³ *Ibid.*

⁸²⁴ MAE CE 126, Télégramme de Belgrade, 19 octobre 1934.

⁸²⁵ La Grande-Bretagne n'est d'ailleurs pas non plus favorable à une saisine de la SDN, qui ne servirait selon elle qu'à mettre en exergue les faiblesses de l'institution (voir MAE Z Yougoslavie 135, Télégramme de Londres, 16 octobre 1934).

terroristes croate et macédonienne, le Quai met en garde la police française sur le caractère tout à fait particulier de l'information judiciaire en cours, sur ses répercussions potentielles. Dès le 14 octobre, alors que l'enquête n'est encore menée qu'en France et dans l'optique de sa probable internationalisation, René Bargeton, directeur des affaires politiques et commerciales, semble avoir une conscience aiguë de la situation, en remarquant qu'« il est vraisemblable que les autorités italiennes et hongroises ne laisseront dire ou faire que ce qui n'aura pas d'inconvénients pour elle » et qu'il faudrait cependant « prendre son avis au cas où l'enquête s'engagerait sur une voie délicate⁸²⁶ ». De plus, si Gaston Doumergue, président du Conseil, assume les fonctions de ministre des Affaires étrangères jusqu'au 15 octobre, c'est Alexis Léger qui est à la manœuvre en alertant la Sûreté nationale :

Indépendamment en effet, des inconvénients que des informations trop précises peuvent présenter pour les progrès de l'enquête – inconvénients qu'il vous appartient spécialement d'apprécier — j'estime pour ma part qu'en raison des répercussions qu'elles sont susceptibles d'avoir dans l'opinion internationale, les communications faites à la presse doivent être soigneusement pesées et qu'à cet égard un contact étroit et constant doit être maintenu avec mon département⁸²⁷.

À son arrivée au Quai d'Orsay, le 15 octobre, Laval n'entend pas changer, au moins immédiatement, d'attitude, et tout en assurant la Sûreté de son plein concours dans la gestion policière et judiciaire de l'affaire, il réitère les recommandations données la veille par Léger :

Sachant tout l'intérêt que présentent pour l'enquête conduite par votre Département, au sujet de l'attentat de Marseille, les informations d'ordre général concernant l'orientation et les revendications des divers groupements d'agitation politique opérant en Europe centrale, mon Département se tient à votre disposition pour vous fournir toute documentation qui paraît utile à cet égard. Par ailleurs, en raison même des réactions d'ordre international que sont susceptibles de provoquer, au fur et à mesure de l'enquête, les hypothèses émises ou les faits acquis, je vous serais obligé de bien vouloir me tenir confidentiellement, mais très rapidement au courant de l'orientation et du résultat des recherches sur tous les points susceptibles d'engager même de manière indirecte la responsabilité de gouvernements étrangers⁸²⁸.

À cet égard, Laval entend bien poursuivre l'œuvre inachevée de Barthou, notamment le rapprochement franco-italien. Dans un télégramme à l'ambassadeur de France à Rome du 18 octobre, Laval évoque l'équation – impossible ? – que la France doit tenter de résoudre :

⁸²⁶ MAE CE 125, Note de la direction des affaires politiques du ministère des Affaires étrangères pour le ministère de l'Intérieur, 13 novembre 1934. Il s'agit d'une remarque attribuée de manière manuscrite à René Bargeton sur une note évaluant les possibilités de contacts directs entre la police française et ses homologues italienne et hongroise dans la conduite de l'enquête en cours.

⁸²⁷ AN BB18 6473, Lettre du ministre des Affaires étrangères au ministre de l'Intérieur, 14 octobre 1934 (transmise le même jour au garde des Sceaux) / « Assassinat du roi Alexandre I^{er} de Yougoslavie ».

⁸²⁸ AN F7 14754, Réponse du ministre des Affaires étrangères à une requête du ministère de l'Intérieur, 15 octobre 1934.

Dans la pensée du gouvernement français, l'émotion soulevée en Europe par les douloureux événements de Marseille, loin de modifier l'orientation générale de la politique franco-italienne, ne fait qu'accroître la nécessité et l'urgence d'une étroite coopération entre la France et l'Italie pour la sauvegarde de la paix. Mais cette coopération, pour être efficace, implique en fait la poursuite du rapprochement italo-yougoslave en étroite liaison avec le rapprochement franco-italien, et le succès d'une telle entreprise dépend grandement à l'heure actuelle des ménagements qui doivent être pris à l'égard des sentiments publics encore trop profondément troublés⁸²⁹.

b. Les enjeux de la détermination des responsabilités

Mais l'affirmation de la primauté des intérêts franco-italiens est rendue particulièrement difficile par les résultats de l'enquête, par l'implication des oustachis croates, de leurs chefs Pavelitch et Kvaternik, et par extension, du soutien offert depuis le début des années 30 à leur organisation par l'Italie mussolinienne⁸³⁰. D'autant que la Yougoslavie semble disposer au moins depuis l'attentat de Zagreb de décembre 1933 de preuves tangibles de l'action en sous-main de l'Italie fasciste dans les actions terroristes croates contre les intérêts yougoslaves. Par ailleurs, d'après les autorités de Belgrade, l'extradition des deux leaders croates « résume en elle-même tout le problème des relations italo-yougoslaves », un refus d'extradition ne pouvant être interprété que comme un aveu de culpabilité de la part des autorités fascistes⁸³¹. C'est pourquoi l'appel à l'apaisement et à la modération lancé par Laval a pu être interprété par certains auteurs⁸³² comme une volonté de « disculpation » de l'Italie.

En effet, en lieu et place d'une accusation publique de l'Italie, les responsabilités auraient été complètement renversées sur la Hongrie de Gömbös, qui émerge comme un acteur important du complot des terroristes de Marseille, d'autant qu'elle met peu d'empressement à répondre aux demandes d'informations yougoslaves et que l'ambassadeur français note « l'embarras croissant » des autorités de Budapest face à l'évolution de l'enquête⁸³³. À mesure que les responsabilités italiennes deviennent de plus en plus claires dans l'attentat, les accusations de la presse yougoslave, mais aussi de celles des États de la Petite Entente se font de plus en plus vocales contre la Hongrie révisionniste et son soutien supposé aux terroristes croates. La situation s'envenime ainsi rapidement entre la Hongrie et la Yougoslavie. La première accuse la seconde de mener une « campagne de presse vicieuse » contre elle, poursuivant le conflit qui les avait opposées à la SDN au printemps 1934, suite au dépôt d'une requête hongroise contre la Yougoslavie au sujet du traitement réservé à la

⁸²⁹ Documents Diplomatiques Français (DDF) Tome VII, n°488, Télégramme de M. Laval, ministre des Affaires étrangères pour M. de Chambrun, ambassadeur de France à Rome, 18 octobre 1934.

⁸³⁰ Voir James Sadkovich, *Italian Support for Croatian Separatism, 1927-1937*, Londres, Garland, 1987, 485 p.

⁸³¹ MAE CE 127, Télégramme de Belgrade, 26 octobre 1934.

⁸³² Notamment par Bennett Kovrig, *art.cit.*, pp. 197-198.

⁸³³ MAE CE 129, Télégramme de Budapest, 4 novembre 1934.

minorité magyare. Les autorités hongroises, en effet, affirment avoir fait preuve de bonne volonté en dissolvant les camps de Croates sur leur territoire, et en instituant un contrôle frontalier plus strict⁸³⁴, alors que la seconde expulse massivement de son territoire des ressortissants hongrois⁸³⁵.

Cependant, il apparaît que l'implication de la Hongrie plus que de l'Italie est moins due à un prétendu cynisme de Laval, imprégné du désir premier de faire avancer les relations franco-italiennes, accompagné en cela par la volonté des autorités britanniques qui ne souhaitaient pas voir non plus le rôle de l'Italie ressortir en plein jour, qu'à une conscience aiguë qu'impliquer l'Italie mènerait irrémédiablement à la guerre. D'autre part il faut prendre en compte un certain nombre de facteurs externes, sur lesquels la France n'a aucune prise, notamment les communications diplomatiques de la Roumanie et de la Tchécoslovaquie à destination de la Yougoslavie dans le but de « charger » la Hongrie⁸³⁶, ou encore la profondeur du contentieux déjà existant entre la Hongrie et la Yougoslavie.

Que l'Italie doive montrer une attitude modérée face aux accusations yougoslaves, tout en s'abstenant de toute provocation est par ailleurs suggéré par Naggiar, qui voit dans cette question un « problème de nature à affecter de la manière la plus redoutable les rapports entre les deux royaumes voisins et à mettre en danger la paix de l'Europe ». Il ajoute qu'il ne croyait pas que ce problème « puisse être écarté [des] conversations avec Rome et [croyait] même que, dans les circonstances présentes, il doit prendre la première place⁸³⁷ ». Ce sujet, s'il ne prend pas la « première » place, prend une grande importance dans les discussions préliminaires en vue de la venue de Laval à Rome, comme en témoignent les instructions envoyées à de Chambrun⁸³⁸. La question est également très régulièrement évoquée dans les semaines qui suivent l'attentat. La France ne fait pas tant passer ses intérêts diplomatiques propres avant ceux de la Yougoslavie qu'elle ne cherche à lier dans un même ensemble les deux problématiques, avec à l'esprit les conséquences potentiellement catastrophiques de tout emballement de la situation.

Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que la France invite sa partenaire yougoslave à la modération dans ses réactions envers des États qu'elle juge soutenir le terrorisme politique de certaines organisations. C'était le cas, déjà, dans les années 20, lors des multiples épisodes de tensions entre la Yougoslavie et la Bulgarie. Au début de l'année 1934, alors que les

⁸³⁴ MAE CE 128, Télégramme de Budapest, 3 novembre 1934.

⁸³⁵ MAE CE 128, Télégramme de Belgrade, 15 novembre 1934.

⁸³⁶ La Petite Entente a d'ailleurs été créée dans le but de contenir en Europe centrale et balkanique les efforts révisionnistes de la Hongrie. D'autre part, François Grumel-Jacquignon rappelle que « Tchèques et Roumains étaient très soucieux de ménager l'Italie qui ne manquerait pas d'être éclaboussée » (François Grumel-Jacquignon, *op.cit.*, p. 534).

⁸³⁷ MAE SDN 378, Télégramme de Belgrade, 15 octobre 1934.

⁸³⁸ DDF Tome VIII n° 247, Télégramme de M. Laval à M. de Chambrun à Rome, 13 décembre 1934.

autorités yougoslaves enquêtaient sur l'attentat de décembre 1933 commis à Zagreb contre Alexandre, elles avaient déjà à l'esprit l'idée d'adresser une protestation écrite à l'Italie, qu'elles savaient impliquée. À l'époque, il n'était pas encore question pour les autorités françaises de rapprochement avec l'Italie, du moins pas dans les termes favorisés par Barthou. Cela étant, Émile Naggiar, avait déjà eu l'occasion de marquer au gouvernement yougoslave le fait « qu'il n'y aurait pas intérêt en l'état actuel des esprits en Europe, et dans un cas aussi grave, à mettre en cause sans preuve irréfutable la responsabilité d'un gouvernement voisin⁸³⁹ ». Les termes employés, dans les années 20 autant qu'au lendemain de l'attentat de Marseille, traduisent une attitude constante du gouvernement français, conscient de la fragilité des équilibres régionaux, bien plus qu'une tentative d'exonérer l'Italie de ses responsabilités. Il n'est pas encore question d'affirmer la lutte contre le terrorisme comme une nécessité de tous les États afin de garantir la paix.

En outre, les accusations contre la Hongrie ne remplacent pas la conscience des responsabilités, et pour certains de la culpabilité, de l'Italie dans l'attentat. Les télégrammes qui proviennent des États d'Europe centrale et balkanique en attestent tous, qu'ils proviennent de la Roumanie⁸⁴⁰, de la Tchécoslovaquie ou même de la Turquie⁸⁴¹, mais l'implication de l'Italie présente bien trop de risques pour l'équilibre européen pour qu'il en soit fait état publiquement. Même la Yougoslavie garde son sang-froid : tout au long de l'enquête, et après les débordements des premiers jours, Naggiar rapporte à plusieurs reprises le calme dont font preuve les autorités, pointant notamment à la fin du mois d'octobre le « sens le plus élevé de ses responsabilités⁸⁴² » que possède la Yougoslavie quand bien même elle serait convaincue de la culpabilité principale de l'Italie, conviction réaffirmée dans les jours qui précèdent le dépôt de la plainte contre la Hongrie à la Société des Nations le 22 novembre, qui ne comporte aucun élément à charge contre l'Italie⁸⁴³.

Enfin la réorientation des accusations yougoslaves de l'Italie vers la Hongrie ne peut se comprendre que dans l'intégration du comportement des États de la Petite Entente. En effet, le communiqué officiel consécutif à une réunion de son conseil permanent, le

⁸³⁹ MAE SDN 2270, Télégramme de Belgrade, 12 janvier 1934.

⁸⁴⁰ MAE Z Yougoslavie 136, Télégramme d'Istanbul, 27 octobre 1934. Lors d'un entretien avec le ministre des Affaires étrangères roumain Titulesco présent en Turquie, l'ambassadeur français Kammerer rapporte qu'il a exprimé sa « certitude de la complicité de l'Italie dans les assassinats de Marseille », ajoutant que « du moment qu'on ne peut accuser publiquement l'Italie de ces crimes, il faut diriger contre la Hongrie la vindicte internationale ».

⁸⁴¹ MAE CE 127, Télégramme d'Ankara, 23 octobre 1934. Tewfik Ruchdy Bey, Premier ministre turc, affirme ainsi à l'ambassadeur de France que les États de la Petite Entente et de l'Entente Balkanique n'approuvent le rapprochement franco-italien, jugé nécessaire pour la stabilisation de la région, que dans la mesure où il s'accompagnerait d'une détente entre l'Italie et les États d'Europe centrale et orientale et que pour ce faire, « les 5 puissances (celles de la Petite Entente et de l'Entente Balkanique) sont décidées à se taire sur ce point [la responsabilité de l'Italie dans l'attentat de Marseille] pour que rien ne gêne le rapprochement ».

⁸⁴² MAE Z Yougoslavie 183, Télégramme de Belgrade, 29 octobre 1934.

⁸⁴³ MAE CE 129, Télégramme de Belgrade, 20 novembre 1934.

19 octobre, ne mentionne que le fait qu'« il est nécessaire que tous les États sans exception collaborent dans un esprit pacifique dans le calme et avec objectivité pour que les responsabilités actuelles soient établies », précisant tout de même que le crime de Marseille était un « crime, qui, étant commis sous l'influence de forces travaillant au-delà des frontières, est du ressort de la politique étrangère⁸⁴⁴ ». Cependant, d'après l'historien hongrois György Réti, c'est durant ce conseil que les États de la Petite Entente, même convaincus du rôle de l'Italie, se sont concertés pour détourner l'attention sur la Hongrie⁸⁴⁵. Enfin, le communiqué appelle à l'élaboration d'une solution internationale pour lutter contre le terrorisme politique.

L'on ne peut, enfin, ignorer le poids du contentieux – comme le fait par exemple Kovrig — entre Yougoslavie et Hongrie, dont le règlement du conflit frontalier entre mai et juillet 1934 avait bien failli dégénérer. L'un des principaux points d'affrontement avait été l'existence du camp de Janka Puzsta et la possibilité qu'il offrait aux terroristes croates de préparer des attentats à destination de la Yougoslavie⁸⁴⁶. La nouvelle direction prise par les récriminations yougoslaves n'apparaît pas seulement comme un renoncement à impliquer publiquement l'Italie, sous l'influence de la France et la Grande-Bretagne, mais aussi comme une tentative de règlement politique d'un contentieux qui était essentiellement demeuré sur un plan technique.

Mais la politique menée par la France est un double échec. En effet, si elle porte une part de succès dans sa tentative de « préservation » de l'Italie. L'attribution de la culpabilité pleine et entière de l'attentat à la Hongrie, qui satisfait dans un premier temps les autorités françaises, se retourne contre elles à partir du moment où au mois de novembre, la Yougoslavie, frustrée de ne pouvoir s'en prendre directement et publiquement à l'Italie décide de porter la question de la responsabilité hongroise à la Société des Nations le 22 novembre 1934. Elle y dépose un mémoire circonstancié ainsi qu'une plainte officielle appelant à une enquête devant établir les responsabilités internationales dans l'attentat de

⁸⁴⁴ MAE Z Yougoslavie 133, Communiqué de la conférence de la Petite Entente tenue à Belgrade le 19 octobre 1934.

⁸⁴⁵ György Réti, « The Marseilles Outrage of 1934 and Gömbös's fourth meeting with Mussolini : Blackmail, Subjection or Expression of Common interest ? », *East European Quarterly*, 2005, vol. XXXIX, n°1, p. 6.

Lors de leur rencontre des 6 et 7 novembre, Mussolini assure à Gömbös que c'est durant cette réunion du conseil permanent de la Petite Entente du 19 octobre que le ministre des Affaires étrangères tchécoslovaque Benes aurait affirmé que l'attentat devrait être utilisé « pour s'occuper de la Hongrie une bonne fois pour toutes ». Quoi qu'il soit possible que cette affirmation du Duce ait pu être une tentative de manipulation du ministre hongrois, l'action de Benes contre la Hongrie est corroborée par Benett Kovrig, et à plusieurs reprises les autorités hongroises accusent les rumeurs concernant l'action et l'implication de la Hongrie de provenir des cercles du pouvoir tchécoslovaque.

⁸⁴⁶ MAE SDN 378, Télégramme de Budapest, 20 mai 1934. L'autre litige concernait le régime de visas et de taxe yougoslaves sur les ressortissants et biens hongrois. Par ailleurs, la requête du gouvernement hongrois comprenait une chronologie des faits reprochés aux autorités yougoslaves remontant à 1931 et concernant les mauvais traitements infligés à la minorité magyare résidant du côté yougoslave de la frontière et victime d'expropriation massives.

Marseille. Les autorités françaises avaient pourtant bien essayé d'empêcher une telle issue⁸⁴⁷, mais une fois le fait accompli, elles ne peuvent que se ranger derrière la Yougoslavie et l'assurer de son soutien, tout en affirmant à Belgrade la nécessité de « mettre toutes les chances de succès au service de sa démarche à Genève et [de] peser soigneusement à cet effet les problèmes de procédure et d'opportunité⁸⁴⁸ ».

Par ailleurs, au lendemain du dépôt de la plainte, l'Italie réaffirme publiquement son soutien à la Hongrie⁸⁴⁹, d'autant qu'il n'est de l'intérêt d'aucun des deux États de voir l'affaire portée devant la SDN⁸⁵⁰. Il semblerait en effet que l'Italie ait bien joué, dans cette première séquence, un jeu de dupes avec la France, l'assurant de sa collaboration, et de sa volonté de cesser ses provocations envers la Yougoslavie, tout en n'ayant aucunement l'intention de se « réconcilier » avec cette dernière, malgré les avancées promises par le discours de Milan de Mussolini prononcé le 6 octobre 1934. Il y avait alors appelé à un rapprochement italo-yougoslave. En affirmant son soutien à la Hongrie, l'Italie montre qu'elle n'a rien perdu de sa volonté de redessiner la carte de l'Europe, et, d'après un télégramme du chargé d'affaires de France à Belgrade, Knobel, daté du 15 novembre, n'a jamais eu l'intention d'y renoncer. Knobel rapporte ainsi qu'un journaliste américain, Fish Armstrong, aurait eu une franche discussion avec Fulvio Suvich, ministre des Affaires étrangères italien, durant laquelle ce dernier aurait déclaré que « l'Italie désirerait n'avoir en ce moment aucune conversation avec la Yougoslavie au sujet d'un rapprochement, car elle attend le développement des événements dans ce royaume et en Europe centrale⁸⁵¹ ». Cette information aurait été corroborée par des propos semblables tenus par l'ambassadeur d'Italie en France, et rapportés aux Affaires étrangères yougoslaves, même si l'ambassadeur de France n'y croit pas, réaffirmant dans les jours suivants à Laval la bonne volonté des autorités italiennes⁸⁵².

Quoi qu'il en soit, les tentatives de médiation de la France échouent face à l'attentisme italien, réaffirmé par sa volonté de ne pas laisser de côté un État soutenu depuis la sortie de la Première Guerre mondiale, et face à la volonté yougoslave de porter ses accusations contre la Hongrie à la Société des Nations. Malgré le soutien de façade apporté à la démarche yougoslave, les autorités françaises ne semblent nullement satisfaites de l'issue qu'elles avaient tenté de combattre depuis le début, et nul n'exprime mieux le mécontentement face aux choix diplomatiques qui ont été faits depuis la naissance de la crise internationale que

⁸⁴⁷ François Grumel-Jacquignon, *op.cit.*, p. 534.

⁸⁴⁸ MAE CE 129, Télégramme de Belgrade, 22 novembre 1934.

⁸⁴⁹ Ce soutien avait été réaffirmé par l'Italie à la Hongrie lors de la visite du président du Conseil hongrois Gömbös à Rome les 6 et 7 novembre.

⁸⁵⁰ Györgyi Réti, *art.cit.*, p. 8.

⁸⁵¹ DDF Tome VIII, n°75, Télégramme de M. Knobel, chargé d'affaires de France à Belgrade pour M. Laval, 15 novembre 1934.

⁸⁵² *Ibid.*

l'ambassadeur de France à Belgrade, Émile Naggiar, une semaine après le dépôt de la plainte yougoslave à la SDN :

J'estime pour ma part que la tâche de la SDN aurait été grandement allégée si, dès le début, certaines satisfactions avaient été données aux Yougoslaves sur un autre terrain que celui de Genève. Ils sont convaincus que l'assassinat du roi Alexandre est le couronnement d'une politique italienne de plus de 10 ans dirigée contre la consolidation de l'État yougoslave et contre son intégrité. Ils sont persuadés que les responsabilités principales de l'attentat de Marseille sont au sein de régime fasciste. Le Duce est, du reste, parfaitement au courant de cet état d'esprit. Néanmoins un geste de lui au lendemain du 9 octobre aurait pu préparer un meilleur avenir entre les deux pays.

Il aurait fallu, par une déclaration publique, faire l'éloge du « Roi Soldat » et se déclarer en faveur de la Yougoslavie, « dont l'unité et l'intégrité importent à la paix de l'Europe » [...]. Elle n'a pas été faite.

Il aurait fallu que fussent décidées d'urgence avec les garanties jugées nécessaires et malgré la crainte des révélations les extraditions des complices du crime de Marseille. Remise aux autorités françaises de Pavelitch et Kvaternik par les Italiens et de Percevitich par les Autrichiens. Il aurait fallu aussi qu'à Rome, à Vienne et à Budapest on apportât à l'enquête autant d'empressement que nous avons mis nous-mêmes et qu'en ont mis les Allemands.

Ces mesures n'ont pas été prises. Le refus italien était escompté, mais il n'en comporte pas moins pour les Yougoslaves reconnaissance tacite par l'Italie de sa complicité dans l'affaire de Marseille.

Il aurait importé seulement que l'Italie ne se solidarisât pas d'une manière éclatante avec la Hongrie. Cette réserve n'a pas été gardée. En l'absence, donc, de ces mesures susceptibles non seulement de satisfaire les revendications de la Yougoslavie, mais aussi de la rassurer pour l'avenir, il faut s'attendre à ce que le procès pèse maintenant de tout son poids sur la SDN. Il est même à craindre que sur la pression d'une opinion publique, Belgrade n'en arrive à exiger du Conseil plus qu'il ne pourrait donner⁸⁵³.

Enfin, dans l'un de ses derniers télégrammes transmis au ministère des Affaires étrangères, Naggiar revient sur le « choix de raison », opéré toutefois avec l'assentiment et les recommandations des autorités françaises, de ne pas poursuivre publiquement l'Italie. Il met ainsi en avant les limites dans lesquelles se situait l'action possible de la France tout en arguant que son issue n'était pas complètement de son ressort, malgré la position centrale qu'occupaient les autorités françaises dans les négociations pour sa résolution :

Tenant compte de nos conseils et conscient de ses responsabilités dans une crise si grave d'émotion nationale, le gouvernement yougoslave a réprimé le sentiment populaire et n'a rien toléré de public contre l'Italie. Il a fait plus. Il a renoncé à la mettre en cause à Genève où, cependant, il aurait pu déposer contre elle un dossier qui l'aurait placée dans la même situation que la Hongrie. Par cette réserve, il a prouvé qu'il est toujours prêt à faire des sacrifices dans l'intérêt de la paix et, de plus, qu'il ne veut pas couper les ponts entre Belgrade et Rome. Mais on ne peut pas lui demander davantage⁸⁵⁴.

⁸⁵³ MAE CE 129, Télégramme de Belgrade, 30 novembre 1934.

⁸⁵⁴ DDF, Tome VIII, n°333 Télégramme de M. Naggiar pour M. Laval, 27 décembre 1934.

En conséquence, le dépôt de la plainte contre la Hongrie à la SDN à la fin du mois de novembre 1934 est considéré par Naggiar comme la résultante de la politique française menée depuis le jour même de l'attentat, et qui s'est principalement faite au mépris des intérêts yougoslaves.

2) Laval, la SDN et la lutte contre le terrorisme

L'implication de la SDN fait sortir la crise internationale du champ du concert restreint des nations impliquées dans l'attentat de Marseille, pour la faire entrer dans celui d'une organisation internationale à prétention universelle. Cette évolution suppose une nouvelle manière de penser la situation, et, partant, d'en penser la solution. Aux tentatives de règlement à l'amiable qui avaient été le propre de la gestion de crise depuis le 9 octobre, doit se substituer une solution politique, nécessitée par l'implication de la SDN, qui apparaît comme la dernière chance de résolution du conflit opposant la Yougoslavie à l'Italie et à la Hongrie.

Ainsi, la quinzaine qui suit le dépôt de la plainte yougoslave à la SDN voit la genèse de la première prise en compte globale, par une organisation internationale, et d'inspiration essentiellement française, du terrorisme international. Une semaine avant le dépôt officiel de la plainte yougoslave, une note de la direction de la Société des Nations du Quai d'Orsay avait mis en avant le fait que la Yougoslavie, finalement résolue à n'impliquer que la Hongrie, « n'attend pas d'autre effet de sa démarche qu'une condamnation morale » tout en voyant « volontiers la discussion s'orienter vers une convention internationale sur le problème des émigrés politiques et des terroristes [...], mais il ne peut à l'avance marquer qu'il se contentera d'une satisfaction de ce genre⁸⁵⁵ ». Si un tel projet n'est pas une idée neuve, ayant été avancé notamment par les États de la Petite Entente dès le lendemain de l'attentat de Marseille, sa mise en œuvre résulte d'une initiative française. En effet, en réponse à l'impossibilité exprimée pour la Yougoslavie de le faire, ce sont bien les services juridiques du Quai d'Orsay, à l'invitation du ministre, qui préparent un avant-projet de « bases pour la conclusion d'un accord international en vue de la répression de certains crimes commis dans un but de terrorisme politique⁸⁵⁶ ».

Cet avant-projet en quatre parties revient non seulement sur les principes qui doivent fonder la coopération internationale contre le terrorisme, mais aussi sur la nécessité de

⁸⁵⁵ MAE SDN 2270, Note du service de la Société des Nations du ministère des Affaires étrangères, 15 novembre 1934 / « Requête yougoslave à la Société des Nations ».

⁸⁵⁶ cf. Annexe V.

l'institution d'une cour pénale internationale pour les juger, dans le cas où les États ne le feraient pas eux-mêmes. Bien plus, sans s'y attarder, le texte propose une définition des actes à réprimer : « actes criminels dirigés contre les personnes ou les biens constituant une action terroriste dans un but politique⁸⁵⁷ ». Si le terme même de « terrorisme » n'est pas défini, cette première ébauche permet de commencer à le circonscrire. D'emblée le projet interpelle par sa volonté totalisante. Il ne s'agit pas seulement de réprimer les actes de terrorisme déjà commis, mais bien de les prévenir, tant au niveau juridique et judiciaire, qu'au niveau du renseignement et de l'action de la police.

Si l'élaboration de cet avant-projet, qui fait l'objet d'une évaluation positive de la part des services de l'Intérieur et de la Justice, dont l'avis avait été demandé par les Affaires étrangères, semble répondre aux attentes au moins implicites des autorités yougoslaves, il demeure essentiel pour les autorités françaises que sa présentation ne puisse être interprétée comme une tentative de diversion visant à détourner les regards de la plainte yougoslave. Aussi est-il recommandé au ministre que le projet ne fasse pas d'emblée l'objet d'une discussion approfondie au Conseil de la SDN, mais qu'il soit fait appel à ce dernier ultérieurement, afin de le saisir de la question des mesures propres à empêcher le retour d'un évènement tel que l'attentat de Marseille⁸⁵⁸.

Ainsi, au début du mois de décembre 1934, le Conseil de la SDN doit traiter de la plainte yougoslave, mais aussi d'un contre-mémoire déposé par les autorités hongroises, soutenues par l'Italie, en réponse aux récriminations du gouvernement de Belgrade. Dans le même temps, il est saisi par les autorités françaises du projet de règlement général du terrorisme politique, dont Laval s'était fait l'écho lors de la séance du conseil du 8 décembre⁸⁵⁹. La situation est ainsi explosive, tendue entre la défense hongroise et son affirmation du révisionnisme comme but de politique étrangère, les tentations yougoslaves, toujours partagées entre une condamnation unilatérale de la Hongrie et la volonté de voir l'Italie « payer », et la France, dans une position médiane. Il faut ainsi donner satisfaction à tous les États sans que les compromis nécessairement obtenus soient inacceptables par l'une des parties. Le dilemme à l'œuvre a principalement consisté pour les autorités françaises à pousser les autorités italiennes à « lâcher » la Hongrie, afin que les États de la Petite Entente, aidés de la France, puissent amener la Yougoslavie à une attitude de modération, tout en faisant en sorte que la Hongrie soit « condamnée en des termes explicites et qu'elle accepte

⁸⁵⁷ MAE Y Internationale 659, Avant-projet français de bases pour la conclusion d'un accord international en vue de la répression de certains crimes commis dans un but de terrorisme politique, 27 novembre 1934.

⁸⁵⁸ MAE SDN 381, Note pour le ministre, 29 novembre 1934 / « Plainte du gouvernement yougoslave contre la Hongrie ».

⁸⁵⁹ MAE SDN 381, Communiqué de Pierre Laval au Conseil et aux membres de la Société des Nations, 10 décembre 1934.

cette condamnation⁸⁶⁰ », mais que cette condamnation ne provoque pas en retour de réaction épidermique des autorités hongroises. La résolution votée par les États membres de la SDN à l'issue de la séance épique du 10 décembre 1934⁸⁶¹ est ainsi le résultat de toutes les contradictions à l'œuvre :

I. Le Conseil

Certain d'être l'interprète des sentiments de la SDN tout entière,
Unanime à déplorer l'attentat qui a coûté la vie au roi Chevalier Alexandre I^{er} de Yougoslavie
l'unificateur et à M. Louis Barthou,
Flétrit ce crime odieux,
S'associe au deuil de la nation yougoslave et de la nation française,
Et demande que tous les responsables soient châtiés.

II. Le Conseil

Rappelle que tout État a le devoir de n'encourager ni de tolérer sur son territoire aucune activité terroriste dans un but politique,
Que tout État ne doit rien négliger pour parvenir à réprimer les actes de ce genre et pour prêter son concours, aux mêmes fins, au gouvernement qui le lui demande,
Constate que ces devoirs s'imposent particulièrement aux membres de la SDN en raison des obligations du Pacte, en relation avec l'engagement qu'ils ont pris de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des autres membres.

III. Le Conseil

Soucieux de voir régner entre les membres de la Société la bonne entente dont la paix dépend et leur faisant confiance pour éviter tout ce qui serait de nature à la compromettre,
Constatant qu'il résulte des débats qui se sont déroulés devant le Conseil et des documents qui lui ont été communiqués, notamment de la correspondance diplomatique échangée entre les gouvernements hongrois et yougoslave, de 1931 à 1934, que diverses questions relatives à l'existence ou à l'activité hors du territoire yougoslave d'éléments terroristes n'ont pas été réglées dans des conditions donnant satisfaction au gouvernement yougoslave,
Constatant que, d'après ces débats et ces documents, certaines autorités hongroises auraient assumé au moins par négligence des responsabilités à l'occasion d'actes se rattachant à la préparation de l'attentat de Marseille,
Considérant d'autre part que le gouvernement hongrois, conscient de ses responsabilités internationales a le devoir de prendre ou de provoquer sans délai toute sanction appropriée à l'égard de celle de ses autorités dont la culpabilité serait établie,
Convaincu de la volonté du gouvernement hongrois de s'acquitter du devoir,
L'invite à communiquer au Conseil les mesures qu'il aura prises à cet effet.

⁸⁶⁰ Fred Kupferman, *Laval*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 1988, p. 126.

⁸⁶¹ Pour un Compte rendu détaillé de cette séance établi par le service français de la Société des Nations voir MAE SDN 379, Note confidentielle pour le ministre au sujet du conflit hungaro-yougoslave à Genève, 15 décembre 1934 / « Le conflit hungaro-yougoslave à Genève ».

IV. Le Conseil

Considérant que les règles du droit international concernant la répression de l'activité terroriste n'ont pas à l'heure actuelle une précision suffisante pour garantir, d'une manière efficace la coopération internationale, à cet égard,

Décide de constituer un comité d'experts chargés de faire une étude de cette question en vue de l'élaboration d'un avant-projet d'une convention internationale propre à assurer la répression des menées entreprises ou des crimes commis dans un but de terrorisme politique :

Décide que ce comité sera composé de 11 membres : les gouvernements de la Belgique, du Royaume-Uni, du Chili, de l'Espagne, de la France, de la Hongrie, de l'Italie, de la Pologne, de la Roumanie, de la Suisse et de l'Union des Républiques Soviétistes-Socialistes étant invités à nommer chacun un membre,

[...]

On le voit, si la résolution rappelle l'assentiment général des États à lutter contre le terrorisme cet assentiment est problématique. Il paraît à la fois réellement partagé, malgré les évidentes disparités d'appréciation du phénomène entre les États, mais aussi fruit d'un opportunisme politique qui voit dans l'affirmation de la coopération internationale contre le terrorisme un moyen de règlement d'un grave différend diplomatique, un succédané à la guerre. En épargnant tous les États parties au problème du terrorisme international lié à l'attentat de Marseille, et même la Hongrie, qui si elle est nommément jugée responsable de certains manquements, se voit chargée, et non la SDN, d'enquêter sur ses propres manquements et d'y remédier par les mesures qu'elle jugera à même d'y parvenir, la résolution fait consensus tout en contribuant à dégager la lutte contre le terrorisme des particularismes de la crise qui a vu émerger la nécessité de sa prise en charge politique. L'institution d'un comité d'experts pour étudier la double dimension du projet français n'est à cet égard qu'un instrument diplomatique de résolution de crise, résolution d'une crise qui n'est cependant pas directement entamée avec l'attentat de Marseille, mais bien avec l'instrumentalisation du terrorisme opérée par l'Italie depuis le début des années 20, qui avait instauré un état de tension permanent dans les Balkans pouvant dégénérer à tout moment.

Si la résolution de la SDN s'inscrit dans le contexte circonscrit de l'attentat de Marseille, elle convoque aussi la face cachée de l'action extérieure des États révisionnistes depuis la sortie de la Première Guerre mondiale. La lutte contre le terrorisme, ou du moins, jusqu'en 1934, son émergence, en tant que problématique essentielle pour les États, s'inscrit ainsi comme une des dimensions essentielles de la période.

La séquence ouverte dans les débuts de l'entre-deux-guerres voit ainsi la transformation des appréhensions françaises du terrorisme, ou du moins de sa principale

incarnation durant la période. D'une variable des relations extérieures dans les années 20, le terrorisme devient, avec l'attentat de Marseille, un problème dont il faut se saisir directement et dans toutes ses dimensions. Si l'avant-projet peut évidemment se lire, comme le fait Benett Kovrig, comme un « expédient » face à une situation de crise généralisée, et comme un moyen détourné pour la France de conserver ses possibilités d'entente avec l'Italie tout en ménageant son alliée yougoslave, cette perspective ne peut tenir que si l'on envisage les conséquences diplomatiques nées de l'attentat. Au regard de l'histoire de la lutte française contre le terrorisme, l'ébauche de cet avant-projet est bien jalon essentiel. En un sens, l'idée même de coopération générale des États contre ce terrorisme politique précède la lutte interne contre le terrorisme. C'est par le biais de l'action internationale, dans un retournement provoqué par l'attentat de Marseille lui-même, que la France prend conscience de ce que peut et doit être son action en matière de terrorisme.

C'est la conscience d'une « communauté de menace » générale, voire globale qui émerge véritablement pour et grâce à la France et qui va en partie conditionner la manière dont, à partir de cette date, elle va s'engager dans la voie de la lutte contre le terrorisme, affirmée comme un enjeu d'ordre public à part entière, conceptualisé en tant que tel, et non plus comme une survivance du terrorisme d'avant-guerre.

Chapitre 6 – Les identités brouillées de la coopération antiterroriste (1934-1945)

Avec les débuts des travaux de la Société des Nations sur le terrorisme, à la fin de l'année 1934, devrait s'ouvrir une nouvelle ère de la coopération internationale contre le terrorisme, affirmée, au moins en principe, comme préoccupation majeure de tous les États, portée par la caisse de résonance que constitue l'organisation genevoise. La France, à l'origine du projet de convention internationale contre le terrorisme, possède une place singulière dans cette dynamique.

Au plan intérieur, la prise de conscience des manquements du dispositif policier et d'information lors de la venue du roi de Yougoslavie provoque une série d'évolutions majeures dans la manière que la France peut avoir de considérer le terrorisme comme une menace pour sa propre sécurité, et qui se traduit non seulement par une spécialisation réelle de la police française dans la lutte contre le terrorisme, par une appropriation de ses enjeux propres au plus haut niveau de l'État.

Mais si l'affirmation de la coopération antiterroriste est la grande nouveauté de l'époque, sa réalisation effective, tant au sein de la SDN qu'en regard des pratiques mises en œuvre par la France, demeure essentiellement problématique. En définitive, c'est plutôt à un brouillage de l'idée même de coopération auquel on assiste dans les dix années qui suivent l'attentat de Marseille et qui n'est qu'en partie le reflet des évolutions du phénomène lui-même⁸⁶². Cette période voit ainsi les conceptions antagonistes du terrorisme s'insérer dans l'espace de la collaboration commune, en temps de paix, comme en temps de guerre, autant qu'elle bouleverse les données traditionnelles de la lutte contre le terrorisme.

⁸⁶² Pierre-Arnaud Drouvin, *Le Terrorisme international en France 1934-1939*, mémoire de master 1 sous la direction du professeur Olivier Forcade, Université de Picardie Jules Verne, 2006, 227 p.

A) La France, la Société des Nations et les conventions de 1937

Longtemps ignorées par les historiens, les deux conventions de la Société des Nations de 1937, la première dite de « prévention et de répression du terrorisme » et la seconde instituant une Cour pénale internationale devant juger, sous certaines conditions, des crimes terroristes commencent à être bien mieux connues. Leur analyse juridique – à laquelle nous nous référerons – a été notamment proposée à travers deux articles fondateurs : celui de Ben Saul⁸⁶³, qui revient sur le détail des débats à partir des procès-verbaux des sessions de travail des experts ; et celui de Geoffrey Marston⁸⁶⁴ qui offre le point de vue des autorités britanniques sur la question.

Il faut mentionner par ailleurs les travaux fortement imprégnés de foucauldisme du politiste tchèque Ondrej Dytrich⁸⁶⁵, qui retracent l'émergence, autour des travaux de la SDN sur le terrorisme, du partage d'une pratique discursive de la coopération antiterroriste par les États européens dans le courant des années 30. Enfin les travaux de l'historien britannique de la justice Mark Lewis⁸⁶⁶ restituent les débats de l'organisation genevoise dans le mouvement général d'internationalisation de la justice pénale depuis la fin du XIX^e siècle, qui mènera notamment à la création du tribunal de Nuremberg.

Ces deux conventions de la SDN constituent les premiers instruments conventionnels élaborés spécifiquement pour la lutte contre le terrorisme. Elles sont élaborées pendant plus de deux ans par le comité d'experts institué par la résolution du 10 décembre 1934. Trois sessions plénières, en 1935, 1936 et 1937, accompagnées d'une conférence diplomatique à la fin de l'année 1937, permettent d'établir les contours de la coopération internationale contre le terrorisme. Si nous ne reviendrons pas sur le détail des débats menés durant ces années⁸⁶⁷, il nous faut procéder cependant à une analyse de leurs résultats, des caractéristiques de la coopération antiterroriste que les conventions entendent instituer autant qu'à l'examen des positions françaises en la matière. Ces débats tentent de dessiner une voie nouvelle pour la lutte contre le terrorisme, celle du droit international, mais la convention, prise sous le poids des contradictions inhérentes aux intérêts des États face au phénomène du terrorisme, et en

⁸⁶³ Ben Saul, « The legal response of the League of Nations to terrorism », *Journal of international criminal justice*, 2006, vol. 4, n° 1, pp. 78-102.

⁸⁶⁴ Geoffrey Marston, « Early attempts to suppress terrorism : the terrorism and international criminal court conventions of 1937 », *British Yearbook of International Law*, 2003, vol. 73, n°1, pp 293-313.

⁸⁶⁵ Ondrej Dytrich, « « International Terrorism » as Conspiracy : Debating Terrorism in the League of Nations. », *Historical Social Research*, 2013, vol. 38, n° 1 et « International terrorism » in the League of Nations and the contemporary terrorism dispositif », *Critical Studies on Terrorism*, 2013, vol. 6, n° 2, pp. 225-240.

⁸⁶⁶ Mark Lewis, *The Birth of the New Justice. The Internationalization of Crime and Punishment 1919-1950*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 346 p.

⁸⁶⁷ Les procès verbaux sont conservés dans les fonds de la direction de la SDN du Quai d'Orsay aux archives diplomatiques à La Courneuve. L'article de Ben Saul qui opère une synthèse thématique des prises de position des États durant les sessions du comité d'experts et de la conférence diplomatique de novembre 1937.

particulier du terrorisme international, contient en elle-même les germes de sa propre inefficacité.

1) Définitions

a. La définition du terrorisme

Les travaux engagés par le comité d'experts de la SDN mandaté par la résolution du 10 décembre 1934 signalent la rencontre de deux dynamiques. Ils sont d'une part la conséquence directe de l'attentat de Marseille, et jusqu'à un certain point, seront modelés par lui. Ils permettent d'autre part l'actualisation au sein de la Société des Nations des travaux menés depuis la fin des années 20 portant sur la définition juridique de la notion de terrorisme par les juristes de l'Association internationale de droit pénal et de ceux travaillant à l'unification internationale du droit criminel⁸⁶⁸. Certains de leurs membres, le Belge Carton de Wiart, le Roumain Pella et le Français Jules Basdevant sont d'ailleurs les représentants de leurs pays au comité d'experts de la SDN chargé de l'élaboration de la future convention⁸⁶⁹. En partant de la constatation, certainement tirée de la situation dans les Balkans, et des conflits récurrents tout au long des années 20 entre la Yougoslavie et la Bulgarie, que le terrorisme pouvait dégénérer en conflit généralisé, les juristes avaient entrepris de le définir, afin, non seulement de circonscrire sa compréhension, mais aussi de manière à préparer son éventuelle répression judiciaire internationale⁸⁷⁰.

L'émergence de la lutte contre le terrorisme comme priorité des États et enjeu particulier de leurs relations internationales est d'emblée proclamée dans l'article 1, alinéa 1 de la première convention :

Les Hautes Parties Contractantes, réaffirmant le principe du droit international d'après lequel il est du devoir de tout État de s'abstenir lui-même de tout fait destiné à favoriser les activités terroristes dirigées contre un autre État et d'empêcher les actes par lesquels elles se manifestent, s'engagent, dans les termes ci-après exprimés, à prévenir et à réprimer les activités de ce genre et à se jurer mutuellement leur concours.

⁸⁶⁸ Mark Lewis, *op.cit.*, p. 131. D'après l'auteur, les deux conventions qui émergeront en 1937 des travaux du comité d'experts de la SDN mandaté par la résolution du Conseil du 10 décembre 1934 doivent leur naissance autant à l'initiative française qu'à la maturation des travaux menés par les juristes internationaux depuis plus de 10 ans.

⁸⁶⁹ Mark Lewis, *op.cit.*, p. 133.

⁸⁷⁰ Sur les différentes conceptualisations juridiques de la notion de terrorismes, voir Mark Lewis, *op.cit.*, p. 134 *sqq.* Adriano Mendy, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, Thèse de doctorat en droit de sous la direction du professeur Jean-Pierre Colin, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2008, pp. 16-30. Bogdan Zlataric, « History of international terrorism and its legal control », in Chérif Bassiouni (dir.), *International Terrorism and Political Crimes*, Springfield, Charles C. Thomas, 1975, pp. 478-482.

La première partie de la proposition, comme le note Ben Saul, est dérivée du principe traditionnel de non-intervention dans les affaires d'autres États⁸⁷¹, mais reflète plus précisément l'article 10⁸⁷² du Pacte de la Société des Nations qui trouve ici une nouvelle variation normative. Cet article du Pacte avait d'ailleurs été convoqué à plusieurs reprises par la Yougoslavie dans ses plaintes contre la Bulgarie dans les années 20 et contre la Hongrie en novembre 1934. L'enjeu est d'ailleurs clairement défini par le délégué roumain lors de la première session de travail du comité d'experts :

Ces crimes et ces délits revêtent pourtant, dans certaines circonstances, un caractère international, soit parce que leur perpétration se prolonge sur le territoire de plusieurs États, soit en raison du fait qu'ils portent atteinte à des biens juridiques de haute valeur, dont la protection constitue une condition essentielle pour le maintien des rapports de bonne entente entre les États, et, partant, de la paix internationale⁸⁷³.

La première convention de la SDN est un texte de portée générale, voire globale. Il entend régir tous les aspects de la coopération internationale contre le terrorisme international. Il s'agit donc de déterminer les caractères de sa répression pénale internationale, et de régler les conditions de la coopération policière autant que d'édicter une série de recommandations quant aux évolutions nécessaires des législations pénales nationales.

La seconde convention institue une cour pénale internationale pour juger des crimes terroristes définis par la première convention. Elle pourra être saisie si un État refuse d'extrader un criminel demandé. En ce sens, les deux conventions sont autant intéressées par les caractères *internationaux* de la coopération internationale que par la répression *nationale* du terrorisme. Elles reprennent pour l'essentiel l'esprit de l'avant-projet présenté par Laval avant le vote de la résolution du 10 décembre.

L'objet de la première convention est la prévention et la répression du terrorisme « lorsqu'il présente un caractère international ». Il faut pour cela que la convention définisse un crime de terrorisme qui n'existe alors dans aucune législation nationale, et qui fait l'objet d'approches différentes, voire antagonistes, dans une doctrine internationale alors en pleine construction. Ce crime est défini dans la première convention de deux manières, d'une part grâce à une énumération limitative des crimes qui pourront être qualifiés de terroristes, d'autre part, par une définition nominale qui est en réalité une tautologie. Dans les deux cas, le terrorisme n'est pas défini pour ce qu'il est, mais pour ses effets.

⁸⁷¹ Ben Saul, *art. cit.*, p. 84.

⁸⁷² « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

⁸⁷³ MAE SDN 382, Procès-verbal de la première session de travail pour la préparation de la convention internationale pour la prévention et la répression du terrorisme tenue du 30 avril au 8 mai 1935.

L'article 1^{er} décrit ainsi les caractéristiques générales de ce qu'est le terrorisme : « l'expression "actes de terrorisme" s'entend des faits criminels dirigés contre un État dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public ». Il s'agit en l'espèce d'une tautologie autant sémantique que conceptuelle. Par ailleurs, la « terreur » n'est pas définie par la convention elle-même, la notion est donc sujette à une variété d'interprétations. L'article 2 énumère par ailleurs les faits qui doivent être prévenus dans les législations pénales « s'ils constituent des actes de terrorisme ». En ce sens, la notion de terrorisme, telle qu'établie par le dispositif de la convention, est bien une notion relative, étant entendu que les actes énumérés ne sauraient en eux-mêmes recevoir la qualification de terrorisme. L'article fait cependant plus qu'énumérer les potentiels crimes terroristes. En prescrivant leur inscription dans les législations, la convention s'assure qu'ils pourront non seulement être punis uniformément par tous les États contractants, mais aussi que l'extradition sera permise en vertu du principe de double incrimination. Enfin, l'énumération des crimes, tout en ayant fait l'objet de nombreux débats, porte toutefois la marque de l'attentat de Marseille, et s'inscrit par ailleurs dans une filiation des efforts internationaux pour combattre le terrorisme anarchiste de la fin du XIX^e siècle. En effet, au premier rang de ces crimes, se trouvent ceux dirigés contre « les chefs d'État » et « des personnes revêtues de fonctions ou de charges publiques lorsque le dit fait a été commis en raison des fonctions ou charges que ces personnes exercent ». On retrouve là une préoccupation identique à celle qui avait été soumise à l'étude des conférenciers de Rome de la fin de l'année 1898, mais l'inclusion de ces deux catégories de personnages publics ne peut qu'évoquer l'attentat de Marseille où le roi Alexandre et le ministre des Affaires étrangères français Louis Barthou ont trouvé la mort.

b. L'impossibilité de l'extradition des terroristes

Avec la question de la répression pénale internationale, l'on touche en réalité ce qui apparaît comme le vice de forme de la convention. L'avant-projet présenté par Laval à la fin de l'année 1934 contenait les principes sur lesquels une action internationale devrait se fonder, et s'était donné pour objet la « répression de certains crimes commis dans un but de terrorisme politique⁸⁷⁴ ». C'est bien ce dernier adjectif qui est primordial. À l'origine, le terrorisme est bien compris par les autorités françaises comme ressortant de la criminalité politique, le but de l'attentat de Marseille étant bien de provoquer un changement radical du régime de Belgrade, et la sécession de la Croatie. En ce sens, le projet du ministère des

⁸⁷⁴ MAE Y Internationale 659, Bases pour la conclusion d'un accord international en vue de la répression de certains crimes commis dans un but de terrorisme politique, 27 novembre 1934.

Affaires étrangères présenté à la SDN par Laval prend le contrepied du jugement défendu par le ministère de la Justice quant à la qualification de droit commun du crime de Marseille. Mais la compréhension du terrorisme comme un phénomène criminel essentiellement politique pose un problème considérable en regard de sa répression, notamment lorsqu'il présente un caractère international.

Dans le texte final de la convention, le recours à la notion de terreur devait être un moyen de contourner l'obstacle présenté par le respect de la règle traditionnelle de non-extradition des délinquants politiques. Il ne s'agissait plus de définir le terrorisme en fonction des buts affirmés, mais en fonction des effets du crime. En l'occurrence, la notion utilisée par les juristes de l'AIDP dans leurs travaux au début des années 30 avait été celle de « danger commun » — d'ailleurs reprise dans l'article 2 de la première convention de la SDN⁸⁷⁵. En effet, selon Mark Lewis, le recours à une telle notion devait permettre de surmonter le problème posé par le droit d'asile, corollaire inverse de l'extradition, et permettre l'extradition des terroristes⁸⁷⁶. Cependant, il ne s'agit plus comme au XIX^e siècle de dépolitiser les infractions commises, c'est-à-dire de reconnaître implicitement leur caractère fondamentalement politique, mais bien désormais de les comprendre comme relevant absolument du droit commun, dans la mesure où la seule considération de leurs effets devrait permettre que les motifs allégués ne puissent être opposés à la répression pénale internationale. Cependant, la volonté de contourner les obstacles à l'extradition se heurte à un autre principe, celui du respect du droit d'asile, ardemment défendu par un grand nombre des États participants aux comités de rédaction. Cette contradiction n'est en réalité pas résolue par le texte de la convention.

En effet, l'énumération des crimes pouvant être qualifiés de terroristes vise avant tout à permettre l'extradition de leurs auteurs. Ce principe est d'ailleurs rappelé à l'article 8-1 de la première convention : « les faits prévus aux articles 2 et 3 (complicité des faits énumérés dans l'article 2) sont compris comme des cas d'extradition conclus ou à conclure entre les Hautes parties contractantes ». Cependant, cette obligation d'extradition induite est niée par le quatrième alinéa de ce même article 8, dans la mesure où il dispose que « l'obligation d'extrader en vertu du présent article est subordonnée à toute condition et restriction admises par le droit ou la pratique du pays auquel la demande est adressée ». En l'occurrence, cet alinéa admet la potentielle qualification politique des faits, les excluant ainsi des effets des traités d'extradition. Comme l'indique une note de la direction de la SDN du ministère des Affaires étrangères pour la direction criminelle du ministère de la Justice, « le projet de

⁸⁷⁵ Au rang des crimes pouvant être qualifié de « terroristes » se trouve en effet le « fait intentionnel de nature à mettre en péril des vies humaines par la création d'un danger commun ».

⁸⁷⁶ Mark Lewis, *op.cit.*, p. 132.

convention [...] a été révisé pour mieux marquer que son objet est la répression d'actes ayant un caractère international et rendre plus apparente l'idée qu'on n'entend pas toucher aux conceptions admises dans divers États au sujet de la non-extradition des auteurs de crimes politiques⁸⁷⁷ ». Par ailleurs, selon Ben Saul, les États ont marqué leur « réticence à abandonner leur souveraineté discrétionnaire quant à la délimitation du champ des infractions politiques en partie du fait des divergences existant dans les lois nationales d'extradition, mais principalement du fait de leur réticence à criminaliser des oppositions politiques légitimes existant dans d'autres États et d'affaiblir leur droit d'asile⁸⁷⁸ ». La France elle-même défendait, dès le début, cette position. N'était-il pas rappelé de manière liminaire dans l'avant-projet de novembre 1934 que le futur accord ne devra pas « limiter l'asile qu'un État juge à propos d'accorder à des réfugiés politiques sous réserve des obligations qui lui imposent le droit international⁸⁷⁹ » ?

En l'occurrence, l'intégration de la capacité à reconnaître comme politique une infraction pouvant être qualifiée de terroriste revient à rendre impossible sa répression internationale. La relativité de la notion de terrorisme travaille en définitive le texte élaboré à Genève. En l'occurrence, le curseur n'est pas tant placé entre un caractère terroriste ou non terroriste d'un crime qu'entre la reconnaissance d'un caractère politique ou non au terrorisme. Par conséquent, un crime terroriste pourra être reconnu comme politique par un État, sans l'être par l'autre, niant de fait les objectifs et la raison d'être de la convention. En définitive, cette dernière n'apporte aucun changement à la situation déjà existante, qui avait déjà vu, lors de la demande française d'extradition de Pavelitch et Kvaternik, de telles oppositions surgir.

c. Les caractères policiers et administratifs de la répression

Dans l'avant-projet français présenté par Laval aux membres de la SDN dans les jours précédant la résolution du 10 décembre 1934, le point D, inspiré par les dispositions inscrites dans la convention internationale de la SDN contre le faux-monnayage de 1929, était spécifiquement consacré à la dimension policière que devrait prendre la coopération des États contre le terrorisme. Était mise en avant la nécessité des échanges de renseignement en vue de prévenir de futurs attentats, mais aussi d'informations plus générales, comme celles ayant trait aux procédures judiciaires engagées contre leurs auteurs.

⁸⁷⁷ AN 19960293 article 2, Note de la direction de la Société des Nations du ministère des Affaires étrangères pour M. Marc Rocart, 3^e bureau de la direction criminelle du ministère de la Justice, 17 juin 1937 / « Projets de convention pour la répression du terrorisme ».

⁸⁷⁸ Ben Saul, *art. cit.*, p. 85.

⁸⁷⁹ MAE Y Internationale 659, Bases pour la conclusion d'un accord international en vue de la répression de certains crimes commis dans un but de terrorisme politique, 27 novembre 1934.

Le point ne fait pas réellement débat lors des réunions du comité d'experts mandaté par la SDN, en 1935 et en 1936, mais les formes de la coopération policière préconisées, que l'on trouve aux articles 15 et 16 de la convention finale de 1937, sont l'héritage de choix spécifiques, principalement celui de refuser que la Commission internationale de police criminelle (CIPC) ne prenne en charge les affaires de terrorisme.

Les statuts de la CIPC lui interdisent en effet de s'intéresser à des affaires « politiques, religieuses ou raciales », du moins dans leur dimension préventive, celle de l'échange de renseignements. Nous avons pu voir que dans les heures qui ont suivi l'attentat de Marseille, la police française avait pu utiliser toutes les ressources de l'organisation pour faire avancer son enquête. Cependant, une implication plus avancée de la CIPC dans les affaires de terrorisme, à partir du moment où la coopération internationale est affirmée comme principe de la vie internationale des États, pose évidemment question. C'est la raison pour laquelle au début de l'année 1935, alors que la première session du comité d'experts de la SDN s'ouvre, le président autrichien de la CIPC adresse à ses membres un projet visant à ce que son organisation, pour un temps au moins, prenne à sa charge la dimension policière de la coopération internationale antiterroriste⁸⁸⁰. L'ambitieux projet du président de la CIPC vise à faire de son organisation l'interlocuteur unique et indispensable de la coopération policière internationale en matière de terrorisme. Toutefois, soumis quelques mois plus tard aux membres de la l'organisation réunis en assemblée plénière, le texte du projet est nettement rejeté, au soulagement des autorités françaises.

Les oppositions françaises tiennent en effet compte du rôle joué par autorités policières autrichiennes lors de l'enquête sur l'attentat de Marseille, peu enclines à aider la police française. Cette même considération motive d'ailleurs le refus yougoslave de voir la CIPC s'emparer de la question de la lutte contre le terrorisme⁸⁸¹. Mais pour les autorités françaises, c'est bien une opposition « philosophique » qui s'exprime face au projet autrichien. En effet, Antoine Mondanel s'oppose à l'orientation que prendrait l'organisation si le projet venait à entrer en vigueur. La France avait ainsi toujours défendu l'idée que la CIPC devait devenir un « bureau international de documentation policière », c'est-à-dire être dénuée de toute portée opérationnelle, et dotée par ailleurs d'une certaine neutralité. Le projet autrichien, en voulant s'insérer entre les États pour en quelque sorte « externaliser » la dimension policière de la coopération antiterroriste s'oppose donc à la vision française d'une organisation purement technique, non soumise à l'aléa idéologique⁸⁸².

⁸⁸⁰ MAE SDN 381, Lettre du président de la Commission internationale de police criminelle au secrétaire général de la Société des Nations, 3 janvier 1935.

⁸⁸¹ MAE SDN 381, Lettre du contrôleur général de la police criminelle au directeur de la Sûreté nationale, 24 juin 1935.

⁸⁸² *Ibid.*

Les caractéristiques de la coopération policière qui ressortent des articles 15 et 16 de la convention de 1937 reposent sur des principes déjà énoncés depuis la fin du XIX^e siècle : centralisation administrative des affaires de terrorisme telles que visées dans la convention (article 15-1), liaisons constantes avec les autorités compétentes des pays parties à la convention (article 15-2) et échange de renseignements avec ces mêmes autorités dans un but à la fois préventif (préparation d'actes terroristes), mais aussi répressif (préconisation des renforcements des liens et interactions avec l'institution judiciaire à l'article 15-3). Les États restent ainsi parfaitement souverains en matière de gestion des affaires de terrorisme international, mais le paradigme de coopération est encore celui du XIX^e siècle, de la lutte contre le terrorisme anarchiste. De même, la nature des renseignements que devront se transmettre les États, énoncée à l'article 16 de la convention, ne diffère pas réellement de ce paradigme de coopération: information sur les tentatives d'action terroristes (article 16 – a), sur les éléments de procédures judiciaires entamées contre les personnes coupables des actes visés par la convention (article 16-2).

La seule évolution, encore que circonstancielle, car elle tient compte des évolutions des formes de la criminalité terroriste – de même que les propositions de la conférence de Rome de 1898 avaient pu s'inspirer du large appareil répressif des « lois scélérates », concerne le contrôle administratif de la circulation des armes à feu (article 13) et le renforcement du régime des passeports et des pièces d'identité afin de prévenir leur falsification (article 14).

L'expression des caractères nécessaires que devrait revêtir la coopération policière contre le terrorisme n'est pas nécessairement l'expression, au moment de la signature de la convention à la fin de l'année 1937, d'un manquement réel qu'il s'agirait de combler. Nous verrons que dans le cas de la France, la réforme de l'appareil policier et des procédures administratives, notamment celles d'une coopération interministérielle renouvelée, est entamée dans les jours qui suivent l'attentat de Marseille. Le problème ne se situe pas tant dans les capacités de l'action de l'État, et donc de sa capacité à coopérer avec d'autres contre le terrorisme, que dans la nature des coopérations qu'il s'agit d'engager, face à une menace indistincte.

d. L'échec final de l'action de la SDN contre le terrorisme international

Après deux ans d'élaboration, les deux conventions sont ouvertes à la signature des États lors d'une conférence diplomatique qui doit s'ouvrir au mois de novembre 1937. Mais, comme le souligne une note à l'attention de Pierre Laval, à la veille de l'ouverture des

négociations finales, la situation de 1937 n'est plus celle de 1934. Si le comité d'experts est allé au bout de ses travaux, l'intérêt pour ces derniers n'est plus le même. Par ailleurs, les conditions présidant à leur réalisation ne sont plus réunies pour maintenir l'attention des États, tant en raison de conditions propres à la lutte antiterroriste qu'à l'évolution de la situation internationale :

La discussion de ces textes va s'ouvrir dans une atmosphère empreinte d'indifférence. La Yougoslavie qui poussait vivement à son adoption, ne dissimule pas que, pour elle, le problème qu'il s'agissait de résoudre, se trouve pratiquement réglé : d'une part en effet, par les accords conclus à Rome le 23 mars dernier, l'Italie s'est engagée à mettre un terme aux manœuvres des terroristes croates, qui, jusqu'alors avaient trouvé, sur le sol du pays voisin, un abri propice, voire bénéficiant d'une tolérance répréhensible ; d'autre part, la détente intervenue dans les relations entre Belgrade et Budapest ne laisse plus aux agitateurs l'espoir de continuer à voir dans la Hongrie une terre favorable à leurs criminelles entreprises. De plus, le cours des pourparlers ne pourra pas manquer de se ressentir de l'évolution des questions, que, dans ce domaine, soulève la guerre civile dont l'Espagne est le théâtre ; nul doute que la notion de délit politique ne doit être profondément influencée par les sanglants événements qui se déroulent dans la péninsule, et que, dans ces conditions, le débat ne donne lieu à des controverses complètement étrangères aux préoccupations des premiers négociateurs⁸⁸³.

Cependant, la note conclut sur le devoir de la France de continuer une tâche qu'elle a elle-même initiée et pour laquelle elle porte de grandes responsabilités :

Ces considérations sont de poids. Elles ne sont, toutefois, pas de nature à nous détourner d'une tâche dont nous avons pris l'initiative et dont l'abandon risquerait de nuire au prestige de la Société des Nations⁸⁸⁴.

C'est pourquoi l'essentiel de l'intervention française lors de la conférence diplomatique de novembre 1937 consiste en la recherche d'un consensus, celui de la coopération contre le terrorisme, entendue non pas dans ses potentielles réalisations effectives que permettraient la signature et ratification des deux conventions, mais comme affirmation au moins rhétorique des États, plus que tout autre chose. Le premier compte rendu des discussions établi par Jules Basdevant, délégué de la France à la conférence diplomatique, reflète parfaitement cet état d'esprit :

Dans mon intervention, au cours de cette discussion générale, j'ai, tout en rappelant l'initiative française, énoncé l'adhésion de principe donnée aux deux projets par le gouvernement français. J'ai pris soin de constater que l'on était d'accord sur le principe du premier projet et qu'en conséquence, l'objet principal de la conférence était de rechercher des solutions qui ne heurtent rien d'essentiel dans la conception des États.

⁸⁸³ MAE SDN 382, Note pour le ministre des Affaires étrangères, 27 octobre 1937.

⁸⁸⁴ *Ibid.*

J'ai signalé que le projet dans son état actuel tenait compte de cette préoccupation en ce qui concerne tant l'attachement de certains États au principe territorial en matière de répression pénale que la détermination de nombreux États à ne pas accorder l'extradition pour fait politique. J'ai en outre indiqué que dans l'esprit du Gouvernement français, le projet correspondait à une intention de collaboration internationale et j'ai adhéré à ce qu'avait dit le délégué hongrois touchant l'importance politique d'ordre général que présentera l'adoption d'une pareille convention [...]⁸⁸⁵.

Malgré l'ambition française, la conférence diplomatique est un échec. Les principaux points contenus dans les diverses conventions font l'objet de discussions et d'objections acharnées⁸⁸⁶. Peu d'États signent les deux conventions finales et encore moins les ratifient. Ces deux conventions devaient ainsi rester lettre morte, emportées par la détérioration des conditions internationales, l'impuissance de la SDN face à l'invasion italienne de l'Éthiopie, la remilitarisation de la Rhénanie et, enfin, la guerre d'Espagne.

Mais si les États se désintéressent de la SDN, c'est aussi parce qu'au moment même où ils entendaient conceptualiser et consacrer juridiquement l'effort de coopération antiterroriste, sa réalisation effective s'est révélée problématique, voire impossible. Le caractère tautologique et donc ineffectif de la définition du terrorisme proposée par la convention n'avait d'ailleurs pas échappé aux autorités françaises. Dans une note d'évaluation du dernier état du projet de convention, qui devait servir de base aux ultimes négociations lors de la conférence diplomatique de novembre 1937, le ministère de la Justice met en avant la « tâche ardue de trouver une définition à l'acte de terrorisme qui satisfasse les représentants des nombreux États appelés à discuter de la convention », et, résignée, la conclusion sur ce point est sans appel : « la direction criminelle n'estime pas devoir formuler d'objection sur un texte qui ne peut être que le résultat d'un compromis⁸⁸⁷ ». Autrement dit, la pertinence de la définition importe moins que l'accord qui est trouvé autour d'elle, quand bien même il diluerait l'essence de l'objet même de la convention.

Quoi qu'il en soit, les conventions de la SDN demeurent bien les premiers instruments normatifs internationaux à proposer une définition explicite du « terrorisme », qui si elle a fait l'objet de nombreuses critiques et apparaît fondamentalement inopérante, marque un précédent notable.

⁸⁸⁵ MAE SDN 383, Lettre de Jules Basdevant, délégué de la France à la conférence internationale pour la répression du terrorisme à Yvon Delbos, ministre des Affaires étrangères, 3 novembre 1937.

⁸⁸⁶ MAE SDN 383, Lettres de Jules Basdevant au ministre des Affaires étrangères des 18 et 22 novembre 1937.

⁸⁸⁷ AN 19960293 article 2, Note du ministère de la Justice (direction criminelle, 3^e bureau) pour le cabinet du ministre de la Justice, 6 octobre 1937.

B) Les réorganisations de l'État dans la lutte contre le terrorisme

1) L'attentat de Marseille ou l'échec de la traduction sécuritaire de la menace terroriste

a. Des manquements policiers ?

L'attentat de Marseille est un échec patent pour les autorités françaises. Les réactions contre l'incurie de la police et l'insuffisance apparente des mesures de protection du cortège officiel sont au centre des attentions. À titre d'exemple, l'ambassadeur de France à Bruxelles, se faisant l'écho des milieux officiels, affirme que « sur l'insuffisance des mesures prises par la police, il n'y a qu'une seule voix, ou plutôt qu'un seul cri. Les documents photographiques, les films publiés dans le monde entier ont prouvé jusqu'à l'évidence qu'autour du roi et de M. Barthou, la protection était insuffisante, pour ne pas dire inexistante⁸⁸⁸ ». D'autre part, l'ancien Premier ministre britannique, Lloyd George, dans une charge particulièrement virulente publiée dans la presse britannique le 18 octobre 1934, dénonce « un ministère coupable d'avoir aussi lamentablement organisé la visite d'un monarque étranger, au cours d'une mission d'une importance aussi vitale quant au maintien de la paix européenne, qui ne devait pas compter survivre 24 heures dans un pays aussi civilisé ayant conscience de sa dignité⁸⁸⁹ » et une « affaire [...] déplorablement organisée par les ministres et par la police française ».

Qu'en est-il réellement ?

Dans les semaines qui suivent l'attentat, trois enquêtes administratives sont diligentées afin de déceler les faiblesses de l'appareil de sécurité français. Un grave conflit oppose au même moment les Affaires étrangères au ministère de l'Intérieur sur la nature de leurs relations et sur les caractères qu'elles devraient ou auraient dû revêtir au moment de la visite du roi, précisément concernant la connaissance des menaces dont il était l'objet. Tous ces éléments participent d'un processus douloureux de redéfinition de la configuration de l'État dans la lutte contre le terrorisme.

La première enquête administrative est diligentée par le ministre de l'Intérieur afin d'établir les « responsabilités encourues du fait de l'assassinat à Marseille de Sa Majesté le roi de Yougoslavie ». Elle est consacrée au dispositif de protection mis en place pour la venue du roi Alexandre et est menée par l'inspecteur général des services administratifs de la Sûreté

⁸⁸⁸ MAE CE 125, Lettre de l'ambassadeur de France à Bruxelles pour Pierre Laval, 18 octobre 1934 / « L'attentat de Marseille. Impressions en Belgique ».

⁸⁸⁹ MAE Z Yougoslavie 133, Article de David Lloyd George publié le 18 octobre 1934.

nationale Imbert. Son enquête, conclue à la fin du mois d'octobre, revient notamment sur la préparation à Marseille de l'arrivée du roi et sur les réunions qui se sont tenues à la préfecture des Bouches-du-Rhône depuis la deuxième quinzaine du mois de septembre, et qui avaient convoqué tous les échelons de l'appareil policier. D'emblée une « lamentable responsabilité » est attribuée au contrôleur général de la Sûreté nationale chargé des voyages officiels, Sisteron⁸⁹⁰, qui se serait complètement désintéressé de la mise en place du dispositif de protection, quand bien même, pointe le second rapport de l'inspecteur Imbert, Sisteron aurait été averti par le délégué du ministère de l'Intérieur yougoslave Militchevitch du grave danger et des menaces d'attentat dont avait pu faire l'objet le roi de Yougoslavie⁸⁹¹. Tout en marquant les « invraisemblables ricochets de la bonne fortune » nécessaires pour qu'*in fine* l'attentat terroriste soit un succès, l'Inspecteur Imbert conclut lapidairement : « Sans cette réserve, je n'imagine pas par quel artifice d'idée ou de réaction on pourrait éviter le mot de révocation⁸⁹² ».

Autre témoignage, celui de l'attaché militaire français en Yougoslavie, le colonel Antoine Béthouart, alors en France pour coordonner avec le ministère de la Guerre la venue du roi à Marseille. Il rapporte ainsi que le contrôleur général Sisteron, mis au courant des menaces d'attentat pesant sur la vie du roi yougoslave, la veille même de l'attentat lors d'une réunion à l'Élysée, aurait déclaré : « il y a bien quelqu'un qui a dit qu'il le tuerait, mais il ne le tuera pas⁸⁹³ ». Sisteron n'est toutefois pas la seule personne mise en cause par Béthouart. Le directeur de la Sûreté marseillaise, qui ne semblait pas avoir été prévenu qu'un attentat serait possible à l'occasion de la venue du roi Alexandre⁸⁹⁴, est également mis en cause. L'anecdote révèle, à tout le moins, un défaut d'information criant des autorités locales et l'absence de traduction en termes de dispositif physique de la conscience de la menace encourue par le roi. Cependant, l'action du service d'ordre ne fait l'objet d'aucune critique, alors que les observateurs du débarquement d'Alexandre à Marseille avaient tous pu pointer les faiblesses de la protection rapprochée du cortège officiel.

⁸⁹⁰ AN F7 13981, Rapport de l'inspecteur général Imbert (inspection générale des services administratifs de la Sûreté Nationale) pour M. le ministre de l'Intérieur, 30 octobre 1934 / « Responsabilités encourues du fait de l'assassinat à Marseille de Sa Majesté le roi de Yougoslavie ».

⁸⁹¹ AN F7 15928², Second rapport d'enquête de l'inspecteur général Imbert sur les responsabilités encourues du fait de l'attentat de Marseille, 2 novembre 1934. L'information est corroborée par Militchevitch lui-même dans ses mémoires, *op.cit.*, p. 58.

⁸⁹² AN F7 13981, Rapport de l'inspecteur général Imbert pour M. le ministre de l'Intérieur, 30 octobre 1934 / « Responsabilités encourues du fait de l'assassinat à Marseille de Sa Majesté le roi de Yougoslavie ».

⁸⁹³ Général Antoine Béthouart, *Des hécatombes glorieuses au désastre*, Paris, Presses de la Cité, 1972, p. 175.

⁸⁹⁴ *Ibid.*, p. 178.

b. L'échec du dispositif d'information ?

La seconde enquête administrative s'intéresse plus particulièrement aux « conditions dans lesquelles ont été prises les mesures préventives de cet attentat⁸⁹⁵ ». Si elle dédouane une nouvelle fois l'action des forces de police, tant au niveau central que local, elle « charge » le ministère des Affaires étrangères. Le rapport d'enquête précise ainsi que « l'ampleur de la précision des mesures nécessaires pour protéger le roi de Yougoslavie durant son séjour en France étaient pour une large part fonction du degré d'information de la direction de la Sûreté nationale à l'égard des dangers particuliers que pouvait courir le souverain⁸⁹⁶ ». L'essentiel de l'enquête tend à montrer que les Affaires étrangères étaient parfaitement au courant, non seulement de l'état de la menace terroriste dans les Balkans, mais possédaient des informations transmises par la légation de Yougoslavie à Paris sur des menaces particulièrement précises et récentes concernant la sécurité du roi, qui n'auraient pas été transmises à la Sûreté nationale. La légation yougoslave semblait avoir préparé avec minutie la venue du roi à Paris en transmettant des listes de suspects aux Renseignements généraux de la préfecture de Police de Paris aux fins d'enquêtes. Quelques jours avant la venue d'Alexandre dans la capitale française, la préfecture avait pu conclure de ces vérifications que « dans l'ensemble, les renseignements recueillis ne révèlent pas qu'il soit mené, dans les milieux de l'émigration croate une action subversive de nature à constituer un danger pour la vie du roi de Yougoslavie pendant son séjour dans la capitale⁸⁹⁷ ».

Cependant, pour l'inspecteur général Imbert, les Affaires étrangères n'auraient pas accompli leur « devoir d'information », c'est-à-dire transmis ces diverses notes et rapports à la Sûreté nationale, qui, de ce fait, n'a pu procéder à la mise en place du dispositif de protection qu'en fonction d'une information incomplète, ce qui aurait obscurci la réalité de la menace.

Parmi les manquements des Affaires étrangères, et plus particulièrement ceux de sa direction du contrôle des Étrangers, le rapport d'enquête de la Sûreté nationale mentionne le fait que « si la Sûreté nationale possède un service similaire, sa compétence est limitée à nos frontières et s'exerce sur les étrangers fixés sur notre territoire. D'où la nécessité vitale, pour elle, d'être exactement renseignée sur les intentions et les déplacements, hors de France, des agitateurs pouvant viser notre pays⁸⁹⁸ ». Cette affirmation minore grandement l'état de

⁸⁹⁵ AN F7 15928², Second rapport d'enquête de l'inspecteur général Imbert sur les responsabilités encourues du fait de l'attentat de Marseille, 2 novembre 1934.

⁸⁹⁶ *Ibid.*

⁸⁹⁷ MAE CE 125, Rapport de la préfecture de Police de Paris sur l'effet dans les milieux yougoslaves de la venue du roi en France, 5 octobre 1934.

⁸⁹⁸ AN F7 15928², Second rapport d'enquête de l'Inspecteur général Imbert sur les responsabilités encourues du fait de l'attentat de Marseille, 2 novembre 1934.

l'information que possédait, seule, la Sûreté française, sur la menace terroriste contre Alexandre de Yougoslavie, d'autant qu'elle avait été encore prévenue, la veille de la venue du roi à Marseille non seulement par le représentant français en Belgique⁸⁹⁹, mais aussi par les autorités yougoslaves elles-mêmes⁹⁰⁰ qu'un certain « Nales Tikomir » se dirigeait vers la France afin d'assassiner le roi, et que sa présence fait l'objet de multiples rapports. Par ailleurs, cette seconde enquête administrative du contrôleur général Imbert n'évoque à aucun moment les liens que pouvaient entretenir la Sûreté nationale et la SR/SCR du 2^e Bureau de l'État-Major de l'Armée.

La réponse que les Affaires étrangères apportent l'Intérieur à ces accusations tient en deux points. Dans un premier temps, le Quai d'Orsay renvoie la pleine et entière responsabilité de la préparation des voyages officiels aux services de police, ne s'attribuant en la matière qu'un rôle purement protocolaire :

Toutefois, le rôle propre du ministère des Affaires étrangères, fixé aussi bien par la nature même de ses attributions que par l'usage, est de veiller à ce qu'un souverain ou un chef d'État venant en France soit reçu avec tous les honneurs et les égards qui lui sont dus. L'organisation des cérémonies qui comporte la présence d'un hôte de marque soulève des questions d'ordre protocolaire qu'il appartient régulièrement au service du protocole de mon Département, de régler, en accord avec les représentants du chef d'État, membres de son gouvernement ou dignitaires de sa maison, au ministère des Affaires étrangères revient aussi le soin d'envisager la portée et les aspects politiques que peut revêtir une telle visite.

Mon département n'a par contre pas qualité pour prendre des dispositions propres pour assurer en fait la sécurité de nos visiteurs⁹⁰¹.

Cela n'empêchait cependant pas aux Affaires étrangères de relayer toute information pertinente sur les « agissements subversifs et révolutionnaires », tout en marquant le fait que le « ministre de Belgrade [Émile Naggiar] n'a jamais manqué de manifester les graves préoccupations que, du point de vue de notre politique générale, lui causaient les menaces dont la vie du roi Alexandre était constamment l'objet », alors même, précise la note, qu'il « n'était pas à même de recueillir des renseignements particuliers et précis sur des individus qui, précisément pour échapper à la surveillance des autorités de Yougoslavie, se tenaient hors de ce pays⁹⁰² ».

⁸⁹⁹ AN F7 15926¹, Lettre du commissaire spécial de Feignies pour la direction générale de la Sûreté nationale, 4 octobre 1934.

⁹⁰⁰ Vladeta Militchevitch, *op.cit.*, p. 57. AN F7 15926¹, Lettre du commissaire spécial de Feignies pour la direction générale de la Sûreté nationale transmettant des informations obtenues de la Sûreté belge, transmises ensuite par le contrôle général des recherches judiciaires au commissariat spécial de Marseille le 5 octobre 1934 et faisant l'objet d'une circulaire générale à l'attention des services actifs en date du même jour.

⁹⁰¹ MAE C Intérieur 311, Rapport d'information du ministère des Affaires étrangères (direction d'Europe) au ministère de l'Intérieur (cabinet du ministre), 14 novembre 1934 / « Responsabilité encourue du fait de l'assassinat à Marseille du roi de Yougoslavie ».

⁹⁰² *Ibid.*

Le second point de la réponse tient justement aux sources des informations de la Sûreté nationale pour la mise en œuvre de cette protection. Le Quai d'Orsay insiste sur les renseignements qu'il avait pu transmettre à la Sûreté depuis la fin des années 20 sur la situation du terrorisme dans les Balkans. Trois jours après l'attentat de Marseille, une note de la direction politique, divisée en trois entrées : « activité macédonienne anti-yougoslave », « activité croate anti-yougoslave », « menaces contre M. Barthou », avait recensé la documentation transmise à la Sûreté générale depuis l'été 1928 sur ces sujets, relevant de sources diverses et notamment policières (police yougoslave et police viennoise) autant que du travail d'information générale mené par les représentants français, qu'ils fussent diplomates ou militaires⁹⁰³. Par ailleurs, le Quai d'Orsay aurait transmis à la Sûreté une « documentation substantielle sur l'activité antiyougoslave d'éléments révolutionnaires et les buts poursuivis par ceux-ci », et, notamment, sur les milieux croates dans l'est de la France et dans la région parisienne⁹⁰⁴.

D'autre part, comme le rappelle la note des Affaires étrangères, la Sûreté disposait elle-même de canaux d'information privilégiés sur le terrorisme balkanique, mais aussi sur les affaires extérieures de la France. Pour preuve, selon les Affaires étrangères, les informations « d'intérêt politique » qu'elle lui transmettait régulièrement, sans qu'elles touchent nécessairement à la question du terrorisme⁹⁰⁵. Ces renseignements à disposition de la Sûreté pouvaient provenir de son propre travail de police de renseignement mené par le contrôle général de police administrative et en particulier grâce aux missions effectuées par ses commissariats spéciaux aux frontières. De fait, lors de l'enquête sur l'attentat de Marseille, le commissaire spécial d'Annemasse avait rappelé que depuis le début des années 30, il avait transmis rue des Saussaies un grand nombre de rapports concernant l'évolution de l'organisation terroriste croate, et notamment au sujet des réseaux qu'elle avait développés en Suisse, dont l'existence est mise à jour et confirmée par les enquêtes menées en collaboration avec les autorités helvètes par le commissaire français dans le courant du mois d'octobre⁹⁰⁶. Les renseignements de la Sûreté provenaient ensuite de la SR/SCR du 2^e Bureau de l'EMA. Dans l'évaluation réalisée tant dans le second rapport de l'inspection des services, que dans la réponse du ministère des Affaires étrangères, l'omission du rôle de la SR/SCR paraît d'ailleurs tout à fait symptomatique de la manière dont le rôle de cette dernière est conçu par les autres administrations, c'est-à-dire un rôle, dans les affaires de terrorisme, tout à fait marginal.

⁹⁰³ MAE C Intérieur 311, Rapport sur la situation en Europe centrale, 12 octobre 1934.

⁹⁰⁴ Dont nous n'avons pas retrouvé la trace dans les fonds du ministère de l'Intérieur (F7 et Moscou).

⁹⁰⁵ MAE C Intérieur 311, Rapport sur la situation en Europe centrale, 12 octobre 1934.

⁹⁰⁶ MAE CE 126, Lettre du commissaire divisionnaire de la police spéciale d'Annemasse au directeur de la Sûreté nationale, 16 octobre 1934 / « Au sujet de l'assassinat de Sa Majesté Alexandre Ier, roi de Yougoslavie et de Son Excellence Monsieur Barthou, ministre des Affaires étrangères ».

Le colonel Antoine Béthouart, particulièrement au fait de la menace posée par le terrorisme indépendantiste croate, illustre par ailleurs le décalage réel qui existait entre les appréhensions des représentants français présents en Yougoslavie et les autorités en France quant à la réalité de la menace : « depuis que la décision de ce voyage avait été prise, nous étions hantés, M. Naggiar et moi, par le danger d'un attentat, et les nombreux télégrammes de mise en garde avaient été envoyés au gouvernement, tant par le ministre directement que par mon intermédiaire⁹⁰⁷ ». Ces indications sont restées lettre morte, ajoute Béthouart, rien ne fut fait pour renforcer les mesures de sécurité, alors même que de graves indications avaient été transmises aux autorités de police locales⁹⁰⁸, ce qui est corroboré par les conclusions du premier rapport d'enquête administrative pointant la légèreté du contrôleur général Sisteron.

Au total, l'attentat de Marseille met en lumière non seulement les défauts de coordination entre autorités de police centrales (à Paris), et locales (à Marseille, *via* la préfecture des Bouches-du-Rhône), mais aussi des dysfonctionnements dans la transmission et surtout dans l'exploitation du renseignement ayant pu intéresser la sécurité du roi de Yougoslavie. Toutefois ce défaut de fonctionnement de la coopération interministérielle n'est pas circonscrit aux événements ayant amené à l'attentat de Marseille, mais nous semble participer d'une tendance de plus long terme qui ne tient pas à l'absence de connaissance de la menace terroriste balkanique, mais plutôt à sa mauvaise appropriation et exploitation et partant, conditionnant sa traduction en termes opérationnels. Sommé de s'expliquer sur les manquements manifestes du dispositif français, l'ambassadeur de France à Bruxelles, tout en reconnaissant leur existence, donne cette réponse à ses interlocuteurs qui nous paraît résumer à elle seule la question : « j'ai dit que l'attentat politique chez nous n'était pas encore rentré dans le domaine des réalités quotidiennes et que notre technique n'avait pas encore eu l'occasion de se perfectionner⁹⁰⁹ ». De ce fait, la relative abondance de l'information sur le développement du terrorisme, quand bien même elle aurait pu impliquer des répercussions possibles du phénomène sur le territoire français, n'avait pas transformé la question des

⁹⁰⁷ Antoine Béthouart, *op.cit.*, p. 175.

⁹⁰⁸ *Ibid.*, p. 176. Dans son premier rapport l'inspecteur général Imbert semble par ailleurs se désespérer de ces manquements locaux. Au sujet du fait que la préfecture des Bouches-du-Rhône n'aurait pas été mise au courant, voire extrêmement tardivement des menaces d'attentat, il écrit « regretter cet argument » comme justification pour n'avoir pas pris de nouvelles mesures car, « en admettant que la préfecture n'ait pas eu d'avis précis d'un «danger spécial» ou plutôt, en reconnaissant qu'elle ne l'a eu que tardivement, fallait-il vraiment une information solennelle, une divination, une science approfondie des choses des Balkans pour présumer que le roi de Yougoslavie devait être l'objet de la plus attentive des surveillances ». Ici l'argument d'Imbert semble quelque peu problématique. La conscience de la menace apparaît être ici plus le fruit d'une reconstruction rétrospective qu'une constante de la police française, alors qu'il pointera, dans les jours qui suivent, au sein de son second rapport, le fait que la Sûreté nationale avait été bien improprement informée sur la réalité de la menace (AN F7 13981, Rapport de l'inspecteur général Imbert (inspection générale des services administratifs de la Sûreté Nationale) pour M. le ministre de l'Intérieur, 30 octobre 1934 / « Responsabilités encourues du fait de l'assassinat à Marseille de Sa Majesté le roi de Yougoslavie »).

⁹⁰⁹ MAE CE 122, Lettre de l'ambassadeur de France à Bruxelles au ministre des Affaires étrangères, 18 octobre 1934.

actions de l'ORIM et de l'Oustacha en une menace réelle qui eût entraîné une modification de la prise en compte et de la prise en charge du phénomène. Toutefois, aux oppositions fortes régnant entre les administrations de l'Intérieur et des Affaires étrangères succède un mouvement de fond amorcé à partir de la fin de l'année 1934 qui traduit une nouvelle appropriation de la menace terroriste jusqu'au plus haut niveau de l'État, et provoque une réorganisation complète des relations interministérielles dans la lutte contre le terrorisme.

2) La réorientation de la lutte antiterroriste à la suite de l'attentat de Marseille : coopération intérieure pour une coopération extérieure ?

a. Vers une entente interministérielle contre le terrorisme

L'opposition entre les Affaires étrangères et l'Intérieur quant à leur rôle dans l'attentat, mais plus largement dans l'organisation du voyage des hautes personnalités, ne demeure pas stérile. Elle contribue à une redéfinition et une fixation de leurs rôles respectifs, affirmée dans la rédaction d'une instruction interministérielle au printemps 1935⁹¹⁰. Cette dernière constitue une première codification des modes d'interaction des deux administrations en matière de protection des personnalités, et entérine la nécessité de la coopération internationale dans l'accomplissement de cette mission. Le préambule de cette instruction en fait en effet l'héritière directe de l'attentat de Marseille :

À la suite d'évènements douloureux et regrettables, il a paru nécessaire de résumer, en les mettant à jour et en les précisant, les directions à suivre lors de voyages officiels. Les instructions qui suivent ont pour but d'indiquer à tous ceux qui sont intéressés par leurs dispositions les conditions dans lesquelles l'exécution du service et la coordination indispensable à cet effet doivent être réalisées⁹¹¹.

L'élaboration du texte est le résultat de consultations entre l'Intérieur et les Affaires étrangères entre les mois de novembre 1934 et mars 1935, et se base en grande partie sur la conscience des défauts d'organisation mis en lumière par l'attentat de Marseille. Il est décidé de la création d'un « service d'information » auquel doit procéder le contrôle général des services de police administrative de la Sûreté nationale en coordination avec les Renseignements généraux de la préfecture de Police de Paris, les commissaires spéciaux, mais

⁹¹⁰ Cf. Annexe VI.

⁹¹¹ MAE C Intérieur 316, Instruction interministérielle sur l'organisation des voyages officiels et les mesures relatives à la sécurité des souverains, chefs d'État et hautes personnalités en déplacement dans les départements autres que la Seine (confidentiel et secret), 1^{er} mars 1935.

aussi les services de Gendarmerie : « Il est nécessaire, en effet, précise l'instruction, d'obtenir très rapidement tous renseignements utiles sur les individus ou groupement d'individus susceptibles de recourir à des actes terroristes contre le souverain ou la haute personnalité qui doit être l'hôte de la France⁹¹². »

Par ailleurs, l'instruction apporte une réelle nouveauté. Il y est ainsi inscrit qu'« une liaison très étroite sera établie entre le département des Affaires étrangères, les 2^e Bureaux des ministères de la Défense nationale, le contrôle administratif de la Sûreté nationale, les Renseignements généraux de la préfecture de Police, la police étrangère ». La coopération interministérielle qui avait tant fait défaut avant l'attentat de Marseille se voit ici érigée en principe fondateur de l'action de l'État, et l'inclusion du 2^e bureau dans l'architecture administrative participe de sa nouvelle prise en compte dans la définition d'une politique préventive contre le terrorisme. De plus, le Quai d'Orsay entend laisser à l'Intérieur l'intégralité de l'initiative des contacts avec les autorités de police étrangères, en supprimant purement et simplement son intermédiaire en ces affaires, en justifiant ce retrait dans l'intérêt de la coopération à l'œuvre et de son efficacité future. « Il ne saurait toutefois s'agir en l'occurrence que de donner une sanction de caractère gouvernemental à l'entrée immédiate en rapport de services administratifs qui sous aucun prétexte ne doit être différée, tout retard pouvant entraîner des conséquences fâcheuses et même graves » précise même une note du service du protocole établie afin de préparer la réunion interministérielle du 8 décembre 1934, qui doit entériner les derniers détails avant la rédaction de l'instruction interministérielle finale⁹¹³. Cette autorisation ne va pas sans étonner le ministère de l'Intérieur, à qui il avait été autrefois explicitement interdit, tout comme au ministère de la Justice, de communiquer directement, par exemple, avec les autorités de police espagnole. En effet, dans une instruction datant du 11 mars 1931, le ministre des Affaires étrangères avait précisé que ces contacts s'effectueraient « au détriment du contrôle qui revient normalement au gouvernement et plus particulièrement à mon Département sur la collaboration de ces autorités⁹¹⁴ ».

L'instruction du 1^{er} mars 1935 consacre un véritable changement dans la philosophie de la coopération internationale telle que la pratiquait la France jusqu'alors. Si elle apparaît limitée à la question spécifique de la préparation des voyages officiels, la dimension très large des informations que doit recueillir la Sûreté nationale pour l'accomplissement de sa mission lui permet une variété de contacts directs avec d'autres administrations policières, dans une

⁹¹² *Ibid.*

⁹¹³ MAE C Intérieur 311, Note pour le service du protocole, 7 décembre 1934 / « Organisation des voyages officiels ».

⁹¹⁴ MAE C Intérieur 312, cité dans une note du service du protocole pour la direction des affaires politiques et commerciales du ministère des Affaires étrangères, 30 janvier 1935.

optique préventive. Il s'agit donc d'un véritable retournement par rapport à la position traditionnelle de la France prônée depuis la sortie de la Première Guerre mondiale, retournement qui consacre bien la centralité du ministère de l'Intérieur et plus généralement de la direction générale de la Sûreté nationale, non seulement dans la question de la protection des hautes personnalités face à son risque le plus pressant : un nouvel attentat terroriste, mais de manière plus large dans la lutte internationale contre le terrorisme telle qu'elle est menée, à partir de l'attentat de Marseille. La Sûreté nationale possède la haute main non seulement sur cette lutte, mais sur les coopérations à engager qui lui sont corollaires⁹¹⁵.

b. La police mobile et la lutte contre le terrorisme : le brouillage des fonctions policières

Ce que n'avait pas pris en compte l'instruction interministérielle du 1^{er} mars 1935, c'est que la lutte contre le terrorisme, autrefois presque intégralement assurée par les services de police administrative, est prise en charge par les services de la police judiciaire dirigés par Antoine Mondanel.

Au moment où survient l'attentat de Marseille, la police française gérait alors l'héritage problématique de la journée du 6 février 1934 et la réorganisation de structures qui lui avait fait suite. Par un décret du 28 avril 1934, la Sûreté générale était devenue Sûreté nationale, affirmant dans les textes une tendance longue affirmée depuis les années 20 à une meilleure centralisation des services de police⁹¹⁶. Dans l'organigramme de la nouvelle Sûreté, aucune mention n'était cependant faite du terrorisme au sein de l'action dédiée des services actifs. Mais en lieu et place d'une réforme de structure consécutive à l'attentat de Marseille, c'est par un double mouvement d'appropriation et de spécialisation que s'opère la lutte contre le terrorisme au sein de la Sûreté nationale.

⁹¹⁵ Un exemple de circulaire émise dans le cadre défini par l'instruction du 1^{er} mars 1935 est la circulaire du ministère de l'Intérieur du 3 mai 1938 aux préfets de France et concernant le voyage officiel en France des souverains britanniques durant l'été 1938. Elle préconise des mesures de surveillance générale (« renforcement de la surveillance habituellement exercée à l'égard des groupements ou individus appartenant aux milieux anarchistes, terroristes, fascistes, nazis, trotskystes, réfugiés espagnols, etc... »), de surveillance des frontières et dédie une part non négligeable à la surveillance des suspects de terrorisme, à partir des listes établies par la police criminelle française (AN 19940500 article 278).

⁹¹⁶ Paul Bouteiller (dir.), *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 222 *sqq.* Le rapport présenté au président de la République évoque une direction de la Sûreté générale « nettement squelettique eu égard à la tâche primordiale qui lui est dévolue, installée dans des conditions matérielles telles qu'on se demande comment, pour certains services, le travail quotidien peut cependant être convenablement accompli, installée dans des conditions matérielles telles qu'on se demande comment, pour certains services, le travail quotidien peut cependant être convenablement accompli. [...] Et l'on peut en définitive, lorsqu'on examine la situation sans parti pris comme sans passion, tout en réprochant certaines défaillances ou négligences individuelles, se féliciter que la conscience professionnelle de l'immense majorité d'un personnel dévoué ait assuré, dans des conditions de travail aussi lamentables la marche d'un des rouages les plus essentiels de l'État. (cf. AN F7 12950, Rapport au président de la République, 28 avril 1934).

Cette lutte antiterroriste devient en réalité la chasse gardée de la I^{ère} section du contrôle général des services de police criminelle qui avait eu la charge de l'enquête sur l'attentat de Marseille. Le processus marque une marginalisation certaine des services de police administrative dans le traitement des affaires de terrorisme à partir de cette date. Ainsi, l'essentiel des échanges de renseignement entre la police administrative et la police criminelle se fait de la seconde vers la première, comme en témoignent les bordereaux de transmissions de ces renseignements pour les années 1937-1938 notamment, années d'un pic de l'activité terroriste et de l'œuvre de renseignement accomplie⁹¹⁷. Toutefois, les renseignements qui sont transmis en première destination à la police criminelle le sont aux fins d'information générale aux autres services de la Sûreté nationale, afin qu'ils soient recoupés et que les résultats lui soient ensuite transmis. Les renseignements sur la menace terroriste étaient ainsi communiqués au directeur de la police du territoire et des étrangers (6^e bureau), plus spécifiquement chargée du contre-espionnage policier, mais aussi au contrôleur général chargé des voyages officiels dont les missions sont renforcées afin d'assurer la coordination de la coopération interne et internationale dans la protection des hautes personnalités en déplacement officiel en France.

La marginalisation de la police administrative pour le traitement des affaires de terrorisme est d'autre part perceptible dans les relations entretenues avec la préfecture de Police de Paris. Il apparaît bien que ce sont les services de la police criminelle qui « commandent » des notes de renseignement aux Renseignements généraux de la police parisienne, notes qui ne sont transmises que quelques jours plus tard aux services de la police administrative⁹¹⁸. La I^{ère} section de la police criminelle s'affirme ainsi comme l'organe de centralisation et d'exploitation de l'information au sein de l'appareil de lutte antiterroriste français, qui comprend donc, outre les différents services de police, la SR/SCR du 2^e bureau de l'EMA et les services extérieurs (représentations diplomatiques) et intérieurs (la direction du contrôle des étrangers) du ministère des Affaires étrangères.

Du fait même de la nature des terrorismes appréhendés, les informations en émanant du ministère de la Guerre, qu'elles proviennent des attachés militaires ou des postes SR à l'étranger, se trouvent être l'une des premières sources d'information de la Sûreté nationale. Si avant l'attentat de Marseille les contacts étaient déjà fréquents entre les deux

⁹¹⁷ AN 19940500 article 293, « Correspondance avec le préfet de police, rapports des commissaires de police au sujet de la surveillance des étrangers suspectés de non fiabilité et de commettre des actes de terrorisme (1934-1937) et dossier 4838, *idem* pour la période 1934-1938. AN 19940500 article 294, « Correspondance avec le préfet de police, rapports des commissaires de police au sujet de la surveillance des étrangers suspectés d'activités terroristes (1937) ».

⁹¹⁸ AN 19940500 article 293, Lettre de la préfecture de Police de Paris pour l'Inspection générale des services de police criminelle de la Sûreté Nationale au sujet de l'activité de l'organisation terroriste dite « UNAKOR » (organisation populaire ukrainienne), 10 juillet 1937. La note établie par les services de la préfecture de Police n'est transmise à la police administrative que le 28 juillet 1937.

administrations, ils semblent se renforcer dans les années qui suivent l'évènement. Les modalités de ces relations, cependant, ne changent pas avec l'attentat de Marseille. La SR/SCR transmet toujours des renseignements intéressant l'Intérieur et ses services, qui en retour demandent des vérifications sur des terroristes potentiels à l'étranger. C'est le cas, par exemple, du « militant anarchiste terroriste » Jacques Beaupré, qui fait l'objet d'une demande d'enquête par les services de la police administrative à la SR/SCR à l'été 1935, alors qu'il est signalé comme devant se rendre à Tanger. L'attaché militaire français en poste dans cette ville vérifie lui-même l'information grâce à ses contacts locaux, en l'occurrence le chef de la police internationale de la zone franche de Tanger, avant de transmettre à Paris le résultat de son enquête⁹¹⁹.

Mais c'est bien entendu dans l'approfondissement de la connaissance des terrorismes balkaniques, et plus largement, ceux opérant en Europe centrale et orientale, et qui pouvaient disposer de relais en France, du fait de l'émigration en provenance de ces pays, que la coopération entre Intérieur et Guerre, entre la police criminelle et la SR/SCR, apparaît la plus fructueuse. Les attachés militaires, le colonel Béthouart en Yougoslavie notamment, transmettent des informations à caractère général. La situation intérieure yougoslave à la suite de la mort du roi Alexandre⁹²⁰ et le dépôt de la plainte à la SDN au mois de novembre 1934⁹²¹ font l'objet d'un suivi particulièrement attentif, accompagné d'évaluations de l'attitude de l'Allemagne tout au long de l'affaire, dont les tentatives de rapprochement avec Belgrade inquiètent les autorités françaises. Il revient aux officiers de la SR/SCR d'actualiser les connaissances à disposition des autorités françaises sur le terrorisme balkanique. L'ORIM⁹²² et l'Oustacha⁹²³ font ainsi l'objet de suivis actifs de la part des services français, dont la source nous est souvent inconnue, quoique généralement bien notée⁹²⁴.

Enfin, si la police criminelle est au centre du traitement des affaires de terrorisme à partir du 9 octobre 1934, récipiendaire de toutes les informations pouvant l'aider à accomplir sa mission, elle communique aussi ses propres productions aux autres administrations, notamment au ministère de la Guerre. Ainsi, au cours des années 1938-1939, et semble-t-il

⁹¹⁹ SHD DAT 7NN 3197, Lettre de l'attaché militaire à Tanger près consulat général de France au chef de la SCR, 7 juin 1935.

⁹²⁰ SHD DAT 7N 3191, Note du colonel Béthouart pour l'EMA, 24 octobre 1934.

⁹²¹ SHD DAT 7N 3198, Note de renseignement (« d'un informateur compétent et généralement bien renseigné »), 19 novembre 1934.

⁹²² SHD DAT 7NN 2350, Voir les notes de renseignement de « Dubos » du mois de novembre 1934 qui comprennent notamment des brochures en langue bulgare de l'organisation ainsi que la traduction de formulaires de recrutement et un historique particulièrement détaillé de l'organisation dont la source demeure toutefois inconnue (autre que la synthèse des données recueillies par le poste). Même remarque pour les notes en 7NN 2380 qui couvrent notamment les années 1936-1939.

⁹²³ Notamment SHD DAT 7NN 2380 : « Renseignements sur l'ORIM (1925-1935) », qui contient en outre une importante documentation sur l'évolution de l'organisation terroriste croate.

⁹²⁴ Aux fonds des postes de renseignement conservés au Service Historique de la Défense correspondent l'ensemble des notes du 2^e bureau de l'EMA SR/SCR conservées dans les fonds de la police (F7 et Moscou) et consacrées à la lutte contre le terrorisme entre 1934 et 1940.

pour pallier les faiblesses de la récolte d'informations du poste SR de Belgrade, due à la forte détérioration des échanges de renseignement entre la France et la Yougoslavie, l'Intérieur transmet une série de notes au ministère de la Guerre concernant l'évolution de la situation du terrorisme en Yougoslavie, certaines répondant d'ailleurs, comme cela avait déjà été le cas dans les années 20, à des demandes de vérifications émises par la SR/SCR du 2^e Bureau elle-même⁹²⁵.

L'on observe, enfin, une forte continuité entre le personnel qui a enquêté sur l'attentat de Marseille et celui qui possède, au sein de la police criminelle, la charge de la lutte contre le terrorisme les années suivantes. On y retrouve ainsi le contrôleur général Mondanel ainsi que le commissaire de police mobile Chenevier chez qui passe et est mise en forme toute la documentation concernant le terrorisme notamment international. Il s'agit là d'un changement majeur, voire d'un brouillage des lignes de démarcation clairement affirmées lors de la création de la police mobile par Clemenceau en 1907, police qui ne devait pas s'occuper de politique. La tendance à l'œuvre est parfaitement résumée par Jean-Marc Berlière :

Mais c'est au terrorisme politique des années 30 que les Brigades mobiles durent de franchir la limite fragile qui sépare le délit de droit commun du crime politique. L'attentat de Marseille dans lequel Alexandre de Yougoslavie et Louis Barthou trouvèrent la mort, les affaires Stavisky et Prince, les attentats organisés par le Comité Secret d'Action Révolutionnaire, les assassinats commis par la Cagoule amenèrent des mobilards comme Belin, Chenevier, Buffet à pénétrer le monde des Oustachis, de la Cagoule et à œuvrer avec ou contre leurs collègues de l'OVRA et de la Gestapo. Les Brigades mobiles entraient ainsi dans le monde, théoriquement fermé à leur action, de la police politique, où leur intervention déterminée et leur efficacité au service de la République furent très remarquées [...] ⁹²⁶.

La spécialisation de la 1^{ère} section du contrôle général de la police criminelle dans les affaires de terrorisme après l'attentat de Marseille traduit non seulement, comme l'indique Jean-Marc Berlière, l'affaiblissement de la ligne de démarcation séparant le traitement des crimes de droit commun des crimes politiques, mais aussi le regroupement dans une seule section, des fonctions de prévention et de répression du terrorisme. Ce brouillage redéfinit ainsi, par une centralisation au niveau des services de la police judiciaire du recueil et de

⁹²⁵ SHD DAT 7NN 2337, Lettre du préfet de police de Paris pour le ministère de la Guerre au sujet d'un nommé Petrow qui servirait de « liaison entre un groupement d'oustachis résidant en France et les groupements macédoniens », 18 février 1938. Transmission par l'Intérieur d'une note blanche du 24 septembre 1938 de la préfecture de police « concernant la nouvelle attitude adoptée par le gouvernement yougoslave à l'égard des nationalistes croates et de divers membres de l'Oustacha », 5 octobre 1938. Transmission par l'Intérieur d'une note blanche de la préfecture de police du 18 mai 1939 au sujet d'Ante Pavelitch. Transmission par l'Intérieur d'un rapport du commissaire spécial d'Annemasse « concernant l'activité terroriste dans les Balkans », 22 août 1939.

⁹²⁶ Jean-Marc Berlière, « Les Brigades du Tigre » : « La seule police qu'une démocratie puisse avouer » ? Retour sur un mythe », in Vincent Duclert, Marc-Olivier Baruch (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000, p. 314.

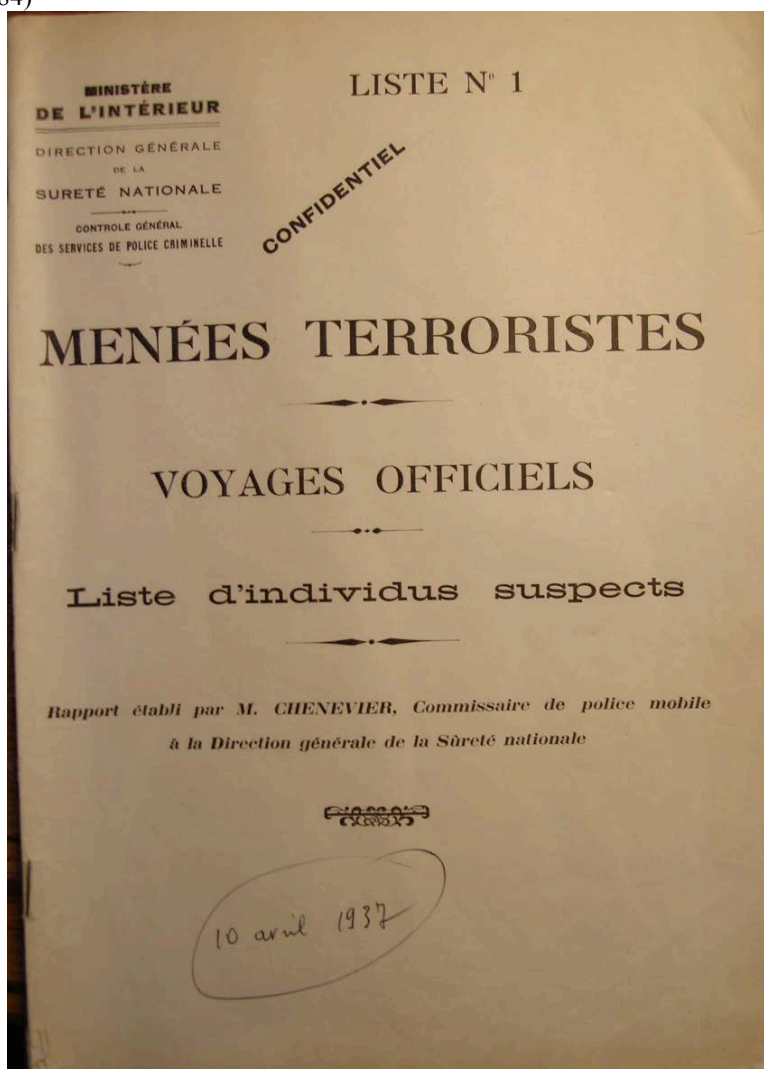
l'exploitation du renseignement sur le développement du terrorisme, l'action de l'État dans la lutte contre le terrorisme et surtout sa prise en compte comme une menace réelle. À la prééminence de la police administrative à la fin du XIX^e siècle, répond celle de la police judiciaire dans l'entre-deux-guerres.

c. L'identification d'une nouvelle menace : les « listes » du commissaire Chenevier

L'effort effectué par les diverses administrations du renseignement s'imprime dans au moins deux directions. La première est celle de l'élargissement de la connaissance du terrorisme considéré comme une menace. La seconde est celle d'une véritable et littérale *mise en forme* du risque terroriste par l'édition, à partir du printemps 1937, sous la direction du commissaire divisionnaire de police mobile Chenevier, d'une série de listes concernant les organisations terroristes.

Illustration n°4 – La première « liste » du commissaire Chenevier

(source AN F7 14684)



La nécessité d'une meilleure connaissance de ce qui relève du terrorisme, et par là même, l'extension de l'application du terme à des organisations ou forces dont la police française mésestimait l'importance jusqu'à l'attentat de Marseille, nous est ainsi révélé dans les archives par l'extension drastique des dossiers de surveillance et de suivi d'organisations.

À partir du printemps de l'année 1937, le commissaire de police mobile Charles Chenevier dresse une série de listes consacrées non seulement aux « individus suspects de terrorisme » mais aussi aux organisations terroristes, qui possèdent une double vocation, documentaire et utilitaire. De par son objet, cette initiative paraît s'affirmer d'une certaine manière comme la résultante du travail du « service d'information » décidé lors du voyage de personnalités en France dans l'instruction interministérielle du 1^{er} mars 1935. Sa conception semble prendre la suite de l'émission de circulaires aux mêmes fins dressées au cours de l'année 1935⁹²⁷. Ces listes ont par ailleurs vocation à être diffusées à toutes les autorités de police et de gendarmerie en France, ainsi qu'à l'administration centrale du Quai d'Orsay et à la SR/SCR du 2^e Bureau de l'EMA.

Dans l'introduction à la première d'entre elles, marquée du sceau du contrôle général des services de police criminelle et consacrée, dans le cadre de l'organisation des voyages officiels à l'établissement d'une « liste d'individus suspects » de menées terroristes, Chenevier indique ainsi qu'il s'agit d'une collection de « renseignements recueillis au sujet des suspects ou terroristes signalés jusqu'à ce jour au contrôle général des services de police criminelle, dont l'activité pourrait aboutir à l'exécution d'un attentat contre certaines personnalités françaises ou étrangères à l'occasion de leurs déplacements ou séjour sur notre territoire⁹²⁸ ». Les renseignements collectés sont organisés autour des différentes hautes personnalités européennes sur lesquelles la menace terroriste semble planer. Ainsi, le chapitre VIII de cette première liste concerne les « individus susceptibles de réaliser un attentat contre Sa Majesté Zogou d'Albanie » et il est précisé que « les intentions prêtées à un certain nombre d'émigrés albanais justifient les craintes non seulement de l'entourage du roi Zogou, mais également de la légation d'Albanie à Paris, à tel point que M. le ministre des Affaires étrangères a attiré tout spécialement l'attention de M. le ministre de l'Intérieur sur la nécessité de veiller à ce que notre pays ne devienne pas le terrain d'élection d'une activité

⁹²⁷ AN 19940500 article 277, Circulaire n° 1511 du contrôle général des recherches administratives économiques et financières pour les préfets de France, le préfet de police, le gouverneur général de l'Algérie, les commissaires spéciaux des gares de Paris et du port aérien du Bourget du 28 janvier 1935 prescrivant la recherche d'Albanais suspects et notamment du nommé « Sulq ou Sulegman Qhaquiri [...] susceptible de commettre un attentat soit contre le roi Zogou, soit contre des personnalités albanaises résidant en Italie ». Voir aussi dans le même fonds la circulaire n°2412 du 14 février 1935 émise à l'occasion de la visite du chancelier et du ministre des Affaires étrangères autrichien qui transmettait une liste de terroristes organisée en entrées thématiques : « membres de l'ORIM », « membres de l'Oustacha ou organisation « U » », « Autres suspects ».

⁹²⁸ AN F7 14684, Liste n°1 : « Menées terroristes / Voyages Officiels / Liste d'individus suspects », 10 avril 1937.

illicite tendant au renversement du régime établi en Albanie, ou à des attentats contre la personne de certains membres du gouvernement albanais ou de certains hommes politiques d'Albanie⁹²⁹ ».

Pour illustrer la manière dont sont constituées ces listes, prenons l'exemple de la manière dont est présentée l'organisation « O.K.A.B.A. ». Au début de l'année 1937, une série d'attentats a lieu à Lisbonne, information relayée à la Sûreté par l'ambassadeur de France dans la capitale portugaise :

J'ai signalé à votre excellence les attentats qui ont eu lieu le 20 janvier à Lisbonne. Il ne semble pas, jusqu'ici tout au moins, que la police chargée de l'enquête ait réussi à trouver une piste sérieuse. Onze bombes ont pu être déposées dans les différents ministères et endroits publics sans qu'après plusieurs jours de recherches on soit plus avancé que le premier quant à l'identification des auteurs⁹³⁰.

À partir de cette information, les hommes de la Sûreté mettent en action leurs services d'information et, bientôt, l'identité du groupe responsable de ces actes de terrorisme semble déterminée dans une note du contrôle général des services de police administrative à destination du directeur de la police criminelle en date du 26 janvier :

J'ai l'honneur de vous adresser sous ce pli, pour votre information, copie d'une note de mes services et annexes, relatives à l'activité du Komintern, et plus particulièrement de l'Organizacia Comitaca Balkan (O.K.A.B.A.) regroupement de comitadjis balkaniques qui auraient commis les récents attentats de Lisbonne⁹³¹.

Ainsi tout au long du printemps 1937 des informations sont recueillies sur cette organisation autrefois inconnue des services de la Sûreté nationale, en liaison d'une part avec le ministère des Affaires étrangères et le 2^e Bureau, et d'autre part avec les Renseignements généraux de la préfecture de Police de Paris. Ces derniers sont l'auteur de la note la plus complète sur ce mouvement que nous ayons été en mesure de retrouver, et qui dépasse qualitativement et quantitativement les précédents renseignements recueillis⁹³². Le dernier moment correspond à leur intégration dans une brochure. C'est chose faite dans la « liste des individus suspects » d'avril 1938 qui, dans une notice assez courte, fait le point sur les connaissances jusque-là obtenues, et très vraisemblablement vérifiées, ce qui pourrait

⁹²⁹ *Ibid.*, chapitre VIII, « Menaces contre le roi d'Albanie ».

⁹³⁰ AN F7 14788, Lettre de l'ambassadeur de France au Portugal au ministre des Affaires étrangères, 27 janvier 1937.

⁹³¹ AN F7 14788, Note du directeur des services de police administrative pour M. le contrôleur général des services de police criminelle, 26 janvier 1937.

⁹³² MAE C Intérieur 313, Note de renseignement de la préfecture de Police de Paris sur l'O.K.A.B.A., mars 1937.

expliquer son importance relativement modeste au vu des renseignements recueillis par les différentes administrations :

Il s'agit d'un groupement terroriste de « Komitadjis » balkaniques ayant pour but de seconder, et le cas échéant, de remplacer, à l'étranger, les fonctionnaires du Guépéou. Les chefs seraient les nommés OSTRUSKY et KRIVOSIJAC, qui n'ont pu être autrement identifiés. Un Centre-Directeur secret fonctionnerait à Zagreb, où seraient reçus les fonds et les instructions. C'est dans cette ville que KRIVOSIJAC préparerait des attentats et enverrait des directives. Une officine de faux passeports y fonctionnerait également. On signale d'autre part que les attentats commis à Lisbonne dans la nuit du 20 au 21 janvier 1937 seraient l'œuvre de cinq membres de l'O.K.A.B.A., parmi lesquels on cite les nommés BRADOW (Frédéric) et JEJOU. Le chef de cette expédition aurait été un nommé ZIDARIC, Croate, originaire de la région de Mostar. Ces étrangers n'ont pu encore être identifiés⁹³³.

Les listes, qui sont en réalité de véritables brochures, établies par Chenevier entre 1937 et 1940, tout en traduisant l'élargissement de la conscience et de la connaissance de la réalité du terrorisme dans les années 30 et par là même, le champ de ce que la police française pouvait nommer comme relevant du « terrorisme », n'épuisent cependant pas la totalité des affaires que la police criminelle traite à cette époque. Il apparaît en effet que ces brochures sont exclusivement consacrées au terrorisme étranger, et plus particulièrement au terrorisme d'Europe centrale et balkanique, comme s'il existait un « syndrome » de l'attentat de Marseille qui eût fait porter le regard presque exclusivement sur la menace venant de cette région.

À partir du mois d'avril 1937, ces listes suivent deux directions. Elles sont l'actualisation constante de la première liste d'individus suspects de terrorisme, le second type de listes étant quant à lui thématique. Dans l'ensemble, elles sont composées de notices descriptives des organisations terroristes supposées, mais aussi d'une liste d'individus suspectés de leur appartenir. Elles concernent des menaces « anciennes », notamment le terrorisme croate et macédonien, mais aussi nouvellement identifiées, comme dans la liste n° 3, du 22 avril 1937, qui concerne uniquement les organisations terroristes ukrainiennes dont certaines sont « d'inspiration trotskyste » et dont l'action serait dirigée principalement contre l'Union soviétique. Sa conception répond à l'envoi d'une circulaire du ministère de l'Intérieur en direction des préfets signalant l'activité possible en France de tels groupes et prescrivant une surveillance attentive⁹³⁴. Au-delà de l'évaluation de la menace représentée par

⁹³³ AN F7 14684, Cinquième liste confidentielle de suspects de menées terroristes, comprenant un additif aux listes précédentes n°1, 2 et 3, établie par le commissaire de police mobile Chenevier, 16 avril 1938.

⁹³⁴ AN 19940500 article 318, Troisième liste de suspects de menées terroristes, 22 avril 1937 / « Organisations d'Europe centrale ». La circulaire en question, diffusée le 28 septembre 1936 prescrivait ainsi de :
- faire suivre l'activité des éléments trotskystes et ukrainiens séjournant ou de passage dans votre circonscription ;

ces groupes terroristes, leur trait marquant réside dans les informations générales que ces listes fournissent sur la situation politique ukrainienne, suggérant une entente avec les Affaires étrangères pour leur rédaction. Sont ainsi évoqués une dizaine de mouvements politiques de plus ou moins grande importance, dont la connaissance est supposée apporter un éclairage supplémentaire sur l'action des groupes terroristes. La liste n° 4 du mois de mars 1938 fait le point complet des connaissances accumulées sur l'Oustacha et l'ORIM, retraçant l'histoire commune des deux organisations, avant de présenter une importante liste de suspects⁹³⁵. Il paraît enfin vraisemblable que la confection des brochures soit aussi le résultat de renseignements obtenus de l'étranger. Rien ne laisse cependant penser que des coopérations de renseignement pérennes aient pu être mises en place à cette fin particulière. Tout au plus les brochures pourraient-elles intégrer des renseignements communiqués de manière ponctuelle.

La mise en forme du renseignement sur le terrorisme reflète l'évolution de la compréhension du phénomène comme essentiellement étranger, et permet le renforcement de la surveillance et des pratiques du contrôle des étrangers auxquelles procèdent les autorités françaises tout au long des années 30. Ainsi, au cours de l'été 1937, alors que le terrorisme en Europe balkanique semble relancé, Marx Dormoy intime aux Affaires étrangères de participer pleinement et entièrement à l'effort de renseignement entrepris dans la surveillance des étrangers, potentiellement terroristes :

Les services de police chargés de suivre l'activité des différentes catégories d'étrangers en France viennent à plusieurs reprises d'exprimer le désir d'être exactement renseignés au sujet des événements susceptibles d'avoir des répercussions sur l'attitude des émigrés fixés dans notre pays.

Presque toujours l'activité de ces éléments est commandée par les mouvements divers de la politique de leur Nation d'origine. En particulier, les attentats politiques sont généralement préparés hors du pays où ils sont exécutés.

Il serait ainsi du plus haut intérêt que mes services fussent régulièrement informés des modifications importantes qui se produisent dans la politique des différents États, des courants qui se dessinent dans l'activité des organisations nationales ou autres ayant leurs ramifications

- [...] proposer toute mesure administrative utile contre ceux des éléments qui vous paraîtraient suspects dans l'ordre d'idées envisagé

- prendre des dispositions spéciales de protection à l'égard des représentants diplomatiques et consulaires soviétiques ». La surveillance des mouvements nationalistes, potentiellement terroristes ukrainiens remonte au moins cela dit au mois de juin 1934 avec la rédaction d'une note blanche par les services de la préfecture au sujet du « mouvement antisoviétique ukrainien » qui avait établi que « sous l'égide du colonel Konovaletz, les dirigeants des divers organisations d'émigrés ukrainiens ont envisagé, il y a plusieurs mois, la création d'un « front unique ukrainien » antisoviétique, c'est-à-dire de réunir en une sorte de fédération, les divers groupements d'émigrés ukrainiens répartis dans le monde et partisans de l'indépendance de leur pays » (AN F7 14758, Note blanche de la préfecture de Police de Paris au sujet du mouvement antisoviétique ukrainien », juin 1934. Le texte de cette note blanche est d'ailleurs repris par Chenevier dans l'établissement de la notice consacrée aux organisations terroristes ukrainiennes dans la troisième liste du 22 avril 1937. Le terrorisme ukrainien fait ainsi l'objet de plusieurs notes blanches en 1935 et 1936 avant d'être intégré dans les listes).

⁹³⁵ AN 19940498 article 10, Quatrième liste, « menées terroristes de l'Oustacha et de l'ORIM », 17 mars 1938.

en France, des mots d'ordre et des consignes qui partent à l'adresse des immigrés, des voyages suspects qui se préparent à l'aide de faux passeports.

En conséquence, j'ai l'honneur de vous demander de vouloir bien envisager les moyens de me faire parvenir ces renseignements indispensables à la mission des services de police. Peut-être jugerez-vous utile, en particulier, de demander à nos ambassadeurs et à nos ministres plénipotentiaires, lorsqu'ils viennent en France, de se rendre auprès de moi pour m'entretenir des événements susceptibles d'intéresser mon Département⁹³⁶.

Le lien établi entre l'immigration et l'insécurité – ainsi que les préconisations aux Affaires étrangères — est repris d'une note établie par les services de la préfecture de Police de Paris attenante à la missive envoyée aux Affaires étrangères. Cette note dresse un tableau particulièrement sombre de la réalité de l'immigration en France, notamment à Paris, et reflète l'avance prise par les services parisiens dans la surveillance des étrangers⁹³⁷. Mais c'est bien la prévention des attentats terroristes qui forme l'un des points centraux de cette note blanche, la préfecture indiquant ne recevoir « pratiquement aucune information émanant de nos services de renseignement à l'étranger⁹³⁸ », renforçant l'idée d'une centralisation massive de l'information autour de la police criminelle de la Sûreté nationale, autant qu'un probable mauvais fonctionnement de la circulation de l'information entre les différentes administrations chargées de la lutte contre le terrorisme.

d. Les conférences interministérielles du renseignement de 1937 et le terrorisme

Le sombre constat proposé par la préfecture de police de Paris va ainsi à l'encontre de l'esprit de coopération interministérielle promu depuis l'attentat de Marseille, et relancé à partir du début de l'année 1937 lors des réunions interministérielles convoquées à Matignon sur les questions de renseignement⁹³⁹. Le sujet abordé par le directeur de la préfecture de Police de Paris fait d'ailleurs l'objet de discussions lors de la réunion du 15 septembre, soit quelques semaines après que la police parisienne s'en soit ouverte au ministre de l'Intérieur :

⁹³⁶ AN 19940500 article 293, Lettre du ministre de l'Intérieur Marx Dormoy au ministre des Affaires étrangères, 9 août 1937.

⁹³⁷ Clifford Rosenberg, *art.cit.*, pp. 53-75.

⁹³⁸ AN 19940500 article 293, Note blanche de la préfecture de Police de Paris attenante à la lettre du ministre de l'Intérieur Marx Dormoy pour le ministre des Affaires étrangères, 9 août 1937.

⁹³⁹ Sur leur fonctionnement et leur organisation, voir Olivier Forcade, *op.cit.*, pp 568-581 et Olivier Forcade, « Les conférences interministérielles du renseignement sous le Front populaire en 1937 », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 2012, vol. 36, n° 2, pp. 27-43.

M. Dormoy a souligné l'utilité de la reprise de ces réunions en raison d'une part de la situation internationale, d'autre part des récents attentats terroristes.

Pour le ministre de l'Intérieur, ces derniers, s'ils se renouvelaient, présenteraient un caractère extrêmement dangereux en cas de tension ou de conflit international, car un véritable plan de destruction pourrait être mis à exécution par des organisations étrangères.

Aussi, M. Dormoy demande-t-il à chaque Département de l'aider dans la recherche des auteurs de l'attentat de l'Étoile⁹⁴⁰. De son côté, pour préserver l'avenir, il prépare un statut des étrangers et renforce dès maintenant leur surveillance⁹⁴¹.

La question du terrorisme émerge ainsi rapidement comme un des principaux enjeux de la série de réunions tenues, de manière irrégulière, tout au long de l'année 1937 et d'une partie de l'année 1938 à Matignon, rassemblant des représentants du ministère de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Guerre. Ces réunions, comme le rappelle Olivier Forcade, « constituent bien une innovation pour réaliser une exploitation du renseignement au profit de la sécurité nationale [...] elles sont symptomatiques d'une prise de conscience, au sommet de l'État, de la nécessité de lier les menaces intérieures et extérieures dans des mesures politiques de sécurité nationale⁹⁴² ».

Elles traduisent, en l'occurrence une appropriation de la menace terroriste au plus haut niveau de l'État. L'élévation du terrorisme, et donc de la lutte contre le terrorisme, à ce niveau peut être ainsi vu comme l'aboutissement logique d'une nouvelle prise en compte du terrorisme amorcée avec l'attentat de Marseille, qui doit donc non seulement d'être l'objet d'une appropriation par le politique, mais aussi par l'ensemble des administrations conviées Matignon. Le but de ces réunions, défini lors de la première d'entre elles, est :

1. De coordonner, dans les principales recherches intéressant la sécurité nationale, l'activité des organes d'information, civils, militaires et policiers, qui assument ces recherches. À cet effet, il est apparu indispensable que la Présidence du Conseil et les grands services de l'État s'informent mutuellement et périodiquement de leurs desiderata en matière de renseignements.
2. De fournir à ces services l'occasion d'échanger régulièrement les résultats de leurs recherches.
3. De souder ainsi plus étroitement que par le passé les activités concourant à la Défense nationale, de permettre à des chefs de service qui se voient trop rarement ou pas du tout, de s'entretenir verbalement des questions entrant dans leurs attributions et d'atteindre, par ce moyen, un bénéfice supérieur et plus immédiat au profit de chacun⁹⁴³.

⁹⁴⁰ Il s'agit de l'attentat commis par la Cagoule le 11 septembre 1937 contre le siège de la Confédération générale du patronat français dont le siège était proche de la place de l'Étoile à Paris. Sur la Cagoule voir notamment Frédéric Monier, *op.cit.*, p. 272 sqq. Gayle K. Brunelle et Annette S. Finley-Croswhite, *Murder in the Métro. Laetitia Tournaux and the Cagoule in 1930s France*, Baton Rouge, Louisiana University Press, 2010, 266 p.

⁹⁴¹ SHD DAT 7NN 2782, Compte rendu de la réunion interministérielle du 15 septembre 1937. Le statut des étrangers dont il est fait mention fait très certainement allusion à la note blanche de la préfecture de Police attenante à la missive du 9 août 1937 aux Affaires étrangères, qui contenait les recommandations au sujet des mesures à prendre contre l'immigration clandestine, sur les facilités accordées aux touristes, l'activité politique des étrangers et l'insuffisance de la répression judiciaire.

⁹⁴² Olivier Forcade, *op.cit.*, p. 575.

⁹⁴³ SHD DAT 7NN 2782, Compte rendu de la réunion interministérielle du 5 février 1937.

Dans un premier temps, le terrorisme n'apparaît pas au rang des préoccupations comprises dans les buts affichés de cette coopération interministérielle. Cependant, la montée en puissance du phénomène, tant au niveau international que domestique, en fait rapidement un des principaux sujets de discussion. C'est ainsi lors de la quatrième réunion, tenue le 25 février 1937 que le terrorisme est mentionné, apparemment brièvement, pour la première fois :

M. Langeron⁹⁴⁴ désire obtenir des autres départements des renseignements sur la propagande terroriste à l'étranger et sur notre propre territoire, afin de déterminer les moyens qu'elle emploie et les buts qu'elle poursuit⁹⁴⁵.

La demande de Langeron paraît tout à fait représentative de la manière dont les autorités de police conçoivent, ou commencent à concevoir, le terrorisme. Il n'est plus uniquement une réalité locale. La menace terroriste à laquelle il est fait référence est bien celle émanant des Balkans, qui fait l'objet d'une attention renouvelée depuis l'attentat de Marseille, même si les années 1935-1936 avaient vu un net tassement des entreprises terroristes menées par les organisations de référence, l'Oustacha croate et l'ORIM macédonienne. Le ministre de l'Intérieur Marx Dormoy pourra ainsi dire lors de la réunion du 15 septembre 1937 qu'« il ne faut pas exagérer le rôle des Oustachis⁹⁴⁶ », constat à nuancer du fait de l'intérêt porté par les services de police criminelle sur l'organisation, comme en témoigne la forte prévalence du terrorisme croate dans les brochures dressées par Chenevier.

Le préfet de police, à la suite de la réunion, transmet une demande officielle de renseignement aux Affaires étrangères concernant la « propagande anarchiste et terroriste, en particulier sur l'activité des mouvements croate et macédonien » que le Quai d'Orsay fait suivre à ses ambassades de Sofia, Bucarest, Budapest, Rome, Prague, Belgrade, Athènes, Ankara Vienne et Tirana⁹⁴⁷. Quelques semaines plus tard reviennent les réponses en provenance de ces ambassades⁹⁴⁸. L'on peut ainsi y apprendre que Rome a presque entièrement cessé son soutien au terrorisme croate du fait du rapprochement engagé depuis quelques mois avec la Yougoslavie, tout en gardant la possibilité de réactiver ses réseaux de

⁹⁴⁴ Il s'agit du préfet de police de Paris.

⁹⁴⁵ SHD DAT 7NN 2782, Compte rendu de la réunion interministérielle du 25 février 1937.

⁹⁴⁶ SHD DAT 7NN 2782, Compte rendu de la réunion interministérielle du 15 septembre 1937.

⁹⁴⁷ MAE C Intérieur 313, Note secrète du ministère des Affaires étrangères pour les ambassades de Sofia, Bucarest, Budapest, Rome, Prague, Belgrade, Athènes, Ankara, Vienne et Tirana, 8 mars 1937. Les réponses adressées par les différentes ambassades sollicitées sont dans le même dossier.

⁹⁴⁸ Les renseignements collectés à l'occasion de cette demande précise sont en AN 19940500 article 293, Lettre de M. de Montbras, chargé d'affaires de la République française à Vienne pour le ministre des Affaires étrangères, 15 avril 1937. Les renseignements contenus dans cette dépêche sont ensuite transmis à la Sûreté Nationale et à la préfecture de Police au début du mois de mai de la même année, transmis ensuite au début du mois de juin par les services de police criminelle à la direction de la police administrative.

financement et de soutien opérationnel si les résultats de cette politique n'étaient pas à la hauteur.

Le terrorisme d'origine balkanique est le principal sujet abordé lors des premières réunions interministérielles. Il est mentionné successivement les 13, 20 et 27 mai en relation avec la visite du prince Paul de Yougoslavie, dont la présence est prévue en France après les fêtes du couronnement du nouveau roi d'Angleterre Georges VI. Les informations contenues dans les synthèses de ces réunions n'apparaissent cependant à cette occasion que comme la mise en œuvre de l'instruction interministérielle de mars 1935 qui fixait, nous l'avons vu, les usages et méthodes en la matière.

Au cours de la réunion du 3 juin 1937 sont notamment évoqués les actes de terrorisme commis par des agents italiens de l'OVRA, la police secrète du régime mussolinien, notamment par un certain Cantelli⁹⁴⁹, attentats commis dans le contexte de l'internationalisation de la guerre d'Espagne. Si les réunions s'arrêtent à partir de cette date, elles sont réactivées à la mi-septembre, « en raison d'une part de la situation internationale, et d'autre part des récents attentats terroristes⁹⁵⁰ ». En premier lieu, il s'agit des attentats commis dans le cadre des conflits « exportant » la guerre d'Espagne au sud de la France, notamment autour de la région de Perpignan et mentionnés lors de la réunion interministérielle du 3 juin (et qui seront à l'agenda des réunions des 13 et 27 octobre alors que de nouveaux attentats sont commis et que les révélations de l'enquête menée par la police mobile mettent en lumière le rôle de l'Italie grâce à son consul de Port-Vendres⁹⁵¹). Ensuite, les attentats évoqués par Dormoy sont ceux commis par la Cagoule, l'attentat de l'Étoile, donc, mais aussi l'assassinat des frères Rosselli, antifascistes notoires⁹⁵². L'organisation secrète est clairement identifiée et classifiée par le régime comme une organisation terroriste d'extrême droite, fortement teintée d'anticommunisme. Elle possède des liens avec l'étranger, notamment avec l'Italie fasciste, qui font l'objet des recherches les plus attentives, et dont le but avoué est la subversion et le renversement du régime⁹⁵³.

Les réunions de l'année 1937 mettent à l'épreuve une coopération interministérielle perçue comme la garantie d'une efficacité dans la gestion des différentes menaces qui se présentent à la sécurité nationale de la France, tout en procédant à une actualisation régulière de leur mise à l'agenda de l'action du gouvernement. Elles s'affirment aussi comme le moment d'une tentative de meilleure définition de l'action à engager vis-à-vis de la variété de

⁹⁴⁹ SHD DAT 7NN 2782, Compte rendu de la réunion interministérielle du 3 juin 1937. Les activités de cette police secrète sont d'ailleurs parfaitement connues des hommes de la Sûreté nationale, voir notamment AN 19940503 article 13, Rapport des services de la police administrative sur les polices secrètes étrangères en France, 1^{er} juin 1939.

⁹⁵⁰ SHD DAT 7NN 2782, Compte rendu de la réunion interministérielle du 15 septembre 1937.

⁹⁵¹ SHD DAT 7NN 2782, Compte rendu des réunions interministérielles des 13 et 27 octobre 1937.

⁹⁵² Eric Vial, *La Cagoule a encore frappé : l'assassinat des frères Rosselli*, Paris, Larousse, 2010, 319 p.

⁹⁵³ Voir notamment Frédéric Monier, *op.cit.*, pp. 297-302.

menaces internationales auxquelles la France fait alors face. Ainsi, à la suite de la réunion du 4 octobre, le directeur des Renseignements généraux de la préfecture de Police s'entretient avec le chef du 2^e bureau de l'État-Major, le colonel Louis Rivet, au sujet du concours que la police parisienne est en droit d'attendre des services spéciaux, notamment au sujet de la lutte contre le terrorisme international, ce à quoi Rivet peut répondre que

1. Le SR étant un organe de l'État-Major de l'Armée, recherche exclusivement à l'étranger le renseignement militaire.
2. Sa collaboration avec la préfecture de Police est établie sur le terrain du contre-espionnage, domaine dans lequel, d'ailleurs, le SR reçoit de la préfecture de Police un cours moindre que celui de la Sûreté nationale.
3. Le SR ne possède pas, en territoire étranger, d'organes officiels jouissant de possibilités analogues à celles des postes diplomatiques et consulaires. Il n'a donc pas les moyens de rechercher et de déceler, sur place, les organisations politiques outillées pour introduire en France les éléments chargés de notre sécurité intérieure.
4. Cependant, il recueille fréquemment, à l'occasion des missions qui lui sont propres, des renseignements de nature à éclairer le ministère de l'Intérieur sur certains projets préparés à l'étranger et susceptibles d'être exécutés en territoire français. Ces renseignements sont toujours transmis aux services de l'Intérieur⁹⁵⁴.

Rivet assure la préfecture de sa coopération dans le traitement des affaires de terrorisme, tout en réitérant que l'essentiel de ses ressources, du fait de l'évolution de la situation internationale, est orienté vers la recherche et l'exploitation du renseignement de nature militaire⁹⁵⁵. Toutefois les restrictions émises par le chef des services spéciaux expriment la contradiction des différentes approches du problème terroriste, conçu comme un problème central par le ministre de l'Intérieur, mais comme un problème annexe, du moins tant qu'il ne touche pas directement à son domaine d'attributions ou à son administration, par le représentant du ministère de la Guerre⁹⁵⁶. Autrement dit, c'est bien sur la question de l'orientation des recherches du renseignement, nécessairement différentes, voire divergentes entre les administrations de police et militaires, qu'une dichotomie peut s'accentuer.

Pour autant, l'effort considérable de renseignement et de coopération interministérielle ne s'accompagne pas d'un effort correspondant de coopération avec les autorités de police ou de renseignement des États dont sont originaires les menaces terroristes nouvellement identifiées, outre les communications purement circonstancielle de renseignements qui

⁹⁵⁴ SHD DAT 7NN 2782, Compte rendu de la réunion interministérielle du 4 octobre 1937.

⁹⁵⁵ Dans l'entrée de son journal consacrée à cet entretien avec J. Simon, Rivet indique « Répondu que ce concours est entièrement acquis mais que nos moyens à l'étranger ne nous permettent d'y opérer utilement les recherches de ce genre » dans Louis Rivet, *Carnets du chef des services secrets 1936-1944*, Paris, Nouveau monde éditions, 2010, p. 163 (entrée du 2 octobre 1937 et note afférente).

⁹⁵⁶ Les enquêtes menées sur les attentats de la Cagoule avaient en effet mis en cause des officiers de l'armée proches du 2^e bureau et de Louis Rivet, voir Louis Rivet, *op.cit.*, p. 192, note de bas de page relative à l'entrée du 11 février 1938.

n'obéissent qu'à la logique de la présence d'une menace terroriste pas toujours clairement identifiée, mais toujours imminente ou inquiétante. Ainsi, la réalité de la coopération antiterroriste à partir de l'année 1934, et alors même que les futures conventions de la SDN sont encore à l'étude, apparaît singulièrement contrastée.

C) La réalité troublée de la coopération antiterroriste (1934-1944)

Les années qui suivent l'attentat de Marseille sont l'occasion d'une diversification et complexification majeure de la réalité du terrorisme que connaît la France, qu'il soit domestique et international. Cette évolution provoque dans un premier temps un réaligement des coopérations anciennes, notamment la coopération franco-yougoslave. Elle induit également un brouillage de l'objet même de la coopération, c'est-à-dire le terrorisme, et partant, de l'action internationale des services chargés de le réprimer. L'étude des coopérations françaises au lendemain de l'attentat de Marseille permet ainsi de fortement nuancer les évolutions quant à la prise en compte de la coopération antiterroriste comme un impératif des États, telle qu'elle a pu être formulée au sein de la SDN.

La menace terroriste internationale subsiste. Elle provient tout d'abord des organisations balkaniques et de toutes les organisations faisant l'objet de notices dans les brochures du commissaire Chenevier. Il existe aussi une crainte de résurgence du terrorisme anarchiste, dans le contexte de la guerre d'Espagne et de l'attentisme français. Se surimpose l'action d'autres acteurs qui viennent remettre en question cette appréhension d'un terrorisme conduit par des organisations étrangères agissant en France du fait d'une immigration criminogène.

Dans les années 1937-1939, la France se trouve ainsi confrontée à un terrorisme de subversion, orchestré directement par l'Italie mussolinienne, au travers de la Cagoule française, et de sa police secrète, l'OVRA, faisant ainsi déborder la guerre d'Espagne sur le territoire français, et, enfin, au travers d'une organisation secrète, dite « Pro Patria », chargée de commettre des attentats qualifiés de « terroristes » devant précéder, accompagner et renforcer l'entrée en guerre de l'Italie. Les caractères de ce terrorisme de subversion, véritable « terrorisme d'État », tout en revêtant les atours du terrorisme international tel qu'il est alors défini comme objet de la coopération des États à la SDN, permettent, en réalité, d'en éprouver les limites. En effet, ce terrorisme d'inspiration italienne n'est pas de la même nature que ceux auxquels la France fait face depuis la fin de l'année 1934, et remet en cause les présupposés de la lutte que les autorités françaises entendent mener.

1) Forces et faiblesses de la coopération franco-yougoslave

La coopération franco-yougoslave au sujet des terrorismes macédonien puis croate, née dans les années 20, renforcée durant l'enquête sur l'attentat de Marseille, demeure la seule réelle coopération antiterroriste bilatérale à laquelle participe la France jusqu'à l'entrée en guerre. Elle souffre cependant de multiples facteurs déstabilisants : les retombées directes de l'attentat de Marseille⁹⁵⁷, et, à plus long terme, le réalignement de l'Italie, mais surtout de l'Allemagne en alliée de premier plan de la Yougoslavie, au détriment d'une France en perte d'influence notable en Europe centrale et balkanique. L'enquête sur l'attentat de Marseille avait cependant valu aux officiers yougoslaves ayant assisté la police française la Légion d'honneur. En 1936, quatorze policiers français ayant participé à l'enquête sont décorés⁹⁵⁸, ce qui constitue en réalité le pinacle de l'entente franco-yougoslave.

Au lendemain de l'attentat, l'affaiblissement de l'échange franco-yougoslave de renseignements au sujet de l'organisation croate semble correspondre au net infléchissement de son activité terroriste. Cependant un certain nombre de renseignements de multiples sources relaient, au moment du procès des complices du régicide à Aix-en-Provence en 1935, des informations relatives à une reprise imminente de ces activités malgré une la modération italienne quant à leur financement et soutien logistique⁹⁵⁹. Cependant, le poste SR de Belgrade, tenu par Desert, que Louis Rivet, chef des services spéciaux, visite le 25 juillet 1936⁹⁶⁰, continue de transmettre des renseignements de source yougoslave, d'une qualité jugée « très bonne », comme la note du 11 février 1935 « au sujet de projets terroristes croates et bulgares et de leur organisation », qui revient de manière circonstanciée sur les projets d'attentats en Yougoslavie, l'organisation de l'émigration croate en Hongrie, mais aussi sur les camps d'entraînements en Italie⁹⁶¹.

Le dernier « moment » de la coopération franco-yougoslave se déroule en 1937, avec la préparation du passage en France à destination de l'Angleterre du Prince régent Paul de

⁹⁵⁷ SHD DAT 7NN 2778, Compte rendu (Desert), 21 avril 1937. Le chef de poste SR à Belgrade indique que « de nombreux comptes rendus écrits et verbaux [dont trace n'a pas été retrouvée] ont d'ailleurs traité des rapports avec cette Sûreté, que l'assassinat du roi est venu altérer profondément ».

⁹⁵⁸ SHD DAT 7NN 2778, Note de Belgrade (Desert), 2 mars 1937.

⁹⁵⁹ AN F7 14753, Lettre du ministre des Affaires étrangères au ministre de l'Intérieur, 19 février 1935. L'ambassadeur de France à Rome, dans une note transmise à la Sûreté Nationale indique que tous les Croates qui résident en Italie seraient concentrés dans les Iles Lipari, à l'exception de Pavelitch et Kvaternik qui sont toujours incarcérés à Turin. Par ailleurs, les autorités italiennes laisseraient aux réfugiés croates qui se présentent à la frontière le choix entre leur envoi à Lipari où ils sont désarmés ou un refoulement », politique qui semble durable, confirmée par le chef de poste SR/SCR à Belgrade, Desert, dans une note de renseignement (SHD DAT 7NN 3125, Note de renseignement (Desert) pour Christophe et Etienne Depas, SCR/SCR 2^e Bureau EMA, 9 juin 1937), qui indique que sur les 980 terroristes croates présents en Italie 450 seraient internés dans les îles Lipari, mais que les chefs de l'organisation s'ils font l'objet d'une surveillance, sont libres de se déplacer dans la péninsule.

⁹⁶⁰ Louis Rivet, *op.cit.*, entrée du 25 juillet 1936.

⁹⁶¹ SHD DAT 7NN 2335, Note de renseignement du 11 février 1935.

Yougoslavie à l'occasion du couronnement du nouveau souverain britannique Georges VI. À cette occasion, Tzvetan Georgevitch, conseiller au ministère de l'intérieur yougoslave, se fixe à la légation royale de Yougoslavie à Paris – après une mission semblable effectuée en Hollande et en Belgique⁹⁶² afin d'établir une coordination du renseignement au sujet du risque terroriste entourant le souverain yougoslave.

Cette coopération de circonstance entre polices française et yougoslave se déroule alors que les relations entre les deux États sont au plus bas, du fait, notamment, du rapprochement du royaume avec l'Allemagne hitlérienne. D'un rapprochement essentiellement économique, il se transforme en coopération policière dans la répression des menées communistes, avec l'envoi par les autorités allemandes d'un policier de Berlin chargé de mettre sur pied à Belgrade une « organisation anticommuniste germano-yougoslave⁹⁶³ ». Plus encore, le directeur de la Sûreté de Belgrade, Lazitch, est « germanophile avéré », « responsable de l'évolution de la Sûreté yougoslave dans un sens proallemand⁹⁶⁴ » et donc anti-français. La visite de Georgevitch en France, accompagné par Lazitch, est analysée par le chef de poste SR à Belgrade, Desert, comme s'inscrivant dans « le programme des gestes aimables que les autorités yougoslaves multiplient à notre égard pour masquer l'évolution de la politique du royaume⁹⁶⁵ ». La relation entre les deux Sûretés, française et yougoslave, est alors, à l'occasion du voyage des deux hommes décrite par Desert sous une lumière particulièrement crue :

À la veille de son départ pour Paris, M. Lazitch espérant effacer les mauvais souvenirs, a fait dire à M. Desert par son homme de confiance, M. [Georgevitch], qu'il était prêt à resserrer la collaboration et qu'il en parlerait à Paris. M. Desert a rappelé qu'il s'était, quant à lui, dévoué bien vainement dans ce programme, qu'il avait communiqué de la part de Paris des renseignements nombreux sans jamais en recevoir un seul en retour (ou à peu près et qu'environ cinquante demandes d'enquête étaient restées lettre morte !) [...]

On a alors répondu à M. Desert que les renseignements qu'il communiquait à la Sûreté n'intéressaient pas celle-ci et ne constituaient pas une monnaie d'échange. [...] Cependant, ce n'est là qu'un prétexte invoqué aujourd'hui et bien tardivement pour faire excuser un manque d'empressement très ancien⁹⁶⁶.

En réalité, la coopération franco-yougoslave au lendemain de l'attentat de Marseille ne semble tenir que grâce aux liens noués entre certains membres des deux services. En effet, ce sont les relations personnelles nouées entre les policiers yougoslaves et français, mais aussi

⁹⁶² AN F7 14755, Note confidentielle du ministère des Affaires étrangères pour le directeur de la Sûreté nationale, 13 mars 1937.

⁹⁶³ SDH DAT 7NN 2778, Note de renseignement (Desert), 23 avril 1936.

⁹⁶⁴ *Ibid.*

⁹⁶⁵ SDH DAT 2778, Compte rendu (Desert) au sujet du voyage en France du directeur de la Sûreté yougoslave, 21 avril 1937.

⁹⁶⁶ *Ibid.*

entre les premiers et le chef de poste SR à Belgrade, Desert, ainsi que l'attaché militaire français en Yougoslavie, Antoine Béthouart, qui forment le ciment d'une coopération qui se déroule de manière confidentielle à l'insu de la direction de la Sûreté yougoslave grâce à l'intervention de Simonovitch et Militchevitch. Ce dernier, dont on connaît le rôle dans l'enquête sur l'attentat de Marseille, devient ainsi une des sources privilégiées de Desert à partir de 1936 et la fin de sa mission de représentant de l'Intérieur yougoslave à la légation royale de Yougoslavie à Vienne. Il est la source dénommée « HC6 », et est décrit par Desert comme étant resté « absolument fidèle » à la France, prenant sa défense face au noyautage allemand de la sûreté yougoslave, et, « à ses risques il communique au chef de poste maints renseignements que jamais la Direction ne laisserait sortir de ses bureaux⁹⁶⁷ ». Georgevitch, quant à lui, « n'a rendu aucun service au chef de poste, qui se désintéresse de lui ». À l'occasion de son voyage en France pour régler le dispositif de sécurité autour du prince régent Paul, Desert met en garde le 2^e Bureau à son égard en recommandant que lors de l'entretien programmé entre Rivet et Georgevitch, il ne soit fait « aucune allusion aux renseignements provenant du poste de Belgrade, quels qu'ils soient », car « on risquerait en effet de compromettre les informateurs bénévoles que M. Desert possède au sein de la Sûreté yougoslave⁹⁶⁸ ». Georgevitch rencontre Rivet lors de son passage à Paris le 25 mars 1937, ce qui ne fait l'objet d'aucune mention particulière, outre celle de son déroulement, dans ses carnets⁹⁶⁹. Le policier yougoslave remercie quant à lui chaleureusement l'officier français auquel il marque « tenir beaucoup à sa collaboration si sincère et précieuse⁹⁷⁰ ». Installé à la légation de Yougoslavie à Bruxelles, Georgevitch se félicite de « l'accueil cordial » reçu de la part des autorités françaises et débute sa mission par la transmission d'une quinzaine de photographies de membres de la « bande de Pavelitch » ainsi que de renseignements sur les réseaux croates présents en France, préconisant un renforcement de la surveillance dans les ports à destination de l'Angleterre⁹⁷¹. Ces transmissions sont réitérées durant tout le traitement de l'affaire⁹⁷². Enfin, la coopération s'opère au niveau local, avec la mise en liaison d'officiers de la police yougoslave avec le commissaire spécial de Chalons et celui du port de Calais, points de passage du prince Paul en France avant son départ pour l'Angleterre⁹⁷³.

⁹⁶⁷ SDH DAT 7NN 2778, Compte rendu (Desert), 5 mars 1937 / « Au sujet de MM. Simonovitch, Militchevitch et Georgevitch ».

⁹⁶⁸ SHD DAT 7NN 2778, Compte rendu (Desert) pour la Sûreté nationale et les Affaires étrangères, 5 mars 1937 / « Au sujet de M. Georgevitch de la Sûreté yougoslave ».

⁹⁶⁹ Louis Rivet, *op.cit.*, entrée du 25 mars 1937.

⁹⁷⁰ SHD DAT 7NN 2112, Lettre du délégué Georgevitch pour le colonel Rivet, 26 mars 1937.

⁹⁷¹ AN 19940500 article 318, Lettre du délégué Georgevitch au contrôleur général Mondanel, 26 mars 1937.

⁹⁷² Voir transmissions de Georgevitch depuis la légation royale de Yougoslavie en AN 19940500 article 293, Dossier 4837 et 4838 et en AN F7 14755.

⁹⁷³ AN F7 14755, Lettre du délégué du ministère de l'Intérieur yougoslave Georgevitch au ministère de l'Intérieur, 30 avril 1937.

Cette coopération spécialisée marque le dernier moment d'une coopération fonctionnelle entre la France et la Yougoslavie, alors que les relations politiques au niveau local, à Belgrade, sont devenues médiocres depuis l'attentat de Marseille, comme le rappelle Desert. C'est la conscience du danger couru par le prince Paul, nouvelle cible désignée de l'Oustacha, qui guide cette collaboration, alors que la coopération entamée depuis les années 20 souffre du réalignement de la Yougoslavie en faveur de l'Allemagne, au détriment de la France.

Cela étant, la fin de cette coopération franco-yougoslave ne marque pas la fin des attentions portées par la France aux affaires de terrorisme balkanique, et, jusqu'à l'entrée en guerre, l'organisation d'Ante Pavelitch fait l'objet de remontées de renseignements et des préoccupations des autorités françaises. Cependant, il apparaît que les sources de ces renseignements ne sont plus les autorités yougoslaves, mais les autorités françaises elles-mêmes, parfois aidées par certaines polices étrangères pour la vérification de certaines informations. Mais au moment même où les services centraux s'attachent à suivre au plus près les mouvements de l'organisation croate, au moment où elle élargit son prisme à l'exploitation de renseignements sur l'ensemble des organisations terroristes opérant en Europe centrale, le terrorisme frappe aussi en France. Il est le fait notamment de la Cagoule, organisation d'extrême droite « domestique », mais est aussi la résultante d'opérations de subversion menées par les services secrets italiens dans le contexte de la guerre d'Espagne dans le sud de la France. Ces attentats viennent, un peu plus, brouiller l'identité du terrorisme suivi par la police française et contredire la volonté de coopération générale qui avait fait suite à l'attentat de Marseille, cela, avant même que l'entrée en guerre ne brouille définitivement les cartes, et que la résistance intérieure française ne soit qualifiée de « terroriste ».

2) La France face au terrorisme d'État italien

À la fin des années 30, les autorités françaises sont particulièrement attentives aux nouvelles formes du terrorisme international trouvant son origine dans les Balkans et en Europe centrale, et à un terrorisme interne de subversion comme celui du Comité Secret d'Action Révolutionnaire. Elles font aussi l'apprentissage du terrorisme d'État italien sur son propre territoire. Il prend appui sur les grands mouvements de la société internationale pour se manifester : d'abord la guerre d'Espagne, puis, à partir de 1938, l'inévitable marche vers une nouvelle guerre européenne.

La nature de ces actions interroge en réalité la pertinence de la définition de la coopération antiterroriste telle qu'elle est alors conceptualisée à Genève, autant qu'elle amène une nécessaire réflexion sur la qualification terroriste.

a. Le terrorisme italien et la guerre d'Espagne

Lors des réunions interministérielles tenues sous l'égide de Marx Dormoy au cours de l'année 1937, une série d'attentats terroristes, qui ne sont pas l'œuvre des organisations balkaniques « traditionnelles », font l'objet d'une attention particulière. Il s'agit d'attentats commis notamment dans le sud de la France, dont le premier a lieu le 2 février 1937 contre un navire espagnol amarré près de Bayonne, et suivi, jusqu'au 11 septembre, par une dizaine d'autres, reliés entre eux par la nature de l'explosif utilisé, « dont la fabrication en France [est] très [rare] et [sert] surtout certaines puissances étrangères, telles que l'Allemagne et l'Italie⁹⁷⁴ ». Très rapidement, au début de l'été 1937, le commissaire de police mobile Valentin peut adresser ses conclusions à la direction de la Sûreté nationale :

J'ai l'honneur de vous rendre compte, d'après vos instructions, sous quel aspect d'ensemble se présente l'activité terroriste qui s'est manifestée ces derniers mois dans le Midi de la France, et plus particulièrement dans les départements des Basses-Pyrénées, des Pyrénées-Orientales, de l'Hérault, des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes. Si elle mérite de retenir toute notre attention, c'est par la fréquence des dépôts d'engins explosifs, par les circonstances particulières et générales qui les accompagnent et par la nature et les caractéristiques des bombes elles-mêmes, dont l'analyse confirme les renseignements que nous avons pu recueillir sur l'organisation terroriste responsable des attentats. [...]

En somme, la lutte intérieure d'Espagne, sortant de son cadre, se poursuit en territoire français, avec moins d'éclat, mais toujours aussi âpre. Aucun doute ne subsiste, cette activité terroriste prend bien sa source dans la question d'Espagne, mais quelle est sa tendance⁹⁷⁵ ?

Peu après une tentative d'attentat dans le tunnel de Cerbère, à la frontière franco-espagnole, un homme est appréhendé par la police française, un certain Cantelli. Son interrogatoire permet de révéler « qu'il existait en France une organisation terroriste formée de phalangistes et de “requetes” espagnols, de fascistes italiens et d'autres nationalités, appointés par le général Franco et l'État-Major italien⁹⁷⁶ ». Bien plus, avec l'arrestation des complices de Cantelli, notamment celle d'un certain Tamborini, l'enquête révèle, d'après les termes du commissaire Delrieu que :

⁹⁷⁴ MAE C Intérieur 314, Rapport du commissaire de police mobile Delrieu du 4 octobre 1937, transmis aux Affaires étrangères le 7 octobre 1937.

⁹⁷⁵ MAE C Intérieur 314, Rapport confidentiel du commissaire de police mobile Valentin à M. le commissaire de police mobile, chef de la 1^{ère} section de l'inspection générale des services de police criminelle, 6 juillet 1937.

⁹⁷⁶ MAE C Intérieur 314, Rapport du commissaire de police mobile Delrieu du 4 octobre 1937, transmis aux Affaires étrangères le 7 octobre 1937.

L'État-Major italien, d'accord avec l'État-Major du général Franco, entretient en France trois services bien distincts :

- 1) Un service de contrôle sur les ressortissants italiens en France est exercé par des membres de l'OVRA, organisation de police secrète dépendant directement du Duce [...] ;
- 2) Un service de renseignements politiques dont Tomborini était un des principaux chefs en France. Bien que celui-ci n'ait pas voulu faire connaître les noms des autres agents travaillant en France, il a révélé que ce service dépendait du ministère des Affaires étrangères italiens et qu'il avait pour chef un sieur STEFANI, directeur général de la police. Les agents de ce service sont accrédités auprès de tous les agents consulaires italiens de France dont ils peuvent solliciter l'assistance et le concours. Au surplus, certains d'entre eux exerceraient un contrôle sur l'activité des consuls italiens. [...] ;
- 3) Un service d'organisation d'attentats sur lequel Tamborini s'étend peu. Ce service, qui aurait son siège à Imperia, localité située entre Gênes et Vintimille, à proximité de la frontière franco-italienne, aurait à sa tête, en Italie les nommés Ruiz Armando, de nationalité espagnole et Paradisi Summo, de nationalité italienne. [...]⁹⁷⁷.

Par ailleurs, il apparaît que le consul d'Italie à Port-Vendres, Giardini, serait directement impliqué dans la planification des attentats dirigés principalement contre les circuits de ravitaillement en armes de l'armée républicaine espagnole⁹⁷⁸. Ces actions terroristes apparaissent ainsi comme le pendant « secret » d'actions subversives menées par l'Italie en faveur de Franco, faisant suite à l'envoi de troupes – une dizaine de milliers de volontaires — à la fin de l'année 1936⁹⁷⁹. Au même moment, les services spéciaux français rompent leur coopération engagée avec les services italiens suite au rapprochement de 1935⁹⁸⁰. Le contexte de la guerre d'Espagne ne provoque par ailleurs pas seulement un terrorisme d'État italien, il permet la réémergence d'un terrorisme révolutionnaire « classique » incarné par la « Fédération anarchiste ibérique », dont le commissaire divisionnaire de Marseille note qu'une quinzaine de ses membres aurait pénétré le territoire français au début de l'année 1937 « dans le but de commettre des attentats terroristes⁹⁸¹ ».

b. Le terrorisme italien et la venue de la guerre

Quelques semaines seulement avant le début de la Seconde Guerre mondiale, une note de la direction générale de la Sûreté nationale fait le point des enquêtes menées sur les activités d'un mystérieux « comité Pro Patria » qui avaient été notamment signalées par le consul de France à Florence. Son attention avait été attirée par une note de l'attaché

⁹⁷⁷ *Ibid.*

⁹⁷⁸ SHD DAT 7NN 2489, Note du ministère de l'Intérieur pour le ministère des Affaires étrangères (section Europe), 15 juin 1937.

⁹⁷⁹ Michael Alpert, *A New International History of the Spanish Civil War*, Londres, Mac Millan, 1994, p. 93.

⁹⁸⁰ Olivier Forcade, *op.cit.*, p. 345-347.

⁹⁸¹ AN F7 14720, Lettre du commissaire divisionnaire de Marseille au chef des services de police criminelle de la Sûreté nationale, 13 août 1937.

militaire⁹⁸² à son ambassadeur au mois de mai 1939. Ce comité devait, sous la direction d'un certain Toffoletto, organiser en France une « guerre intérieure dont l'objet est surtout la destruction par l'explosion et l'incendie », c'est-à-dire par le déclenchement d'une vague terroriste dans les jours qui précéderaient l'ouverture du conflit⁹⁸³ :

Une dépêche en date du 15 juin dernier [...] signale l'existence du comité « Pro Patria » dont le but est d'organiser dès le temps de paix des actes de terrorisme et de sabotage en dehors des frontières, dans les nations considérées d'ores et déjà comme opposées à l'Italie fasciste. [...] On sait en effet qu'outre ses attributions en temps de paix ce comité devra en temps de guerre s'efforcer d'entraver le jeu normal de la mobilisation des forces adverses. [...]

Et la note de conclure :

On peut en définitive tenir pour certain que les autorités fascistes se livrent en France à un travail souterrain d'organisation du terrorisme. Les consuls italiens ne se contentent pas de procéder au recensement et au rapatriement de leurs ressortissants les plus nécessaires, ils s'efforcent également de tenir en main tous les membres importants de leurs colonies, d'établir la liste de ceux sur qui l'on peut compter, et de déterminer ce que l'on peut attendre de chacun d'eux si la guerre venait à éclater⁹⁸⁴.

Bien que l'enquête en question sur les ramifications en France d'une telle action semble dans un premier temps avoir été confiée aux services de la police administrative, il semblerait qu'elle voit l'implication, en raison de sa nature, des services du contrôle général de la surveillance du territoire créé en par le décret du 28 avril 1934, et dont la mission était la centralisation administrative du contre-espionnage policier⁹⁸⁵. Cet intérêt de la police de surveillance du territoire marque ainsi, à l'orée des hostilités, une nouvelle confusion, voire un brouillage des missions policières dans la lutte contre le terrorisme. Le trouble concerne également la nature même du phénomène, qui relève ici d'une stratégie guerrière d'influence étrangère, et non plus seulement d'une stratégie de violence politique exercée par un acteur indépendant de l'État.

L'analyse du terrorisme comme prélude à la guerre autant que comme méthode de guerre ne s'arrête pas à un commentaire de l'action de l'Italie. Une circulaire du 10 juin 1939 émanant de la I^{ère} section des services de la police criminelle, faisant suite à diverses

⁹⁸² SHD DAT 7NN 2123, Note de l'attaché militaire près l'ambassade de France en Italie pour le cabinet du général chef de l'État-Major de l'Armée, 10 mai 1939 / « Préparation d'attentats en France à l'ouverture des hostilités ».

⁹⁸³ SHD DAT 7NN 2123, Lettre du consul de France à Florence pour l'ambassadeur de France à Rome, 11 mai 1939.

⁹⁸⁴ AN F7 14747, Note de la direction générale de la Sûreté nationale, 4 août 1939.

⁹⁸⁵ Voir notamment Gaby Aron Castaing, *Le Contrôle général de la surveillance du territoire et la lutte contre l'espionnage et la trahison 1934-1942*, Thèse de doctorat en histoire sous la direction du professeur Jean-Marc Berlière, Université de Dijon, 2013, 756 p. et Olivier Forcade, *op.cit.*, p. 60.

communications durant les mois précédents concernant des « attentats d'inspiration étrangère [...] destinés à porter atteinte au moral de notre pays », fait état de deux nouvelles menaces, dont la plausibilité peut difficilement faire l'objet d'une réelle évaluation : celle qui serait présentée par d'« ex-miliciens des brigades internationales » qui devraient commettre des attentats contre les principales lignes ferroviaires, contre les arsenaux de Brest et de Toulon, et celle représentée par une « association de terroristes dont le centre serait à Buenos Aires et qui aurait spécialement pour but de commettre des actes de sabotage sur les navires français⁹⁸⁶ ».

Face à ce terrorisme directement ordonné par les autorités fascistes, terrorisme de subversion plus que de révolution, toute forme de coopération paraît impossible. Il montre clairement les limites de la volonté de coopération internationale que les deux conventions de la SDN entendaient incarner. Il ne s'agit plus d'organisations terroristes instrumentalisées à des fins de politique étrangère, mais véritablement d'une forme de terrorisme d'État, préalable au conflit généralisé qui s'annonce en 1938-1939. Pour un temps très court, les actes terroristes sont perçus par les autorités françaises comme participant à l'effort de guerre italien, brouillant un peu plus les cartes de la notion de terrorisme, si imparfaitement définie et qui recouvre, de fait, des réalités multiples. La notion même de coopération antiterroriste s'en trouve bouleversée. En effet, le présupposé de l'action antiterroriste, qu'elle soit menée directement par l'État, ou en collaboration avec d'autres, avait été qu'elle était dirigée contre des organisations autonomes, quand bien même elles auraient pu être instrumentalisées, comme cela avait été le cas pour l'ORIM et l'Oustacha. La première convention de la SDN rappelait d'ailleurs le principe selon lequel les États devaient cesser ce genre de soutien au nom de l'intégrité de la société internationale. L'implication directe d'un État dans l'organisation d'attentats terroristes renverse les données de l'équation. Si en effet les actes commis sous influence italienne rentrent dans la définition donnée du terrorisme édictée par la convention de la SDN, quelle coopération contre eux pourrait se mettre en place ? Avec qui ? Le présupposé selon lequel les États devaient coopérer contre des acteurs non étatiques, les « terroristes », ne peut plus avoir cours, à mesure que les enquêtes policières démêlent l'écheveau des responsabilités.

D'autant que loin d'arrêter ses activités avec l'ouverture des hostilités, le commissaire de police mobile Chenevier poursuit son entreprise de compilation et produit une nouvelle liste sur les « menées terroristes » le 1^{er} mars 1940 consacrée à la Gestapo allemande. Les premières lignes de l'introduction à cette nouvelle brochure en fixent les enjeux pour les

⁹⁸⁶ MAE C Intérieur 315, Circulaire de la direction générale des services de police criminelle pour le préfet de police et les préfets de France (communiquée au 2^e bureau), 10 juin 1939.

forces de police française, et signalent l'irruption du vocable de « sabotage » habituellement utilisé en contexte de guerre :

Dans les semaines qui ont précédé immédiatement l'ouverture des hostilités, la direction générale de la police nationale était avisée, de sources différentes et dans l'éventualité d'un conflit entre l'Allemagne et la France que la Gestapo avait projeté une série d'attentats de toute nature sur notre territoire. Ce plan avait une portée double : il visait d'abord à démoraliser les populations par des actes répétés de terrorisme : et d'autre part, il tendait à compromettre la bonne marche des opérations de mobilisation par la destruction des bases de production et en paralysant les transports⁹⁸⁷.

Avec ce constat s'opère un nouveau brouillage relatif à l'utilisation du terme de « terrorisme » en temps de paix comme en temps de guerre, afin de décrire des manifestations criminelles apparemment semblables dont l'évolution du contexte permet de renouveler le sens.

Épilogue : L'Occupation et la lutte contre les « communo-terroristes »

Si la notion même de coopération antiterroriste est profondément reconfigurée dans les années qui précèdent l'entrée en guerre, il en est de même durant la Seconde Guerre mondiale et la période de l'Occupation nazie. Ce sont ainsi les données essentielles de la lutte contre le terrorisme qui doivent être appréciées, c'est-à-dire le terrorisme que l'on entend combattre, les services chargés de le combattre et enfin les mécanismes de coopération à l'œuvre dans cette répression.

Comme le rappelle Barbara Lambauer, « le terme de “terrorisme“, courant dans l'Allemagne nazie, est utilisé pour désigner, et surtout criminaliser les ennemis du régime totalitaire », ajoutant que « pendant la guerre, il désigne les mouvements de résistance des pays occupés qui défient l'occupant sur deux plans : d'abord politiquement, en mettant en doute la légitimité de sa présence, puis, au fur et à mesure du renforcement de ces mouvements, sur le plan militaire, en menaçant sa sécurité sur place », pour conclure que « la répression du terrorisme est ainsi partie intégrante de la politique d'occupation⁹⁸⁸ ».

Dans le cadre de la période du régime de Vichy et de l'occupation du territoire, partielle, puis totale, par l'Allemagne nazie après la défaite du printemps 1940, les « terroristes », c'est-à-dire ceux qui s'opposent, à l'intérieur, et par les armes, par le déploiement de stratégies de violence qui vont du sabotage à l'assassinat, sont assimilés à la

⁹⁸⁷ AN 19940504 article 19, Neuvième liste du commissaire Chenevier, « Menées terroristes : la Gestapo », 1^{er} mars 1940.

⁹⁸⁸ Barbara Lambauer, « D'une « dureté douce pour le futur : le terrorisme selon l'Allemagne nazie et sa répression », in Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty, *Terrorismes. Histoire et droit*, Paris, CNRS éditions, coll. « biblis », 2010, pp. 90-91.

résistance communiste qui commence à se dessiner, dans ses versants violents, dans ses logiques « d'action immédiate », selon l'expression de Raymond Aubrac⁹⁸⁹, à la fin de l'année 1941.

La particularité de la situation française, marquée par une « cohabitation d'une administration militaire en zone occupée et un gouvernement français en zone non-occupée, ce dernier s'estimant souverain sur la totalité du territoire français [...] disposant de ses propres forces de police présentes aussi en zone occupée où leur action, indispensable à l'occupant, est étroitement surveillée⁹⁹⁰ », fait que ce sont bien les polices françaises qui se trouvent essentiellement chargées, en collaboration avec les autorités nazies, de la répression d'un terrorisme assimilé à la résistance communiste. Il y a ainsi une continuité directe, d'après Jean-Marc Berlière, entre les ressorts de l'action anticommuniste et antiterroriste de la police française, dans ses diverses incarnations, et comme l'illustre la création des « Brigades spéciales » au sein des Renseignements généraux de la préfecture de Police de Paris, dont l'action « symbolise toute la nuisance de la collaboration policière dans le domaine répressif⁹⁹¹ ». Avec l'avènement de la Révolution nationale esprit de l'État français, « le communisme est haï dans toutes les nébuleuses gravitant autour du nouveau pouvoir⁹⁹² », rappelle encore Jean-Marc Berlière, ajoutant qu'avec l'entrée en guerre de l'Allemagne nazie contre l'URSS et les premiers attentats dirigés contre la Wehrmacht durant l'été 1941, la répression anticommuniste « change totalement de nature et de signification » :

Avec l'entrée du parti communiste dans la lutte patriotique, la répression contre les éléments que Vichy qualifie d'« antinationaux » devient clairement une lutte contre des *résistants* luttant contre un ennemi qui occupe le sol national⁹⁹³.

Ce changement de « signification » de la lutte anticommuniste trouve une traduction dans le renouvellement des structures policières répressives, notamment au sein de la préfecture de police de Paris, avec la création à partir de janvier 1942 d'une seconde « Brigade spéciale » au sein des Renseignements généraux, « destinée à pourchasser les terroristes et auteurs d'attentats contre l'armée d'occupation », dans une logique de « coopération quotidienne » avec les autorités allemandes⁹⁹⁴.

⁹⁸⁹ Raymond Aubrac, « Terroristes ou résistants ? », *Topique*, 2003, vol. 83, n° 2, p. 7.

⁹⁹⁰ Barbara Lambauer, *art.cit.*, p. 103.

⁹⁹¹ Jean-Marc Berlière, *Policiers français sous l'Occupation*, Paris, Perrin, coll. « Tempus », 2001, pp. 161-162.

⁹⁹² *Ibid.*, p. 166.

⁹⁹³ *Ibid.*, pp. 166-167.

⁹⁹⁴ *Ibid.*, p. 169. Comme le note Jean-Marc Berlière, l'action de cette nouvelle Brigade spéciale poursuit et accentue le brouillage des fonctions policières déjà à l'œuvre dans la lutte contre le terrorisme dans la seconde moitié des années 30 mais dans un sens inverse, les Renseignements généraux de la préfecture de Police étant à l'origine une police « d'observation » et non de répression.

En conséquence, si, avant-guerre, la lutte contre le terrorisme s'était avant tout affirmée comme la réalisation des missions traditionnelles de maintien de l'ordre public, elle est exacerbée, durant la période de l'Occupation, comme un conflit, à mort, de légitimité, qui donne toute son ambivalence, rétrospective à partir de cette date, jusqu'à constituer un point de référence incontournable par la suite, à la qualification de « terrorisme » et de « terroriste ». Comme le rappelle Henry Laurens, « pour les autorités d'occupation, les partisans et les résistants sont des combattants illégaux, des terroristes », mais « dans l'Europe libérée de 1944-1945, il [le résistant, le partisan] est le héros quasi mythologique de la lutte de libération et va servir de référence permanente pour toute la période ultérieure⁹⁹⁵ ». En effet, l'assimilation de la notion de terrorisme à celle de résistance à l'occupant, interroge non plus uniquement la légalité, ou plutôt l'illégalité, des moyens auxquels il est recouru mais leur légitimité et interroge les justifications à l'œuvre dans le déploiement de méthodes terroristes dans un but spécifique et affirmé et, par conséquent, le ressort de l'action policière chargée de sa répression et des logiques de coopération qui peuvent y participer.

À ce titre, l'héritage de la Seconde Guerre mondiale, au-delà des logiques mêmes de mise en œuvre de la lutte contre le terrorisme en France de concert avec les autorités allemandes, est celui d'une interrogation perpétuelle de la qualification de terrorisme et celui de la consécration de la relativité, de l'ambivalence voire de l'ambiguïté du terme même plutôt que sa réalité, tout en interrogeant avec une acuité extrême la nature des régimes s'engageant dans les pratiques de la lutte contre le terrorisme et de la coopération internationale. En effet, alors que l'ambivalence ayant trait à la notion de terrorisme s'était trouvée traduite dans les considérations quant à sa répression, notamment du fait des questions afférentes à l'extradition et à la qualification du terrorisme comme d'un crime politique, interrogeant la capacité des États à pouvoir consacrer sa dépolitisation comme symbole de l'esprit de coopération internationale à la SDN, elle trouve, lors et après la Seconde Guerre mondiale un nouveau terrain d'expression qui a trait au qualificatif lui-même et donc, non seulement à l'interrogation sur la légitimité du recours au terrorisme, mais sur la légitimité, pour l'État, d'avoir recours à ce qualificatif.

La période qui suit l'attentat de Marseille est ainsi tant celle de la naissance d'un nouvel impératif de la coopération contre le terrorisme, incarné par les efforts des États à la SDN d'en organiser les contours, que de la constatation de son échec à se matérialiser. Si les événements du 9 octobre 1934 ont permis une vaste réorganisation de l'appareil d'État

⁹⁹⁵ Henry Laurens, « Le terrorisme comme personnage historique », in Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty (dir.), *op.cit.*, p. 41.

français de lutte contre le terrorisme, qui marque une première réelle spécialisation en la matière, ce processus ne s'est pas accompagné d'un renouvellement de la coopération internationale, pourtant érigée en principe au sein de l'organisation genevoise. Bien plus, l'évolution de l'appellation et des formes de ce qui doit relever du terrorisme que connaît alors la France devait interroger les fondements mêmes de la coopération telle qu'elle avait pu s'exercer depuis la fin du XIX^e siècle, et devait entériner, pour une part au moins, l'obstacle que constitue la relativité des considérations attachées à la notion même de terrorisme.

Si la logique de renseignement se trouve une nouvelle fois au cœur de la lutte contre le terrorisme, elle se fait au profit de la police judiciaire, au détriment des institutions du renseignement, qu'il s'agisse des services de la police administrative ou de ceux du 2^e bureau de l'EMA. Cependant, la composante internationale du terrorisme, et son immixtion avec les logiques de la stabilité des relations internationales devaient précipiter la prise de conscience de sa nécessaire prise en charge au plus haut de l'État dans une dynamique de promotion d'une plus grande coopération interministérielle, consacrant la nécessaire édification d'un dispositif adéquat.

Cependant, la fin des années 30 devait consacrer un brouillage réel dans les composantes de la lutte antiterroriste, c'est-à-dire tant la menace elle-même que les services devant la prendre en charge qui reconfigure les logiques ayant présidé à la mise en place des coopérations internationales. L'attribution de la qualification de « terroriste » aux résistants à l'Occupation nazie, et, jusqu'à un certain point, la recherche d'une coopération de la police française dans leur répression devait achever de reconfigurer les logiques de la lutte antiterroriste et de la coopération internationale, dont il reste à savoir comment elles pourront être reconstituées à l'issue de la Seconde Guerre mondiale.

Le demi-siècle écoulé depuis la mise en place des premières ententes contre le terrorisme anarchiste a ainsi vu non seulement la mise en place d'une grammaire spécifique de l'action de l'État français contre le terrorisme et pour la coopération, mais a aussi contribué à l'émergence de la conscience des limites de l'exercice de cette coopération internationale.

Se modelant sur les formes en vigueur de la concertation des États au sein de la « communauté internationale », la coopération multilatérale a successivement fait l'objet d'un assentiment plein et entier au sein d'un « concert européen », assentiment incarné dans la réduction du terrorisme à l'anarchisme, autant qu'elle a pu illustrer, au sein de la Société des Nations, l'extrême volatilité de la considération du terrorisme, alors autonomisé de sa composante politique, comme une menace commune et devant par conséquent faire l'objet d'un règlement commun. La relativité des représentations attachées au terrorisme et donc à sa prise en charge est autant résultante des défauts inhérents à l'organisation genevoise que d'un nouveau rapport des États au terrorisme. Ce dernier est en effet non seulement considéré comme une menace directe à l'ordre public, un terrorisme contre l'État, comme c'est le cas depuis la fin du XIX^e siècle, mais aussi une violence exercée par procuration par certains États au nom de leurs intérêts de politique étrangère, voire une violence exercée directement par l'État, à l'intérieur comme à l'extérieur de son territoire.

La dialectique de prévention et de répression au cœur de l'action de l'État comme enjeu de sécurité intérieure, et à partir de l'entre-deux-guerres, de la sécurité internationale, avait ainsi pu s'imprimer dès la fin du XIX^e siècle par l'adaptation des fonctions de police et de justice à cette nouvelle menace. En conséquence, la dynamique traditionnelle du maintien de l'ordre intérieur du fait des caractères d'une menace internationalisée avait nécessité une nouvelle architecture fonctionnelle au sein de l'État et devait dessiner une nouvelle géographie d'interactions internes autant qu'internationales.

En consacrant la prééminence des missions de police politique, et donc de la construction du renseignement par l'exercice d'une surveillance constante, information qui, dans certains cas, ne possédait sa raison d'être que dans un futur partage, la fin du XIX^e siècle avait vu l'émergence, en France, de logiques spécifiques de renseignement propres à la lutte contre le terrorisme. Les coopérations policières mises en place par la France, et celles auxquelles elle a pu participer, ont ainsi eu une vocation essentiellement préventive, et devaient renforcer les logiques d'information internationale unilatérales développées tant par les commissaires spéciaux aux frontières que par la préfecture de Police de Paris. La

coopération policière sert avant tout l'intérêt de l'État qui en prend l'initiative et du fait de la constatation opérée par certains policiers d'une irréductibilité des possibilités de contacts entre des systèmes policiers par trop dissemblables et de qualité différente, elle semble en réalité n'en porter que le nom. Il existe ainsi une tension réelle entre les logiques coopératives telles qu'elles émergent de la conférence de Rome et qui se trouvent renforcées dans le protocole de Saint-Petersbourg et la réalité des pratiques de la collaboration policière internationale.

Ces mêmes logiques se retrouvent dans l'entre-deux-guerres alors que la fonction de connaissance du terrorisme se trouve désormais clairement découplée entre trois administrations distinctes, précipitant une nouvelle économie des interactions au sein de l'État, en raison la nouvelle géographie du terrorisme qui s'était dessinée, autant que du fait des intérêts de la politique extérieure française. La coopération en matière d'information sur le terrorisme – avant qu'elle ne tente de devenir, en certaines occasions, une information contre le terrorisme – devait toutefois quitter le giron unique de la police administrative pour devenir l'un des champs d'action du service de renseignement extérieur, sans que la question du terrorisme ne devienne jamais pour cette institution une spécialisation particulière. Le poids des événements, c'est-à-dire de l'attentat de Marseille, devait une nouvelle fois modifier cette chimie précaire, en remettant l'institution policière au centre de la coopération, en matière de renseignement et en matière de répression internationale du terrorisme, et avant que ne soit ébauchée une première tentative de coordination interministérielle qui devait permettre de l'ordonner, alors même que s'opérait un brouillage des fonctions policières.

Au sein de ces multiples évolutions des logiques de renseignement sur et contre le terrorisme, irriguées par, et à l'origine des coopérations internationales, depuis la fin du XIX^e siècle, le rôle des Affaires étrangères apparaît problématique. Alors qu'à l'ère du terrorisme anarchiste les représentants diplomatiques avaient paru, selon les circonstances, être des acteurs à part entière de la coopération policière internationale, en acte autant que par le recueil d'informations ainsi que comme catalyseur de la prise de conscience de la nécessité de mise en place de logiques de nouvelles interactions interétatiques, consacrant une certaine fusion des différents organes de l'État dans la lutte contre l'anarchisme, la donne est toute autre dans l'entre-deux-guerres, qui voit la séparation stricte, au moins jusqu'à l'attentat de Marseille, des fonctions, qui tient autant à un réflexe propre à l'administration des Affaires étrangères elle-même qu'à une absence de mobilisation de l'État face à la menace terroriste. Avant l'attentat de Marseille, chaque administration pouvait posséder ainsi sa propre connaissance du terrorisme balkanique sans que ne fût pensée sa réconciliation. Les premières formes de coordination interministérielle dès 1935 devaient permettre l'émergence d'une

conscience de la nécessaire mobilisation de tout l'appareil d'État contre une menace qui ne relevait pas uniquement de la protection de l'ordre intérieur.

Si les logiques propres au renseignement sur le terrorisme subissent les évolutions les plus profondes durant la période, les enjeux de la répression internationale semblent fixés dès la fin du XIX^e siècle, dès lors que l'extradition en est considérée comme le principe cardinal. L'intimité des liens entre terrorisme et politique, voire leur consubstantialité, et donc des liens indissolubles entre la question de la répression du terrorisme et le droit d'asile, s'inscrit dès cette époque comme un obstacle à franchir voire à contourner, autant qu'un révélateur des enjeux politiques et diplomatiques à l'œuvre, et comme un miroir tendu à l'État sur sa propre identité. Les évolutions, voire les contradictions dans la considération de l'ordre de criminalité dont relèverait le terrorisme illustre à quel point il paraît constituer le réceptacle des aspirations de l'État à affirmer ses propres principes et son identité autant qu'à manifester l'esprit de coopération internationale qu'il entend insuffler aux événements. La Société des Nations n'ayant réussi à consacrer les conditions d'une répression uniforme du terrorisme, la question de l'extradition demeure encore en suspens, autant d'ailleurs que la manière dont la France et la société internationale, se montreront en mesure d'affronter le terrorisme après la Seconde Guerre mondiale, et comment les logiques affirmées depuis la fin du XIX^e siècle se retrouveront convoquées.

Deuxième partie
Réinventions de la coopération contre le terrorisme
(1945-1989)

Après la Seconde Guerre mondiale, il faut attendre les dernières années de la guerre d'Algérie pour que la France fasse de nouveau l'expérience de la coopération antiterroriste, une coopération qu'elle essaie d'engager avec certains de ses partenaires européens pour lutter contre l'extension du terrorisme du FLN en métropole. Si l'épisode ne devait demeurer qu'une parenthèse, il réaffirme les logiques traditionnelles de la coopération policière et extraditionnelle.

Mais c'est bien à la suite de l'émergence de la catégorie de « terrorisme international », identifiant les actes du terrorisme palestinien à partir de l'été 1968, mais surtout à partir de l'attentat de Munich de septembre 1972, que l'impératif de la coopération antiterroriste prend un nouvel essor et devient, au cours des décennies 1970 et 1980 un enjeu majeur pour l'État, les États et la société internationale. Si les premiers efforts d'une compréhension et d'une répression universelles du phénomène échouent à l'ONU, sa persistance dans l'espace européen fait rapidement de ce dernier, pour les autorités françaises, l'espèce de référence de la coopération internationale. Si les services de police et de renseignement commencent un nouvel apprentissage, les données de leur action internationale se trouvent modifiées par les nouveaux cadres au sein desquels ils se meuvent autant que par les missions propres dont ils sont les dépositaires, autant, enfin, que par l'attention portée au plus haut niveau de l'État pour les enjeux propres à la lutte contre le terrorisme.

Ainsi, après une redécouverte des enjeux de la coopération consécutive à l'affrontement à de nouvelles formes de terrorisme, l'action française s'intègre, autant qu'elle cherche à les définir, aux enjeux présentés par la dynamique nouvelle d'eupéanisation de la coopération tout au long des années 1970, dans ses versants sécuritaires autant que judiciaires, avant que les années 1980, durant lesquelles la France fait l'expérience sanglante de la persistance d'un terrorisme « domestique » et « international », ne l'obligent à se confronter à la nature même de la coopération européenne dont elle est devenue l'un des acteurs incontournables et à opérer une véritable mue, qui contribue à redéfinir son identité autant qu'à intégrer les enjeux de la lutte contre le terrorisme comme un aspect essentiel de son action intérieure et internationale.

Section 3 – La France à la redécouverte de la coopération contre le terrorisme

Dans les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale, la France fait de nouveau l'expérience de la question de la coopération internationale contre le terrorisme, contre le terrorisme du Front de libération nationale (FLN) et contre le terrorisme « international » palestinien. La France part alors à la redécouverte des conditions et des pratiques de la coopération internationale et fait, une nouvelle fois, l'expérience de ces limites et ses échecs, qui tiennent autant à la réalité du phénomène considéré qu'au cadre choisi pour la coopération, qui conditionnent, en partie, les entreprises ultérieures.

Lors de la guerre d'Algérie, la France fait l'expérience d'un double terrorisme, celui du FLN et celui de l'OAS dont seul le premier retiendra notre attention. L'irruption à partir de la fin de l'année 1958 de ce terrorisme anticolonial en métropole, et la constatation des réseaux de soutien dont il pouvait disposer dans certains États de l'Europe continentale conduit à la volonté de mettre en œuvre une série de coopérations de nature policière avec ces mêmes États. Face aux diverses appréciations des partenaires vis-à-vis de la prégnance de la menace terroriste représentée par le FLN, l'enjeu de la coopération policière s'affirme tout autant comme un impératif pratique que comme une construction artificielle qui vise non pas à servir les intérêts de la lutte contre le terrorisme que ceux de la poursuite d'une guerre dont l'issue commence à lui échapper.

Après le relatif échec qu'avait pu constituer la mise en place de ces coopérations, la France fait, à partir de la fin des années 60, la connaissance d'un nouveau terrorisme, le « terrorisme international », c'est-à-dire le terrorisme palestinien, celui notamment du Front Populaire de Libération de la Palestine (FPLP) de Georges Habbache, qui se signale par la multiplication de détournements d'avions à partir de l'été 1968. Si la France n'est pas directement touchée par le phénomène, elle en prend cependant connaissance au sein des organisations internationales qui prennent en charge la répression de ses manifestations. À l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) tout d'abord, à l'Organisation des Nations unies (ONU) ensuite au sein desquelles la France participe aux efforts d'élaboration des premières formes du droit international consacré à la répression du terrorisme depuis les deux conventions de la Société des Nations de 1937. Le cadre multilatéral s'affirme alors autant comme un cadre de formalisation de la coopération, son rôle traditionnel, qu'un cadre d'appréhension d'un phénomène essentiellement nouveau qui favorise l'investissement de la France dans la gestion de sa répression internationale.

Chapitre 7 – La coopération internationale contre le terrorisme durant la guerre d’Algérie : l’exemple du FLN

Dans ses mémoires, l’ancien directeur des Renseignements généraux durant la guerre d’Algérie, Jean-Émile Vié, évoque, en quelques lignes une dimension encore peu étudiée de la guerre d’Algérie⁹⁹⁶, mais aussi, plus généralement, de la lutte contre le terrorisme FLN⁹⁹⁷ :

Selon sa vocation propre, la direction des RG assurait la surveillance attentive de la colonie algérienne établie sur le territoire de la métropole. Les nécessités de la période l’amenèrent à jouer un rôle de plus en plus actif pour lutter contre l’extension du terrorisme. Pour le faire avec efficacité, diverses conditions doivent être remplies qui ne le furent pas toujours. [...]

Il faut aussi que les terroristes ne se puissent trouver dans des sanctuaires hors d’atteinte des services de police. Ce n’était pas le cas ; des musulmans algériens étant implantés en Belgique, en RFA où vivaient les dirigeants des réseaux métropolitains, en Suisse, où transitaient les fonds collectés dans notre pays, en Italie, en Espagne, allant et venant d’un côté de l’autre de la frontière nous séparant de ces pays. Sur instruction du gouvernement, je pris contact avec les dirigeants des services de police de ces divers pays pour obtenir leur concours dans la répression des menées terroristes. Accueilli courtoisement, je repartis avec des promesses qui en fait ne furent jamais tenues⁹⁹⁸.

Ainsi, ces tentatives de mise en place de coopérations pérennes avec les États limitrophes pour lutter contre le développement du terrorisme FLN en métropole se situent dans une histoire double. Celle de la guerre d’Algérie en premier lieu. Elles constituent une dimension encore méconnue d’un aspect cependant en plein renouveau historiographique depuis une dizaine d’années, celui de l’étude de son internationalisation. Pour l’historien

⁹⁹⁶ Sur l’histoire générale de la guerre d’Algérie voir notamment Bernard Droz et Evelyne Lever, *Histoire de la guerre d’Algérie 1954-1962*, Paris, Seuil, coll. « Points », 1984, 377 p. Alistair Horne, *Histoire de la guerre d’Algérie*, Paris, Albin Michel, 1980, 608 p. Sylvie Thénault, *Histoire de la guerre d’indépendance algérienne*, Paris, Flammarion, 2005, 308 p. Sur ses aspects militaires, voir notamment Jacques Frémeaux, « La guerre d’Algérie », in André Martel (dir.), *Histoire militaire de la France. Volume 4 : de 1940 à nos jours*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, pp. 321-348 et Jean-Charles Jauffret, *Soldats en Algérie 1954-1962 : expériences contrastées des hommes du contingent*, Paris, Autrement, 2000, 365 p.

⁹⁹⁷ Nous n’aborderons pas dans ce chapitre la question de la répression internationale de l’OAS, du fait notamment d’un manque archivistique. Contrairement à l’histoire de la lutte internationale contre le FLN, qui peut en grande partie être reconstituée grâce aux archives diplomatiques, et qui, comme nous le verrons, fait déjà l’objet d’une historiographie d’une certaine importance permettant de border le sujet, ce n’est pas le cas pour ce qui relève de l’OAS. En effet, toutes les demandes d’archives policières que nous avons formulées concernant cet aspect de la guerre d’Algérie, ont fait l’objet de refus de la part des Archives nationales. De même, les dossiers pertinents du ministère des Affaires étrangères sont pour l’essentiel « réservés » et ne sont pas librement communicables. Il est certain toutefois que la dimension internationale de la lutte contre le FLN pourra prendre appui et trouver quelques réponses grâce au le récent ouvrage coordonné par Olivier Dard et Victor Pereira : *Vérités et légendes d’une « OAS internationale »*, Paris, Riveneuve éditions, 2013, 256 p.

⁹⁹⁸ Jean-Émile Vié, *Un préfet au XX^e siècle*, Paris, L’Harmattan, 2002, p. 130.

américain, Matthew Connelly⁹⁹⁹, il s'agit là du pivot stratégique du conflit, le domaine sur lequel le général de Gaulle aurait « perdu » la guerre d'Algérie. Cette internationalisation cependant, comme l'avait noté l'historien britannique Alistair Horne, était déjà une logique inscrite au cœur du programme d'action du FLN dès son origine¹⁰⁰⁰. Depuis quelques années déjà, avec notamment l'apport décisif représenté par le colloque organisé par l'Institut d'Histoire du Temps Présent à la fin de l'année 1988¹⁰⁰¹, et édité en 1990¹⁰⁰², dont un certain nombre de contributions avait pu rendre compte de ce processus d'internationalisation en décentrant l'analyse et proposant une étude des réactions et attitudes au sein des pays européens eux-mêmes impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans cette « guerre franco-française », cette dimension avait pu devenir un angle d'étude essentiel du conflit. Le mouvement suivant a vu la production d'articles scientifiques, mais surtout de monographies consacrées à cette implication¹⁰⁰³ et, plus récemment, l'historienne Mathilde von Bülow, élève de Christopher Andrew à Cambridge, a-t-elle publié une série d'articles sur une dimension encore obscure de la guerre, celle de l'action des services de renseignement français, notamment dans la coopération engagée avec la République fédérale d'Allemagne, qui complète une thèse de doctorat portant sur la politique extérieure de la RFA durant la guerre d'Algérie¹⁰⁰⁴.

Tout en nous inscrivant dans ce « moment » historiographique, il nous faut insérer l'effort de coopération antiterroriste dans une histoire plus large, débutée à la fin du XIX^e siècle, dans la mesure où les impératifs qui se posent à Jean-Émile Vié peuvent s'identifier ceux qui s'étaient posés à des services de police et de renseignement avant la Seconde Guerre

⁹⁹⁹ Matthew Connelly, *A Diplomatic Revolution : Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post Cold-War Era*, New York, Cambridge University Press, 2002, 400 p.

¹⁰⁰⁰ Alistair Horne, *op.cit.*, pp. 98-99.

¹⁰⁰¹ Charles-Robert Argeron, « La guerre d'Algérie et les Français », dans la section « Avis de recherches », *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, vol. 23, n°23, 1989, pp. 123-124.

¹⁰⁰² Jean-Pierre Rioux (dir.), *La Guerre d'Algérie et les Français : colloque de l'Institut d'Histoire du temps présent (Paris 15-17 décembre 1988)*, Paris, Fayard, 1990, 700 p.

¹⁰⁰³ Notamment Bruna Bagnato, « L'Italie, la France et la guerre d'Algérie », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2012, vol. 245, n° 1, p. 41. Nassima Bougherara, *Les Rapports franco-allemands à l'épreuve de la question algérienne (1955-1963)*, Francfort, Peter Lang, 2006, 305 p. Jean-Paul Cahn et Klaus-Jürgen Müller, *La République fédérale d'Allemagne et la guerre d'Algérie : perception, implication et retombées diplomatiques*, Paris, Le Félin, 2003, 509 p. Damien Carron, *La Suisse et la guerre d'indépendance algérienne 1954-1962*, Lausanne, éditions Antipodes, 2013, 495 p. Dominique Masset, *Une affaire intérieure française ? La Belgique et la guerre d'Algérie 1954-1956*, Louvain La Neuve, Ciaco, 1988, 186 p. Stéphane Mourlane, « La guerre d'Algérie dans les relations franco-italiennes (1958-1962) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2005, n° 217, pp. 77-90. Nicolas Pas, « La guerre d'Algérie vue des Pays-Bas (1954-1962) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2005, vol. 86, n° 2, p. 43-58. Martin Thomas, « The British government and the end of French Algeria, 1958-62 », *Journal of Strategic Studies*, juin 2002, vol. 25, n° 2, pp. 172-198.

¹⁰⁰⁴ Mathilde von Bülow, « Franco-German Intelligence Cooperation and the Internationalization of Algeria's War of Independence (1954-62) », *Intelligence and National Security*, 2013, vol. 28, n° 3, pp. 397-419. Mathilde von Bülow, « The Telefunken Affair and the internationalisation of the Algerian War, 1957-59 », *Journal of Strategic Studies*, 2005, vol. 28, n° 4, pp. 703-729. Mathilde Von Bülow, « Myth or Reality? The Red Hand and French Covert Action in Federal Germany during the Algerian War, 1956-61 », *Intelligence and National Security*, 2007, vol. 22, n° 6, pp. 787-820. Mathilde von Bülow, *The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany, Franco-German relations and the Algerian War 1954-1962*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine sous la direction du professeur Christopher Andrew, Université de Cambridge, 2006, 345 p.

mondiale. Les paramètres généraux de l'action de ces services ont cependant radicalement changé, et c'est en réalité un nouvel apprentissage de la coopération antiterroriste qui doit alors s'opérer. Elle ne tient plus uniquement compte des impératifs de la préservation de l'ordre intérieur, mais doit intégrer, d'une nouvelle manière, la dimension internationale du conflit à l'œuvre, et surtout, faire face à la constatation de la relativité de la conceptualisation de l'action du FLN comme « terroriste », notamment à mesure que le conflit gagnait en durée.

Cette histoire de la coopération antiterroriste s'intègre, dans une large mesure, dans une temporalité très restreinte de la guerre d'Algérie, celle qui court de l'ouverture d'un « second front » du terrorisme en métropole, en août-septembre 1958, alors que le général de Gaulle occupe la dernière présidence du Conseil de la IV^e République, et qu'est organisé un référendum d'où sortira le nouveau régime, ponctuée par le discours du 23 octobre 1958, celui de la « paix des braves », période enfin qui pourrait s'achever avec l'ouverture des négociations officielles, en passant par l'allocution du 13 septembre 1959 sur « l'autodétermination ». Ces coopérations sont par ailleurs une partie intégrante des relations diplomatiques et sécuritaires nouées avec les États de l'Europe continentale durant la guerre d'Algérie, s'y insèrent tout en obéissant à une logique propre qu'il nous faut dès à présent étudier pour ce qui concerne les États mentionnés par Jean-Émile Vié, grâce à l'exploitation des archives du ministère des Affaires étrangères, celles de la mission de liaison pour l'Algérie (MLA), du secrétariat d'État aux Affaires Algériennes (SEEA) autant que la correspondance diplomatique traditionnelle avec la direction d'Europe du Quai d'Orsay.

A) Mobiliser contre le terrorisme

1) Internationalisations du terrorisme FLN

a. Les logiques de l'internationalisation du terrorisme FLN

Présent depuis les débuts de la guerre d'Algérie comme stratégie d'action du FLN de Ben Bella et, dans une moindre mesure du Mouvement Nationaliste Algérien (MNA) de Messali Hadj, le terrorisme, c'est-à-dire la pratique d'actes de violence contre les populations civiles et les infrastructures de l'État colonial aux fins de provoquer l'indépendance de l'Algérie, s'affirmant, par là-même comme un terrorisme d'essence révolutionnaire¹⁰⁰⁵, suit le

¹⁰⁰⁵ Martha Crenshaw Hutchinson, « The concept of revolutionary terrorism », *Journal of Conflict Resolution*, 1972, vol. 16, n°3, pp. 383-396.

mouvement d'internationalisation du conflit à mesure de sa progression. Dans un premier temps en effet, le « terrorisme urbain¹⁰⁰⁶ » pratiqué par le FLN, et systématisé après l'attentat du 30 septembre 1956 contre le *Milk Bar*, lieu de socialisation de la jeunesse européenne à Alger, se trouve limité à l'Algérie elle-même. La lutte contre le terrorisme était alors devenue, pour Raphaëlle Branche, un élément clé de la lutte politique menée par les autorités françaises contre les tenants de l'indépendance¹⁰⁰⁷. Cette lutte contre le terrorisme se présente non seulement dans un versant essentiellement répressif par une action policière, puis militaire à partir de la fin de l'année 1956¹⁰⁰⁸ et par la proclamation de l'état d'urgence, élément central de la mise en place de cette répression interne, mais aussi par la production d'un « contre discours » assimilant le soutien à l'indépendance au terrorisme¹⁰⁰⁹.

Cependant, en 1958, alors que l'Armée de Libération Nationale est acculée, que le terrorisme urbain a dans une large mesure été jugulé après la « bataille d'Alger », l'internationalisation du conflit, par l'appel à la proclamation d'un gouvernement provisoire autant que par l'ouverture d'un second front terroriste en France apparaît comme une nécessité pour le FLN¹⁰¹⁰. L'ouverture du second front ne fait cependant pas apparaître le « terrorisme » en métropole comme un enjeu de sécurité intérieure. Le préfet de police de Paris, Maurice Papon avait déjà rédigé à la fin du mois de juillet un mémoire sur la « répression du terrorisme nord-africain¹⁰¹¹ ». Les actes de « terrorisme » dont il était question étaient avant tout, rappelle Emmanuel Blanchard, évoquant les multiples réalités contenues sous l'appellation d'« attentat » dans les statistiques policières : « des pratiques violentes pour le moins diverses : passages à tabac de cotisants récalcitrants, rackets, mises à sac ou attaques à main armée d'hôtels et de débits de boisson, meurtres d'opposants, de traîtres ou de policiers¹⁰¹² ». Il note par ailleurs que « ce traitement participait de formes de délégitimation et de dépolitisation de l'action des nationalistes algériens, mais était également fondé sur le fait qu'il s'agissait avant tout d'affaires de police, à la fois remparts et cibles de l'action des nationalistes¹⁰¹³ ».

¹⁰⁰⁶ Guy Pervillé, « Le terrorisme urbain dans la guerre d'Algérie (1954-1962) », in Jean-Charles Jauffret et Maurice Vaïsse (dir.), *Militaires et guérilla dans la guerre d'Algérie*, Bruxelles, Complexe, 2001, pp. 447-468.

¹⁰⁰⁷ Raphaëlle Branche, « The French State faced with the Algerian Nationalists (1954-1962) : A War against Terrorism ? », in Samy Cohen (dir.), *Democracies at War with Terrorism. A Comparative Perspective*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 59-75.

¹⁰⁰⁸ Raphaëlle Branche, « La lutte contre le terrorisme urbain », in Jean-Charles Jauffret et Maurice Vaïsse (dir.), *op.cit.*, pp. 469-488.

¹⁰⁰⁹ Raphaëlle Branche, « The French State faced with the Algerian Nationalists (1954-1962) », *art.cit.*, p. 62.

¹⁰¹⁰ Alistair Horne, *op.cit.*, p. 329.

¹⁰¹¹ Emmanuel Blanchard, *La Police parisienne et les Algériens (1944-1962)*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011, pp. 317-318. Jim House et Neil MacMaster, *Paris 1961 : les Algériens, la Terreur d'État et la mémoire*, Paris, Tallandier, 2008, p. 98. D'après Maurice Papon, trois séries de mesures devaient être prises d'urgence : « bannir de France tous les suspects terroristes », « donner davantage de pouvoirs aux tribunaux militaires », « autoriser la détention sur l'ordre de l'administration ».

¹⁰¹² Emmanuel Blanchard, *op.cit.*, pp. 363-364.

¹⁰¹³ *Ibid.*, p. 364.

Les plus de 400 attentats qui se succèdent entre le 24 août et 28 septembre 1958 et qui causent la mort de 82 personnes relèvent de plusieurs logiques outre qu'il s'agit d'une tentative d'exportation des méthodes alors employées en Algérie, d'une stratégie d'internationalisation de la violence du conflit algérien. Il s'agit d'une part, d'attentats commis contre l'opposition représentée par le MNA de Messali Hadj et qui causent l'essentiel des morts¹⁰¹⁴. Cette violence intra-algérienne ne débute d'ailleurs pas avec l'ouverture de ce second front et trouve son origine dans les premières oppositions violentes entre FLN et MNA dès le printemps 1955 qui se poursuivent les années suivantes pour se transformer en 1957 en une « lutte acharnée¹⁰¹⁵ ». Par ailleurs, ces actes de violence sont systématiquement qualifiés de « terroristes » non seulement lorsqu'ils sont commis en France mais aussi à l'étranger, dans les pays voisins de la France où peut résider une population algérienne, Belgique et République fédérale d'Allemagne principalement. D'autre part, le « second front » relève d'un terrorisme de « sabotage » s'attaquant aux infrastructures du pouvoir colonial en métropole et pourrait constituer le pendant métropolitain de la guérilla de maquis menée dans les six wilayas algériennes. Pour Alistair Horne, la nuit du 24 août, avec notamment le déraillement d'un train près de Cagnes-sur-Mer, des attaques de postes de police¹⁰¹⁶ à Lyon et Paris (causant la mort de 10 officiers) et des attaques dans le sud de la France contre des dépôts de carburant alimentant l'armée française en Algérie, constitue « une sorte de renouvellement de la Toussaint 1954¹⁰¹⁷ ». Il s'agissait donc, pour le FLN, non seulement de reprendre la main dans le conflit de légitimité qui l'opposait au MNA pour le contrôle de la colonie algérienne et de ses ambitions pour l'avenir du conflit autant que d'atteindre le pouvoir colonial français dans ses symboles répressifs, la police, l'armée, mais aussi politiques, comme en témoigne l'attentat manqué contre Jacques Soustelle, ancien gouverneur général de l'Algérie et alors ministre de l'Information du gouvernement de Charles de Gaulle. Il fallait enfin donner une nouvelle vigueur à un conflit qui menaçait de s'enliser en Algérie. Pour Matthew Connelly, l'ouverture du second front répondait par ailleurs à un autre impératif, celui d'une nouvelle phase d'internationalisation du conflit. Les attentats auraient ainsi eu une visée publicitaire à destination des capitales et de la presse étrangères¹⁰¹⁸. Une fois cette attention regagnée, le Gouvernement provisoire de la République

¹⁰¹⁴ Rabah Aissaoui, « Fratricidal War: The Conflict between the Mouvement national algérien (MNA) and the Front de libération nationale (FLN) in France during the Algerian War (1954–1962) », *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2012, vol. 39, n° 2, pp. 227-240.

¹⁰¹⁵ Emmanuel Blanchard, *op.cit.*, p. 313-314.

¹⁰¹⁶ Sur ce point aussi les pratiques durant la tentative d'ouverture du second front ne sont pas nouvelles, le premier attentat contre un policier parisien ayant eu lieu en février 1958. Cf. Emmanuel Blanchard, *op.cit.*, p. 370-372.

¹⁰¹⁷ Alistair Horne, *op.cit.*, p. 332.

¹⁰¹⁸ Matthew Connelly, *op.cit.*, p. 194.

Algérienne (GPRA) pouvait être proclamé et déclencher un nouveau conflit de légitimité sur l'arène internationale.

Le terrorisme FLN en métropole est bien un terrorisme « international ». En effet, il apparaît rapidement aux autorités françaises que les attentats n'auraient pas été préparés en France, mais dans les États limitrophes, en République fédérale d'Allemagne et en Belgique. Par ailleurs, les services français font la constatation, à l'automne 58, d'une implantation du FLN dans un certain nombre de capitales européennes où la présence de « bureaux d'informations » et de représentants officieux du FLN puis du GPRA sont hébergés dans les locaux diplomatiques des ambassades tunisiennes, au sein desquelles est poursuivie une intense activité de propagande à destination des pays alliés de la France. Une synthèse du service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE), attaché au cabinet du Premier ministre et assurant l'information hors des frontières françaises sur les menées du FLN, datant probablement du mois d'octobre 1958, propose un état des lieux de la présence du FLN en Europe, et au delà¹⁰¹⁹, montrant l'intérêt du pouvoir à suivre de la manière la plus fine possible, non uniquement par l'intermédiaire de ses postes diplomatiques, mais aussi de ses services de renseignement, tous les mouvements du FLN, trahissant la vision d'une guerre d'Algérie comme un conflit avant tout intérieur.

b. Manifestations de l'internationalisation à l'ouverture du « second front »

Pour comprendre les enjeux à l'œuvre au moment de l'ouverture du second front en métropole, et partant, les enjeux de la coopération internationale, il nous faut revenir sur l'état de la présence du FLN dans les États avec lesquels la France a tenté d'engager ces types de coopérations spécifiques, c'est-à-dire en Belgique, en Espagne, en Italie, en Suisse et enfin en République fédérale d'Allemagne.

Belgique

La note du SDECE précédemment mentionnée fait en premier lieu état du peu d'activité politique déployée par le FLN en Belgique, où existent malgré tout, à Bruxelles et à

¹⁰¹⁹ La longue synthèse, retrouvée dans les papiers de Louis Joxe, alors à la tête de la Mission de Liaison pour l'Algérie du ministère des Affaires étrangères qui est chargée de la centralisation et de la coordination des activités diplomatiques françaises pour contrer l'internationalisation du conflit proposée par le FLN, est en effet une partie d'un dossier plus large qui doit faire la synthèse de l'ensemble de l'action internationale du FLN alors entreprise (La première partie du dossier est consacrée à l'Europe, la seconde à l'Amérique (Canada, États-Unis, Amérique latine. Il est vraisemblable qu'une troisième partie, qui n'est pas présente dans le carton consulté, ait pu être consacrée à l'Asie). (cf. MAE MLA 11 – « Dossier 1 : FLN à l'étranger / Fiches SDECE »). En l'état, le dossier fait le point sur la situation de l'organisation en Belgique, Espagne, Finlande, Grande-Bretagne, Irlande, Italie, Norvège, Suède, Suisse. Sur le rôle de Louis Joxe à la tête de la MLA, voir Chantal Morelle, *Louis Joxe, diplomate dans l'âme*, Bruxelles, André Versaille éditeur, 2010, p. 540 *sqq.*

Liège, des « comités de soutien pour l'Algérie », qui se livrent à de la « propagande pour les rebelles ». Les services français ont cependant mis à jour une « forte organisation clandestine FLN » dont le but serait, non seulement de « conquérir politiquement et contrôler la colonie algérienne », « obtenir la contribution financière de la colonie algérienne à la lutte nationale du peuple algérien », mais aussi et surtout « préparer des actions terroristes en France » et « obtenir des armes et du matériel de guerre », pour l'action menée en France autant qu'en Algérie¹⁰²⁰.

Au printemps 1957, déjà, l'ambassadeur de France en Belgique pouvait évoquer l'existence d'un problème d'ordre public causé par la présence algérienne – environ 5000 personnes – notamment du fait des rivalités entre le FLN et le MNA. C'est ainsi qu'entre le début de l'année 1956 et le printemps 1957, 20 attentats auraient été commis contre des Algériens par le FLN et l'ambassadeur d'évoquer le « climat de terreur que font régner certaines bandes », et le fait que « les terroristes y [en Belgique] disposent d'une organisation étendue qui invite leurs compatriotes à adhérer aux mouvements de libération¹⁰²¹ ». Une note établie par les services de l'ambassade au cours de l'été 1958 rapporte enfin que la colonie algérienne de Belgique est passée sous contrôle du FLN, le MNA ayant été « pratiquement éliminé¹⁰²² ».

Espagne

Si le bureau que le FLN entretenait à Madrid est fermé depuis juin 1958, à l'initiative des autorités espagnoles¹⁰²³, il existe cependant un important trafic d'armes à destination de l'Algérie transitant de et par l'Espagne. Les services français auraient ainsi détecté à plusieurs reprises au début de l'année 1957 les activités en Espagne d'Omar Ouamrane, chef de la délégation extérieure du FLN à Tunis, et conseiller militaire du FLN « chargé à ce titre de l'achat des armes et de leur acheminement vers l'Algérie¹⁰²⁴ ». À la fin de l'année 1957, cependant, il semble que cette activité ait en grande partie cessé¹⁰²⁵, les autorités espagnoles craignant que le FLN n'attente à la vie de Franco¹⁰²⁶. Cependant, en 1958, d'après le SDECE, « le FLN chercherait à introduire en France, à partir de l'Espagne, des armes individuelles et

¹⁰²⁰ MAE Mission de Liaison pour l'Algérie (MLA) 11, Note SDECE n°11838 II/A, non datée

¹⁰²¹ MAE MLA 237, Lettre de l'ambassadeur de France en Belgique pour le ministère des Affaires étrangères, 25 avril 1957 / « Règlements de compte entre nord-africains du Borinage ».

¹⁰²² MAE MLA 237, Note de la MLA pour le secrétariat général aux Affaires algériennes (SEAA), 31 juillet 1958 / « Fiche / secret. Déplacements de Ouamrane ».

¹⁰²³ MAE MLA 252, Télégramme de Madrid, 9 juillet 1958.

¹⁰²⁴ MAE MLA 252, Note n° 544 de la 2^e division de l'État-Major des Forces armées, 26 avril 1957.

¹⁰²⁵ MAE MLA 252, Télégramme du consulat de France à Oudja, 31 décembre 1957.

¹⁰²⁶ MAE MLA 252, Note du service de liaison pour l'Algérie du ministère des Affaires étrangères pour le ministre de l'Algérie, 5 novembre 1957.

des explosifs destinés à l'action terroriste¹⁰²⁷ », inversant la logique d'approvisionnement qui avait jusqu'alors prévalu. Malgré tout, les autorités espagnoles paraissent adopter une attitude attentiste vis-à-vis de la présence FLN en Espagne, maintenant des contacts officieux¹⁰²⁸, semble-t-il, dans la perspective où la France devrait abandonner l'Algérie¹⁰²⁹.

Italie

L'Italie est le principal État européen, avec la République fédérale, où le FLN dispose d'un réel bureau d'information, chargé d'effectuer la propagande politique de l'organisation à destination des gouvernements étrangers. Elle est par ailleurs un important lieu de passage non seulement pour les personnalités de l'organisation, mais aussi pour les Algériens de France et de RFA envoyés dans des camps d'instruction en Tunisie¹⁰³⁰. Certaines firmes italiennes, notamment Beretta, seraient d'autre part impliquées dans la fourniture d'armes au FLN¹⁰³¹. Une note de la mission de liaison pour l'Algérie du ministère des Affaires étrangères fait état que telles armes avaient été retrouvées sur ses membres en France¹⁰³².

Suisse

Pour le SDECE, quatre raisons principales motivent une présence du FLN en Suisse. En premier lieu, des contacts politiques entre les différents acteurs de la rébellion¹⁰³³. Ensuite la Suisse serait un point de contact avec certaines organisations internationales, notamment la Croix Rouge. Pour Linda Amiri, la Suisse se place ainsi « au cœur de la stratégie diplomatique des indépendantistes algériens¹⁰³⁴ », stratégie qui monte en puissance avec l'installation à Berne en avril 1957 d'un bureau FLN. Par ailleurs, la Suisse serait un lieu propice à l'achat de matériel de guerre, ce dès 1956¹⁰³⁵. Enfin, la Confédération constituerait

¹⁰²⁷ MAE MLA 11, Note SDECE n°11838 II/A, non datée.

¹⁰²⁸ *Ibid.* La note fait état de rencontres entre Ferhat Abbas et le ministre des Affaires étrangères espagnol, alors qu'il se rendait au Maroc. Son auteur précise que « le FLN considère les résultats de cette entrevue comme partiellement satisfaisante », sans que l'on ne puisse identifier la teneur de leur entretien.

¹⁰²⁹ MAE MLA 252, Fiche de renseignement n°1726 du Bureau d'études, 29 septembre 1958 / « Source très sûre « à protéger ». Attitude de l'Espagne à l'égard de la rébellion en Algérie ».

¹⁰³⁰ MAE MLA 11, Note SDECE n°11838 II/A, non datée.

¹⁰³¹ MAE MLA 277, Note verbale de l'ambassade d'Italie à Paris, 7 juin 1958. La note fait mention d'une démarche du 9 mai 1958 relative au transit de matériel de guerre et de trafic d'armes en Italie à destination de la rébellion.

¹⁰³² MAE MLA 277, Note « relative à l'aide apportée au FLN par l'Italie », non datée.

¹⁰³³ MAE direction d'Europe (DE) Suisse 82, Télégramme de la sous-direction d'Europe centrale pour l'ambassade de France en Suisse, 14 avril 1956. Le télégramme informe qu'une réunion secrète doit avoir lieu à Zurich, rassemblant des représentants du FLN, de l'UDMA et de l'association des Oulémas.

¹⁰³⁴ Linda Amiri, « Les espaces de voisinage dans les conflits de décolonisation: le cas de la Suisse pendant la guerre d'indépendance algérienne », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2010, n°97-98, vol. 1, p. 51.

¹⁰³⁵ MAE MLA 317, Lettre de l'ambassade de France en Suisse pour le ministère des Affaires étrangères, 2 octobre 1956 / « Activité des agents nord-africains en Suisse ». La lettre mentionne le fait que d' « après des

« une base pour la préparation d'opérations en France¹⁰³⁶ ». La colonie algérienne est, depuis 1954, relativement importante, composée d'environ 2000 individus¹⁰³⁷ et le FLN déploie ses activités sur le territoire suisse dès avant l'ouverture des hostilités à la fin de l'année 1954. Selon Damien Carron, l'existence de rapports de la police fédérale concernant « l'activité politique déployée par les Nord africains qui séjournent ou sont de passage en Suisse¹⁰³⁸ » témoigne de la conscience de cette implantation précoce. Face à la mobilisation de la presse et de l'opinion publique, les autorités suisses entreprennent les premières expulsions d'Algériens dès le début de l'année 1955¹⁰³⁹. Elles maintiennent une attitude de fermeté à l'égard de tous les agissements des tenants de la rébellion sur leur territoire. Toutefois, avant même l'ouverture du second front à la fin de l'été 58, les autorités françaises craignent des attentats contre l'ambassade de France. Durant l'été 1956, la direction de la Surveillance du territoire (DST) aurait averti la représentation française à Berne qu'à l'occasion du 14 juillet, les nationalistes algériens et les membres du parti du travail suisse prépareraient de concert non seulement une importante œuvre de propagande, mais seraient prêts à se livrer à des attentats contre les locaux de l'ambassade¹⁰⁴⁰. La même rumeur court d'ailleurs à la même date en RFA. L'enquête menée par les autorités suisses est l'occasion de nouvelles mesures répressives sur un territoire devenu, selon l'ambassadeur de France, « une base et un lieu de passage d'agitateurs et d'émissaires nord-africains qui opèrent en liaison avec l'ambassade d'Égypte¹⁰⁴¹ ».

République fédérale d'Allemagne

Il nous faut terminer ce bref tour d'horizon de la présence du FLN dans les États limitrophes par la République fédérale d'Allemagne, où la colonie algérienne est la plus importante et composée essentiellement d'une émigration de travail, dès les débuts de la guerre, qui provenait tant de l'Algérie que de France¹⁰⁴². Un mouvement d'émigration important s'amorce à partir du début de l'année 1956 du fait de la signature entre la France et l'Allemagne d'un accord visant à faciliter la circulation transfrontalière¹⁰⁴³.

renseignements de source très sûre, un certain nombre d'agents du FLN en Suisse, dont l'activité de pourvoyeurs d'armes de la rébellion ne fait guère de doute, devraient se trouver à Rome, le 26 septembre ».

¹⁰³⁶ MAE MLA 11, Note SDECE n°11838 II/A, non datée.

¹⁰³⁷ Damien Carron, *op.cit.*, p. 18.

¹⁰³⁸ *Ibid.*, p. 119.

¹⁰³⁹ *Ibid.*, p. 124.

¹⁰⁴⁰ MAE DE Suisse 82, Télégramme de Berne, 11 juillet 1956.

¹⁰⁴¹ MAE DE Suisse 82, Lettre de l'ambassadeur de France en Suisse pour le ministère des Affaires étrangères, 17 juillet 1956 / « Complot du 14 juillet et expulsion de Moulay Merbah ».

¹⁰⁴² Mathilde von Bülow, *op.cit.*, p. 59.

¹⁰⁴³ MAE DE RFA 1272, Lettre de l'ambassadeur de France en RFA pour le ministère des Affaires étrangères, 8 avril 1958 / « Problèmes posés par la présence d'Algériens en Allemagne fédérale ».

L'arrivée du FLN en RFA s'effectue véritablement en 1956, alors que ses activités sont réprimées en Suisse. Selon l'expression utilisée par Jean Paul Cahn et Klaus Jürgen Muller, la RFA était devenue, avec l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle un « *hinterland* stratégique pour les opérations en Europe¹⁰⁴⁴ ». Une note de la sous-direction d'Europe centrale du ministère des Affaires étrangères estime que le FLN cherche à faire de l'Allemagne sa base arrière principale en Europe¹⁰⁴⁵. D'après le consul général de France à Düsseldorf, c'est par ailleurs l'action « énergique » du nouveau préfet de police Maurice Papon contre la fédération de France du FLN¹⁰⁴⁶ qui provoque un départ vers Cologne et sa ville de résidence, d'où seront alors menées les opérations métropolitaines de l'organisation¹⁰⁴⁷. L'adoption de l'ordonnance du 7 octobre 1958 « relatives aux mesures à prendre à l'égard des personnes dangereuses pour la sécurité publique en raison de l'aide qu'elles apportent aux rebelles des départements algériens » ne devait qu'accentuer le mouvement¹⁰⁴⁸. Entre temps, la RFA était devenue¹⁰⁴⁹ terrain propice pour le trafic d'armes et de matériel de guerre à destination de l'Algérie¹⁰⁴⁹, en dépit des assurances du pouvoir fédéral que ne seraient plus exportées d'armes à destination de pays alliés du FLN, Tunisie et Maroc notamment¹⁰⁵⁰. Enfin, le statut particulier de la RFA pour la rébellion algérienne se trouve confirmé avec la vague de répression enclenchée au lendemain de l'ouverture du second front, lorsque le FLN crée une « Fédération d'Allemagne », dirigée par le représentant du GPRA à Bonn, installé à l'ambassade de Tunisie¹⁰⁵¹.

Face à cette internationalisation de la présence du FLN en Europe continentale, les autorités françaises sollicitent d'emblée l'assistance de leurs alliés dans le contrôle, voire la répression de ces activités. Avec l'ouverture du second front en août 58, ces contacts changent de nature, et laissent la place à une stratégie de mobilisation antiterroriste qui s'établit non seulement dans la continuité des efforts entrepris jusqu'alors mais prend un nouveau tournant avec l'action internationale de la direction centrale des Renseignements généraux dès 1957 en Belgique et renouvelée dans une perspective antiterroriste à la fin de l'année 58 en RFA,

¹⁰⁴⁴ Jean-Paul Cahn et Klaus-Jürgen Müller, *op.cit.*, p. 238.

¹⁰⁴⁵ MAE DE RFA 1272, Note de la sous-direction d'Europe centrale, 6 septembre 1958 / « L'Allemagne et le FLN ».

¹⁰⁴⁶ Voir Emmanuel Blanchard, *op.cit.*, p. 359 *sqq.*

¹⁰⁴⁷ MAE MLA 227, Lettre du consul de France à Düsseldorf pour l'ambassade de France en RFA, 3 octobre 1958. / « Activité de la représentation du FLN en Allemagne fédérale ». Voir aussi Mathilde von Bülow, *op.cit.*, p. 65.

¹⁰⁴⁸ D'après Emmanuel Blanchard, cette ordonnance s'inspire directement du mémoire rédigé par Maurice Papon durant l'été et concernant la répression du terrorisme nord-africain dans la région parisienne, cf. Emmanuel Blanchard, *op.cit.*, p. 360.

¹⁰⁴⁹ Mathilde von Bülow, « The Telefunken Affair and the Internationalisation of the Algerian War, 1957–59 », *Journal of Strategic Studies*, 2005, vol. 28, n° 4, pp. 703-729.

¹⁰⁵⁰ MAE MLA 227, Lettre de l'ambassadeur de France en RFA pour le ministère des Affaires étrangères, 1^{er} juillet 1957 / « Activités du FLN en Allemagne fédérale ».

¹⁰⁵¹ Mathilde von Bülow, *op.cit.*, p. 149.

avant d'être poursuivie l'année suivante, en parallèle d'une mobilisation diplomatique totale, avec l'Italie, la Suisse et l'Espagne.

2) Mobiliser les États européens pour la coopération antiterroriste

a. État des lieux de la coopération avant l'ouverture du second front

Dans une large mesure, les coopérations engagées à la veille de l'ouverture du « second front » à la fin du mois d'août 1958 ne relèvent pas d'une logique de coopération antiterroriste. C'est bien la série d'attentats de la fin de l'été sur le territoire métropolitain qui les fait cependant entrer dans une dimension nouvelle, celle d'une mobilisation générale contre le terrorisme. Elle se traduit non seulement par la mise en place d'une rhétorique mobilisatrice spécifique mais aussi par des pratiques de coopération nouvelles et approfondies.

C'est ainsi principalement avec la Belgique, la RFA et la Suisse, sans exclure pour autant des contacts ponctuels avec les autres États où est présent le FLN durant le conflit, que sont nouées des premières formes de coopération, qui visent à un meilleur contrôle des frontières, à inciter les autorités des pays voisins à un contrôle strict des populations nord-africaines mais aussi à faire cesser les activités de propagande de l'organisation autant que les trafics d'armes et de matériel à destination de l'Algérie, véritable nerf de la guerre.

À la veille de l'ouverture du second front terroriste en métropole, une coopération policière avancée existait déjà depuis plus d'un an entre la France et la Belgique, lieu historique d'émigration des cadres du FLN depuis l'ouverture du conflit, « avant poste des activités des nationalistes¹⁰⁵² » en Europe, et où, nous l'avons vu, sa présence, et la lutte menée contre le MNA paraît menacer le plus l'ordre public. C'est ainsi que le 3 septembre 1957, l'ambassadeur de France se fait le relais de la volonté du ministre de l'Intérieur français de rencontrer son homologue belge afin de « discuter des problèmes posés par le franchissement de la frontière par des Algériens », entretien bilatéral de haut niveau qui serait préparé par une rencontre préalable entre le directeur de la Sûreté nationale française et son homologue¹⁰⁵³. Une première rencontre a lieu à Bruxelles, non pas avec le directeur de la Sûreté nationale Jean Verdier, mais avec le directeur des Renseignements généraux Jean-Émile Vié, le 18 mars 1958. Une première entente est formée entre services français et belges,

¹⁰⁵² Nassima Bougherara, *op.cit.*, p. 156.

¹⁰⁵³ MAE MLA 237, Lettre de l'ambassadeur de France en Belgique pour le ministère des Affaires étrangères, 5 septembre 1957 / « Algériens ».

avec la désignation de deux officiers de police français référents devant assurer les contacts directs avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière tout en assurant la liaison avec l'ambassade de France, où le représentant du SDECE est lui-même en contact avec les services belges, mais aussi par des consignes données pour le renforcement des contrôles au passage à la frontière. L'objectif principal de cette entente est alors d'assurer la sécurité du pavillon français à l'exposition universelle, car « bien que les informations recueillies sur l'éventualité d'un attentat terroriste à cette occasion soient encore assez vagues, il est indéniable que des groupes nationalistes aient formé le projet de se livrer sur le territoire belge à une action spectaculaire¹⁰⁵⁴ ».

D'autre part, pour orienter l'action des services français et belges, les Renseignements généraux fournissent à ces derniers les noms de nationalistes algériens contenus dans le fichier Z, dont la création avait été décidée par circulaire à l'été 1957 et était un « fichier national de « tous les individus dangereux résidant en métropole », constitué par l'assemblage des fichiers départementaux¹⁰⁵⁵, et qui, pour les RG français, « doit rester la base essentielle de toutes les opérations de contrôle et de toutes les mesures judiciaires ou administratives », allant jusqu'à suggérer que les autorités belges auraient avantage à expulser ceux des nationalistes présents sur les listes¹⁰⁵⁶.

Avec la RFA et la Suisse, les coopérations engagées avant l'été 1958 prennent non pas appui sur une coopération policière opérationnelle mais sur un échange de renseignement favorisé par la présence au sein des ambassades de France d'un représentant du SDECE, chargé de le coordonner. Concernant la Suisse, comme le rappelle Damien Carron, « dès le début de la guerre d'indépendance algérienne, [elle] revêt une importance de premier plan pour le SDECE dans sa lutte contre le FLN¹⁰⁵⁷ ». Le chef de poste du service de renseignements extérieur français, Marcel Mercier, est en contacts suivis avec la police fédérale helvétique dès l'été 1955 mais aussi avec le procureur général de la Confédération, René Dubois qui est l'une de ses principales sources. Ce dernier est d'ailleurs invité par la police française à Paris à l'été 1956, signe tangible, toujours selon Damien Carron, du

¹⁰⁵⁴ MAE MLA 237, Lettre de la direction des Renseignements généraux pour l'ambassadeur de France en Belgique, 26 mars 1958 / « Eventualité d'une action des partis nationalistes algériens à l'occasion de l'exposition internationale de Bruxelles ».

¹⁰⁵⁵ Hélène Chaubin et Laurent Chevrel, « Identifier les nationalistes algériens: les fiches Z », in Raphaëlle Branche et Sylvie Thénault (dir.), *La France en guerre 1954-1962. Expériences métropolitaines de la guerre d'indépendance algérienne*, Paris, Autrement, 2008, p. 332. Voir aussi Bernard Deschamps, *Le Fichier Z : essai d'histoire du FLN dans le Gard 1954-1962*, Paris, Bernard Deschamps, 2011, 173 p.

¹⁰⁵⁶ MAE MLA 237, Lettre de la direction des Renseignements généraux pour l'ambassadeur de France en Belgique, 26 mars 1958 / « Eventualité d'une action des partis nationalistes algériens à l'occasion de l'exposition internationale de Bruxelles ».

¹⁰⁵⁷ Damien Carron, *op.cit.*, p. 150.

développement des contacts entre les deux États¹⁰⁵⁸. Impliqué semble-t-il dans l'affaire qui a conduit à la mort du procureur Dubois en 1957, Mercier quitte Berne et n'est pas remplacé¹⁰⁵⁹.

Avec la RFA, les échanges de renseignement sur les activités des nationalistes algériens sont engagés à partir de 1956 et procèdent de deux logiques. Les autorités françaises poussent à la mise en place d'une liaison ponctuelle entre les Renseignements généraux français et le BfV allemand, le « service de protection de la constitution », qui, tout comme son contact français, ne possède pas de pouvoir de police judiciaire¹⁰⁶⁰. Cette liaison est décidée au lendemain de rumeurs d'attentats prévus pour le 14 juillet, les mêmes rumeurs qui inquiétaient de concert autorités françaises et belges. Cependant, comme le révèle Mathilde von Bülow, il existait à cette époque un désaccord important sur le contenu même de cette coopération, et sur la volonté des services allemands de coopérer avec la France, les services de l'Intérieur se montrant plus réticents que ceux du ministère des Affaires étrangères¹⁰⁶¹. Cette réticence tiendrait à une conception de la coopération comme témoignage d'un abandon d'une souveraineté à peine retrouvée. Le ministère des Affaires étrangères de la République fédérale peut ainsi s'affirmer gravement préoccupé des activités des nationalistes algériens et « désire donc recevoir sur ces activités le maximum de renseignements de façon qu'[il] puisse agir efficacement dans le sens souhaité auprès des autres administrations », ajoutant que sur ce point, les services allemands étaient moins bien informés qu'ils ne devraient l'être¹⁰⁶². Par ailleurs, à cette époque, le représentant du SDECE à l'ambassade de France à Bonn, le colonel Duchêne, possède ses propres liaisons avec les services allemands, et se trouve principalement préoccupé par la nécessité de mettre fin au trafic d'armes à destination de l'Algérie¹⁰⁶³. À ce titre, l'ambassadeur de France indique que la coopération franco-allemande dans ce domaine est « étroite » et que le gouvernement allemand a pris l'engagement de ne plus fournir d'armes aux pays alliés du FLN¹⁰⁶⁴. De manière générale, les autorités allemandes, notamment en 1957, coopèrent largement avec les autorités françaises dans la gestion du problème algérien selon le jugement de l'ambassadeur de France¹⁰⁶⁵.

Cependant, ces esquisses de coopération ne sont pas celles auxquelles Jean-Émile Vié fait référence dans ses mémoires.

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*, pp. 159-160.

¹⁰⁵⁹ *Idem.*

¹⁰⁶⁰ Mathilde von Bülow, *op.cit.*, p. 60.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 61.

¹⁰⁶² MAE MLA 227, Lettre de l'ambassadeur de France en RFA pour le ministre des Affaires étrangères, 1^{er} juillet 1957 / « Activité du FLN en Allemagne fédérale ».

¹⁰⁶³ Mathilde von Bülow, *op.cit.*, pp. 60-62.

¹⁰⁶⁴ MAE MLA 227, Lettre de l'ambassadeur de France en RFA pour le ministre des Affaires étrangères, 1^{er} juillet 1957 / « Activité du FLN en Allemagne fédérale ».

¹⁰⁶⁵ MAE MLA 227, Lettre de l'ambassadeur de France en RFA pour le ministre des Affaires étrangères, 11 décembre 1957 / « Coopération des autorités allemandes en des matières touchant au problème algérien ».

b. La mobilisation antiterroriste comme enjeu policier

Si à la suite de la tentative d'ouverture d'un second front terroriste en métropole se développe une rhétorique, éphémère de la mobilisation antiterroriste, qui tentait de parachever la « délégitimation » de l'adversaire nationaliste, émerge, en parallèle du renforcement des mesures policières et administratives en France métropolitaine et notamment à Paris, un effort de renforcement des coopérations existantes avec certains États qui prend pour justification la nécessaire lutte contre le terrorisme algérien. C'est ainsi que le directeur général de la Sûreté nationale, Jean Verdier et le directeur des Renseignements généraux, Jean-Émile Vié, entreprennent une tournée des capitales des États limitrophes afin de les rallier aux nécessités de la coopération antiterroriste, reprenant en cela le mode de consultations qui avait prévalu lors des premiers contacts avec les autorités belges en 1956.

Le premier voyage de Jean Verdier et Jean-Émile Vié est effectué en RFA à la fin de l'année 1958. Quelques semaines auparavant la sous-direction d'Europe centrale du ministère des Affaires étrangères avait adressé une note au ministère de l'Intérieur concernant la situation des Algériens en Allemagne fédérale. Le premier conseiller de l'ambassade d'Allemagne à Paris venait d'effectuer une démarche au Quai d'Orsay afin d'appeler l'attention du gouvernement sur le développement d'une « immigration clandestine », ajoutant que « cette situation illégale, même lorsqu'il s'agit d'individus n'étant pas politiquement suspects, crée des problèmes délicats aux services allemands compétents¹⁰⁶⁶ ». Si les autorités allemandes sont disposées à exercer un contrôle rigoureux sur ces passages frontaliers, elles demandent néanmoins aux autorités françaises de « renforcer le dispositif de surveillance à la frontière pour limiter les possibilités de passage clandestin¹⁰⁶⁷ ». Le Quai d'Orsay de demander alors à l'Intérieur quelles mesures concrètes pourraient être prises, d'autant que quelques jours plus tard, le ministère fédéral des Affaires étrangères dit se « préoccuper sérieusement de l'activité et de la situation des Algériens en République fédérale¹⁰⁶⁸ ». Cette inquiétude tient principalement aux activités politiques déployées par le FLN, qui dispose d'un bureau à l'ambassade de Tunisie à Bonn, d'un représentant en la personne de l'avocat Aït Ahcène, mais dont les activités de propagande, en l'état de la législation, ne peuvent réellement être circonscrites. Par ailleurs, une réunion interministérielle au niveau fédéral, impliquant les représentants des Länder frontaliers a été convoquée pour étudier les mesures propres à renforcer les contrôles aux frontières. La même

¹⁰⁶⁶ MAE MLA 227, Lettre de la sous-direction d'Europe centrale au bureau de la circulation transfrontalière de la direction de la réglementation du ministère de l'Intérieur, 27 septembre 1958 / « Au sujet de l'immigration clandestine d'Algériens en Allemagne ».

¹⁰⁶⁷ *Ibid.*

¹⁰⁶⁸ MAE MLA 227, Télégramme de Bonn, 8 octobre 1958.

sous-direction du Quai d'Orsay s'inquiète par ailleurs de voir que le FLN s'efforce de faire de la RFA « sa base principale en Europe », notant la pluralité des activités de l'organisation indépendantiste : « trafic d'armes, propagande, incitations à la désertion parmi les troupes musulmanes françaises¹⁰⁶⁹ ». De surcroît, une note du SDECE, probablement rédigée par le colonel Duchêne et datée du 14 octobre indique qu'« actuellement, les terroristes algériens affluent vers la République fédérale ». Elle rend compte cependant de l'attitude favorable du gouvernement allemand, notamment après les résultats du référendum sur la nouvelle constitution, qui refuserait de reconnaître le GPRA et même d'entretenir tout lien avec ses représentants¹⁰⁷⁰. Enfin, l'attention des autorités allemandes sur la situation des Algériens apparaît entière après le meurtre d'un Algérien par trois hommes du MNA, qualifié d'acte de terrorisme par le ministre délégué à Sarrebruck et qui provoque de nouvelles mesures de contrôle de la population algérienne dans le Land de Sarre¹⁰⁷¹. En somme, la situation paraît mûre aux autorités françaises pour proposer aux autorités allemandes une entente contre le terrorisme algérien.

À cette fin, un premier entretien a lieu entre l'ambassadeur de France et le ministre fédéral des Affaires étrangères Heinrich von Brentano durant lequel le représentant français met en avant les activités du FLN au sein de l'ambassade de Tunisie, demande la fermeture du bureau, et souhaite, concernant les passages clandestins d'Algériens en République fédérale, que « la coopération fût plus étroite entre services français et allemands en ce qui concerne notamment la recherche d'auteurs d'actes criminels¹⁰⁷² ». Il ne s'agit plus, dès lors, d'une simple coopération pour le contrôle de l'immigration clandestine. C'est ainsi que le 3 novembre, le Quai d'Orsay charge l'ambassadeur de France de communiquer aux autorités allemandes compétentes le souhait du directeur de la Sûreté nationale de se rendre à Bonn afin d'engager une discussion sur « les problèmes concernant l'activité du FLN en Allemagne¹⁰⁷³ ». Au rang des sujets qui pourraient être abordés figurent notamment la question du trafic d'armes, de la propagande, des « activités terroristes », des franchissements de frontière et plus généralement de la situation des Algériens en Allemagne fédérale¹⁰⁷⁴.

Si la question du terrorisme ne semble être que l'une des questions qui devront être abordées, un événement considérable, un attentat contre le représentant du FLN à Bonn, Aït Ahcène a lieu le 5 novembre, devant l'ambassade de Tunisie et pour lequel une partie de la

¹⁰⁶⁹ MAE DE RFA 1272, Note de la sous-direction d'Europe centrale, 6 septembre 1958 / « L'Allemagne et le FLN ».

¹⁰⁷⁰ MAE MLA 227, Note d'information du SDECE n° 11836/II B, 14 octobre 1958 / « RFA. Evolution du gouvernement, des partis et du patronat allemand sur la question algérienne ».

¹⁰⁷¹ MAE MLA 227, Lettre du ministre délégué à Sarrebruck pour l'ambassade de France, 14 octobre 1958 / « Nord-Africains en Sarre ».

¹⁰⁷² MAE MLA 227, Télégramme de Bonn, 15 octobre 1958.

¹⁰⁷³ MAE MLA 227, Télégramme pour Bonn, 3 novembre 1958.

¹⁰⁷⁴ MAE MLA 227, Télégramme de Bonn, 4 novembre 1958.

presse semble accuser les services secrets français grimés en « Main Rouge », donne une autre coloration, plus offensive, aux entretiens prévus. Lors de la réunion franco-allemande, le directeur de la Sûreté nationale insiste sur le fait que l'attentat, dont l'origine est attribuée à un membre du MNA, Ali el Madani, constitue un « avertissement sérieux », et que le drame aurait pu être évité s'il avait existé une liaison permanente entre polices française et allemande¹⁰⁷⁵. Par ailleurs, l'attentat renforce les autorités allemandes dans leur désir de coopération avec Paris. Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères Van der Scherpenberg peut ainsi assurer à François Seydoux, ambassadeur de France en République fédérale, « qu'il espérait que cet incident allait permettre aux autorités fédérales d'agir avec plus d'efficacité à l'égard des agents du FLN en République fédérale », tout en remarquant les limites du dispositif policier allemand, dans la mesure où les opérations préventives, notamment la surveillance, sont du ressort exclusif des polices locales et non de la police fédérale¹⁰⁷⁶.

Le 18 novembre 1958 a finalement lieu au ministère fédéral de l'Intérieur une première réunion franco-allemande « au sujet des activités des rebelles algériens ». Si les thèmes à l'étude recouvrent une variété de domaines, le ton et la rhétorique adoptés par la partie française, Jean Verdier et Jean-Émile Vié, sont à la lutte contre le terrorisme, qui doit devenir le principal cardinal et ordonnateur de la coopération alors dans sa première phase d'édification. Comme le relate le compte-rendu de la réunion établi par la partie française :

La première partie des entretiens a consisté en un exposé de M. Verdier sur l'activité terroriste en France et ses prolongements en territoire fédéral. Le directeur de la Sûreté nationale a indiqué que la liquidation complète des activités terroristes sur le territoire métropolitain serait aujourd'hui beaucoup plus avancée si les rebelles ne disposaient de refuges situés sur les territoires étrangers voisins de la France. Parmi ces territoires, l'Allemagne fédérale occupait une place particulièrement importante. Elle était devenue pour les terroristes opérant en France un lieu de refuge leur permettant d'échapper aux poursuites des services français et de préparer et de diriger des opérations en territoire français¹⁰⁷⁷.

Sous l'implication que l'Allemagne fédérale constituerait un sanctuaire pour les terroristes algériens, base de repli après un attentat autant que lieu de préparation d'attentats qui seraient commis en France métropolitaine, Verdier expose la variété des actes qui sont considérés par la partie française comme relevant de la lutte antiterroriste alors menée par les autorités françaises, et à laquelle les autorités allemandes sont expressément invitées à se joindre. Il s'agit donc non seulement de contrer la commission des attentats - Verdier fait état de renseignements concernant une « école de sabotage » existant à Francfort - mais aussi de

¹⁰⁷⁵ MAE MLA 227, Compte rendu de la conférence entre représentants français et allemands au sujet de l'activité des rebelles Algériens en RFA tenue le 18 novembre 1958.

¹⁰⁷⁶ MAE MLA 227, Télégramme de Bonn, 6 novembre 1958.

¹⁰⁷⁷ MAE MLA 227, Compte rendu de la conférence entre représentants français et allemands au sujet de l'activité des rebelles Algériens en RFA tenue le 18 novembre 1958.

lutter contre la propagande du FLN, contre sa structure en territoire fédéral, dont la tête est à l'ambassade de Tunisie, contre la collecte de fonds, le trafic d'armes et les efforts de recrutement du FLN à destination de la population algérienne. Sous le sceau de l'antiterrorisme, il faut donc lutter contre l'ensemble du registre d'action du FLN sur le territoire de l'Allemagne fédérale.

Quelques semaines auparavant, la même rhétorique avait été employée à l'intention des autorités belges, non pas lors d'une visite des hauts fonctionnaires de la police française, mais à l'occasion de la remise d'un mémoire par l'ambassade de France au sujet « des activités du FLN qui ont tendance à se développer en Belgique et de la complaisance dont font preuve à l'égard des rebelles algériens les autorités belges », qui avait mis en exergue les « conséquences politiques graves d'un tel état de fait ». Lors de la remise du mémoire et de la discussion qui s'était ensuivie entre le premier conseiller de l'ambassade française et le directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères belge, le premier avait pu déclarer qu' « il n'est pas tolérable que les saboteurs et même les tueurs du FLN puissent trouver, dans un pays ami, un refuge qui les mette à l'abri de la justice française ». Il avait ainsi insisté sur le fait « qu'il serait souhaitable que les pays voisins, tels que la Belgique, qui ont les mêmes intérêts que lui, soutiennent son action par tous les moyens¹⁰⁷⁸ ».

Au début du printemps 1959, Verdier et Vié peuvent, pour des raisons qui apparaissent identiques, se rendre à Rome afin d'entretenir les autorités italiennes « du problème de la coordination des activités des services des deux pays dans la répression des agissements du FLN¹⁰⁷⁹ ». La conclusion d'un accord antiterroriste se trouve cette fois-ci plus directement justifiée par une nécessité opérationnelle, la protection du général de Gaulle lors de sa visite en Italie quelques mois plus tard et qui se trouverait à cette occasion à la merci des « menées d'un terroriste ou d'un fanatique algérien¹⁰⁸⁰ ». Le compte-rendu des entretiens franco-italiens relate que « M. Verdier n'a pas manqué de souligner ses préoccupations à propos des éléments algériens qui transitent ou résident [en Italie] en vue d'actes terroristes possibles sur la personne du président de la République française¹⁰⁸¹ ».

De même peuvent-ils se rendre à Berne durant l'été 1959. Cette date tardive semble devoir être expliquée par un refus d'engagement plus poussé des autorités suisses. En effet, d'après l'ambassadeur de France ces dernières estimeraient suffisantes les liaisons existantes et que « quelle que fut la surveillance exercée sur certains Algériens par les autorités fédérales, il [le chef du département fédéral de Justice et de police Petitpierre] ne trouve pas

¹⁰⁷⁸ MLAE MLA 237, Lettre de l'ambassade de France en Belgique pour le ministère des Affaires étrangères, 7 novembre 1958 / « Activité de rebelles algériens en Belgique ».

¹⁰⁷⁹ MAE MLA 277, Télégramme de Rome, 24 mars 1959.

¹⁰⁸⁰ MAE MLA 278, Télégramme de la MLA à l'ambassade de France à Rome, 30 mai 1959.

¹⁰⁸¹ MAE MLA 278, Compte rendu de la réunion franco-italienne du 28 avril 1959 établi par les autorités italiennes, 29 avril 1959.

que des contacts répétés entre les polices faciliteraient la tâche des services compétents¹⁰⁸² ». Damien Carron explique qu'existe en réalité à cette époque une profonde méfiance des autorités suisses vis-à-vis des autorités françaises et que les premières se seraient plusieurs fois opposées au remplacement du chef de poste du SDECE dans les mois précédant la visite des deux fonctionnaires de police¹⁰⁸³.

Enfin, au cours du mois de juillet 1959, ce sont des hommes de la police espagnole qui se déplacent à Paris pour une réunion avec le directeur de la Sûreté nationale et le directeur des Renseignements généraux¹⁰⁸⁴. Cependant, cette dernière réunion est en réalité non pas le signe d'une coopération réelle, mais bien l'occasion d'un marchandage entre autorités françaises et espagnoles. Ces dernières accusent en effet l'opposition communiste d'entretenir des dépôts d'armes clandestins dans les départements du sud-ouest. Les autorités françaises se disent ainsi « prêtes à prendre en considération les faits prévus que lui signaleraient à ce sujet les autorités espagnoles et qui sur le plan proprement subversif lui paraissent aujourd'hui être plus le fait du parti communiste clandestin¹⁰⁸⁵ ». Il est par ailleurs suggéré qu'à cette fin un agent de la police espagnole soit dépêché à Paris pour prendre attache à la Sûreté nationale. Cette coopération antsubversive doit en réalité, pour les autorités françaises, servir un autre but : « un tel contact devrait aboutir à une extension des échanges de renseignements aux activités des rebelles algériens en Espagne », qui était demandée depuis le début de l'année¹⁰⁸⁶. La coopération franco-espagnole dans ce domaine relève ainsi plus d'un *quid pro quo* que d'une réelle volonté de la part de la partie sollicitée, d'autant que les activités du FLN en Espagne semblent se limiter au trafic d'armes, encore qu'à une échelle moindre que les années précédentes.

À partir de la fin de l'année 1959, la lutte contre le « terrorisme » algérien semble s'affirmer comme la principale justification de la recherche de la coopération avec les polices étrangères, comme un instrument de mobilisation des gouvernements étrangers. Il nous faut désormais étudier les modalités de ces coopérations.

¹⁰⁸² MA MLA 318, Télégramme de Berne, 6 juin 1959.

¹⁰⁸³ Damien Carron, *op.cit.*, p. 263-264.

¹⁰⁸⁴ MAE MLA 252, Télégramme de la sous-direction d'Europe méridionale pour l'ambassade de France à Madrid, 28 juillet 1959.

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*

B) Coopérer contre le terrorisme FLN : enjeux, pratiques, limites

1) La construction des relations antiterroristes

a. Les RG au cœur du dispositif de coopération

La mise en avant de la direction des Renseignements généraux de Jean-Émile Vié dans l'établissement des coopérations internationales interroge naturellement son rôle dans la lutte contre le terrorisme FLN autant que sa place dans le dispositif de police et de renseignement édifié durant la guerre d'Algérie et auquel elle appartient.

L'implication première de la direction des Renseignements généraux de la Sûreté nationale dans la mise en place des procédures de coopération paraît devoir s'expliquer par l'existence en son sein une sous-direction de la police de l'air et des frontières, chargée, comme son nom l'indique, des contrôles aux frontières, enjeu stratégique dans les relations internationales du FLN, qui plus est avec les États limitrophes de la France. Par ailleurs, la nature de l'action de ce service, essentiellement préventive connote fortement la teneur des coopérations que la France entend alors mettre en place. Il ne s'agit pas en effet de définir les caractères d'une répression internationale des menées du FLN qui s'identifierait avec une entraide judiciaire classique, mais bien de mettre en place des coopérations de renseignement entendu comme principe au cœur des principes de la guerre contre-révolutionnaire¹⁰⁸⁷. Le rôle de la direction des RG, héritière des Brigades des renseignements généraux créées en 1907 et du contrôle général des services de police administrative et de renseignements généraux de 1937, est, comme le rappelle son directeur pendant la guerre d'Algérie, « de surveiller la vie publique, économique, sociale et culturelle de manière à permettre au gouvernement de prendre en temps utile les décisions les plus opportunes pour éviter les évolutions favorables et appuyer les évolutions souhaitables¹⁰⁸⁸ ». Par ailleurs, durant la guerre d'indépendance, précise une nouvelle fois son directeur, « la direction des RG assurait la surveillance attentive de la colonie algérienne établie sur le territoire de la métropole [et] les nécessités de la période l'amènent à jouer un rôle de plus en plus actif pour lutter contre l'extension du terrorisme¹⁰⁸⁹ ». Comme le rappelle enfin une notice introductive à une brochure composée par la sous-direction de l'information des RG en mars 1961 sur le thème du « séparatisme algérien », « depuis le début de l'année 1957 et dans le double but d'identifier et de

¹⁰⁸⁷ Raphaëlle Branche, « La lutte contre le terrorisme urbain », *art.cit.*, p. 472.

¹⁰⁸⁸ Jean-Émile Vié, « La direction des Renseignements généraux contre le FLN en métropole », *La Revue administrative*, 1996, n°289, p. 52.

¹⁰⁸⁹ *Idem.*

neutraliser les meneurs séparatistes, la direction des renseignements généraux a constaté [...] qu'il importe à tout moment d'être en mesure de localiser les cadres de la rébellion en métropole et de surveiller les activités¹⁰⁹⁰ ». En conséquence, l'implication du service dans l'établissement des coopérations internationales peut s'interpréter comme la poursuite, à l'étranger, de sa mission première effectuée en métropole et la transmission des fiches Z, en suivant en cela l'interprétation donnée par Mathilde Von Bülow, comme l'exportation du modèle policier anti FLN, c'est-à-dire un modèle de police contre-révolutionnaire¹⁰⁹¹.

Durant la guerre d'Algérie, d'autres services, selon leurs attributions, sont en charge du recueil et de l'exploitation du renseignement sur les menées FLN et de la neutralisation de son action : la direction de la Surveillance du territoire (DST), créée en 1944 et le service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE), créé en 1946, ainsi que la préfecture de Police de Paris¹⁰⁹². Aux termes de la brochure de la sous-direction de l'information des RG précédemment mentionnée, « les nécessités d'une répression systématique de la rébellion algérienne ont rapidement incité tous les services quelle que soit leur spécialisation, à consacrer une part notable de leurs activités, à la neutralisation de l'appareil séparatiste en métropole, et à l'élimination des principaux meneurs¹⁰⁹³ ».

Si la DST¹⁰⁹⁴ et la préfecture de police de Paris de Maurice Papon ne semblent pas directement intervenir dans l'établissement des coopérations internationales, la coordination des différents services au sein du Service de Coordination des Informations Nord-Africaines (SCINA) dont les missions et attributions sont fixées par une circulaire du ministère de l'Intérieur du 5 août 1955, et rattaché à partir de 1956 à la Sûreté nationale, a pu permettre une circulation de l'information ayant permis de les orienter.

¹⁰⁹⁰ MAE SEEA 20, « Le séparatisme algérien. Quatrième partie : l'action préventive et répressive en métropole », brochure de la sous-direction de l'information de la direction des renseignements généraux, mars 1961.

¹⁰⁹¹ Mathilde von Bülow, « Franco-German Intelligence Cooperation and the Internationalization of Algeria's War of Independence (1954-62) », *art.cit.*, pp. 400-410.

¹⁰⁹² Sur son rôle durant la guerre d'Algérie voir Emmanuel Blanchard, *op.cit.*, pp. 291-392 et Jim House et Neil McMaster, *op.cit.*, pp. 55-120.

¹⁰⁹³ MAE SEEA 20, « Le séparatisme algérien. Quatrième partie : l'action préventive et répressive en métropole », brochure de la sous-direction de l'information de la direction des renseignements généraux, mars 1961.

¹⁰⁹⁴ La brochure de la sous-direction de l'information mentionne par ailleurs le fait que la DST a elle aussi largement réorienté son action traditionnelle de contre-espionnage et de contre-ingérence vers la lutte antiterroriste : « l'application des méthodes du contre-espionnage [c'est-à-dire notamment l'infiltration du FLN en métropole] par les services relevant de cette direction a provoqué des opérations qui ont notamment abouti à l'arrestation de plusieurs chefs de wilayas frontistes, à la neutralisation d'éléments rattachés à l'organisation secrète du FLN, à la saisie de sommes importantes et à la mise à jour de plusieurs réseaux métropolitains d'aide aux rebelles ». Pour Claude Charlot, il s'agit là d'une « parenthèse dans l'histoire de la DST qui évolue à la limite de ses compétences ». Cf. Claude Charlot, « La police de l'après-guerre (1946-1966) », in Michel Aubouin, Arnaud Teyssier & Jean Tulard (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police : du Moyen âge à nos jours*, Paris, Robert Laffont, collection « Bouquins », 2005, pp. 471-472. Sur le rôle et les méthodes de la DST on pourra se référer à Mohammed Harbi, « Histoire d'une infiltration de la DST dans le FLN : l'affaire Mourad », Communication présentée lors du colloque de l'ENS LSH « Pour une histoire critique et citoyenne, le cas de l'histoire franco-algérienne », mercredi 21 juin 2006.

Toutefois, le SDECE intervient quant à lui directement dans l'action internationale contre le terrorisme FLN. D'une part, du fait de sa mission de renseignement hors du territoire national permise par l'existence de postes sous couverture diplomatique au sein des ambassades dont l'action est orientée par les services centraux¹⁰⁹⁵. La centralisation et la synthèse des renseignements par la centrale parisienne permettent l'établissement de rapports et brochures retraçant l'intérêt du service pour les ramifications internationales de la « question algérienne » sur tous les continents. Il paraît d'ailleurs vraisemblable que c'est bien grâce aux renseignements compilés par le SDECE, en sus des informations traditionnellement transmises par les représentants diplomatiques, que l'action policière, celle des Renseignements généraux, a pu être orientée sur certains pays en vue de l'établissement de systèmes de coopération. Et c'est là le second rôle joué par le service de renseignement extérieur, celui de « courroie de transmission », comme l'ont montré les exemples belge et suisse en 1956, qui suppose une entente *a minima* entre l'ambassadeur et le chef de poste pour la circulation de l'information. Cependant, comme le rappelle Olivier Forcade, « le gouvernement Debré bute pendant plus de trois ans sur le cloisonnement, figé en doctrine par le Quai d'Orsay¹⁰⁹⁶, entre diplomatie et renseignement ». Malgré cela, les correspondances diplomatiques des ambassadeurs dont les pays ont été sollicités pour la mise en place d'une entente antiterroriste ne laissent guère apparaître l'existence de rivalités entre le monde du diplomate et celui de l'homme de renseignement. Il semblerait donc que sous couvert de la lutte extérieure contre le FLN, les inimitiés historiques aient pu, jusqu'à un certain point, être mises de côté pour l'accomplissement de cette mission particulière.

b. La mise en place des coopérations antiterroristes

Si entre la fin de l'année 1958 et l'été 1959 l'une des préoccupations principales de la police française a pu être la mise en place de coopérations pérennes avec les États limitrophes sous le prétexte avoué de lutter contre le terrorisme FLN, les sources archivistiques à notre disposition ne nous permettent cependant d'explorer dans le détail que la coopération qui se noue avec les autorités allemandes, dont nous avons lieu de croire qu'elle a pu servir de modèle pour les autres coopérations alors recherchées. Nous allons ainsi dévouer une partie importante du raisonnement à venir sur l'étude de cette forme de coopération, tout en tentant de la mettre en perspective avec celles qui sont nouées avec la Belgique, l'Italie et la Suisse, qui, si elles présentent certaines similitudes, procèdent de logiques différentielles qui tiennent

¹⁰⁹⁵ Olivier Forcade, « Michel Debré et les fins politiques du renseignement », in Constantin Melnik, *De Gaulle, les services secrets et l'Algérie*, Paris, Nouveau monde éditions, 2010 (1^{ère} édition Grasset 1988), p. 10.

¹⁰⁹⁶ *Ibid.*, p. 28.

bien évidemment à la nature du contexte à l'œuvre dans chacun des pays sollicités, comme a pu le montrer l'étude de leur genèse.

Lors de la réunion bilatérale franco-allemande qui a lieu le 18 novembre 1958 au ministère fédéral de l'Intérieur, et à l'issue de laquelle Jean Verdier a pu remercier la partie allemande pour « l'esprit de coopération » dont elle a fait preuve, un certain nombre de mesures, visant à un encadrement des activités algériennes en RFA, sont décidées.

En premier lieu, il s'agit, pour la partie française, de mettre en place un système de liaisons permanentes entre les polices des deux pays. La bonne volonté française serait traduite par la transmission des noms et informations sur les Algériens suspects figurant au fichier Z, qui fait déjà l'objet d'un partage avec les autorités belges. Toutefois ces liaisons ne devront pas être effectuées par le canal qui leur est traditionnellement dévolu, celui d'Interpol, qui assure la coopération des polices en matière criminelle, mais dont les statuts interdisent toute implication dans les affaires de nature politique, soulignant par là même la nature hautement politique des échanges proposés par les autorités françaises. Par ailleurs, la coordination de ces liaisons doit être assurée par le représentant du SDECE à l'ambassade de France à Bonn, le colonel Duchêne, sur le modèle des pratiques déjà éprouvées là encore avec le partenaire belge. Au niveau local, des contacts directs entre les polices frontalières sont encouragés, ainsi qu'un renforcement des contrôles des passages, de manière à répondre aux craintes allemandes exprimées quelques semaines auparavant face à la montée en puissance d'une immigration clandestine des Algériens. À ce titre, Verdier propose de faire « tout son possible pour interdire l'entrée d'éléments dangereux de France en Allemagne et a demandé en échange que les services allemands s'efforcent de mettre un terme au franchissement clandestin de la frontière », suggérant une fouille systématique de tous les individus qui essaieraient de s'introduire clandestinement sur le territoire de la République fédérale.

Face à ces propositions, le chef de la police fédérale allemande, Ritter von Lex « s'engage à tout mettre en œuvre pour réprimer les activités terroristes des réfugiés algériens », et donne son accord pour l'adoption de l'ensemble des mesures suggérées par la partie française. Il assure cette dernière de la mobilisation entière de la police fédérale, le Bundeskriminalamt (BKA), et de celles des Länder, et qu'une liaison permanente serait assurée par l'intermédiaire du BfV, confirmant ainsi le caractère *ad hoc* de la liaison existant alors avec ce même service. Abondant en ce sens, le représentant du ministère fédéral des Affaires étrangères indique que l'Allemagne ne tolérera plus la présence au sein de l'ambassade de Tunisie à Bonn d'un bureau du FLN et « qu'il considérerait comme intolérable toutes activités d'étrangers installés en Allemagne et qui seraient dirigées contre un pays ami et allié ». Enfin, les autorités fédérales s'engagent à ce qu'un titre d'identité spécifique, les « cartes bleues », soit décerné aux Algériens présents en République fédérale, qui permettrait

une première évaluation de leur présence et d'en rendre compte aux autorités françaises. Enfin, Ritter von Lex assure à ses interlocuteurs que tout sera fait pour que les modalités concrètes de la coopération soient décidées le plus rapidement possible et s'engage à ce que des policiers allemands se rendent prochainement à Paris pour les mettre en œuvre, indiquant par ailleurs la création future d'une commission interministérielle chargée d'en assurer le suivi¹⁰⁹⁷.

Les premières modalités pratiques de cette coopération semblent finalisées dans les semaines qui suivent. Les autorités allemandes s'engagent tout d'abord à faire signer à tous les Algériens présents en République fédérale, et en échange de la délivrance d'une « carte bleue », un engagement à ne se livrer à aucune activité politique sous peine d'expulsion. Elles entendent alors sous le terme « d'activité politique », non seulement « toutes les activités politiques ayant un caractère organisé et systématique » telles que les campagnes de propagande ou la participation à des groupements politiques, mais aussi « toutes activités touchant de près ou de loin au terrorisme », notamment le trafic d'armes et entraînement au sabotage¹⁰⁹⁸.

Les modalités de la coopération décidée avec les autorités italiennes à la fin du mois d'avril 1959 reprennent pour une large part celles décidées avec les Allemands : établissement d'une liaison permanente, échange de renseignements et notamment transmission par les Renseignements généraux des fiches Z et promotion d'une étroite coopération frontalière¹⁰⁹⁹. Lors de l'entretien bilatéral, Verdier souligne les efforts déjà consentis par la partie italienne pour le contrôle du trafic d'armes et propose la nomination de fonctionnaires de la Sûreté nationale et des Renseignements généraux afin d'assurer le suivi des liaisons, qui devraient, comme c'est déjà le cas avec la Suisse, la Belgique et la RFA être coordonnées en Italie par le chef de poste du SDECE. Si les autorités italiennes consentent à un renforcement des contrôles frontaliers, les renseignements utiles à son action devront cependant être transmis par les services français. De surcroît, à l'exemple de ce que feront quelques mois plus tard les autorités espagnoles, elles demandent en échange d'un accord de fond sur les propositions françaises un échange de renseignement sur les activités des communistes italiens en France, qui pourraient avoir des répercussions en Italie, ce à quoi consent Verdier, sous la promesse d'une réciprocité dans l'échange de tels renseignements. À l'issue de la réunion, ce dernier peut noter la « pleine identité de vues » entre services français et italiens et la nécessité

¹⁰⁹⁷ MAE MLA 227, Compte rendu de la conférence entre représentants français et allemands au sujet de l'activité des rebelles Algériens en RFA tenue le 18 novembre 1958.

¹⁰⁹⁸ MAE DE RFA 1272, Lettre de l'ambassade de France en RFA pour le ministère des Affaires étrangères, 9 décembre 1958 / « Algériens en RFA ».

¹⁰⁹⁹ MAE MLA 278, Note sur les entretiens franco-italiens, non datée.

partagée d'intensifier la coopération existante¹¹⁰⁰. Malheureusement, les sources sont peu disertes sur l'état de la coopération à partir de cette rencontre bilatérale, si bien que nous ne sommes pas en mesure d'en déterminer les manifestations et l'issue.

Enfin, l'esprit de la rencontre franco-allemande et les ambitions de la police française se retrouvent dans les entretiens menés avec les autorités belges. Une note de la sous-direction de la police de l'air et des frontières pour le ministre de la Justice belge, qui a autorité sur la police, établit un bilan contrasté de la coopération déjà engagée depuis 1956, mais acquiesce quant à la nécessité de lui donner un second souffle du fait des « événements politiques qui depuis se sont produits en France ». En effet, plusieurs réunions bilatérales franco-belges avaient eu lieu depuis le premier déplacement de Verdier et Vié, aux fins de régler les modalités techniques de la coopération, notamment la désignation des postes-frontière compétents pour assurer une liaison bilatérale et une nomenclature commune pour les renseignements échangés. Malgré tout, au printemps 1958, la dynamique semble enrayée. En conséquence, l'ouverture du « second front » fournit un prétexte idéal pour réactiver cette coopération. La lettre précédemment mentionnée relate ainsi que les « efforts considérables [...] ont été faits sur le territoire national, pour juguler le terrorisme nord-africain, ont donné d'heureux résultats », mais que « ceux-ci seraient vains si à l'abri des frontières de nouveaux complots contre la sûreté de l'État pouvaient être impunément fomentés », reprenant en cela la rhétorique accusatoire, celle du sanctuaire offert par les États limitrophes aux activités anti-françaises du FLN¹¹⁰¹. Prenant appui sur le différentiel quantitatif des renseignements échangés entre les polices française et belge sur la question – les Renseignements généraux ayant eu l'occasion depuis la mise en place de l'entente d'adresser 850 pièces à leurs homologues et de décrire à l'ambassadeur de France une coopération en réalité « insignifiante¹¹⁰² », le service français souhaite, dans la ligne des propositions faites aux Allemands, qu'une liaison permanente soit établie et qu'une application « la plus large possible des dispositions déjà agréées¹¹⁰³ » réalisée. En ce sens, si l'impératif antiterroriste n'avait pas directement participé à la mise en place de cette entente, il se trouve placé au premier rang des préoccupations pour sa réactivation, comme une manière de forcer la main aux autorités belges, par l'illustration des risques courus par la France si elles devaient se

¹¹⁰⁰ MAE MLA 278, Compte rendu de la réunion franco-italienne du 28 avril 1959 établi par les autorités italiennes, 29 avril 1959.

¹¹⁰¹ MAE MLA 237, Lettre de la sous-direction de la police de l'air et des frontières pour le ministre de la Justice du royaume de Belgique, 27 novembre 1958.

¹¹⁰² MAE MLA 237, Lettre de la sous-direction de la police de l'air et des frontières pour l'ambassadeur de France en Belgique, 27 novembre 1958 / « Collaboration entre les services français et belges en vue de la répression des activités terroristes nord-africaines ». La PAF ajoute par ailleurs qu'il est « apparu que les autorités belges répugnaient à informer les services français alors même qu'elles s'apprêtaient à refouler sur notre territoire un élément dont l'activité douteuse était avérée ».

¹¹⁰³ MAE MLA 237, Lettre de la sous-direction de la police de l'air et des frontières pour le ministre de la Justice du royaume de Belgique, 27 novembre 1958.

résoudre à l'inaction. La réponse de la Belgique ne se fait d'ailleurs pas attendre et les autorités adressent à la mi-décembre 1958 un projet d'accord, maintes fois repoussé semble-t-il, concernant l'établissement de liaisons à la frontière entre les gendarmeries belge et française¹¹⁰⁴. Plus encore, le ministère belge de la Justice s'engage à ce que 15 officiers supplémentaires soient recrutés pour exercer une surveillance de l'état-major FLN présent en Belgique¹¹⁰⁵.

c. À la recherche d'un nouveau souffle

À son arrivée à Matignon au début de l'année 1959, le Premier ministre Michel Debré tente de donner un nouveau souffle à l'action diplomatique de la France dans le contexte algérien qui est notamment l'occasion d'un bilan non seulement des soutiens étrangers au FLN mais aussi de l'état des coopérations.

Une note préparatoire à un comité interministériel devant se tenir le 20 février 1959 consacré aux « aides extérieures à la rébellion algérienne » fait le constat liminaire que l'action « subversive » du FLN est aidée depuis l'étranger de deux manières : par un soutien « matériel et direct à la subversion » et d'autre part grâce à un soutien « dans le domaine des idées, de la propagande, de la politique et de la diplomatie ». Sa conclusion est un véritable appel à mener un autre combat, non plus uniquement militaire, dans la mesure où « il apparaît à tous, en particulier à nos adversaires, que la rébellion est incapable de gagner la partie par une action militaire, il convient de la battre sur le seul terrain où elle peut encore espérer remporter des succès : celui de la propagande et de l'opinion internationale¹¹⁰⁶ ».

C'est la raison pour laquelle les ambassadeurs des États de l'Europe de l'Ouest où est implanté le FLN sont convoqués à Matignon le 14 mars 1959 et que la mission de liaison pour l'Algérie prépare, à partir d'informations obtenues des ambassades elles-mêmes mais aussi du ministère de l'Intérieur et du SDECE, une série de fiches sur la situation du FLN et dresse un état de la coopération alors engagée¹¹⁰⁷. À l'occasion de la réunion, le Premier ministre rappelle aux ambassadeurs la ligne directrice de la politique française à l'égard des indépendantistes algériens, c'est-à-dire celle définie par le général de Gaulle dans son discours du 23 octobre 1958 et son offre de « paix des braves » qui avait été cependant rejetée par le FLN. La tâche essentielle des représentants diplomatiques devient de faire « connaître

¹¹⁰⁴ MAE MLA 238, Lettre de la sous-direction de la police de l'air et des frontières pour le ministre de la Justice du royaume de Belgique, 3 janvier 1959. La lettre de l'accord nous demeure malheureusement inconnue.

¹¹⁰⁵ MAE MLA 238, Télégramme de Bruxelles, 28 mars 1959.

¹¹⁰⁶ MAE MLA 11, Mémoire préparatoire pour le comité interministériel du 20 février 1959 / « Aides extérieures à la rébellion algérienne ».

¹¹⁰⁷ MAE MLA 11, Note de la MLA pour le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, 13 mars 1959 / « Activité du FLN dans les pays voisins ».

clairement et partout » cette position, afin que ne subsiste aucune ambiguïté, mais aussi d'intervenir pour faire cesser toutes les assistances directes et indirectes, telles le trafic d'armes, à la rébellion, tout en poursuivant la politique de délégitimation du GPRA entamée à l'automne et en agissant sur l'opinion publique notamment par l'organisation de voyages en Algérie à l'intention de la presse étrangère¹¹⁰⁸. Lors d'un tour de table, les ambassadeurs font le bilan des relations en la matière avec le pays hôte, et il paraît raisonnable de penser que les suggestions quant à la poursuite des coopérations présentées dans les fiches établies par la MLA, qui dispose sans doute d'une vision d'ensemble des problèmes à l'œuvre sont évoquées lors de cette réunion.

C'est ainsi que Raymond Bousquet, l'ambassadeur de France en Belgique fait état d'une « collaboration étroite avec le gouvernement belge pour la lutte contre le trafic de matériel et les groupes terroristes et d'action politique¹¹⁰⁹ ». Par ailleurs, la note d'évaluation de la MLA indique que la coopération mise en place à la fin de l'année 1958 donne « satisfaction » et n'est suggéré qu'un « renforcement » des contacts policiers existants¹¹¹⁰.

La situation présentée par l'ambassadeur de France en RFA, François Seydoux, montre la complexité des paramètres au sein desquels doit se mouvoir la coopération franco-allemande. Tout en marquant le soutien constamment affiché par le gouvernement allemand, et notamment par le chancelier Adenauer, il note que l'Allemagne fédérale est tiraillée entre plusieurs impératifs, non seulement ceux de sa propre politique économique extérieure en direction du monde arabe qui lui permet de contrer la pénétration dans cette même région de la République Démocratique, mais aussi celui de son alignement à l'Ouest, et notamment avec les États-Unis dont l'attitude à l'égard de la France sur le problème algérien est circonspecte¹¹¹¹. Si Seydoux peut indiquer à Michel Debré et à Maurice Couve de Murville que « l'administration allemande cherche à nous aider », notamment par la conclusion d'un accord policier, le constat dressé par la MLA est différent. La note d'évaluation établie à l'occasion de cette réunion avance ainsi que la coopération policière « n'a pas donné tous les résultats attendus, principalement en ce qui concerne la coopération entre les polices régionales », et remarque le peu d'empressement à une démarche énergique à l'encontre de l'ambassade de Tunisie à Bonn qui abrite le bureau du nouveau représentant du FLN en Allemagne fédérale, Mohamed Dakhlaoui. Cependant, les autorités sollicitées semblent devoir répondre favorablement aux multiples sollicitations du représentant du SDECE concernant la répression du trafic d'armes. Les suggestions formulées reprennent dans l'ensemble les termes de la coopération et ses différents domaines qui avaient été posés par

¹¹⁰⁸ MAE MLA 11, Compte rendu de la réunion sur l'Algérie tenue à l'Hôtel Matignon le 14 mars 1959.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹¹⁰ MAE MLA 11, Note de la MLA, 13 mars 1959 / « Belgique ».

¹¹¹¹ MAE MLA 11, Compte rendu de la réunion sur l'Algérie tenue à l'Hôtel Matignon le 14 mars 1959.

Jean Verdier lors de la réunion du 18 novembre 1958. Tout au plus faudrait-il favoriser une « coopération plus étroite et plus confiante » entre les polices¹¹¹².

C'est par ailleurs à l'occasion de cette réunion que le principe des accords franco-italiens est décidé. En effet selon Jean Laloy, qui officiait alors à la direction des affaires politiques, si les contacts entre le SDECE et son homologue sont bons, ce n'est pas le cas des liaisons policières et il souhaiterait que soit conclu un accord semblable à ceux signés avec la Belgique et la RFA¹¹¹³, ce qui est réalisé dans les semaines suivantes. De même, si la question de la coopération avec la Suisse n'est pas directement mentionnée par l'ambassadeur Dennery lors de la réunion, ce dernier évoque bien plus les caractéristiques de la présence du FLN, notamment l'utilisation des banques pour les opérations de financement de la rébellion et l'utilisation de la Confédération comme d'un lieu de réunion. La MLA, tout en remarquant que les contacts policiers frontaliers sont efficaces au niveau local, regrette qu'il n'existe pas de liaison suivie au niveau central¹¹¹⁴.

L'évocation de la situation de la présence du FLN en Espagne permet de montrer l'évolution des conceptions des autorités françaises en matière d'action policière internationale. À la date de la réunion, il n'existe pas à proprement parler de coopération policière, bien que l'ambassadeur de la Tournelle note que « le gouvernement espagnol est parfaitement conscient du danger que constitue pour l'Europe et pour la civilisation chrétienne la rébellion algérienne et l'infiltration communiste de l'Afrique ». Cependant, déjà, en échange de la sollicitation de leurs services, les autorités espagnoles avaient pu demander aux services français des informations sur les réfugiés politiques espagnols dans le sud de la France et sur les dépôts d'armes qu'ils y entretiendraient. L'ambassadeur note que toute demande d'extradition concernant ces affaires avait cependant été refusée jusqu'alors¹¹¹⁵. Durant l'été 59, la situation paraît avoir considérablement évolué, dans la mesure où au nom du principe d'une entente policière, semble-t-il dans les termes déjà existant avec d'autres États européens, les autorités françaises acceptent les conditions espagnoles et la mise en place des termes d'un littéral « échange » de renseignements, sans que pour autant la MLA ait suggéré qu'une telle entente soit mise sur pied, remarquant la faiblesse de la présence du FLN dans la péninsule¹¹¹⁶.

À l'issue de la réunion, Michel Debré adopte un ton martial, pressant les ambassadeurs d'être « fermes et catégoriques », indiquant qu'il ne faudra tolérer « aucune infraction à la

¹¹¹² MAE MLA 11, Note de la MLA, 13 mars 1959 / « Allemagne fédérale ».

¹¹¹³ MAE MLA 11, Compte rendu de la réunion sur l'Algérie tenue à l'Hôtel Matignon le 14 mars 1959.

¹¹¹⁴ MAE MLA 11, Note de la MLA, 13 mars 1959 / « Suisse ».

¹¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹¹⁶ MAE MLA 11, Note de la MLA, 13 mars 1959 / « Espagne ».

solidarité européenne et atlantique¹¹¹⁷ ». De nouvelles instructions générales sont transmises aux postes diplomatiques le 2 avril 1959 concernant « lutte contre les activités du FLN à l'étranger », dans lesquelles sont repris nombre des points abordés non seulement à la réunion ministérielle du 20 février mais aussi lors de la convocation des ambassadeurs quelques semaines plus tard¹¹¹⁸.

Malgré cette volonté d'un nouveau souffle dans l'action internationale de la France, et en dehors de la signature de l'accord franco-italien, l'influence de la politique de Debré sur l'évolution des coopérations contre le terrorisme FLN apparaît des plus limitée. Ces dernières sont en réalité largement conditionnées par les conditions endogènes de leur mise en œuvre mais aussi, *in fine*, par la faiblesse de la reconnaissance du potentiel terroriste du FLN, à mesure que le conflit évoluait et que la position du général de Gaulle évoluait à son tour, jusqu'à l'allocution du 16 septembre 1959 sur l' « autodétermination ».

2) Forces et faiblesses des coopérations antiterroristes

a. Une coopération pérennisée : l'exemple de la coopération franco-belge

À bien des égards, la coopération policière franco-belge apparaît à partir du printemps 1959 la plus efficace et la plus profonde, ces caractères tenant non seulement à l'ancienneté des contacts autant qu'à l'identité de vues concernant le problème d'ordre public causé notamment par les rivalités entre le FLN et le MNA, considérées comme partie intégrante du « terrorisme » combattu par la France. Cependant, le constat d'une bonne entente policière trouve sa limite dans l'existence d'un contentieux extraditionnel à partir de 1961 qui illustre l'ambiguïté de la coopération nouée.

Au printemps 1959, au moment même où Michel Debré tente d'insuffler une nouvelle énergie à la politique extérieure française et oblige les ambassadeurs européens à l'action, la présence du FLN en Belgique pose un véritable enjeu de sécurité publique pour les autorités. C'est en effet à cette époque que le MNA tente de reprendre pied en Belgique, ce qui se traduit notamment par quatre assassinats de militants du FLN aux mois de mars et avril, situation expliquée par l'ambassadeur par le fait que « les commandos terroristes MNA viennent de France, ce qui explique la localisation des attentats dans la région frontière¹¹¹⁹ ».

¹¹¹⁷ MAE MLA 11, Compte rendu de la réunion sur l'Algérie tenue à l'Hôtel Matignon le 14 mars 1959.

¹¹¹⁸ AN 5 AG(1) 1718, Instruction du 2 avril 1959 (transmise par le secrétaire général du Quai d'Orsay aux chefs des missions diplomatiques le lendemain) / « Lutte contre les activités du FLN à l'étranger ».

¹¹¹⁹ MAE MLA 238, Lettre de l'ambassade de France en Belgique pour le ministère des Affaires étrangères, 17 avril 1959 / « Activité nationaliste algérienne en Belgique ».

Face à cette situation, les autorités belges décident d'accentuer les mesures répressives déjà adoptées à l'encontre de la population algérienne, ce qui se traduit par des rafles dans les milieux nord-africains au début du mois de mai, pour faire face à la « menace d'extension des attentats¹¹²⁰ ». En parallèle du développement de cette situation, et en réponse aux instructions du 2 avril 1959, l'ambassadeur de Belgique propose au Quai d'Orsay une batterie de mesures à suggérer aux autorités belges. Il faudrait non seulement provoquer l'expulsion des dirigeants et militants nationalistes, mais aussi favoriser l'interdiction du territoire de tous les membres du GPRA, s'assurer de la saisie des fonds collectés au profit de la rébellion, faire en sorte que le commerce des armes avec les États apportant leur soutien à la rébellion cesse, mais aussi et surtout que les autorités belges renforcent les mesures policières à la frontière, de manière à tarir les filières de passage illégales « par lesquelles les terroristes pénètrent dans le territoire belge ou le quittent¹¹²¹ ».

La réponse adressée quelques semaines plus tard aux nouvelles sollicitations françaises illustre une réelle identité de vues entre les deux États et illustre la force de la coopération à l'œuvre. Tout en affirmant à l'ambassade de France que « le gouvernement belge examinera toujours avec une attention particulière et une bienveillance renouvelée une demande française ayant trait à l'un des points traités dans la note », les Affaires étrangères belges marquent à plusieurs reprises la compréhension des problèmes auxquels les autorités françaises font face, notamment sur les incidences internationales que possèdent les problèmes liés à l'ordre public en France qui se répercutent inévitablement dans les pays voisins¹¹²². Les autorités belges de s'engager par ailleurs à expulser tous les Algériens qui troubleraient l'ordre public. Dans une formulation emplie de fausse ingénuité, destinée à s'assurer pleinement de la coopération du partenaire, l'ambassadeur de France, dans sa réponse à la note des Affaires étrangères belges interroge ce dernier sur l'interprétation que le gouvernement belge entend donner à la notion de « trouble à l'ordre public » :

L'ambassade interprète cette formule comme signifiant que l'ordre public ou la sécurité du royaume seraient atteints et par conséquent l'expulsion du ressortissant français musulman décidée, lorsque celui-ci se livrerait, soit à des actes terroristes, soit à des actes de propagande, soit à une activité quelconque [...] à l'encontre d'un gouvernement ami et allié, membre de l'OTAN, c'est -à-dire contre la France.

¹¹²⁰ MAE MLA 238, Lettre de l'ambassade de France en Belgique pour le ministère des Affaires étrangères, 22 mai 1959 / « Rivalité du MNA-FLN en Belgique. Mesures répressives ».

¹¹²¹ MAE MLA 238, Lettre de l'ambassade de France en Belgique pour le ministère des Affaires étrangères, 24 avril 1959 / « Activité nationaliste algérienne en Belgique ».

¹¹²² MAE MLA 239, Lettre de la direction générale de la politique du ministère des Affaires étrangères du Royaume de Belgique pour l'ambassade de France à Bruxelles, 17 juin 1959.

Il peut conclure que « si cette interprétation de l'ambassade est correcte, elle souhaiterait vivement en avoir confirmation¹¹²³ ». En somme, l'ambassadeur français souhaite s'assurer que la coopération existante repose toujours sur les bases, c'est-à-dire sur sa composante antiterroriste. La réponse des autorités belges ne peut que rassurer l'ambassade et donc le gouvernement français : « les Français-musulmans FLN ou MNA qui agissent en Belgique par des actes de terrorisme, de propagande ou une activité quelconque [...] sont des Français en lutte contre leur propre pays et qui se livrent à des activités subversives sur un territoire ami et allié¹¹²⁴ ». Cette prise de conscience est accompagnée par un renforcement de l'action policière du côté belge comme le traduit la correspondance adressée par la Sûreté aux différentes instances gouvernementales qu'a pu se procurer le chef de poste du SDECE et qui dénotent de l'inquiétude face aux troubles à l'ordre public que constituent les oppositions intra-algériennes¹¹²⁵, qui marquent un coup d'arrêt l'automne 1959 face à l'ampleur des mesures prises¹¹²⁶.

Entretemps, malgré les promesses non tenues des autorités belges quant à l'augmentation des effectifs policiers dédiés à la surveillance des milieux algériens, la coopération policière semble bien fonctionner et reposer sur le constat d'identité de vues opéré par les autorités belges. Cependant, ces dernières se font l'écho d'un manque apparent de coopération de la part de la police française au niveau frontalier dans le signalement précis des filières de passage clandestines. Elles remarquent qu'« une collaboration plus fructueuse présuppose un échange non unilatéral mais réciproque d'informations¹¹²⁷ ». Grâce aux informations transmises par la Sûreté belge en vertu des accords passés, la police française a pu démanteler une cellule du MNA opérant dans le Nord de la France, qui « à l'aide de ses commandos de choc implantés en France, semait la terreur parmi les militants de base du FLN et les contraignait ainsi à rejoindre les rangs du mouvement messaliste¹¹²⁸ ». L'entente semble par ailleurs prendre la forme d'une note d'information établie par les services de la Sûreté

¹¹²³ MAE MLA 239, Lettre de l'ambassade de France en Belgique pour le ministère des Affaires étrangères du Royaume de Belgique, 19 juin 1959.

¹¹²⁴ MAE MLA 239, Lettre de l'ambassade de France en Belgique pour le ministère des Affaires étrangères, 22 juin 1959 / « Activités nationalistes algériennes en Belgique. Entrevue avec MM. Wigny et Delvaux ».

¹¹²⁵ MAE MLA 239, Lettre de l'ambassade de France en Belgique pour le ministère des Affaires étrangères, 9 juillet 1959 / « Activité des mouvements nationalistes algériens en Belgique ». La Sûreté belge aurait prescrit une « attention soutenue » face à la « recrudescence des actes de terrorisme entre frères ennemis » dans la mesure où la colonie algérienne, bien que numériquement faible « trouble gravement l'ordre et la tranquillité publique ».

¹¹²⁶ MAE MLA 240, Lettre de l'ambassade de France en Belgique pour le ministère des Affaires étrangères, 9 octobre 1959 / « Activités nationalistes algériennes ».

¹¹²⁷ MAE MLA 239, Lettre de la direction générale de la politique du ministère des Affaires étrangères du Royaume de Belgique pour l'ambassade de France à Bruxelles, 17 juin 1959.

¹¹²⁸ MAE MLA 239, Lettre de l'ambassade de France en Belgique pour le ministère des Affaires étrangères, 6 juin 1959 / « Rivalités du MNA et du FLN en Belgique. Mesures répressives ».

belge sur les activités des nationalistes depuis le printemps 1959¹¹²⁹. Par ailleurs, signe de l'importance, aux yeux des autorités françaises, de la situation en Belgique, et partant, de la coopération engagée, le poste du SDECE est renforcé, à l'initiative directe de son directeur, le général Paul Grossin¹¹³⁰.

La correspondance diplomatique est peu diserte sur l'état de la coopération à partir de la fin de l'année 59 jusqu'à l'hiver 1961, alors que les négociations avec le GPRA sont engagées. Malgré l'issue du conflit en vue, l'indépendance apparaissant inévitable, la coopération policière franco-belge prend un nouveau tournant, les autorités françaises semblant toujours attacher le plus grand prix au contrôle des activités du FLN en Belgique. À cette fin, une entente autour de l'expulsion de militants nationalistes algériens est trouvée. Plus encore, à la suggestion de Paul-Henri Spaak, l'accord policier du printemps 1959 semble devoir être pérennisé. En effet, pour celui qui est alors secrétaire général de l'OTAN, « les liaisons et échanges de renseignements français et belges d'ordre général, aussi bien que ceux intéressant les liaisons à la frontière entre gendarmerie belge et sûreté nationale française [...] doivent faire l'objet d'accords diplomatiques », ce qui rencontre d'ailleurs l'assentiment plein et entier de Jean-Émile Vié, qui suggère un échange de lettres¹¹³¹. Un avant-projet est d'ailleurs préparé par les services de l'ambassade de France, qui entérine le principe d'une entente non plus spécifiquement dirigée contre le « terrorisme FLN », mais contre toutes les activités subversives, quelles qu'elles soient :

Monsieur le ministre,

Ainsi que le sait Votre Excellence et depuis le 29 mai 1959, les services de police frontaliers belges et français (gendarmerie belge et Renseignements généraux de la Sûreté nationale française) collaborent en vue d'assurer la surveillance comme le contrôle de la frontière commune et de faire ainsi obstacle à l'activité subversive exercée dans les deux pays.

À cet effet, les dispositions figurant à l'annexe ci-jointe seront appliquées par la gendarmerie belge, d'une part les renseignements généraux de la sûreté nationale française d'autre part.

En vue d'assurer, dans l'intérêt commun l'exécution la plus satisfaisante des dispositions ci-annexées. Les instructions les plus formelles ont été données à tous les services de police français de ne jamais mentionner dans aucun document officiel français la source des informations en provenance de Belgique¹¹³².

L'on pourrait ainsi émettre l'hypothèse que c'est bien la bonne santé des relations policières franco-belges, sur la base de l'entente du printemps 1959, c'est-à-dire sur sa

¹¹²⁹ MAE MLA 241, Lettre de l'ambassade de France pour le ministère des Affaires étrangères, 7 janvier 1960 / « Activités nord-africaines en Belgique ».

¹¹³⁰ MAE MLA 239, Note de la direction du personnel du ministère des Affaires étrangères pour la direction d'Europe, 8 juin 1959 / « Renforcement du poste SDECE à Bruxelles ».

¹¹³¹ MAE MLA 242, Télégramme de Bruxelles, 4 août 1961.

¹¹³² MAE MLA 242, Télégramme de Bruxelles, 4 août 1961 / « Avant-projet d'échange de lettres sur la surveillance et le frontière franco-belge ».

composante « antiterroriste » qui permet une telle institutionnalisation de la coopération bilatérale qui signale par ailleurs la transformation de l'objet même de cette coopération, la menace terroriste représentée par les nationalistes algériens s'étant considérablement estompée. Cependant, l'ancienneté des liens et le degré de technicité des accords noués n'est aucunement, en la matière, une garantie de leur efficacité, comme en témoigne la coopération franco-allemande à la même période, et qui, après avoir suivi le modèle formel proposé par la coopération franco-belge nouée dès 1956, avait elle-même constitué le modèle de la coopération contre le terrorisme algérien que les autorités françaises entendaient promouvoir au niveau européen à partir de la fin de l'année 1958.

b. Les ambiguïtés partagées de la coopération franco-allemande

Du fait de l'importance de la présence du FLN en République fédérale d'Allemagne et de son influence sur la situation de l'évolution de la « Fédération de France », la coopération engagée avec les autorités allemandes à la fin de l'année 1958 apparaît être celle en laquelle les autorités françaises fondent les plus grands espoirs. Cependant, à la fin de l'année 1960, malgré le caractère prometteur de la réunion du 18 novembre, les résultats de la coopération n'apparaissent pas à la hauteur des ambitions françaises.

Il semble en réalité y avoir eu d'emblée une réelle dichotomie entre l'esprit de coopération affiché par les Allemands, notamment lors de la réunion du 18 novembre 1958 et l'expérience réelle de la coopération, ce, dès les lendemains de cette réunion bilatérale. Dans une longue lettre au Quai d'Orsay, l'ambassadeur François Seydoux peut ainsi faire le point sur les premières semaines de coopération active. Il rend ainsi compte que des premiers échanges de renseignement ont eu lieu, que le secrétaire d'État à l'Intérieur Ritter von Lex aurait qualifiés de « fort utiles ». De plus, l'action de la police allemande se serait montrée plus sévère à l'encontre des militants FLN, à Cologne notamment, où l'organisation tente alors d'ouvrir un second bureau d'information et malgré le fait que rien n'ait encore été apparemment effectué pour empêcher les activités du nouveau représentant du FLN sis à l'ambassade de Tunisie à Bonn¹¹³³. Du côté allemand cependant, la perception de cette coopération apparaît tout autre, comme nous l'apprend Mathilde von Bülow, grâce à la consultation des sources du ministère fédéral de l'Intérieur. En effet, les autorités policières sembleraient pour l'essentiel « frustrées » par les modes de coopération. Si les Renseignements généraux transmettent bien leurs fiches Z, celles-ci sont bien trop nombreuses. Près de 13 000 noms sont en effets communiqués. D'autre part, la qualité des

¹¹³³ MAE MLA 228, Lettre de l'ambassade de France en RFA pour Henri Langlais, directeur de la mission de liaison pour l'Algérie, 7 février 1959.

informations interpelle aussi la partie allemande, dans la mesure où les fiches transmises par les RG ne sont pas accompagnées de dossiers spécifiques sur les éléments nationalistes suspects, si bien que la police allemande ne sait pas à quelle fin ces hommes sont recherchés par les autorités françaises. Seule une classification selon un critère de dangerosité est effectuée, qui pousse les autorités allemandes à ne s'occuper que des Algériens labellisés « très dangereux¹¹³⁴ ». Par ailleurs, un rapport dressé par le ministère fédéral de l'Intérieur quant à l'exécution des mesures décidées lors de la rencontre du 18 novembre dresse un premier bilan contrasté de la coopération voulue par les autorités françaises. Il faut en effet améliorer la coopération frontalière existante, qui ne donne pas entière satisfaction, d'autant que l'étude de la mise en place de mesures administratives spécifiques a pu révéler que la population algérienne en RFA était moins nombreuse qu'il n'y paraissait. Si jusqu'à un certain point l'activité politique des Algériens avait pu être empêchée et la coopération des deux ministères de l'Intérieur « approfondie », la conclusion du rapport pointe en définitive la raison principale de ce bilan en demi-teinte : « la présence des Algériens en République fédérale ne met pas véritablement en cause l'ordre public¹¹³⁵ ». Du côté français, au début du mois de mai, une note de la MLA juge que la coopération policière « n'est pas parfaite¹¹³⁶ », malgré le fait que les Allemands auraient accompli à la fin du mois d'avril le premier véritable et « spectaculaire » geste de coopération, c'est-à-dire l'arrestation du leader du MNA Moulay Merbah avant une conférence de presse¹¹³⁷. Ce geste s'intégrerait, pour l'ambassadeur français, « dans une série de faits qui tous répondent au souci de surveiller les Algériens séjournant en Allemagne et de coopérer avec ceux de nos services qui sont chargés de la même tâche¹¹³⁸ ».

La visite de fonctionnaires de l'Intérieur allemand à Paris dans le courant du mois de mai, prévue cependant lors de la rencontre du mois de novembre, intervient à un moment où en réalité, la coopération apparaît bien moins nécessaire et urgente que le directeur de la Sûreté nationale n'avait pu le laisser entendre. De plus, il existe une impression tenace, du côté français, que les autorités allemandes font bien moins qu'elles ne devraient. Cette réunion est ainsi l'occasion de demandes encore plus pressantes et plus « invasives » que ce qui avait été initialement décidé en novembre¹¹³⁹. La partie française souhaite en effet que soient refoulés tous les Algériens qui n'auraient pas de titre de séjour, et que soient expulsés tous ceux qui seraient en infraction avec les règles de séjour ou auraient commis quelque

¹¹³⁴ Mathilde von Bülow, *art. cit.*, p. 402.

¹¹³⁵ MAE MLA 228, Télégramme de Bonn, 11 mars 1959.

¹¹³⁶ MAE MLA 228, Note de la MLA, 5 mai 1959 / « Allemagne fédérale ».

¹¹³⁷ MAE MLA 228, Lettre de l'ambassade de France en RFA pour le ministère des Affaires étrangères, 29 avril 1959 / « Nord-Africains en République fédérale ».

¹¹³⁸ *Ibid.*

¹¹³⁹ Mathilde von Bülow, *art. cit.*, p. 415.

activité criminelle, ainsi que tous ceux inscrits au fichier Z des Renseignements généraux. Il faudrait en outre que la police allemande puisse surveiller tous les porteurs de passeports de complaisance, c'est-à-dire, principalement les leaders nationalistes du FLN et les membres du GPRA¹¹⁴⁰. En conséquence, l'application stricte de ces nouvelles mesures permettrait à la police française, sous le couvert de « l'état d'urgence », de mettre sous sa férule une population qui lui échappe en passant la frontière et comme le note Mathilde von Bülow, il ne s'agit plus dès lors uniquement de contrôler et de surveiller les activités du FLN et du MNA mais bien de l'ensemble de la population algérienne en RFA.

Il semble que dans un premier temps les effets de cette seconde réunion bilatérale se ressentent sur la coopération policière. Des consignes d'une plus grande fermeté auraient ainsi été adressées aux postes frontière afin qu'un meilleur contrôle des populations entrantes soit effectué¹¹⁴¹. Par ailleurs, une surveillance plus rigoureuse serait exercée à l'encontre des militants du FLN à Bonn et Cologne¹¹⁴². Les autorités allemandes appliqueraient de surcroît les mesures plus spécifiques décidées lors de la conférence du 18 novembre, notamment l'engagement d'empêcher que les Algériens ne puissent se livrer à une activité politique en République fédérale¹¹⁴³. Enfin, au mois de juillet, le ministère fédéral des Affaires étrangères transmet à la France une liste de militants FLN susceptibles d'être refoulés si jamais ils devaient revenir en République fédérale et indique qu'une concertation est alors en cours avec son propre ministère de l'Intérieur pour décider de la meilleure procédure¹¹⁴⁴. Malgré tout, le constat d'un manque de détermination des autorités allemandes semble dominer au début de l'automne, alors que les réunions en faveur du FLN se multiplient et que toutes les démarches engagées depuis le début de l'année pour que cessent les activités du représentant du FLN au sein de l'ambassade de Tunisie ont échoué, signe certain de la réticence de Bonn non seulement à agir contre un État qui n'est pas partie au conflit, mais surtout d'un geste qui pourrait être très mal vécu dans le monde arabe. Cependant, Michel Debré souhaiterait que les représentations les plus fortes soient exercées à ce sujet au du gouvernement allemand¹¹⁴⁵.

La coopération semble pourtant relancée à l'automne, après un attentat contre des membres du FLN à Cologne qui provoque la réunion des ministres de l'Intérieur des Länder le 26 juin au cours de laquelle des mesures plus strictes à l'encontre de la population algérienne sont entérinées. En effet, l'attentat de Cologne, qui a provoqué la mort d'un

¹¹⁴⁰ *Idem.*

¹¹⁴¹ MAE MLA 229, Note de la MLA, 3 juin 1959 / « Allemagne fédérale ».

¹¹⁴² MAE MLA 229, Télégramme de Bonn, 22 juin 1959.

¹¹⁴³ *Ibid.*

¹¹⁴⁴ MAE MLA 229, Télégramme de Bonn, 21 juillet 1959.

¹¹⁴⁵ MAE MLA 230, Note du chargé de mission du Premier ministre pour le cabinet du ministre des Affaires étrangères, 14 octobre 1959 / « Activités du FLN en Allemagne ».

militant du FLN et en a grièvement blessé un second¹¹⁴⁶, et à l'image de ce qui se déroule alors au même moment en Belgique, aurait « beaucoup contribué [...] à faire sentir aux autorités des Länder, le danger de la situation actuelle », soulignant implicitement le fait que ce n'était pas le cas jusqu'alors¹¹⁴⁷. C'est d'ailleurs le constat des services de renseignement français, en l'occurrence la Sûreté aux Armées, qui dans une note du 28 octobre pouvait indiquer que « de nouveaux cas concrets tendent à montrer que les autorités administratives allemandes, de même que les autorités de police sont de moins en moins décidées à approfondir les problèmes posés par la présence de nombreux Français-Musulmans nord-africains sur le territoire de la RFA¹¹⁴⁸. Malgré un apparent sursaut policier, les services français insistent toujours à la fin de l'année 1959 sur l'attitude de « laissez-faire », plutôt que de réelle mansuétude, qu'aurait adoptée la police allemande, qui trouverait son origine dans « l'absence de directives et par voie de conséquence, dans la crainte de tomber à la suite d'une fausse manœuvre dans une ornière d'où personne ne les aiderait à se dégager¹¹⁴⁹ ».

L'état de la documentation ne permet cependant pas de déterminer plus en avant l'évolution d'une coopération qui paraît n'être jamais à la hauteur des désirs des autorités françaises et qui se heurterait à un supposé laxisme de la police allemande. Si deux nouvelles réunions bilatérales ont lieu en juillet et novembre 1960, de manière à régler les détails techniques de la coopération aux frontières, rien ne laisse à penser qu'il s'agit en l'occurrence d'un renforcement de la coopération existante. Mathilde von Bülow peut, après consultation des archives françaises et allemandes, juger que la coopération a été en réalité « inefficace¹¹⁵⁰ ». Toute une série de facteurs permet ainsi d'apprécier la faiblesse de la coopération réalisée, dont il est cependant difficile, d'apprécier la valeur relative.

Le premier facteur a trait aux caractères policiers de la coopération. Nous avons déjà relevé l'insatisfaction allemande vis-à-vis des renseignements transmis par les services de Jean-Émile Vié dès ses premiers moments. Cependant, la mise en œuvre des mesures décidées lors de la rencontre bilatérale du 18 novembre 1958, autant qu'à l'occasion des réunions entre polices des Länder et police fédérale, éprouve en réalité les limites du dispositif policier dual allemand. Comme le relève l'ambassadeur de France à la fin de l'année 1959, et à la suite d'une réunion des chefs de police allemands visant à imposer des mesures plus strictes sur la population algérienne, « l'application des mesures décidées alors

¹¹⁴⁶ MAE MLA 230, Télégramme de Bonn, 23 octobre 1959.

¹¹⁴⁷ MAE MLA 230, Télégramme de Bonn, 28 octobre 1959.

¹¹⁴⁸ MAE MLA 230, Fiche du service de sécurité de la défense nationale et des armées du ministère de la Défense Nationale à l'attention du chef d'État-Major, 28 octobre 1959 / « Attitude des autorités administratives allemandes à l'égard des civils nord-africains ».

¹¹⁴⁹ MAE MLA 231, Fiche du poste de Berlin du service de sécurité de la défense nationale et des armées, 23 novembre 1959 / « Complaisance de la police allemande vis-à-vis de la représentation du FLN à Bonn ».

¹¹⁵⁰ Mathilde von Bülow, *art. cit.*, p. 419.

[le 18 novembre 1958] avait rencontré, depuis un an, des difficultés dues notamment à l'excessive indépendance des polices locales vis-à-vis du pouvoir central¹¹⁵¹ ». Ce n'est qu'à partir du moment où les polices des Länder avaient perçu la présence des Algériens comme une menace pour l'ordre public, que les mesures décidées lors de la réunion franco-allemande de l'année précédente auraient enfin fait l'objet d'une vaste application.

En corollaire de cet aspect purement policier de la coopération, il existe un facteur politique, celui des intérêts de la politique extérieure ouest-allemande, qui avait adopté une attitude d'ouverture à l'égard du monde arabe, qu'une association trop visible et poussée avec les autorités françaises, à mesure que le conflit durait, aurait mis en danger. Dans cette tension entre les intérêts de la réconciliation franco-allemande et du soutien affiché par le chancelier Adenauer à la politique gaullienne à l'égard de l'Algérie et les intérêts souverains de la RFA pourrait se lire une coopération qui n'a jamais pu prendre de forme définitive¹¹⁵².

Il est certain enfin que la partie française porte une part de responsabilité dans la faiblesse de la coopération à cause de la suspicion alimentée par les opérations de la mystérieuse « Main Rouge », couverture des actions du SDECE¹¹⁵³, qui font l'objet, tout au long de la période, de multiples campagnes de presse, et qui visent non seulement à l'élimination physique des leaders nationalistes en RFA, mais aussi des trafiquants d'armes au profit du FLN, comme en témoignent les attentats contre Aït Ahcène quelques jours avant l'ouverture de la coopération franco-allemande, mais aussi ceux dirigés contre Georg Puchert et Otto Schlüter, trafiquants notoires. Face aux réponses dilatoires des autorités françaises, et notamment du refus de collaborer à l'enquête sur la mort d'Aït Ahcène par le biais de l'entraide judiciaire traditionnelle, c'est-à-dire d'Interpol, refus justifié le caractère politique de l'affaire allégué par les autorités françaises, ces actions contre-terroristes sèment vraisemblablement le doute sur les intentions françaises et contribuent sans aucun doute à affaiblir la relation bilatérale et constitue un point de contentieux important dans la question des demandes d'extradition de « tueurs » du FLN réclamés par la France à la fin 1959 et au début de 1960.

c. La disparition de l'impératif antiterroriste

Les tentatives de nouer une coopération réelle contre l'action du FLN avec la Suisse, l'Italie et l'Espagne semblent dans une large mesure correspondre à l'analyse qu'à pu en faire

¹¹⁵¹ MAE MLA 231, Lettre de l'ambassadeur de France en RFA pour le ministère des Affaires étrangères, 15 décembre 1959 / « Nouvelles mesures pour renforcer le contrôle des Algériens en République fédérale ».

¹¹⁵² Mathilde von Bülow, *op.cit.*, p. 154.

¹¹⁵³ Mathilde von Bülow, « Myth or Reality? The Red Hand and French Covert Action in Federal Germany during the Algerian War, 1956–61 », *Intelligence and National Security*, décembre 2007, vol. 22, n° 6, pp. 787-820.

Jean-Émile Vié dans ses mémoires. Si la coopération franco-belge a en réalité été bien plus profonde et avancée que ce dernier n'avait pu le laisser entendre, son jugement sur le manque de résultat tangible paraît bien s'appliquer aux trois pays précédemment mentionnés. Cependant, cet état de fait semble pour une large part tenir à la situation même du FLN dans ces États, ou plutôt de sa faible présence plutôt qu'à un manque de bonne volonté des autorités étrangères. Il ne semble en effet pas exister entre ces pays et la France de « communauté de menace », qu'elle soit réelle ou fonctionnelle, comme celle qui existe à la même époque entre la France et la Belgique, ou même, jusqu'à un certain point entre la France et la République fédérale d'Allemagne.

Comme le note Damien Carron, grâce au bénéfice de la consultation des archives suisses, la coopération policière franco-suisse a laissé peu de traces¹¹⁵⁴ si bien qu'il est en réalité difficile d'en déterminer réellement les modalités, la qualité ou même l'ampleur. Par un télégramme de janvier 1960 peut-on ainsi apprendre que la police helvétique suit toujours avec attention l'activité du FLN, mais n'aurait décelé « toute l'ampleur de l'organisation » qu'à la fin de l'année 1959. Cette découverte qui a entraîné une vague d'expulsions¹¹⁵⁵ et la multiplication des perquisitions au printemps¹¹⁵⁶, ainsi que la saisie de quelques armes et de matériel de propagande¹¹⁵⁷, aurait été permise par les renseignements transmis par les autorités françaises¹¹⁵⁸. Le changement d'attitude des autorités suisses apparaît réel dans la mesure où elles semblent désormais percevoir les activités du FLN comme « mettant en jeu la sécurité intérieure et extérieure de la confédération¹¹⁵⁹ », ce qui paraît se traduire par une normalisation des relations policières bilatérales entre les deux États durant l'été¹¹⁶⁰, de manière cependant limitée, dans la mesure où les activités du FLN en Suisse se cantonneraient à la seule propagande et à un soutien financier par le prélèvement de cotisations, sans compter les relations entre les banques suisses et le GPRA. Dans une large mesure cependant, le caractère antiterroriste de la coopération franco-suisse apparaît largement absent, et ne semble pas être mis en avant par les autorités françaises pour tenter de la faire avancer. Tout au plus les autorités suisses peuvent-elles prendre une série de mesures à usage interne en renforçant les

¹¹⁵⁴ Damien Carron, *op.cit.*, p. 265.

¹¹⁵⁵ MAE MLA 319, Télégramme de Berne, 8 janvier 1960.

¹¹⁵⁶ MAE MLA 319, Télégramme de Berne, 17 mars 1960.

¹¹⁵⁷ MAE MLA 319, Lettre de l'ambassade de France en Suisse pour le ministère des Affaires étrangères, 19 mars 1960 / « Démantèlement par la police fédérale de la cellule FLN de Genève ».

¹¹⁵⁸ MAE MLA 319, Lettre de l'ambassade de France en Suisse pour le ministère des Affaires étrangères, 29 mars 1960.

¹¹⁵⁹ MAE MLA 319, Lettre de l'ambassade de France en Suisse pour le ministère des Affaires étrangères, 26 mars 1960 / « Démantèlement de la cellule FLN de Genève par la police fédérale ».

¹¹⁶⁰ Damien Carron, *op.cit.*, p. 265.

mesures de surveillance et de contrôle à l'égard d'une population algérienne fuyant le durcissement policier à leur rencontre en France et l'embrigadement forcé du FLN¹¹⁶¹.

Les contacts avec les autorités espagnoles semblent apparaître encore plus décevants. Nous avons déjà noté le véritable marchandage de renseignement à l'œuvre dans la tentative d'établir une liaison permanente et durable avec la police espagnole à l'été 1960, qui se traduit par l'envoi à Paris à la fin du mois de juillet 1959 d'un officier espagnol chargé de rencontrer Jean-Émile Vié et Jean Verdier. Toutefois, les deux hommes n'ont pu manquer de s'étonner de la qualité de « subalterne » de leur interlocuteur, d'ailleurs connu des Renseignements généraux français pour des activités « clandestines » dans le sud-ouest de la France, si bien que l'établissement d'une coopération est ajourné *sine die*¹¹⁶². Un an plus tard, les relations policières sont déclarées « bonnes », en dépit d'une présence très faible du FLN¹¹⁶³. La coopération semble en effet relancée au printemps 1960 avec une visite à Madrid du directeur des Renseignements généraux et de celui de la direction de la Surveillance du territoire qui « s'est déroulée dans les conditions les plus satisfaisantes possibles, étant donné le caractère particulièrement délicat des problèmes qui se trouvaient à l'ordre du jour¹¹⁶⁴ ». La coopération engagée semble reposer sur le même *quid pro quo* que décidé un an auparavant, l'ambassadeur de France relevant que les autorités espagnoles « réclament sur le ton le plus passionnel la suppression de toutes les libertés que la législation de notre pays accorde à leurs émigrés, et l'on ne peut s'empêcher de penser que l'ardeur qu'ils y apportent est due largement à l'inquiétude qu'éprouvent les responsables de la sécurité d'encourir, au moindre ennui, le déplaisir du général Franco¹¹⁶⁵ ». À cette fin, c'est au représentant du SDECE à Madrid d'assurer la coordination de la coopération des services. Cependant, elle semble avoir changé de nature. En effet, l'ambassadeur français ne peut que remarquer que lors de cet entretien, la partie espagnole n'a donné aucune indication ni fourni de renseignements sur les activités du FLN en Espagne¹¹⁶⁶. Une fois encore, l'impératif antiterroriste s'est évanoui face à la nécessité fonctionnelle de coopérations policières régulières avec un pays avec lequel une frontière est partagée.

¹¹⁶¹ MAE MLA 319, Lettre de l'ambassade de France en Suisse pour le ministère des Affaires étrangères, 7 juin 1960 / « Circulaire du département fédéral de justice et police concernant les Algériens en Suisse ».

¹¹⁶² MAE MLA 252, Note de la sous-direction d'Europe méridionale pour l'ambassade de France à Madrid, 28 juillet 1959 /

¹¹⁶³ MAE MLA 252, Note de la mission de liaison pour l'Algérie, non datée / « Espagne ».

¹¹⁶⁴ MAE MLA 253, Télégramme de Madrid, 9 mai 1960.

¹¹⁶⁵ *Ibid.*

¹¹⁶⁶ *Ibid.*

3) La question de l'extradition ou le révélateur des contradictions de la coopération antiterroriste

La dernière composante de la coopération contre le terrorisme FLN que la France essaie de nouer avec ses plus proches partenaires européens, en l'occurrence la Belgique et la République fédérale d'Allemagne, est celle de l'extradition. Elle participe pleinement à la description liminaire de Jean-Émile Vié, dans la mesure où elle constitue l'une des dimensions pouvant faire disparaître les « sanctuaires » représentés par les pays voisins de la France pour les hommes du FLN.

Deux affaires, qui se déroulent toutes deux en 1960 et 1961 illustrent les difficultés de la France à engager le partenaire sur le terrain de la coopération judiciaire via une série de demandes d'extraditions visant ceux que la France nomme « terroristes » et qui appartiennent au FLN. En l'occurrence, elles illustrent à plein toute l'ambivalence de la qualification terroriste, mais aussi du contexte même des demandes, celui d'une guerre qui ne dit pas son nom et qui a une influence décisive sur la qualification des crimes, et donc, la possibilité de l'extradition.

a. RFA

Un télégramme du 22 décembre 1959 de la mission de liaison pour l'Algérie du Quai d'Orsay à destination de l'ambassade de France à Bonn signale à l'ambassadeur qu'il serait revenu aux autorités françaises qu'un certain Saddeck Benghenrache, inculpé pour « homicide volontaire, atteinte à la sûreté extérieure de l'État et complicité » et qui avait été arrêté à Bonn, aurait revendiqué le caractère politique de son acte afin d'échapper à son extradition qui avait été demandée par Paris¹¹⁶⁷. Quelques jours plus tard, le 4 janvier 1960 une demande d'extradition émanant des autorités françaises à l'encontre de deux Français-musulmans, Ait Hammou Ouramian et Belkai Hammouche également pour des chefs d'homicide volontaire et d'atteinte à la sûreté de l'État est adressée aux autorités de la République fédérale¹¹⁶⁸.

Cependant, les autorités allemandes tardent à faire parvenir aux autorités françaises leur décision quant à ces affaires et une démarche officielle est entreprise par l'ambassade de France à Bonn pour tenter de faire avancer la situation. Une réunion franco-allemande est alors organisée à l'Auswärtiges Amt à la fin du mois de mai 1960 qui permet de fixer les

¹¹⁶⁷ MAE MLA 231, Télégramme de la mission de liaison pour l'Algérie pour l'ambassade de France à Bonn, 22 décembre 1959.

¹¹⁶⁸ AN 19960283 article 3, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces pour le garde des Sceaux, 17 mars 1961.

enjeux réels de l'extradition, pour les deux parties. À cette occasion, la partie française ne peut que réaliser la complexité de l'affaire, qui repose non seulement sur une interprétation concurrente de la convention d'extradition franco-allemande du 29 novembre 1951 qui interroge le statut des crimes pour lesquels l'extradition est demandée, mais aussi le lien que font les autorités allemandes entre la satisfaction vis-à-vis des demandes d'extradition et la question de l'entraide judiciaire, notamment dans le cadre de l'instruction alors en cours sur l'attentat qui avait coûté la vie d'Aït Ahcène l'année précédente et à laquelle les autorités françaises avaient refusé de prêter leur concours. Enfin, les autorités allemandes manifestent une réticence à extraditer, arguant que le sort des futurs extradés ne pourra qu'être aggravé, notamment en raison des mauvais traitements que pourront leur faire subir les forces de police françaises¹¹⁶⁹. Enfin, les conséquences de la décision quant à l'extradition ou non est d'égale importance, tant du côté français qu'allemand. Pour les premiers, un refus allemand signalerait la reconnaissance du droit d'asile pour les hommes du FLN. Pour les seconds, toute décision dans un sens, dans la mesure où le cas de Benghenrache a été porté devant la Cour fédérale de Justice (Bundesgerichtshof) fera jurisprudence, notamment pour les demandes présentées par la France au début du mois de janvier pour les mêmes motifs, mais aussi parce qu'il s'agira du premier cas d'application de la convention d'extradition franco-allemande signée en 1953, mais qui n'avait été ratifiée par les autorités françaises qu'à la fin de l'automne 1959¹¹⁷⁰.

La question de la qualification des crimes pour lesquels l'extradition est requise constitue ainsi le premier point d'opposition entre la France et la RFA, qui prend pour appui la lettre de la convention d'extradition de 1951, et plus précisément une exception spécifique quant à la non-extradition des délinquants politiques. Benghenrache revendique en effet la portée politique de son acte pour échapper aux effets du traité, qui dispose, dans son article 4, que « l'extradition ne sera pas accordée si l'infraction pour laquelle elle est demandée est considérée par la partie requise, d'après les circonstances dans lesquelles elle a été commise, comme une infraction politique ». La justice allemande doit ainsi se prononcer sur la nature des « circonstances » entourant l'acte incriminé, qui lui donnera ou non son caractère politique. Mais cet article 4 contient une exception à la règle énoncée : « le caractère politique de l'infraction ne fera pas de plein droit obstacle à l'extradition, dès lors qu'il s'agit d'un attentat à la vie non commis dans un combat ouvert ». Pour les autorités françaises, cette exception autorise pleinement l'extradition, rejetant implicitement que le contexte dans lequel les actes ont été commis puisse relever d'un « combat ouvert », c'est-à-dire dans un contexte

¹¹⁶⁹ AN 19960283 article 3, Lettre de l'ambassadeur de France en RFA pour la sous-direction du contentieux du ministère des Affaires étrangères, 27 mai 1960 / « Extradition de Français-Musulmans d'Allemagne fédérale ».

¹¹⁷⁰ MAE MLA 231, Lettre du consul de France à Stuttgart pour l'ambassade de France en RFA, 13 janvier 1960 / « Extradition de deux Algériens ».

de guerre, qu'elle ne peut, ni ne veut admettre dans le cas de la lutte du FLN pour l'indépendance de l'Algérie.

Sans s'opposer directement à cette interprétation favorable aux intérêts français, les autorités allemandes répondent de manière détournée en mettant en avant les contradictions de la position française, et en liant la question de l'extradition avec celle de l'entraide judiciaire. En effet, les autorités fédérales, toujours à l'occasion de cette même réunion de cadrage, n'hésitent pas à rappeler l'objection « systématique » qu'avaient opposée les autorités françaises à l'enquête menée en Allemagne dans le cadre de l'instruction sur l'assassinat d'Aït Ahcène. La France avait refusé de satisfaire toute demande transmise par Interpol arguant que l'assassinat du représentant du FLN à Bonn était un crime politique : « les autorités fédérales pouvaient donc penser que dans les affaires de cette nature, le gouvernement français refuserait de donner suite à une demande d'extradition¹¹⁷¹ ». Par ailleurs, les autorités françaises avaient pu refuser à cette occasion toute transmission officieuse d'informations qui aurait permis de faire avancer l'enquête, alimentant les suspicions de la justice fédérale quant à une possible implication des services français dans le crime. Si le lien explicite établi entre les deux affaires paraît mettre sur un même plan les crimes commis par le FLN et ceux qui auraient pu être commis par la mystérieuse « Main Rouge », il sert de révélateur aux contradictions françaises quant à la qualification de crimes qui apparaissent se ressembler.

Toutefois, le lien qui est établi entre les deux dimensions de la coopération judiciaire, l'entraide et l'extradition, n'est ici qu'un levier de négociation. En effet, les autorités allemandes paraissent ménager en l'espèce une porte de sortie aux autorités françaises, qui ne peut qu'apparaître inadmissible. La France pourra voir ses demandes d'extradition satisfaites « à condition que le gouvernement français s'engageât expressément à donner la même interprétation à ce texte à l'occasion de demandes d'extradition touchant des affaires du même genre qui seraient formulées par le gouvernement fédéral¹¹⁷² », c'est-à-dire sous condition de complète réciprocité. En l'occurrence, les autorités fédérales souhaitent que le crime contre Aït Ahcène soit reconnu comme relevant du droit commun de manière à enclencher, pour cette affaire, le processus de coopération judiciaire bloqué depuis l'attentat, et réclamé notamment par une opinion publique allemande de plus en plus investie dans l'affaire, mais aussi de trouver une solution aux demandes d'extradition françaises. Les premiers mois de l'année 1960 sont le théâtre d'une campagne de presse particulièrement virulente dirigée contre la France et sa supposée implication dans certains des attentats commis en République fédérale. Ainsi, le *Spiegel* peut-il publier, le 2 mars, un dossier d'une

¹¹⁷¹ *Ibid.*

¹¹⁷² *Ibid.*

dizaine de pages sur la fameuse organisation contre-terroriste, qui implique directement les services secrets français, en l'occurrence le SDECE¹¹⁷³. En définitive, l'opposition d'interprétation quant à la portée de l'article 4 de la convention d'extradition apparaît minorée vis-à-vis du marché auquel les autorités allemandes sont prêtes à se livrer. Cependant, il ne s'agit là que de la première garantie désirée par la partie allemande. Si des extraditions devaient être décidées, elles devront s'assortir, pour les autorités françaises, de garanties quant au respect des droits de l'homme, qui figurent notamment dans la convention européenne d'extradition du Conseil de l'Europe de 1957 que la RFA, au contraire de la France, a ratifiée¹¹⁷⁴. En effet, « le gouvernement fédéral [...] pouvait estimer que les personnes extradées risquaient d'être l'objet de mauvais traitements après leur remise aux autorités françaises », allégation qui entraîne une vive protestation du représentant français présent à la réunion¹¹⁷⁵. Par ailleurs, la France devrait s'engager à ne pas exécuter la peine de mort contre les intéressés si jamais elle était prononcée à l'occasion de leur jugement en France.

Face aux demandes allemandes, le Quai d'Orsay prépare au mois de juin 1960 un jeu d'instructions devant guider la réponse de l'ambassadeur Seydoux, qui fait suite à une réunion interministérielle le 1^{er} juin entre des représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice et de la sous-direction du contentieux du ministère des Affaires étrangères¹¹⁷⁶. Ces instructions tentent en réalité d'éluder la nature de l'opposition du gouvernement fédéral à l'extradition en tentant de dissocier les deux dimensions de la coopération judiciaire. En effet, les instructions insistent pour que soit fait mention auprès de la justice allemande du principe selon lequel la convention d'extradition « doit s'appliquer dans les mêmes conditions à tous les ressortissants français quelle que soit leur origine et qu'il ne saurait être prévu de traitement particulier pour certaines catégories de personnes¹¹⁷⁷ ». En filigrane, c'est bien l'attitude allemande qui est ici critiquée et ses prises de position sur le conflit algérien induites par son refus apparent de voir extraditer les membres du FLN. Par là même, les instructions réaffirment non seulement le statut de citoyen français de ces derniers tout en niant toute pertinence à la considération du contexte de la commission de leur crime comme critère pertinent pour juger ou non de leur extradition. Mais aux fins d'atténuer cette

¹¹⁷³ MAE MLA 231, Télégramme de Bonn, 1^{er} mars 1960.

¹¹⁷⁴ Christine Chanet, « La France et la convention européenne d'extradition », *Annuaire français de droit international*, 1987, vol. 33, n° 1, pp. 774-783.

¹¹⁷⁵ AN 19960283 article 3, Lettre de l'ambassadeur de France en RFA pour la sous-direction du contentieux du ministère des Affaires étrangères, 27 mai 1960 / « Extradition de Français-Musulmans d'Allemagne fédérale ».

¹¹⁷⁶ AN 19960283 article 3, Note de la sous-direction du contentieux pour la direction des affaires criminelles et des grâces, 12 janvier 1961 / « Extradition d'Algériens pour atteinte à la sûreté de l'État ».

¹¹⁷⁷ AN 19960283 article 3, Projet de lettre pour l'ambassade de France à Bonn, 2^e version, 9 juin 1960. Si nous n'avons pu retrouver le texte définitif des instructions finalement envoyées à François Seydoux le 1^{er} juillet 1960, ce dernier confirme dans une correspondance en date du 24 août pour le ministère des Affaires étrangères que cet élément en faisait bien partie.

critique dirigée directement contre les fondements de l'attitude allemande, il est indiqué à Seydoux que les autorités françaises pourront apporter « la plus grande diligence à l'examen des demandes d'extradition par le gouvernement allemand [...] » et qui peuvent être considérées comme tombant sous le coup du dernier paragraphe de l'article 4 de la convention franco-allemande d'extradition¹¹⁷⁸. Cependant, il n'est pas encore question d'engager quelque procédure que ce soit. L'examen de la régularité des demandes d'extradition par le ministre de la Justice est prévu à l'article 10 de la loi du 10 mars 1927. En l'occurrence, les instructions transmises à Seydoux ne s'engagent qu'à ce que la procédure légale soit suivie, nullement sur l'issue des demandes qui pourraient être présentées par les Allemands, et la possibilité de leur rejet *de plano* s'il était établi qu'elles étaient demandées pour des crimes politiques. Il ne s'agit cependant pas du seul engagement ambigu que semblent vouloir prendre les autorités françaises. Elles s'engageraient ainsi, dans les demandes ultérieures d'extradition pour des « individus coupables d'infractions de droit commun et d'infraction à qualification politique » qui seraient acceptées, à ne poursuivre que les infractions de droit commun, « si le gouvernement allemand en exprime expressément le désir¹¹⁷⁹ ».

Il s'agit là d'un bien étrange « engagement » des autorités françaises. D'emblée, il présage de la bonne volonté des autorités allemandes à ne pas considérer le caractère politique des faits pour lesquels des membres du FLN seraient réclamés – qui se trouve illustrée par l'incrimination d' « atteinte à la sûreté extérieure de l'État » dans les demandes jusqu'alors présentées – et qui pourrait être obtenue par une interprétation favorable de l'article 4 de la convention d'extradition. Il paraît toutefois douteux que les autorités allemandes autorisent une extradition sous cette incrimination plutôt que pour celle « d'homicide volontaire » qui figurait dans les demandes françaises formulées en 1959 et 1960. Par ailleurs, selon le principe de spécialité de l'extradition, ne pourront être jugés par l'État requérant que les crimes pour lesquels l'extradition a été autorisée. Par conséquent, une fois encore, les autorités françaises ne s'engagent qu'à respecter le droit, rien de plus.

Cependant, l'esprit de ces instructions, qui en définitive, ne montrent aucune concession de la part de la partie française, apparaît problématique à l'ambassadeur Seydoux. Dans son projet de réponse au ministère fédéral des Affaires étrangères il prend soin de ne pas faire référence à l'interprétation selon laquelle les autorités allemandes réserveraient un traitement spécifique à certaines « catégories de français », favorisant une orientation qui mettrait simplement en doute la pertinence du lien établi entre l'entraide judiciaire et l'extradition et son souci « de donner en même temps aux Allemands une réponse formulée

¹¹⁷⁸ *Ibid.*

¹¹⁷⁹ *Ibid.*

d'une manière qui ne soit pas trop négative¹¹⁸⁰ ». D'autre part Seydoux remarque que les instructions qui lui ont été adressées ne répondent pas au fond de la question soulevée par les autorités allemandes. Il souhaite ainsi obtenir des précisions quant aux formes que pourrait prendre l'entraide judiciaire souhaitée par les Allemands pour des affaires relevant à l'évidence d'une criminalité politique, mais s'interroge toutefois sur la volonté réelle du gouvernement français de parvenir à une telle entente de principe : « Peut-être d'ailleurs la réciprocité nous intéresse-t-elle¹¹⁸¹ ? ». Aux termes d'une note verbale remise le 18 octobre à l'Auswärtiges Amt, la France s'engage à une intensification de la coopération policière existant entre les polices française et allemande, de manière à rendre nul et non avenu le *linkage* opéré par les autorités fédérales. Là encore, il s'agit encore d'un engagement de façade, dans la mesure où pour l'essentiel, la coopération policière entamée est avant tout, comme nous l'avons vu, d'essence préventive et non répressive, et le caractère politique des affaires traitées avait d'emblée été reconnu par les deux parties dans l'assentiment partagé qu'il fallait, pour toutes les transmissions, se passer de l'intermédiaire d'Interpol.

Au début de l'année 1961 l'affaire n'est nullement résolue et la RFA n'a toujours pas répondu aux propositions françaises de renforcement de la coopération policière. D'autre part, la France se trouve dans une position de faiblesse dans la mesure où les demandes d'extradition concernant Ait Hammou Ouramian et Belkai Hammouche ont été refusées par les autorités allemandes, qui ont argué du caractère politique des infractions commises¹¹⁸². Bien plus, la prudence est de mise quant à toute future demande d'extradition qui serait formulée aux autorités allemandes, mais aussi aux autres pays voisins où pourraient s'être réfugiés des membres du FLN. Les Affaires étrangères recommandent ainsi à la Justice « qu'il y aurait intérêt à tenir soigneusement compte de ces considérations [c'est-à-dire du caractère politique des demandes d'extradition présentées par les autorités françaises] avant de transmettre les demandes d'extradition de Français-Musulmans à nos postes à l'étranger et probablement de faire le choix entre le maintien ou l'abandon de l'inculpation pour atteinte à la Sûreté de l'État¹¹⁸³ », ce qui donnerait une chance aux demandes d'aboutir mais constituerait un revirement complet vis-à-vis de l'attitude adoptée jusqu'alors.

Pour tenter de faire avancer la situation et ne pas obérer l'avenir des relations bilatérales sur ce point précis, une nouvelle réunion au ministère fédéral des Affaires étrangères est organisée le 27 janvier 1961. Le représentant français peut ainsi rappeler la

¹¹⁸⁰ AN 19960283 article 3, Lettre de l'ambassadeur de France à Bonn pour le ministère des Affaires étrangères, 24 août 1960.

¹¹⁸¹ *Ibid.*

¹¹⁸² AN 19960283 article 3, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces pour le garde des Sceaux, 17 mars 1961.

¹¹⁸³ AN 19960283 article 3, Note de la sous-direction du contentieux pour la direction des affaires criminelles et des grâces, 12 janvier 1961 / « Extradition d'Algériens pour atteinte à la sûreté de l'État ».

nullité du lien entre entraide judiciaire et extradition face aux promesses de renforcement de la coopération policière et que les affaires politiques échappant traditionnellement à l'entraide judiciaire seraient aussi traitées par ce biais, dans une interprétation favorable du traité d'extradition. Cependant, en position de force, le représentant du ministère fédéral de la Justice, argue d'une position inverse qui porte sur une nouvelle interprétation de la notion de « combat ouvert » telle qu'elle est présente dans l'article 4 de la convention d'extradition. La manœuvre vise bien à ce que la France fasse des concessions durables sur le champ de l'entraide judiciaire et paraît témoigner d'un certain manque de confiance face aux « engagements » déjà consentis. Cet objectif est d'ailleurs transparent pour l'ambassadeur français qui analyse que « la discussion assez difficile qui s'est engagée [...] a montré que nos interlocuteurs entendaient revenir avec la plus grande insistance sur la corrélation et même la réciprocité qu'ils prétendaient établir entre la procédure d'extradition et l'entraide judiciaire¹¹⁸⁴ ». Pour ce représentant, les tribunaux allemands ne pourraient que juger que les actes commis par les membres du FLN avaient été commis dans le cadre d'une « rébellion notoirement connue », et seraient donc, aux termes de ce même article, des crimes politiques ne rentrant en effet pas dans le champ de l'exception présente dans son dernier paragraphe¹¹⁸⁵. Face à cette nouvelle rhétorique, les représentants français arguent de leur position originelle, celle d'une extradition qui pourrait être permise par la lettre de la convention tout en protestant contre une interprétation inacceptable de la part du délégué du ministère de la justice allemand. Créatrice d'une opposition qui ne pouvait, sur les termes mêmes choisis, qu'être irréconciliable, la partie allemande propose une nouvelle fois une solution qui permettrait de dénouer la crise, et qui en réalité n'est qu'une adaptation des propositions faites l'année précédente, lors de la première réunion franco-allemande sur le sujet, c'est-à-dire à ce que les deux parties « s'engagent à donner un caractère d'infraction de droit commun aux affaires concernant l'extradition d'Algériens ainsi qu'à « celles commises en République fédérale dans des circonstances analogues¹¹⁸⁶ », sous réserve de l'acceptation finale du gouvernement fédéral.

Le 2 février, les autorités allemandes indiquent qu'elles accepteront de nouvelles demandes d'extradition françaises sous réserve de la signature de la déclaration suivante : « Le gouvernement français déclare qu'il considère les infractions motivant ses demandes d'extradition comme des infractions de droit commun et, réciproquement, appréciera celles commises en RFA dans des circonstances analogues également comme des

¹¹⁸⁴ AN 19960283 article 3, Lettre de l'ambassadeur de France à Bonn pour la sous-direction du contentieux du ministère des Affaires étrangères, 9 février 1961 / « Demande d'extradition de Français-Musulmans ».

¹¹⁸⁵ *Ibid.*

¹¹⁸⁶ *Ibid.*

infractions de droit commun¹¹⁸⁷ ». Consultée par les Affaires étrangères, la direction des affaires criminelles et des grâces semble concéder la défaite française. S'il est reconnu que la considération des crimes FLN comme des crimes de droit commun « correspond en grande partie à la position du gouvernement français », il n'est nullement fait mention dans l'avis remis au garde des Sceaux du pendant de cette concession allemande, c'est-à-dire la reconnaissance du caractère de droit commun de l'affaire Aït Ahcène et de l'entraide judiciaire que cette reconnaissance implique. Pour la direction des affaires criminelles et des grâces, « il peut sembler inopportun de décourager la bonne volonté du gouvernement allemand ou même simplement retarder la conclusion de l'accord¹¹⁸⁸ ».

Cependant, malgré les concessions – réelles – de la France, et la présentation de huit nouvelles demandes d'extradition, le gouvernement fédéral n'a, à la fin de l'année 1961, toujours rendu aucun avis, suivant certainement avec attention l'issue des négociations sur l'issue du conflit algérien¹¹⁸⁹. Aucune décision ne semble prise par les autorités allemandes avant les accords d'Evian du 18 mars 1962 qui contiennent une clause d'amnistie pour tous les crimes commis en relation avec le conflit, concluant ce chapitre difficile de la coopération franco-allemande contre les actes de terrorisme du FLN.

b. Belgique

Le 25 juillet 1961, le Premier ministre français, Michel Debré, adresse au Premier ministre belge, Théo Lefèvre une lettre concernant la « libération et l'expulsion de deux français, agents de la rébellion [...] dont l'extradition pour cause d'assassinats et de tentatives d'assassinats avait été demandée depuis près de deux ans ». Ces deux hommes, Mohamed Arbaoui et Tahar Zarouche, argue Michel Debré, « nous les retrouverons peut-être prochainement de nouveau les armes à la main contre des civils ou des soldats français¹¹⁹⁰ ». Deux autres demandes d'extradition, accompagnant celles des deux hommes évoqués par Debré, et membres du FLN, sont par ailleurs refusées par la justice belge.

Le refus opposé au gouvernement français se base sur la constatation que les hommes en question ont commis leurs actes « en leur qualité de membres actifs de groupements engagés dans une lutte politique », les crimes politiques ne rentrant pas dans les effets du traité d'extradition franco-belge du 15 août 1874. Par ailleurs, les autorités belges arguent de

¹¹⁸⁷ AN 19960283 article 3, Note verbale du ministère fédéral des Affaires étrangères pour l'ambassade de France à Bonn, 2 février 1961.

¹¹⁸⁸ AN 19960283 article 3, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces pour le garde des Sceaux, 17 mars 1961.

¹¹⁸⁹ AN 19960283 article 3, Note pour le garde des Sceaux, 20 décembre 1961 / « Demande d'extradition de musulmans algériens présentée aux autorités fédérales d'Allemagne ».

¹¹⁹⁰ MAE MLA 242, Télégramme de Bruxelles, 5 août 1961 transmettant au Quai d'Orsay une lettre du Premier ministre français Michel Debré au Premier ministre belge Théo Lefèvre datée du 25 juillet 1961.

leur constance en la matière, signalant avoir refusé jusqu'alors toute demande émanant des autorités françaises pour des affaires similaires¹¹⁹¹. Cependant, comme le note le diplomate Albert de Schonen, alors en poste à Bruxelles auprès de Raymond Bousquet « nous nous trouvons en présence d'un changement complet de l'attitude du gouvernement belge ». En effet, il rappelle que la position belge est mensongère. En premier lieu, les autorités françaises avaient présenté au gouvernement belge une quinzaine de demandes similaires à l'encontre de Français musulmans depuis le début du conflit, qui avaient toutes été satisfaites jusqu'alors. Par ailleurs, une première demande d'extradition à l'encontre d'Arbaoui avait été autorisée par le gouvernement belge en 1959, à l'époque où la coopération entre les deux pays contre le terrorisme FLN était à son plus haut niveau. Les autorités françaises avaient du cependant présenter une nouvelle demande du fait d'une nouvelle évasion vers la Belgique du susnommé¹¹⁹². Pour de Schonen, ce revirement tient à la proximité affirmée du ministre de la Justice belge avec le réseau Jeanson de soutien au FLN. Toutefois, si le gouvernement belge refuse l'extradition, il n'entend cependant pas décevoir entièrement les autorités françaises. Dans une lettre à Maurice Couve de Murville, Paul Henri Spaak signale ainsi sa volonté d'une coopération *a minima* en la matière en souhaitant savoir vers quel pays voisin de la Belgique la France désirait voir expulsés les deux hommes objets des refus d'extradition¹¹⁹³.

En réponse au refus belge, le Quai d'Orsay développe un projet d'argumentaire à l'attention de René Bousquet afin de répondre sur tous les points soulevés. En premier lieu, le texte se base sur une ambiguïté au cœur du traité franco-belge concernant l'exception politique. Là où d'autres traités d'extradition, comme le traité franco-italien du 12 mai 1870, peuvent faire une mention explicite de la non-extradition des délinquants politiques¹¹⁹⁴, le traité franco-belge contient une formulation dont l'interprétation est difficile et sujette à des divergences d'appréciation notables. Son article 3 dispose ainsi qu'« il est expressément stipulé que l'étranger dont l'extradition aura été accordée ne pourra, dans aucun cas être poursuivi ou puni pour un délit politique antérieur à l'extradition, ni pour aucun fait connexe à un semblable délit ». Pour le gouvernement français, en l'occurrence Michel Debré, qui a arrêté les grandes lignes des principes de la réponse française, l'extradition demandée est donc de droit et la formulation de la convention « ne prévoit pas formellement l'exception politique à l'extradition ». Pour appuyer cette démonstration, la note rappelle, à la suite de de Schonen, que la Belgique avait déjà pu accorder de nombreuses demandes d'extradition de membres du FLN ayant commis des crimes qui sont désormais considérés comme

¹¹⁹¹ MAE MLA 242, Télégramme de Bruxelles, 10 août 1961.

¹¹⁹² MAE MLA 242, Télégramme de Bruxelles, 11 août 1961.

¹¹⁹³ *Ibid.*

¹¹⁹⁴ En l'occurrence, l'article 3 du traité franco-italien du 12 mai 1870 dispose que « les crimes et les délits politiques sont exceptés de la présente convention ».

« politiques¹¹⁹⁵ ». Elle interroge par ailleurs la capacité du gouvernement belge à maintenir cette nouvelle interprétation à la lumière de ses pratiques passées, mais aussi sur le fait de savoir s'il est « soutenable » que, considérant qu'Arbaoui et Zarouche sont des « tueurs purs et simples », une « puissance alliée » puisse les soustraire à l'extradition pour clause politique. En l'occurrence, le projet de réponse apparaît dénoncer l'instrumentalisation par le gouvernement belge de la capacité d'interprétation contradictoire de la convention franco-belge. Cependant, ce revirement pourrait aussi traduire une nouvelle compréhension des actes des deux hommes dont l'extradition a été demandée. Si d'autres extraditions avaient pu être accordées dans le passé, cela devait être au bénéfice de l'examen de leurs crimes en dehors du contexte de leur commission et de leur appartenance à une organisation visant à l'indépendance de l'Algérie. À cet égard, seuls les effets et non les circonstances de ces crimes devaient avoir été considérés. Toutefois, l'évolution du contexte algérien, notamment le « oui » au référendum du 8 janvier 1961 sur l'autodétermination et l'ouverture de premières négociations officielles au printemps, et donc la possibilité que les hommes du FLN deviennent les interlocuteurs de l'après guerre d'indépendance peut laisser apparaître le souci de se ménager, pour le gouvernement belge, une certaine marge de manœuvre pour l'avenir.

En effet, la suggestion de Paul-Henri Spaak concernant l'expulsion d'Arbaoui et Zarouche vers une destination qui serait choisie par les autorités françaises fait son chemin. Elle est interprétée par le gouvernement français comme une manifestation de la volonté de poursuite de la coopération. L'ambassadeur de France devra demander que le ministère de la Justice signale son refus d'extrader avant même qu'une procédure officielle soit engagée. Par ailleurs, si un refus d'extradition à l'encontre de « tueurs » devait être formulé, le gouvernement français pourrait présenter en retour une série d'observations arguant du caractère non politique des crimes commis. Pour l'ambassadeur Raymond Bousquet cette communication « pourrait conduire à maintenir en fait en prison l'intéressé¹¹⁹⁶ ». Le maintien en détention constitue d'ailleurs l'une des propositions que devrait faire l'ambassadeur au gouvernement belge en cas de refus d'extradition avec l'assignation à résidence, la mise sous surveillance policière, ou « au minimum, l'indication de la frontière par laquelle le gouvernement belge ferait procéder à l'expulsion¹¹⁹⁷ ».

C'est bien cette dernière solution qui semble favorisée par le gouvernement belge et qui constitue véritablement une « extradition déguisée », comme un retournement complet de la doctrine française défendue avec vigueur à la fin du XIX^e siècle. Une note pour le

¹¹⁹⁵ MAE MLA 242, « Points principaux du projet d'instructions à faire parvenir à notre ambassade de Belgique pour négociation avec les autorités belges », non daté.

¹¹⁹⁶ MAE MLA 242, Télégramme de Bruxelles, 6 octobre 1961.

¹¹⁹⁷ MAE MLA 242, « Points principaux du projet d'instructions à faire parvenir à notre ambassade de Belgique pour négociation avec les autorités belges », non daté.

secrétaire général du Quai d'Orsay du 14 septembre 1961 indique ainsi que « le conseiller de l'ambassade de Belgique a fait part à la direction d'Europe de l'intention de son gouvernement français d'expulser le nommé Abdi, agent du FLN recherché pour un attentat commis en France et dont l'extradition avait été refusée au début d'août » et désirait savoir vers quel point de la frontière les autorités françaises souhaitaient le voir expulsé¹¹⁹⁸. Par ailleurs, cette solution semble se faire au détriment des autres solutions policières proposées par l'ambassadeur de France¹¹⁹⁹.

Si la controverse entre les deux pays continue à l'automne 1961 – Bousquet développe l'argumentaire français auprès de Paul Henri Spaak au cours du mois d'octobre, dénonçant une nouvelle fois l'influence dans le revirement belge du nouveau ministre de la Justice¹²⁰⁰ – nous n'avons pas été en mesure de déterminer quelle fin lui avait été donnée. S'il paraît peu probable que la Belgique soit revenue sur son interprétation de la convention d'extradition, il n'en reste pas moins qu'en matière d'expulsion, elle a bien accédé aux demandes françaises, réactivant une forme d'entente qui trouve ses racines à la fin du XIX^e siècle. En l'occurrence, cette entente va encore plus loin car il ne s'agit plus du maintien sous surveillance d'anarchistes expulsés pour des motifs de troubles à l'ordre public, mais bien de membres du FLN dont l'extradition aurait été refusée. L'alerte donnée quant à l'endroit de la frontière où ils pourraient être expulsés pourrait ainsi être assimilée à une forme d'extradition déguisée, signalant un découplage entre les logiques apparemment politiques, celles du refus de l'extradition à la lumière de l'évolution du conflit algérien, et celles de la coopération avec les autorités françaises, engagées depuis 1956 et sur lesquelles il ne faudrait pas revenir. Quoiqu'il en soit, l'affaire illustre avec force non seulement, de manière traditionnelle, les interprétations divergentes, voire antagonistes, de ce qui constitue un crime politique, mais aussi, et surtout, du poids du contexte dans la prise de décision, les conditions dans lesquelles avaient pu être formulées les demandes d'extradition ayant profondément évolué.

Au total, la question des extraditions pour les affaires de terrorisme durant la guerre d'Algérie, si elle répond aux considérations habituelles ayant trait au lien intime entre leur caractère procédural et les intérêts politiques en jeu interroge les attitudes et postures de la France quant à la nature même du conflit et conditionne par là-même toute chance de coopération réelle. Dans les deux cas, l'évolution du conflit vers une solution négociée à partir du printemps 1961 provoque véritablement un changement de nature des demandes françaises, qui sont potentiellement dirigées contre de futurs représentants du pouvoir

¹¹⁹⁸ MAE MLA 242, Note pour le secrétariat général du ministère des Affaires étrangères, 14 septembre 1961.

¹¹⁹⁹ MAE MLA 242, Télégramme de Bruxelles, 6 octobre 1961.

¹²⁰⁰ MAE MLA 242, Télégramme de Bruxelles, 18 octobre 1961.

algérien. Mais pour ce qui a trait aux relations franco-allemandes, c'est bien l'histoire commune des deux États, et les ambiguïtés françaises autour de l'affaire de la Main Rouge – peut importait d'ailleurs la réalité de l'organisation – qui se trouve à la racine du contentieux et qui illustre les contradictions entre la qualification des crimes qui seraient commis *par* le FLN et *contre* le FLN. Face à l'inefficacité des concessions de façade consenties au début de l'année 1960 et à la volonté de voir malgré tout, non sans un certain acharnement, les demandes avancer, les autorités françaises se résolvent à abandonner leurs premières prétentions, sans que l'on sache pour autant quelles suites réelles auraient pu être faites aux demandes allemandes d'entraide judiciaire dans le cadre de l'affaire Aït Ahcène contre lesquelles elles s'étaient farouchement opposées jusqu'alors

Sous l'apparente critique du manque de résultat des démarches internationales engagées pour lutter contre le terrorisme FLN formulée dans ses mémoires par Jean-Émile Vié se cache en réalité une réalité bien plus contrastée. Il a existé, durant la guerre d'Algérie trois temps de la coopération de son service avec ses homologues étrangers, dont la composante antiterroriste constitue certes le cœur mais n'épuise pas toutes les modalités de rencontre. Le premier temps est celui de la prise de conscience, par les autorités françaises, de l'internationalisation, notamment européenne, du conflit, et la mise en place des premiers contacts avec les pays limitrophes, aux fins de tenter de la juguler. Le second temps est celui de la coopération antiterroriste à proprement parler, temps éphémère, qui résulte autant des événements, l'ouverture d'un « second front » terroriste en métropole, que d'une stratégie de mobilisation affirmée par les autorités françaises, policières tout d'abord, avec les visites de Jean Verdier et Jean-Émile Vié à partir du mois de novembre 1958, diplomatiques ensuite, au printemps 1959, sous l'impulsion directe du nouveau Premier ministre, Michel Debré. Déjà, à l'occasion de cette deuxième phase, le contexte original qui avait paru présider à la première naissance des coopérations semblait s'être atténué, malgré l'apparente volonté des partenaires de satisfaire aux ambitions françaises. Le troisième temps de la coopération est bien celui de la disparition de la composante antiterroriste à proprement parler, du moins celle qui avait motivé la mise en place des ententes policières, et qui révèle en définitive l'élasticité de l'utilisation du terme de « terrorisme » pour qualifier les différentes actions des nationalistes algériens de toutes tendances. La survivance des ententes policières ne semble en réalité tenir que grâce au problème de sécurité interne que semble poser, pour certains États, Belgique et RFA principalement, les rivalités du MNA et du FLN, bien plus que du fait de la conscience de la nécessité de lutter contre un terrorisme internationalisé du FLN qui utiliserait l'Europe comme sanctuaire afin de mener des attentats en France.

La question des extraditions, qui intervient tardivement, et qui déplace la question de la coopération antiterroriste dans un champ judiciaire aux interprétations volatiles de ce qui relève ou non du terrorisme, et donc de sa potentielle qualification en tant que crime politique, apparaît en définitive révéler toute l'ambiguïté d'une coopération tronquée dont la création répondait à une vision française de la lutte contre le terrorisme qui n'apparaît pas être entièrement partagée. En effet, ce déficit de partage d'une « communauté de menace » conduit à la mise en place de stratégies de coopération différentielles avec certains États qui tentent de tenir compte non pas de l'objet même de la coopération qu'il s'agit de mettre en place, c'est-à-dire la lutte contre le terrorisme FLN, mais des besoins en renseignement des partenaires, comme c'est le cas avec l'Italie et l'Espagne. Dans le cas des coopérations policières engagées à partir de 1956, et dont la lutte antiterroriste a pu éphémèrement apparaître comme un catalyseur, provoquant la première mise en place depuis la sortie de la Seconde Guerre mondiale des premières logiques de la coopération antiterroriste, le terrorisme apparaît, en définitive, ne s'être jamais imposé comme une réalité suffisamment mobilisatrice, tant dans ses manifestations criminelles, qu'en regard de sa perception et de son interprétation générales.

Chapitre 8 – La France, les organisations internationales et le « terrorisme international »

Le 23 juillet 1968 constitue, pour l'historien du terrorisme Bruce Hoffmann la première manifestation contemporaine du « terrorisme international¹²⁰¹ ». Ce jour-là, trois membres du Front Populaire de Libération de la Palestine (FPLP), dont la direction politique est assurée par Georges Habbache alors que la logistique des attentats repose entre les mains de Waddi Haddad, s'emparent d'un appareil de la compagnie israélienne El Al, parti de Londres et devant rallier Rome, puis Lod, en Israël. L'appareil est détourné vers Alger. Si les passagers non israéliens sont libérés à l'atterrissage, il faut cependant attendre cinq semaines d'intenses négociations pour que les passagers de nationalité israélienne soient finalement relâchés, en échange de seize prisonniers palestiniens, condamnés pour des actes de terrorisme commis en Israël. L'attentat contre l'appareil d'El Al ouvre ainsi une vague de détournements commis par le FPLP dans le but de jeter la lumière des projecteurs de l'actualité mondiale sur un conflit israélo-arabe dans l'impasse après l'échec de la mise en œuvre de la résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies du 22 novembre 1967 suite à la guerre des Six Jours, et qui appelait à un « retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit¹²⁰² » à savoir le Sinaï égyptien et les hauteurs du plateau du Golan syrien.

Mais si l'historiographie reconnaît généralement l'été 1968 comme celui de la naissance du « terrorisme international », qui deviendra bientôt, dans les esprits, synonyme du terrorisme palestinien, le terme est encore à l'époque peu usité pour décrire le phénomène qu'il décrit actuellement. La notion elle-même émerge du fait de la répression orchestrée par les États. Face à ces actions commises par des groupes palestiniens s'amorce en effet un mouvement général dont « l'objectif commun est de répondre à l'internationalisation du terrorisme par l'internationalisation de la répression¹²⁰³ ». La France fait alors, par ce biais, un premier apprentissage de la réalité du « terrorisme international ».

Deux périodes sont ainsi à distinguer. La première, courant de 1968 à la fin de l'année 1973 voit l'émergence non seulement de la catégorie de « terrorisme international » dans le vocabulaire des États et de la société internationale, mais aussi les premières tentatives de règlement technique sectoriel des enjeux posés par ce terrorisme, notamment le

¹²⁰¹ Bruce Hoffmann, *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2006, p. 92.

¹²⁰² Résolution du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations unies n°242, 22 novembre 1967.

¹²⁰³ Gilbert Guillaume, « Terrorism and International Law », *The International and Comparative Law Quarterly*, 2004, vol. 53, n°3, p. 541.

développement d'un droit pénal international visant à réprimer les actes commis contre l'aviation civile. La seconde période, qui débute avec l'attentat de Munich de septembre 1972 contribue à donner une coloration fortement politique à ce qui avait été entrepris comme une résolution essentiellement juridique des enjeux posés par certaines manifestations du terrorisme international. L'implication consécutive de l'Organisation des Nations unies voit le « terrorisme international » s'affirmer comme un sujet de préoccupation majeure pour les États, tout en dévoilant l'ampleur des divergences d'appréciation du phénomène, du fait de sa politisation extrême.

A) La France et le terrorisme international : une appréhension technique par le « terrorisme aérien »

Selon Bruce Hoffmann, quatre facteurs expliquent la nouveauté de ce « terrorisme international ». Tout d'abord, le fait que ce détournement constitue un « communiqué politique audacieux », dans la mesure où détournement avait pour but la libération de prisonniers palestiniens détenus en Israël. Ensuite, parce que ce détournement s'attaque pour la première fois hors de ses frontières à un symbole de l'État israélien, en l'occurrence à un avion de sa compagnie nationale. Par ailleurs, par la capacité qu'ont montrée les auteurs de l'acte à entrer dans un dialogue direct avec les autorités israéliennes. Enfin, ce détournement signale l'irruption du « terrorisme international contemporain » par sa dimension médiatique prééminente, qui deviendra un élément essentiel de toutes les futures actions terroristes palestiniennes¹²⁰⁴. Le détournement du FPLP ne marque pas cependant une innovation dans la méthode même, mais la fait entrer dans une toute autre dimension.

Gilbert Guillaume, dans ses cours de droit international, rappelle que le premier détournement d'avion avait eu lieu au Pérou en 1930, et qu'entre 1947 et 1953, 16 détournements avaient eu lieu. La période suivante avait été caractérisée par les nombreux avions étasuniens détournés vers Cuba dans le contexte de la prise de pouvoir des castristes¹²⁰⁵. L'historien américain Timothy Naftali, chargé par l'administration américaine au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 de rédiger une étude sur l'histoire de la lutte antiterroriste américaine va jusqu'à affirmer que jusqu'à « à la mi-1968 le détournement d'avion était une question presque entièrement américaine qui n'impliquait qu'un seul

¹²⁰⁴ Bruce Hoffmann, *op.cit.*, p. 92-93.

¹²⁰⁵ Gilbert Guillaume, *Le Terrorisme aérien*, Paris, A. Pédone, 1977, p. 5-7. Gilbert Guillaume relève ainsi 25 détournements d'avions, en majorité liés au contexte cubain dans la période 1958-1962. Voir aussi Claude Bergeron, « Unlawful Interference with Civil Aviation, 1968-1988 », in David A. Charters, *Democratic Responses to International Terrorism*, Ashley on Hudson, New York, Transnational Publishers 1991, p. 44 *sqq.*

sanctuaire pour les auteurs de détournement : Cuba¹²⁰⁶ ». Le détournement du 23 juillet 1968 inaugure en effet une série de détournements commis par le FPLP sur fond d'affirmation conflictuelle des différentes organisations de la « résistance palestinienne » sous la bannière ou non de l'Organisation de la Libération de la Palestine (OLP), créée en 1967¹²⁰⁷, au sein de laquelle le Fatah de Yasser Arafat est majoritaire. Toujours selon les chiffres donnés par Gilbert Guillaume, 36 détournements sont commis en 1968, 91 en 1969, 92 en 1970, 64 en 1971 et 69 en 1972. Ce n'est qu'après 1973 que la tendance est à une réelle baisse.

1) L'OACI et la lutte contre les « actes illicites » dirigés contre l'aviation civile : vers les conventions de La Haye

a. La nécessité affirmée d'une nouvelle convention contre les « interventions illicites contre l'aviation civile »

Ce sont pourtant les actes commis par les mouvements palestiniens qui provoquent de la part des États la réaction la plus forte. Elle se traduit dans un premier temps par un effort de codification du droit international grâce à l'élaboration de conventions sectorielles de droit aérien qui définissent non seulement les infractions à réprimer, mais donnent ses premiers caractères à la répression internationale des actes de « terrorisme international ». Les autorités françaises ne découvrent cependant pas le terrorisme palestinien à cette occasion. La correspondance diplomatique de la fin des années 60 montre que les représentants français en Israël suivent depuis le milieu des années 60 les actions des diverses factions palestiniennes, actions d'ailleurs qualifiées sans ambages de terroristes¹²⁰⁸, autant que l'évolution de la structuration de la résistance palestinienne au sein de l'OLP et la montée en puissance en son sein du Fatah de Yasser Arafat¹²⁰⁹. L'appréhension sous l'angle du terrorisme de l'action

¹²⁰⁶ Timothy Naftali, *Blind Spot. The Secret History of American Counterterrorism*, New York, Basic Books, 2005, p. 22.

¹²⁰⁷ Les principales organisations qui composent l'OLP sont le Fatah de Yasser Arafat, le Front Populaire de la Libération de la Palestine (FPLP) de Georges Habbache, le Front Démocratique pour la Libération de la Palestine (FDLP), issu d'une scission d'avec le FPLP en janvier 1969, dirigé par Ali Hawatmeh et la Saïka d'inspiration syrienne et enfin le Front Populaire pour la Libération de la Palestine – Commandement général (FPLP-CG), issu lui-aussi d'une scission d'avec le FPLP et emmené par Ahmed Jibril. Cf. Helena Cobban, *The Palestinian Liberation Organisation. People, Power and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, pp. 139-167. Abdelwahab Hechiche, « Renaissance et déclin de la résistance palestinienne », *Politique étrangère*, 1973, vol. 38, n° 5, p. 597-620.

¹²⁰⁸ MAE direction d'Afrique-Levant (AL) – Levant – 1790, Voir notamment la correspondance du début de l'année 1966 de l'ambassadeur de France en Israël consacrée aux incursions palestiniennes depuis la Syrie et la Jordanie en territoire israélien.

¹²⁰⁹ MAE AL – Levant 1790, Lettre de l'ambassadeur de France en Jordanie pour le ministre des Affaires étrangères, 22 février 1969 / « Le Fatah ou du terrorisme à l'établissement ».

palestinienne n'est cependant pas uniforme au sein du Quai d'Orsay, et la correspondance peut très bien passer sous silence le qualificatif pour décrire les menées des mouvements palestiniens. Ceux-ci ont ainsi pu être qualifiés de « commandos¹²¹⁰ » ou « d'organisations de résistance¹²¹¹ » sans qu'il soit fait mention de quelque activité terroriste.

La prise en charge de la question des détournements est toutefois marquée dans les années 68-70 par une dissociation de ses aspects politiques et techniques. Le lien entre le détournement d'El Al de juillet 1968 et ses possibles conséquences au Moyen-Orient, dans le contexte tendu de la défaite arabe de la guerre des Six Jours, est pour autant d'emblée établi, par les autorités américaines notamment. D'après le représentant français à l'ONU, les Américains auraient manifesté leur inquiétude au sujet « des dangereux développements que pourraient comporter l'incident et du climat de tension accrue qu'il pourrait provoquer au Moyen-Orient¹²¹² », des potentielles représailles israéliennes contre l'Égypte, qui abrite l'OLP, et qui est perçue par les Israéliens « comme le centre de l'activité terroriste et la véritable responsable de l'affaire¹²¹³ ».

Toutefois, le problème des détournements fait l'objet d'un règlement séparé, dissocié des efforts diplomatiques d'apaisement de la situation au Moyen-Orient. Il s'agit d'un règlement qui prend pour appui l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), créée en 1944 par la convention de Chicago, et devenue une agence spécialisée de l'ONU. Son rôle principal est l'adoption et la mise en œuvre de standards et règles techniques internationales concernant le transport aérien civil, mais qui possède aussi un mandat au regard du « développement du droit international aérien, de l'économie des transports aériens et de l'assistance aux pays en voie de développement¹²¹⁴ ». L'organisation est constituée d'une Assemblée générale de 159 membres et d'un Conseil composé de 33 membres.

En 1968 au moment du détournement de l'avion de la compagnie El Al, le droit international aérien, pour ce qui est des questions relatives aux détournements, est régi par la convention de Tokyo du 14 septembre 1963 « relative aux infractions et à certains autres actes survenus à bord des aéronefs », que la France n'a pas ratifiée. Elle prévoit dans son article 11 que

¹²¹⁰ DDF – Période Contemporaine – 1968 – Tome I (1^{er} janvier, 29 juin), n° 212, Note de la sous-direction du Levant, 26 mars 1968 / « Évolution de la situation au Moyen-Orient ».

¹²¹¹ DDF – Période Contemporaine – 1969 – Tome I (1^{er} janvier-30 juin), n°150, Lettre de M. D'Hallo, consul général de France à Jérusalem pour M. Debré, 20 février 1969 / « Question palestinienne ».

¹²¹² MAE direction des Nations unies et organisations internationales (NUOI) 850, Télégramme de New York 24 juillet 1968 / « Incident du Boeing de la compagnie El Al ».

¹²¹³ *Ibid.*

¹²¹⁴ Eugene Sochor, « ICAO and armed attacks against civil aviation », *International Journal*, Hiver 1988-1989, vol. 44, n°1, p. 135. Voir aussi David Mackenzie. *ICAO: A History of the International Civil Aviation Organisation*, Toronto, University of Toronto Press, 2010, 400 p. et Rodney Wallis, « The role of the international aviation organisations in enhancing security », *Terrorism and Political Violence*, septembre 1998, vol. 10, n° 3, pp. 83-100.

1. Lorsque, illicitement, et par violence ou menace de violence, une personne à bord a gêné l'exploitation d'un aéronef en vol, s'en est emparé ou en a exercé le contrôle, ou lorsqu'elle est sur le point d'accomplir un tel acte, les États contractants prennent toutes mesures appropriées pour restituer ou conserver le contrôle de l'aéronef au commandant légitime.
2. Dans les cas visés au paragraphe précédent, tout État contractant où atterrit l'aéronef permet aux passagers et à l'équipage de poursuivre leur voyage aussitôt que possible. Il restitue l'aéronef et sa cargaison à ceux qui ont le droit de les détenir¹²¹⁵.

La première action entreprise par l'OACI au lendemain du détournement de juillet est d'appeler ses États membres, par la résolution 29/2 de la 16^e Assemblée de septembre 1968, à ratifier la convention de Tokyo. Mais, face à l'évolution de la situation, les carences de l'article 11, c'est-à-dire l'absence de mécanisme de poursuites pénales contre les auteurs des détournements, font apparaître la nécessité de la rédaction d'un nouvel instrument juridique. À cet effet, un sous-comité juridique, chargé de l'élaboration d'un nouveau texte conventionnel est convoqué à Montréal du 10 au 22 février 1969. Les travaux de ce sous-comité, qui se réunit deux fois en 1969, suivis par la réunion d'un comité juridique en mars 1970, avant la convocation d'une conférence diplomatique aux Pays-Bas au mois de décembre de cette année, conduisent à la rédaction d'une nouvelle convention internationale, la convention dite de « La Haye » sur la « répression de la capture illicite d'aéronefs¹²¹⁶ ».

Les autorités françaises entendent d'emblée participer à l'élaboration de cette nouvelle convention. Comme l'indique une note du ministère des Transports à l'intention du Quai d'Orsay, « il est patent que les actes de "piraterie aérienne" tendent à augmenter dangereusement et qu'ils ne restent plus limités à une zone géographique d'étendue restreinte. Les compagnies aériennes françaises ayant un réseau particulièrement étendu, on peut donc légitimement redouter qu'elles n'en viennent à être victimes de tels actes¹²¹⁷ ». La première mesure française en la matière est donc la signature le 11 juillet 1969 de la convention de Tokyo de 1963 en vue de sa ratification dans les plus brefs délais. Mais la décision n'intervient cependant qu'alors que les premiers travaux juridiques ont été engagés à l'OACI. La France n'avait pas signé la convention, car il était jugé qu'elle n'introduisait pas de nouveautés dans le droit français. Le changement d'avis des autorités françaises est donc directement conditionné par l'évolution de la situation, et surtout par l'image qui résulterait d'une absence de ratification alors que les appels à la coopération internationale pour réprimer les détournements se multiplient. Une note à l'attention du ministre des Affaires étrangères

¹²¹⁵ Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs signée à Tokyo le 14 septembre 1963, article 11.

¹²¹⁶ Voir Annexe VIII.

¹²¹⁷ MAE NUOI 851, Note du ministère des Transports (service des organisations aéronautiques internationales) pour le ministère des Affaires étrangères (direction des Nations unies et organisations internationales), 16 janvier 1969 / « Capture illicite d'aéronefs ».

recommandant la signature et la ratification de la convention de Tokyo spécifie ainsi qu'« il serait à craindre maintenant que si notre attente se prolongeait, elle n'en vienne à servir de prétexte à d'autres États pour ne pas adhérer à la convention, alors que les actes de piraterie de l'air se multiplient¹²¹⁸ ».

La conscience d'une menace potentielle, plus que d'une menace réelle¹²¹⁹ — ce sont bien avant tout les intérêts israéliens qui sont visés par la majorité des actes dirigés contre l'aviation civile commis par les mouvements palestiniens – apparaît guider dans un premier temps la participation de la France à l'action internationale au sein de l'OACI. Les compagnies aériennes françaises, notamment Air France, avaient cependant été sollicitées dès l'été 68 à l'issue du règlement de l'affaire du détournement d'El Al vers Alger pour la fourniture de caravelles destinées à rapatrier les ressortissants non israéliens vers leurs pays d'origine. Pour le ministère des Transports, il apparaît ainsi « indispensable » que la France soit représentée, et qu'elle doive « participer de façon active aux travaux du groupe » malgré la crainte d'une politisation des débats à l'encontre des États-Unis ou d'Israël¹²²⁰. Les instructions adressées à la délégation française pour sous-comité juridique de Montréal du début de l'année 1969 reflètent le rôle de premier plan que la France entend jouer, rôle avant tout technique, plus que politique : la France doit non seulement mener une « politique constructive », mais devra marquer « [sa] volonté de mettre au point un système permettant de décourager de manière efficace les détournements d'aéronefs ». Pour ce faire, les représentants français doivent se prononcer en faveur de l'adoption d'un « système pouvant recevoir une application quasi universelle », mais aussi de peines dissuasives, de manière à décourager tout futur détournement¹²²¹.

b. La convention de La Haye et la définition des principes de la répression internationale

C'est à l'occasion de la première session du sous-comité juridique de l'OACI en février 1969 que sont établies les grandes lignes de la future convention sur les détournements. Les autres réunions, tant celles du sous-comité juridique de l'automne 1969

¹²¹⁸ MAE NUOI 850, Note pour le cabinet du ministre à l'attention de M. Aurousseau, 13 juin 1969 / « Signature de la convention de Tokyo du 14 septembre 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs ».

¹²¹⁹ En effet, au moment où le ministère des Transports préconise de s'intéresser à la question de la piraterie aérienne, seuls les appareils de la compagnie El Al semblent être visés. La situation n'évolue véritablement qu'à partir du mois d'août 1969, avec le détournement par le FPLP d'un avion de la TWA qui devait rallier Rome à Tel Aviv.

¹²²⁰ MAE NUOI 851, Note du ministère des Transports (service des organisations aéronautiques internationales) pour le ministère des Affaires étrangères (direction des Nations unies et organisations internationales), 16 janvier 1969 / « capture illicite d'aéronefs ».

¹²²¹ MAE NUOI 851, Note du ministère des Affaires étrangères (direction des Nations unies et organisations internationales) pour Gilbert Guillaume, 8 février 1969.

que celle du comité juridique de mars 1970 ne servent alors qu'à affiner et entériner les orientations favorisées lors de la première session.

L'enjeu essentiel de la rédaction de la convention est avant tout définitionnel. Il s'agit de définir l'infraction, avant d'étudier les moyens propres à en assurer la répression. Est auteur d'un détournement « toute personne qui, à bord d'un aéronef en vol, illicitement et par violence ou menace de violence, gêne l'exploitation de cet aéronef, s'en empare ou en exerce le contrôle afin de le détourner de son itinéraire¹²²² ». La restriction de l'incrimination aux seuls cas de détournement est par ailleurs obtenue par Gilbert Guillaume, chef de la délégation française et alors conseiller juridique auprès du Secrétariat général à l'Aviation civile (SGAC) face à des États qui entendaient élargir considérablement le champ d'application de la convention¹²²³. L'infraction en question ne possède pas encore de dénomination précise, Guillaume lui-même étant opposé à l'utilisation de la notion de « piraterie aérienne », dans la mesure où la piraterie est déjà définie dans le droit international et cette définition, incluant l'idée de saisie à des fins de profit personnel, ne correspond manifestement pas à la situation des détournements d'avions au moment où le sous-comité se réunit. Les délégués s'accordent finalement sur l'appellation de « capture illicite », après que, comme l'indique Gilbert Guillaume, les travaux aient conclu que « le fait même de s'emparer illicitement d'un appareil par la violence [suffit] à caractériser l'infraction¹²²⁴ ».

La question de la répression pénale, celle dirigée contre les auteurs des actes incriminés pose un autre ordre de problèmes. Son examen est l'occasion pour la France de réaffirmer ses conceptions traditionnelles en matière d'extradition et de droit d'asile, c'est-à-dire sa volonté de conserver en la matière une large marge de manœuvre. À l'occasion de ses travaux, le sous-comité juridique de l'OACI avait été saisi d'un avant-projet américain qui visait notamment à l'obligation d'arrestation provisoire avant extradition de l'auteur de l'infraction, à l'obligation de l'extrader, au refus de toute clause dérogatoire à l'extradition, même pour motifs politiques et enfin à l'ouverture de la possibilité pour un pays d'extrader l'un de ses ressortissants. Par conséquent, comme le précisent les instructions pour la première réunion du sous-comité juridique, ces dispositions, si elles marquent bien la volonté répressive nettement affirmée des États-Unis, demeurent tout à fait « inacceptables » pour les autorités françaises¹²²⁵.

¹²²² Définition qui d'ailleurs n'évolue pas jusqu'à son adoption finale lors de la conférence diplomatique de décembre 1970.

¹²²³ MAE NUOI 851, Rapport de Gilbert Guillaume pour mademoiselle Martin-Sane, direction des Nations unies et organisations internationales, 4 mars 1969.

¹²²⁴ Gilbert Guillaume, « La convention de La Haye du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs », *Annuaire français de droit international*, 1970, vol. 16, n° 1, p. 39.

¹²²⁵ MAE NUOI 851, Note de la direction des affaires juridiques pour Gilbert Guillaume, 8 février 1969.

À tous égards en effet, les propositions américaines apparaissent heurter les principes juridiques de la France. En premier lieu, l'obligation d'arrestation avant extradition va à l'encontre du principe d'opportunité des poursuites, c'est-à-dire de la possibilité laissée au ministère public de poursuivre ou non une infraction qui lui aurait été dénoncée, et donc de la classer sans suite. Les autres points de l'avant-projet américain vont quant à eux à l'encontre de la défense d'une libéralité du droit d'asile. Le refus de l'automatisme de l'extradition va de pair avec le refus de la dépolitisation potentielle de l'infraction alors définie. En effet, la dépolitisation du détournement d'aéronef s'inscrirait d'emblée dans la future convention comme l'équivalent de la « clause belge » dans les traités bilatéraux d'extradition, devant faciliter certes la répression pénale internationale, mais au prix de la souveraineté juridique des États à qualifier le crime. L'automatisme de l'extradition pour les auteurs de détournement ne ferait ainsi que renforcer cette dépolitisation. Enfin, dépolitisation et automatisme de l'extradition supprimeraient ainsi tout droit d'asile pour les auteurs de l'infraction, droit auquel la France n'entend bien entendu pas renoncer. Par son refus de principe, la France entend une nouvelle fois conserver sa liberté d'appréciation¹²²⁶, donc sa souveraineté¹²²⁷. De l'issue des travaux du sous-comité juridique de février 1969, jusqu'à l'abandon des ambitions américaines à l'issue de la seconde réunion d'octobre 1969, alors que la majorité des États s'était ralliée à la position de principe de la France¹²²⁸, ce sont bien les positions françaises en la matière qui représentent la tendance dominante des travaux, et qui se retrouvent dans le texte final de la convention de La Haye de 1970.

Au final, lors de la conférence diplomatique de décembre 1970 et comme le remarque Gilbert Guillaume dans un article pour *l'Annuaire français du droit international* qui en commente les dispositions et les acquis :

Le texte soumis à la conférence définissait l'infraction de capture illicite des aéronefs et faisait obligation aux États contractants de la réprimer de peines sévères. Il donnait compétence pour connaître de l'infraction tant à l'État d'immatriculation de l'appareil qu'à l'État sur le territoire duquel celui-ci atterrit après détournement. Il rendait l'infraction susceptible d'extradition. Enfin, il faisait obligation à tout État détenant l'auteur du détournement soit de l'extrader, soit de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes afin que celles-ci décident s'il y a lieu d'engager des poursuites judiciaires¹²²⁹.

¹²²⁶ Quelques années plus tard les autorités françaises seront ainsi amenées à refuser l'extradition de membres des Black Panthers, auteurs d'un détournement d'avion et réclamés par les États-Unis. Le motif du refus sera celui du caractère politique de l'infraction. Enfin, il faut noter que les poursuites pénales engagées par les autorités françaises, sur le principe « *aut dedere aut judicare* » sont effectuées en vertu du futur article 7 de la convention de La Haye de décembre 1970.

¹²²⁷ MAE NUOI 851, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales pour Gilbert Guillaume, 8 février 1969.

¹²²⁸ MAE NUOI 851, Rapport de Gilbert Guillaume sur la première session du sous-comité juridique de l'OACI, 4 mars 1969.

¹²²⁹ Gilbert Guillaume, *art. cit.*, p. 38.

Ainsi brossées à grands traits, les caractéristiques de la convention de La Haye apparaissent en partie comme la validation des vues françaises autant que la préservation des principes juridiques défendus dès la première session du sous-comité juridique de l'OACI à l'hiver 1969. Cependant, l'opposition des points de vue antagonistes, et singulièrement ceux relatifs aux questions des poursuites et de l'extradition ont fait l'objet, jusqu'à la signature, d'âpres discussions menées notamment par les États-Unis et Israël, contre la majorité des États d'Europe occidentale qui entendaient favoriser les perspectives françaises¹²³⁰. Le texte de la convention de La Haye, en son article 7, introduit cependant une innovation fondamentale, celle pour les États « d'extrader ou de juger » les auteurs de l'incrimination visée par la convention¹²³¹.

c. Les nouveaux développements du terrorisme aérien et la prise de conscience française de la réalité du terrorisme

Les premiers travaux menés par le sous-comité juridique de l'OACI au début de l'année 1969 portent essentiellement sur la manière de réprimer les détournements du type de ceux qui avaient été commis par le FPLP depuis l'été 1968. Dès les premières réunions du sous-comité toutefois un premier décalage apparaît entre le mandat du groupe, c'est-à-dire la question de la définition et de la répression des actes de détournement, et les évolutions techniques des manifestations du terrorisme international dirigées contre l'aviation civile.

Le 18 février 1969, le FPLP s'attaque, à l'aéroport de Zurich, à un avion de la compagnie El Al qui s'apprêtait à décoller vers Tel-Aviv. L'opération, menée par un commando de quatre Palestiniens, détruit en partie l'avion et blesse une dizaine de membres de l'équipage dont l'un succombe à ses blessures. L'opération n'est d'ailleurs interrompue que par l'action d'un officier de sécurité israélien alors à bord de l'appareil. Il ne s'agit plus dès lors de détournement, mais d'un véritable attentat contre l'aviation civile. Un an plus tard, alors que la convention de La Haye est au stade final de son élaboration, le 21 février 1970, un avion de la Swissair en partance de Zurich pour Tel-Aviv explose en vol, tuant ses 38 passagers et membres d'équipage. L'action est revendiquée, avant qu'une dénégation

¹²³⁰ MAE NUOI 1244, Rapport de Guy de Lacharrière, président de la délégation française à la conférence sur la capture illicite d'aéronefs pour le ministre des Affaires étrangères, 7 janvier 1971.

¹²³¹ Dans son analyse de la convention Gilbert Guillaume souligne que la formulation de cet article 7 (« L'État contractant sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave conformément aux lois de cet État ») est « mal venue comme tout texte de ce type, le fruit de compromis laborieux dans lesquels la correction grammaticale et la clarté d'expression sont sacrifiées à la volonté d'aboutir ». cf. Gilbert Guillaume, *op.cit.*, p. 51.

officielle ne soit formulée, par un groupe dissident du FPLP, le Front Populaire de Libération de la Palestine-Commandement Général (FPLP-CG), dirigé alors par Ahmed Jibril. Le retentissement de ce dernier attentat amène à un changement de perspective quant à l'urgence de l'émergence d'un règlement de la question tout en pointant l'obsolescence des travaux alors en cours et devant aboutir à la signature à la fin de l'année à la convention de La Haye. Ce changement est traduit par la montée en puissance de l'utilisation du terme de « terrorisme » pour qualifier les actes dirigés contre l'aviation civile et qui signale l'immixtion de considérations politiques dans des travaux essentiellement techniques. En effet, à partir du début de l'année 1970, le terme commence à être utilisé dans les échanges diplomatiques ayant trait aux efforts coopération internationale pour la protection de l'aviation civile. Ainsi, une note de la sous-direction du Levant du Quai d'Orsay du 28 février 1970 peut-elle faire état des instructions données au conseiller de l'ambassade de France en Italie d'effectuer une démarche « concernant les attentats terroristes dirigés par des ressortissants arabes contre l'aviation civile » qui doit viser à s'assurer le soutien de ses partenaires européens dans le but de « demander aux pays arabes de s'engager formellement à rejeter le terrorisme aérien comme procédé de lutte contre Israël¹²³² ».

La tendance est par ailleurs décelable dans les instructions préparées à l'occasion d'une assemblée extraordinaire de l'OACI qui doit se tenir au mois de juin 70. La délégation française doit ainsi manifester « son souci d'efficacité en s'efforçant d'assurer le maintien en l'état du projet de convention relative à la capture illicite d'aéronefs tel qu'il a été élaboré par le comité juridique de l'OACI lors de sa 17^e session. La remise en cause de ce texte risquerait en effet de compromettre son adoption par la conférence diplomatique prévue à La Haye en décembre 1970¹²³³ ». Plus encore, les représentants français doivent favoriser une dissociation complète des aspects politiques et techniques des actes contre l'aviation civile. Les instructions précisent en conséquence qu'« il y a lieu notamment de s'opposer de la manière la plus catégorique à ce que l'ordre du jour de la conférence de La Haye comporte la mise au point et l'adoption d'une convention sur le terrorisme aérien¹²³⁴ ». Pour autant, si le principe d'une telle convention est entériné lors de cette assemblée extraordinaire, elle doit faire l'objet d'une élaboration séparée lors de nouvelles sessions de travail du sous-comité juridique de l'OACI. Cependant, au vu des événements, le décalage entre le droit international en cours

¹²³² MAE NUOI 1243, Note de la sous-direction du Levant, 28 février 1970 / « Démarche du conseiller de l'ambassade d'Italie ». Nous n'avons pas pris ce point de départ pour développer l'analyse d'une utilisation par les autorités françaises du terme dans la mesure où le compte rendu d'entretien paraît reprendre à la lettre la rhétorique développée par le gouvernement italien. Cela étant, l'utilisation à plusieurs reprises du terme dans la démarche italienne montre bien qu'un changement paradigmatique est à l'œuvre.

¹²³³ MAE NUOI 1243, Instructions à la délégation française pour la 17^e session (extraordinaire) de l'Assemblée générale de l'OACI (Montréal 16-30 juin 1970).

¹²³⁴ *Ibid.*

d'élaboration et l'évolution des manifestations du « terrorisme aérien » apparaît de plus en plus manifeste au cours du second semestre de l'année 1970.

En effet, les 6 et 7 septembre 1970, quatre avions de ligne sont ainsi détournés vers l'aéroport de Zarka en Jordanie par des commandos du FPLP et sont, une fois vidés de leurs passagers, détruits une semaine plus tard. La grande nouveauté de ces détournements est qu'ils ne concernent pas en premier lieu les intérêts israéliens, mais les intérêts américains. Bien plus, c'est leur aspect spectaculaire, donc communicationnel, alimenté, une fois encore, par une concurrence exacerbée entre les organisations palestiniennes pour la domination idéologique de l'OLP, qui prime, même si l'ambition politique du FPLP, affirmée dès le détournement du 23 juillet 1968, demeure¹²³⁵. Pour les autorités françaises, ces détournements et leur issue « ont amplement démontré le poids dont pèse désormais la piraterie aérienne sur les relations internationales, indépendamment du danger qu'elle représente pour la sécurité de l'aviation civile » et que « les récents événements [ont] démontré que l'on peut maintenant s'attendre à ce que les actes de terrorisme se produisent à bord de n'importe quel appareil et sur n'importe quel aéroport¹²³⁶ ».

Ces détournements du mois de septembre 1970 entérinent ainsi définitivement le changement de paradigme à l'œuvre depuis le début de l'année, mais aiguise aussi, pour les autorités françaises la perception des enjeux strictement juridiques et notamment la préservation des acquis obtenus durant l'élaboration de la convention de La Haye. En effet, au moment de la première session du comité juridique de l'OACI devant se charger de l'élaboration d'une nouvelle convention contre le « terrorisme aérien », les instructions du Quai d'Orsay, tout en indiquant que « le climat international a changé », manifestent le souhait que « ce nouveau projet de convention affecte le moins possible le projet de convention sur la capture illicite d'aéronefs¹²³⁷ ». De même, les instructions à la délégation française pour la conférence diplomatique de La Haye de décembre 1970 rendent compte de la crainte des autorités françaises que « le projet risque d'être remis en cause dans ses aspects fondamentaux qui concernent la notion de crime international, l'extradition et l'obligation de

¹²³⁵ MAE AL – Levant 1790, Lettre de l'ambassadeur de France en Jordanie pour le ministre des Affaires étrangères, 22 février 1969 / « Le Fatah ou du terrorisme à l'établissement ». L'ambassadeur français décrit ainsi un Fatah « irrité depuis longtemps de la surenchère gauchiste et de l'indiscipline du FPLP, irrité également de ses méthodes de combat dont il juge qu'elles ne peuvent que desservir, à la longue la résistance palestinienne aux yeux de l'opinion mondiale elle-même et des dirigeants arabes [qui] s'emploie donc aujourd'hui à utiliser cette sanglante querelle pour procéder à l'éviction de son rival ». Pour plus de précisions voir Yezid Sayigh, *Armed Struggle and the Search for State. The Palestinian National Movement (1949-1993)*, Oxford, Clarendon Press, 1997, pp. 214 *sqq.* Pour l'auteur, l'attentat du 21 janvier 1970 contre l'appareil de la Swissair est une des plus fortes manifestations des rivalités intra-palestiniennes.

¹²³⁶ MAE NUOI 1243, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales pour le ministre des Affaires étrangères, 15 septembre 1970.

¹²³⁷ MAE NUOI 1243, Instructions à la délégation française à la 18^e session (spéciale) du comité juridique de l'OACI (Londres, 29 septembre-13 octobre 1970).

poursuite, compte tenu, notamment, des événements de Zarka, de l'émotion provoquée par les actes qui portent atteinte à la sécurité de l'aviation civile [...] ¹²³⁸».

2) La convention de Montréal et l'échec d'une convention sur les sanctions : les limites de la politisation d'un débat technique

a. Les limites d'une action internationale à chaud : la convention de Montréal

À la suite de l'assemblée extraordinaire du Conseil de l'OACI tenue en juin 1970, une résolution invitant les États à élaborer « des normes et des procédures de sûreté publiques [...] pour la protection des voyageurs aériens, du personnel de l'aviation civile et des aéronefs civils » est votée. Le résultat de ces travaux devait aboutir à la signature, le 23 septembre 1971 de la convention dite de « Montréal » sur la « répression d'actes illicites dirigés contre l'aviation civile ».

Alors que la convention de La Haye avait fait l'objet de discussions poussées lors de deux sessions d'un sous-comité juridique de l'OACI créé pour l'occasion, avant une validation par un comité juridique et une conférence diplomatique, ce n'est pas le cas pour la convention de Montréal. L'urgence liée à la nécessité de la rédaction d'un nouvel instrument conventionnel qui comblerait les vides laissés par la future convention de La Haye, fait qu'un premier projet de convention est élaboré directement par la présidence de l'OACI et qu'un comité juridique spécial est convoqué pour le mois de septembre 1970 à Londres afin d'en valider les grandes lignes. Le rapport de la délégation française, qui fait état de « discussions [ayant été] sur plusieurs points d'une extrême confusion », révèle une genèse difficile. Comme le rapporte Gilbert Guillaume, « les récents détournements et destructions d'aéronefs par des commandos palestiniens ont conduit les représentants de nombreux États à se montrer plus répressifs que par le passé. Plusieurs propositions ont donc été présentées en vue d'élargir le champ d'application de la convention ou d'en rendre les dispositions plus contraignantes », si bien que la définition de ces infractions « semble aller au-delà de ce qui est souhaitable », alors que « les lignes de la convention demeurent cependant acceptables ¹²³⁹ ». La dichotomie tient en ce que l'économie générale du texte respecte dans l'ensemble les prescriptions de la future convention de La Haye, alors que l'énumération et la caractérisation des infractions devant entrer sous le coup de cette nouvelle convention

¹²³⁸ MAE NUOI 1244, Instructions à la délégation française à la conférence internationale de plénipotentiaires sur la capture illicite d'aéronefs réunie sous l'égide de l'OACI (La Haye, 1^{er}-15 décembre 1970).

¹²³⁹ MAE NUOI 1243, Rapport de Gilbert Guillaume pour la direction des Nations unies et organisations internationales, 30 octobre 1970.

apparaissent problématiques pour les autorités françaises. À la restriction précise de l'objet de la convention de La Haye aux simples détournements d'aéronefs, répond une inflation des actes devant entrer dans le champ d'application de ce nouveau texte. Par ailleurs, le texte alors en discussion instaure une compétence quasi universelle, ce qui en vertu de la largesse des infractions définies est inacceptable pour les autorités françaises, en ce que cela les amènerait à connaître d'infractions commises à l'étranger par des étrangers, alors même que cette compétence n'est pas établie dans sa loi nationale¹²⁴⁰.

Par conséquent, les instructions adressées aux représentants français à l'occasion de la tenue de la conférence diplomatique devant se tenir à Montréal du 8 au 23 septembre 1971 afin d'entériner ce nouveau projet de convention se basent essentiellement sur celles alors données pour la conférence diplomatique de La Haye. Si le projet est toujours jugé « acceptable » par les autorités françaises, la définition des infractions est toujours une source de difficultés¹²⁴¹. Cependant, à l'issue de la conférence diplomatique, la France refuse de signer la convention de Montréal. En effet, lors d'une déclaration finale prononcée à l'issue de la conférence diplomatique, la délégation française indique son « regret de constater que le texte issu de nos délibérations est critiquable à de nombreux titres. La définition des infractions figurant au paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} sont trop imprécises et trop larges ». Elle assure toutefois « le fait que nous ne serons pas parties à la convention ne nuira en rien à l'efficacité de la lutte internationale contre les actes illicites dirigés contre l'aviation civile, lutte à laquelle nous continuerons de participer comme par le passé¹²⁴² ».

Enfin, le jugement porté par le chef de la délégation française, Gilbert Guillaume, est une nouvelle fois sans appel : « alors que la convention de La Haye concernait une infraction non encore réprimée dans la plupart des droits nationaux et avait de ce fait une réelle utilité, il n'en est pas de même de la convention de Montréal qui a été avant tout une opération de relations publiques¹²⁴³ ». En effet, comme le rappelle R. Mankiewicz, cette convention « peut même en elle-même être considérée comme inutile puisqu'elle ne réprime aucun acte criminel qui ne soit déjà punissable par les lois nationales et que la compétence juridictionnelle “quasi universelle” prévue [...] pour certaines infractions définies par la convention, qui se justifiait dans le cadre de la convention réprimant le détournement d'aéronefs, a bien moins de raison d'être dans une convention qui s'applique [...] à des infractions dont l'auteur se trouve sur le

¹²⁴⁰ MAE NUOI 1245, Compte rendu de Gilbert Guillaume sur la conférence diplomatique de Montréal, 6 octobre 1971.

¹²⁴¹ MAE NUOI 1245, Instructions à la délégation française à la conférence diplomatique sur les « actes d'intervention illicite dans l'aéronautique civile internationale autres ceux de capture et de détournement », Montréal 8-23 septembre 1971.

¹²⁴² MAE NUOI 1245, Déclaration de la délégation française à la séance du 22 septembre 1971 de la conférence diplomatique de Montréal.

¹²⁴³ *Ibid.*

territoire de l'État où il a commis l'infraction et où il peut être appréhendé et poursuivi au même titre et de la même manière que tout saboteur [...]»¹²⁴⁴ ». La convention de Montréal n'ajoute, aux yeux français, rien qui ne soit déjà prévu par les législations nationales alors que l'adoption de la convention de La Haye avait poussé la France à modifier sa propre législation, par l'adoption de la loi n° 70-634 du 15 juillet 1970 insérant dans le Code pénal un article 462 réprimant le détournement d'aéronef, défini selon les lignes adoptées lors des travaux ayant mené à l'adoption et à la ratification par la France de la convention¹²⁴⁵.

En conséquence, Gilbert Guillaume n'envisage la signature de la convention que pour des raisons de pure opportunité politique, uniquement « si la France se trouvait pratiquement seule parmi les grandes puissances aéronautiques à ne pas y avoir souscrit et si de ce fait était exercée sur elle une pression à laquelle il serait difficile d'y résister », suggestion à laquelle adhèrent les autorités françaises, persistant dans le refus d'attribuer à cette convention, « le “mérite psychologique” de manifester l'accord international de réprimer les actes de sabotages d'avion et d'installations et de services de navigation aérienne¹²⁴⁶ ». Elle est finalement adoptée par 50 voix pour, 0 contre et 8 abstentions, dont celle de la France.

b. La France et le refus d'une convention sur les sanctions au nom du droit international ?

Malgré tout, les efforts multilatéraux entrepris sous l'égide de l'OACI depuis 1969 portent par ailleurs mais sur les sanctions qui pourraient être prises à l'encontre des États qui ne respecteraient pas leurs engagements internationaux :

Depuis que les actes de piraterie contre la navigation aérienne – dans l'acception la plus large de ces termes – ont pris une extension parfois dramatique, soit environ trois ans, les États-Unis, appuyés par le Canada, ont mené dans le cadre de l'OACI une campagne opiniâtre et vigoureuse pour l'adoption d'une « convention sur les sanctions ». Cette convention établirait des mesures de boycott collectives, automatiques ou non, contre les États qui abriteraient des pirates de l'air, refuseraient de restituer les appareils ou les passagers. Pour faire triompher leurs vues, les États-Unis ont multiplié les démarches diplomatiques les plus insistantes et organisé des réunions à tout propos¹²⁴⁷.

¹²⁴⁴ R.H Mankiewicz, « La Convention de Montréal (1971) pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile », *Annuaire français de droit international*, 1971, vol. 17, n° 1, p. 857.

¹²⁴⁵ L'article 462 du Code pénal intégré par la loi du 15 juillet 1970 orientait ainsi la répression contre « toute personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol qui, par violence ou menace de violence, s'empare de cet aéronef ou en exerce le contrôle ».

¹²⁴⁶ R.H. Mankiewicz, *art.cit.*, p. 857.

¹²⁴⁷ MAE NUOI 1246, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales pour le secrétaire général, 29 août 1972 / « OACI – Sous comité juridique pour une convention sur les sanctions (Washington 4 - 16 septembre 1972).

Les autorités françaises sont résolument opposées à toute « convention sur les sanctions » pour plusieurs raisons. D'ordre général tout d'abord, tant elles estiment que seules les Nations unies, en vertu du chapitre VII de la Charte peuvent prendre des sanctions à l'encontre d'États¹²⁴⁸. De principe, les mécanismes induits par la convention étant trop attentatoires à la souveraineté. Politiques encore, le boycott en lien avec les manifestations des atteintes contre l'aviation civile pouvant créer un précédent fâcheux auquel la France serait directement exposée. Pratiques enfin : « les sanctions ne sont jamais unanimement exécutées et les lacunes permettent le développement de concurrences déloyales¹²⁴⁹ ». Par ailleurs, des clauses de conciliation et d'arbitrage existent déjà dans les conventions de Montréal et de La Haye, ce qui pour les autorités françaises rend en partie caduques les revendications américaines¹²⁵⁰. En définitive deux conceptions du droit international s'opposent sur cette question des sanctions internationales contre les États. D'un côté les États-Unis qui poussent à l'adoption d'une telle convention ayant à l'idée que son existence même sera comprise comme une norme à adopter par tous les États, qu'ils soient partis ou non à la convention. De l'autre la France, qui défend précisément la doctrine inverse, jugeant les perspectives américaines « irréalisables », voire même « plus dangereuses qu'utiles¹²⁵¹ ».

L'élaboration des oppositions françaises s'effectue ainsi tout au long des années 69-72, alors que les États-Unis poussent lors de chaque réunion internationale concernant l'aviation civile, tant à l'OACI qu'à l'ONU, l'idée d'une « convention sur les sanctions ». Cependant, les réticences françaises doivent en partie s'incliner devant l'évolution de la situation du terrorisme, marquant un peu plus encore l'influence de ce dernier dans la définition des enjeux de politique extérieure. À la fin du printemps 1972, après l'attentat commis à l'aéroport de Lod-Tel-Aviv, la France est gravement mise en cause par les autorités israéliennes. Le 30 mai 1972, à l'issue d'un vol d'Air France reliant Paris à Tel-Aviv via une escale à Rome, trois membres de l'Armée rouge japonaise sortent de leurs bagages des armes automatiques, tuant 26 personnes et en blessant 80 autres, attentat commis au nom du FPLP. Les autorités israéliennes interpellent alors les autorités françaises pour leurs manquements supposés dans l'affaire, alors que, comme le rapporte Hervé Alphand, l'ambassadeur israélien en France, Ben Natan, avait fait part de ses craintes d'un attentat qui serait commis à l'occasion de l'anniversaire de la guerre des Six Jours¹²⁵². Vérifications faites, les trois

¹²⁴⁸ « Actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ».

¹²⁴⁹ MAE NUOI 1246, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales pour le secrétaire général, 29 août 1972 / « OACI – Sous comité juridique pour une convention sur les sanctions (Washington 4-16 septembre 1972).

¹²⁵⁰ MAE NUOI 1246, Télégramme circulaire n°853 émanant de la direction des Nations unies et organisations internationales à l'intention de tous les postes diplomatiques, 8 décembre 1972.

¹²⁵¹ *Ibid.*

¹²⁵² Hervé Alphand, *L'Étonnement d'être : journal, 1939-1973*, Paris, Fayard, 1977, p. 576.

membres de l'Armée rouge japonaise avaient embarqué à Rome et non à Paris, ce que le Quai d'Orsay s'empresse de faire connaître à son représentant à Tel-Aviv afin d'en informer les autorités israéliennes, assurant par ailleurs que le gouvernement français « condamnait formellement l'attentat de Lod¹²⁵³ ».

Mais si la France rejette toute mise en cause directe dans cet attentat, ce dernier a une influence considérable sur les positions que le gouvernement peut et doit prendre au sein des organisations internationales, et en particulier en regard de la convention sur les sanctions poussée par les États-Unis. En effet, le gouvernement français, impliqué dans une grave affaire de terrorisme et violemment critiqué par les autorités israéliennes quant au laxisme supposé dont il ferait montre à l'égard des Palestiniens établis en France¹²⁵⁴ ne peut apparaître dissocier les aspects politiques et juridiques du problème selon la ligne jusqu'alors adoptée, ce qui ne pourrait être interprété que comme une justification de ces actes. La première conséquence, à ce titre, paraît être une esquisse de revirement quant à la position défendue depuis 1969 sur la question des sanctions.

En effet, à l'occasion d'une nouvelle session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'OACI le 19 juin 1972, la représentation française soutient une résolution américaine visant à l'institution d'un « sous-comité juridique spécial » pour l'élaboration d'une convention sur des mesures multilatérales appropriées¹²⁵⁵ ». Plus encore, les instructions adressées à Gilbert Guillaume, chef de la délégation française pour cette session extraordinaire, convoquée à Washington pour la première quinzaine du mois de septembre, marquent l'ambiguïté fondamentale de la position française adoptée jusqu'alors. Ainsi, la délégation française, « en vue de conserver le bénéfice du vote de notre représentant le 19 juin, devra marquer sa préoccupation profonde devant le développement de la piraterie aérienne et sa volonté de soutenir toutes mesures efficaces conformes au droit international et permettant d'améliorer la sécurité du transport aérien ». Il ajoute que « si un projet de convention était proposé, il conviendrait de l'accueillir avec intérêt – toutefois et compte tenu des conséquences graves qu'un tel projet pourrait avoir pour le transport aérien français et du précédent non moins grave qui serait créé en droit international, il faudrait faire preuve de la plus extrême prudence dans l'étude des dispositions proposées¹²⁵⁶ ». Cependant, une nouvelle manifestation du terrorisme international, l'attentat de Munich du 5 septembre 1972 contre

¹²⁵³ MAE CADN ONU 322, Télégramme circulaire n°269 pour Beyrouth et Tel Aviv, 1^{er} juin 1972 / « Attentat de Lod ».

¹²⁵⁴ *Ibid.* Sur la présence palestinienne en France à cette époque, voir Tareq Arar, *La Palestine et les Palestiniens en France et en Grande-Bretagne : une analyse géopolitique*, Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Béatrice Giblin-Delvallet, Université de Paris VIII, 2010, pp. 106-135.

¹²⁵⁵ MAE NUOI 1246, Télégramme circulaire n°853 émanant de la direction Nations unies et organisations internationales à l'intention de tous les postes diplomatiques, 8 décembre 1972.

¹²⁵⁶ MAE NUOI 1246, Télégramme pour Washington, 2 septembre 1972 / « Instructions pour la délégation française au sous-comité juridique pour les sanctions ».

l'équipe olympique israélienne achève de transformer les caractères de la coopération internationale et donc de précipiter le revirement français vers un nécessaire pragmatisme face à l'application rigide de principes qui équivaut à un refus de coopérer.

Lors de la tenue de la session extraordinaire du sous-comité juridique à Washington, l'ambassadeur de France rapporte au Quai d'Orsay la nouvelle donne en matière de négociations, précipitée par l'irruption du terrorisme comme préoccupation non plus seulement de l'aviation civile, mais générale. Si la France avait accepté le principe de la réunion d'un tel sous-comité juridique, à l'encontre de sa position traditionnelle, son attitude durant les sessions de travail est fortement critiquée par la représentation américaine. Après une conversation avec Gilbert Guillaume, Jacques Kosciusko-Morizet, ambassadeur de France aux États-Unis, indique ainsi qu'« il est évident que la délégation américaine est désireuse de faire aboutir son propre projet au cours de la présente session du sous-comité, et que toute question soulevée à l'occasion de l'examen du projet est considérée comme l'expression d'une volonté de lutter contre les propositions américaines, voire de favoriser le terrorisme », ajoutant que l'on faisait ainsi à la France un « véritable procès d'intention¹²⁵⁷ ». La rhétorique absolutiste déployée par les autorités américaines est renforcée au même moment lors d'une rencontre bilatérale le 12 septembre entre le chargé d'affaires des États-Unis à Paris et le secrétaire général du Quai d'Orsay.

Un mémoire remis à Hervé Alphand exprime « l'espoir que le gouvernement français prononcera une condamnation publique non seulement des activités de “Septembre noir”, mais du terrorisme fedayin en général, et qu'il usera de son influence auprès des pays arabes qui accueillent et soutiennent les terroristes pour qu'ils mettent fin à cette assistance dans l'intérêt même de la cause arabe¹²⁵⁸ ». L'aide-mémoire américain pointe en effet, ce qui est perçu comme une position de retrait de la part des autorités françaises depuis l'émergence du « terrorisme international » comme préoccupation de plus en plus importante depuis l'été 1968. La volonté qui avait été alors exprimée de dissocier les aspects politiques et techniques posés par la répression des actes du terrorisme international avait conduit à une dénonciation de la violence dans ses caractères généraux et ses conséquences sur la situation moyen-orientale plus que du terrorisme en lui-même. Ainsi, au lendemain de l'attentat de Zurich en février 1970, le représentant français à l'ONU n'avait évoqué que la nécessité de mettre fin à un « cycle de violences et de représailles qui ne peuvent qu'éloigner encore les chances de retour à une situation normale¹²⁵⁹ ». Quelques jours avant l'entretien franco-

¹²⁵⁷ MAE NUOI 1246, Télégramme de Washington, 11 septembre 1972 / « Sous comité juridique de l'OACI sur les sanctions en matière de terrorisme aérien ».

¹²⁵⁸ MAE NUOI 1246, Télégramme pour Washington, 13 septembre 1972 / « Terrorisme et piraterie aérienne ».

¹²⁵⁹ MAE NUOI 851, Télégramme de la direction des Nations unies et organisations internationales pour la représentation permanente de la France à l'ONU (New York), 20 février 1969.

américain, le représentant de la France à l'ONU avait par ailleurs mis sur un pied d'égalité les actes du terrorisme palestinien et les représailles israéliennes en affirmant que « si nous réprouvons les actions terroristes, nous réprouvons aussi, et pour les mêmes raisons, les actions de représailles ». Il avait ajouté qu' « en prétendant justifier les unes et les autres, on aboutit nécessairement à la plus funeste surenchère, à des destructions aveugles de vies humaines, à des risques sans cesse accrus pour la sécurité internationale et pour la sécurité des personnes¹²⁶⁰ ».

Mais l'entretien est surtout l'occasion pour les autorités américaines de se plaindre de l'attitude française au sous-comité spécial et d'exercer des représailles. Il est en effet signifié la suspension de la poursuite de négociations aéronautiques bilatérales alors en cours en raison d'une « attitude de la délégation française au sous-comité qui suscitait de “graves préoccupations” à Washington [et qui] risquait d'avoir des effets dommageables sur les relations franco-américaines¹²⁶¹ ». Malgré tout, les autorités françaises ne cèdent pas sur les principes qui leur avaient fait refuser toute convention sur les sanctions et ont l'occasion de le rappeler avec force au gouvernement américain lors d'un entretien entre l'ambassadeur de France à Washington et le secrétaire d'État américain Rodgers quelques jours plus tard. À cette occasion, Jacques Kosciusko-Morizet rappelle la ligne française, tout en établissant une distinction qui va à l'encontre même de la rhétorique américaine à l'œuvre depuis le début du mois de septembre. En effet, l'ambassadeur de France indique que s'il y a un accord unanime à combattre le terrorisme, « terrorisme et piraterie aérienne [sont] deux choses distinctes¹²⁶² ». Les autorités françaises entendent ainsi que les deux problèmes demeurent traités séparément, alors que les autorités américaines estiment qu'elles nécessitent un traitement d'ensemble. Si la France estime inévitable une politisation de l'étude de la question du terrorisme au sein de l'ONU, elle souhaite conserver le bénéfice de l'avancée de travaux menés depuis 1969 et qui avaient dans une large mesure été épargnés par toute instrumentalisation politique. Si les actes contre l'aviation civile sont bien conçus par les autorités françaises comme des actes de terrorisme, ils n'en sont qu'une manifestation, et doivent ainsi être traités comme tels. Le règlement de la question du terrorisme appartient, de fait, à un autre ordre.

Au total, les travaux du sous-comité juridique de Washington ne débouchent sur aucun résultat tangible. Toutefois dans son rapport final Gilbert Guillaume pointe deux éléments d'importance. D'une part, le problème général posé par l'attitude américaine et ses manifestations particulières envers la France « qui entraînera probablement [...] certaines

¹²⁶⁰ MAE CADN ONU 256, Télégramme de New York, 10 septembre 1972.

¹²⁶¹ MAE NUOI 1246, Télégramme pour l'ambassade de France à Washington (communiqué à Londres, Bonn, La Haye, Moscou, Montréal et Ottawa), 13 septembre 1972 / « Terrorisme et piraterie aérienne ».

¹²⁶² MAE NUOI 1246, Télégramme de Washington, 14 septembre 1972 / « Conversation avec M. Rodgers : terrorisme et piraterie aérienne ».

difficultés » et sa conséquence potentielle, celle de l'« adoption d'un traité dont les risques politiques, économiques et juridiques ont été maintes fois exposés¹²⁶³ ».

L'avenir de la future convention sur les sanctions doit ainsi être décidé lors d'une réunion du comité juridique de l'OACI au début de l'année 1973 (du 9 au 21 janvier) et lors de la tenue d'une conférence diplomatique « sur la sûreté aérienne » qui doit se tenir à Rome du 31 août au 11 septembre 1973. Si la France maintient ses objections de fond et de forme sur une convention sur les sanctions, elle n'entend pas laisser les Américains tenir le haut du pavé et établir leur projet comme base de discussion unique lors du comité juridique. C'est la raison pour laquelle elle entend pousser une autre solution, celle d'une modification de la convention de La Haye qui permettrait de « s'assurer que les auteurs de détournements seront l'objet d'un châtement approprié où qu'ils se trouvent¹²⁶⁴ ». Cette modification consiste en l'obligation faite à tous les États membres de l'organisation à y devenir partie. Il ne s'agirait plus de criminaliser les États mais bien de s'assurer d'une répression universelle des pirates. La formulation de ce projet répond aussi à une réelle évolution de la part des autorités françaises dans la perception qu'elles ont du problème.

À l'issue d'une réunion interministérielle tenue à la direction des Nations unies et organisations internationales du ministère des Affaires étrangères, en vue de préparer les instructions à la délégation française pour le comité juridique de janvier 1973, il est décidé que le projet de convention sur les sanctions « ne doit pas être considéré isolément [car] l'opinion publique dans le monde occidental s'alarme en effet du développement de la piraterie aérienne. Elle est plus sensible à son caractère spectaculaire qu'à ses aspects juridiques ou politiques, mais elle demande que l'on agisse ». Plus encore, la position traditionnelle de la France sur une telle question est désormais perçue comme une véritable composante de la politique extérieure du pays, et partant, devant être justifiée vis-à-vis de l'opinion publique : « cela dit, nous ne pouvons nous en tenir à une attitude de réserve. Celle-ci ne serait pas comprise de l'opinion¹²⁶⁵ ». C'est la raison pour laquelle instructions sont données à Gilbert Guillaume, face à l'échec du comité juridique de janvier 1973, de ne plus s'opposer à la réunion d'une conférence diplomatique prévue pour la fin de l'année à Rome et

¹²⁶³ MAE NUOI 1246, Rapport de Gilbert Guillaume sur les travaux du sous-comité de l'organisation de l'OACI chargé de l'étude de la résolution adoptée par le Conseil de cette organisation le 19 juin 1972, 22 septembre 1972.

¹²⁶⁴ MAE NUOI 1247, Instructions pour la délégation française à la réunion du comité juridique de l'OACI 9-30 janvier 1973 à Montréal. Lors d'une réunion préparatoire à l'élaboration de ces instructions, il est conclu que l'expectative n'est plus une attitude valable, car « elle nous exposerait à toutes les attaques du côté américain [et] favoriserait par ailleurs le ralliement au point de vue du côté des États-Unis ». (voir MAE NUOI 1247, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales pour le secrétaire général, 21 novembre 1972 / « Instructions destinées à la délégation française au comité juridique de l'OACI sur les sanctions : Montréal, janvier 1973. Réunion préparatoire ».

¹²⁶⁵ MAE NUOI 1247, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales pour le secrétaire général, 21 novembre 1972 / « Instructions destinées à la délégation française au comité juridique de l'OACI sur les sanctions : Montréal, janvier 1973. Réunion préparatoire ».

qui doit mener à l'adoption de la nouvelle convention, quand bien même celle-ci serait contraire aux intérêts français. Les justifications avancées marquent d'une part la réussite des pressions américaines du mois de septembre 1972¹²⁶⁶, mais aussi la conscience qu'en l'état, aucune nouvelle étude par un comité ou un sous-comité juridique ne pourra faire évoluer les positions déjà adoptées¹²⁶⁷, bien qu'une majorité hostile au projet américain semble s'être clairement dégagée lors des débats¹²⁶⁸.

L'élaboration de la position française pour la future conférence diplomatique de Rome marque la finalisation de la définition d'une nouvelle ligne de conduite entamée au début de l'été 1972, et qui, nous le verrons, entre en résonance avec la ligne qui se dessine au même moment à l'ONU. Une note de la direction des Nations unies indique ainsi les nouveaux paramètres au sein desquels cette ligne politique doit s'exprimer. Il est d'une part pris acte que « le problème du terrorisme sensibilise l'opinion mondiale » et que, « quels que soient les aspects juridiques du problème, nous ne devons pas perdre de vue le réel besoin de sécurité du public », public pour qui « piraterie aérienne et terrorisme sous toutes ses formes sont d'ailleurs liés ». Cependant, les enjeux ne sont pas uniquement juridiques. En effet, comme le mentionne la note, le fait que les compagnies françaises aient été jusqu'alors épargnées par les actes du terrorisme palestinien est « dû à notre politique envers certains États », c'est-à-dire à la politique pro-arabe de la France, tendance de longue durée affirmée depuis les dernières années de la présidence du général de Gaulle et poursuivie par ses successeurs¹²⁶⁹.

La distinction opérée entre terrorisme et piraterie aérienne, si elle caractérise toujours la manière dont la France entend aborder ces deux questions, ne peut plus servir, politiquement, à justifier un traitement différencié des problèmes. C'est bien l'évolution du débat et des conditions de la coopération internationale contre le terrorisme qui motive cette évolution, autant que la position de la France vis-à-vis des actes du terrorisme palestinien.

L'échec de la conférence diplomatique de Rome de décembre 1973 marque, pour un temps, la fin des entreprises multilatérales de codification du droit aérien international contre le terrorisme pour la décennie à venir. Dans un parallèle saisissant, quelques mois plus tôt, le

¹²⁶⁶ MAE NUOI 1247, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales, 26 janvier 1973. Maurice Grimaud, secrétaire général à l'aviation civile évoque ainsi les incidences que les prises de position françaises feraient courir sur les négociations autour de « l'avenir du Concorde aux États-Unis ».

¹²⁶⁷ MAE NUOI 1247, Télégramme de la direction des Nations unies et organisations internationales pour Montréal, 27 janvier 1973 / « À l'attention de M. Guillaume. Comité juridique de l'OACI ».

¹²⁶⁸ MAE NUOI 1247, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales, 26 janvier 1973.

¹²⁶⁹ MAE NUOI 1247, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales, 21 mars 1973 / « Conclusions de la 20^e session du Comité Juridique de l'OACI » - Montréal – janvier 1973 ». Sur les origines et la poursuite de la « politique arabe » voir notamment Maurice Vaïsse, *La Grandeur : la politique étrangère du général de Gaulle*, Paris, Fayard, 1998 (rée. 2013 éd. CNRS coll. « Biblis »), pp. 615-647 (la pagination fait référence à l'édition de poche). Pour sa continuation par ses successeurs voir Samir Kassir et Farouk Mardam-Bey, *op.cit.*, p. 91 *sqq* (notamment concernant l'émergence durant le septennat de Georges Pompidou d'une « doctrine palestinienne » de la France). Daniel Colard, « La politique méditerranéenne et proche-orientale de Georges Pompidou », *Politique étrangère*, 1978, vol. 43, n° 3, pp. 283-306. Thierno Diallo, *La politique étrangère de Georges Pompidou*, Paris, LGDJ, 1992, pp. 162-195.

comité spécial sur le terrorisme créé par la résolution 3034 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée à la suite de l'attentat de Munich s'était aussi séparé sur un constat d'échec complet. Quoiqu'il en soit, l'action de la France à l'OACI a permis dans un double mouvement une appréhension nouvelle de la réalité du terrorisme palestinien tout autant qu'une affirmation des principes juridiques qu'elle entendait défendre dans la répression internationale de ces actes, principes qui sont en grande partie conservés dans les années à venir, comme nous le verrons, notamment lorsqu'il sera question de réfléchir, au niveau européen, à la question de l'extradition. Par ailleurs, les travaux menés depuis le début de l'année 1969 possèdent une réelle influence sur l'évolution du droit et des pratiques. Aux modifications du Code pénal induites par la ratification de la convention de La Haye répond une évolution dans les pratiques de sécurité recommandées par le secrétariat général à l'aviation civile à destination des deux grandes compagnies aériennes françaises, Air France et Air Inter, tant durant les vols qu'au niveau de la sûreté des aéroports. Ainsi, à la suite de l'attentat de Lod, de nouvelles procédures de sécurité tendant à la fouille systématique de tous les passagers, des bagages à main et des bagages de soute sont mises en place sur tous les vols d'Air France et sur les escales pour les vols en direction de Tel-Aviv et sont rapidement étendues à tous les vols de la compagnie¹²⁷⁰. Cependant, ces évolutions techniques, tant au niveau français qu'international se déroulent dans un environnement du terrorisme en perpétuelle évolution et vers une politisation de plus en plus importante des débats, qui n'est pas mieux illustré que par la situation à partir de la fin de l'année 1972 à l'ONU

B) L'action de la France à l'ONU : ambiguïtés politiques et sanctuarisation ?

Le 5 septembre 1972, un commando de l'organisation terroriste palestinienne Septembre Noir prend en otage la délégation israélienne d'athlétisme aux Jeux Olympiques de Munich devant les télévisions du monde entier¹²⁷¹. L'issue tragique de l'événement, qui voit la mort de tous les otages après l'échec d'une mission de sauvetage par les services allemands, marque un tournant sans précédent tant dans l'histoire du terrorisme palestinien que dans la lutte contre le terrorisme.

L'attentat de Munich marque en effet une rupture considérable dans la mesure où il précipite le « terrorisme international » au rang d'une des premières préoccupations des États. Son inscription à l'agenda de l'ONU provoque un double phénomène de politisation et de

¹²⁷⁰ MAE NUOI 1246, Fiche d'information sur les contrôles exercés en France sur les lignes à destination du Moyen-Orient, non datée.

¹²⁷¹ Pour un compte rendu minutieux des événements, voir Aaron J. Klein, *Striking Back. The 1972 Munich Olympics Massacre and Israel's Deadly Response*, New York, Random House, 2005, pp. 24-90.

polarisation autour non seulement des questions afférentes à sa définition même et, ainsi, à sa répression, et il agit comme un point de référence incontournable aux efforts mis en place au sein de l'Europe communautaire dans ses propres efforts multilatéraux de lutte contre le terrorisme.

Au sein de l'organisation new-yorkaise, la création à la fin de l'année 1972, après le vote par l'Assemblée générale de la résolution 3034¹²⁷², d'un comité spécial sur le terrorisme international, qui tient ses premières discussions à l'été 1973, est l'occasion pour la France d'affiner sa vision du terrorisme et de la coopération qu'elle entend mener, dans un premier temps au sein de l'ONU, pour y faire face. Elle joue cependant une partition ambiguë. Appartenant résolument au camp occidental qui vise à une condamnation ferme du terrorisme, sa politique extérieure est notoirement pro-arabe, et elle a pu nouer, déjà, des contacts avec l'OLP de Yasser Arafat, données qui conditionnent la réponse politique formulée au sein de l'organisation internationale et de ses groupes de travail, au moins dans un premier temps. Les échecs successifs des entreprises onusiennes jusqu'à la fin des années 1970 s'établissent en parallèle d'un renforcement des liens de la France avec l'organisation palestinienne ainsi qu'un traitement apparaissant comme problématique – certains auteurs parlent d'une politique de « sanctuarisation » du territoire national – de sa composante terroriste, ce, alors même que la France n'est pas uniquement un terrain d'affrontement entre Palestiniens et Israéliens, mais a tendance à en devenir une victime collatérale.

1) La résolution 3034 de l'Assemblée générale des Nations unies

a. L'inscription du terrorisme international à l'ordre du jour

C'est suite à une initiative personnelle du nouveau secrétaire général de l'ONU, l'Autrichien Kurt Waldheim, que la question du terrorisme international est inscrite à l'ordre du jour de la XXVII^e Assemblée générale.

La question avait déjà été abordée quelques années auparavant, mentionnée d'une part au sein de la « déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies », et d'autre part de la « déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale ». Ces déclarations affirmaient que « chaque État a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou de terrorisme sur le territoire d'un autre État, d'y

¹²⁷² Cf. Annexe X.

aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes, lorsque les actes mentionnés [...] impliquent une menace ou l'emploi de la force ». Mais comme la formulation des déclarations et leur contenu en rendent compte, l'on reste dans la conception, héritée de l'entre-deux-guerres, d'un terrorisme comme instrument de l'insécurité internationale, que les États doivent s'abstenir d'encourager¹²⁷³.

Dénonçant le « fléau que constituent les actes de terrorisme », marquant son souci de « trouver des solutions aux problèmes qui sont à l'origine de tels actes », Waldheim fait le constat que « la tendance au terrorisme et à la violence qui sévit actuellement est si alarmant et à de graves conséquences qu'elle devait être examinée par l'Assemblée générale¹²⁷⁴ », proposition à laquelle souscrivent, sans réserve, les autorités françaises. L'intitulé prévu pour ce nouveau point de l'ordre du jour est le suivant : « mesures visant à empêcher le terrorisme et d'autres formes de violence qui mettent en danger ou sacrifient d'innocentes vies humaines et qui menacent les libertés fondamentales », intitulé programmatique marqué par la mise à équivalence non seulement des actes de terrorisme en eux-mêmes, tel celui de Munich, qui inspire directement l'action de Waldheim, mais aussi des actes de représailles, comme les actions menées par Israël au lendemain de l'attentat contre des camps de réfugiés palestiniens au Liban et en Syrie¹²⁷⁵. Mais si la France marque son soutien sans réserve, au moins dans un premier temps, à l'initiative de Waldheim, l'intitulé finalement agréé pour le point du jour de l'Assemblée générale consacré au terrorisme porte en lui-même la variété des opinions exprimées lors du débat général. Louis de Guiringaud, représentant de la France à l'ONU, évoque ainsi une « question du terrorisme [qui] a relégué toutes les autres au second plan [...] et qui a pris un « caractère émotionnel et de nombreuses délégations arabes et africaines ne peuvent plus l'aborder sans passion¹²⁷⁶ ». Pour lui, « jamais le divorce n'a été aussi total entre l'opinion publique arabe et en partie celle du tiers monde, et une opinion publique mondiale à dominante occidentale¹²⁷⁷ ». Lors d'un entretien avec de Guiringaud, l'ambassadeur d'Algérie, dont le pays est à la pointe du groupe afro-asiatique, dans une vision prophétique saisissant parfaitement les enjeux à l'œuvre, prévient que « personne ne pourra empêcher les délégations arabes ou africaines de transformer la discussion en débat politique, un débat dans

¹²⁷³ Comme le rappelle Jean-François Prévost, la « notion » de terrorisme avait été à l'étude du comité spécial sur l'agression, réuni au mois de mars 1971. Il indique par ailleurs que « dans leurs propositions de définition, certains États ont considéré que les actes de terrorisme pouvaient constituer des agressions indirectes ou directes ». L'on reste cela dit dans le même paradigme précédemment évoqué. Jean-François Prévost, « Les aspects nouveaux du terrorisme international », *Annuaire français de droit international*, 1973, vol. 19, n° 1, p. 583.

¹²⁷⁴ MAE CADN ONU 250, Télégramme de New York, 8 septembre 1972.

¹²⁷⁵ Justifiées par les autorités israéliennes comme étant « des mesures nécessaires pour se défendre et protéger sa population », voir MAE CADN ONU 256, Télégramme de New York, 8 septembre 1972.

¹²⁷⁶ MAE NUOI 1409, Télégramme de New York, 23 septembre 1972.

¹²⁷⁷ Henry Laurens, *La Question de Palestine. Tome 4 : le rameau d'olivier et le fusil du combattant*, Paris, Fayard, 2011, p. 361.

lequel le tiers monde apparaîtra dressé contre les pays développés, qui qualifient de terroristes tous ceux qui dérangent la tranquillité béate des bourgeoisies nanties » et que « dans l'état actuel des choses, aucune discussion constructive du problème du terrorisme ne peut avoir lieu dans l'enceinte des Nations unies¹²⁷⁸ ». Le nouveau point 99 de l'ordre du jour porte ainsi le titre :

Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines ou compromet les libertés fondamentales et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux.

La France avait décidé de marquer de son empreinte cet intitulé sur au moins deux points. Le premier concerne l'ajout de l'adjectif « international » au terme de terrorisme « en vue de ramener le débat à son véritable sujet », la question du terrorisme en tant que telle étant jugée dans un premier temps bien trop large aux autorités françaises pour être traitée à l'ONU¹²⁷⁹. Le second concerne l'étude des « causes » du terrorisme. D'emblée, lors d'une conférence de presse tenue le 21 septembre, le président de la République Georges Pompidou, interrogé au sujet de l'attentat de Munich, avait exprimé son horreur de la prise d'otages, mais aussi que

Le terrorisme, dans la mesure où il frappe partout, aveuglement, des innocents, nous le condamnons. Mais ne nous illusionnons pas, on ne supprimera pas le terrorisme palestinien si on n'a pas une solution quelconque du problème palestinien. On ne peut pas éliminer un phénomène de cet ordre si on ne peut pas résoudre la cause profonde du phénomène¹²⁸⁰.

Cette prise de position liminaire des autorités françaises, tant au plus haut niveau de l'État que relayée deux jours plus tard par le ministre des Affaires étrangères, Maurice Schumann, à l'Assemblée générale des Nations unies lors du débat général¹²⁸¹, est à la fois l'aboutissement logique de la prise de conscience de la situation du terrorisme palestinien, mais trouve aussi et surtout une explicitation dans la position adoptée par la France vis-à-vis de la « question palestinienne ».

Toutefois, le renvoi du débat vers la 6^e commission de l'Assemblée générale, chargée des questions relatives au droit international, sous le point n° 92 de l'ordre du jour, devait,

¹²⁷⁸ MAE NUOI 1409, Télégramme de New York, 23 septembre 1972 / « Terrorisme ».

¹²⁷⁹ MAE NUOI 1409, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales, 11 octobre 1972.

¹²⁸⁰ « Munich : on ne résoudra pas le terrorisme sans résoudre le problème palestinien », *Le Monde*, 23 septembre 1972.

¹²⁸¹ MAE NUOI 1409, Discours de Maurice Schuman, ministre des Affaires étrangères, prononcé le 26 septembre 1972 devant l'Assemblée générale des Nations unies.

pour les autorités françaises, permettre d'apaiser les débats, les faisant entrer dans le royaume de la neutralité supposée du droit. Il n'en est rien. L'aporie entraperçue par le représentant algérien s'est doublement matérialisée, tant à l'Assemblée générale qu'en commission du droit international comme le reflète le rapport final dressé par la délégation française :

Les longs débats que la 6^e commission a consacrés à l'étude de cette question n'ont pu réduire l'opposition des points de vue entre, d'une part, une majorité d'Occidentaux et de Latino-Américains qui auraient voulu que l'Assemblée prononce une condamnation ferme du terrorisme international et, d'autre part, les pays arabes, africains et un certain nombre d'Asiatiques, qui craignaient que cette condamnation ne se retourne contre les mouvements de libération.

Aucun autre dialogue n'a véritablement pu s'engager. À ceux qui voulaient une condamnation du terrorisme, s'opposaient en effet ceux qui soutenaient qu'il s'agissait là d'un phénomène dont la définition ne faisait pas l'objet d'un accord et qui souhaitaient y inclure le terrorisme des régimes « racistes et colonialistes » et celui de la guerre¹²⁸².

Ces débats confirment l'existence de profonds antagonismes sur la nature même du terrorisme, mettent à bas toute tentative apparente d'entente sur la question de la prévention autant que de la répression du terrorisme international. Ils sont bien le témoin que l'ONU a pu devenir, selon l'expression de Marie-Claude Smouts, le « carrefour de tous les antagonismes », au sein duquel « les phénomènes de *linkage* entre politique extérieure et préoccupations internes [se sont trouvées] multipliés, empêchant le plus souvent qu'une question soit traitée pour elle-même [...] limitant les possibilités de réalisations concrètes et rapides¹²⁸³ ».

Ainsi, aux tenants de la défense de la « résistance » et des mouvements de « libération nationale », s'opposent ceux qui considèrent le terrorisme comme un phénomène essentiellement criminel. Le texte de la résolution sur lequel s'accorde finalement la majorité de l'Assemblée, du fait de la majorité automatique que possèdent les États non-alignés dans tous les organes de l'ONU, est ainsi le reflet de ces contradictions internes qui signent d'emblée l'impossibilité d'une réelle coopération. Pour autant ce principe même est reconnu comme essentiel dans la lutte contre le terrorisme¹²⁸⁴ mais les dispositions de la résolution montrent l'absence d'accord sur la nature de ce qui doit être l'objet de cette coopération, en dehors de l'appellation de « terrorisme international » qui ne possède aucune substance

¹²⁸² MAE NUOI 1409, Compte rendu établi par la délégation française sur l'inscription du point 92 à l'ordre du jour, non daté.

¹²⁸³ Marie-Claude Smouts, *La France à l'ONU. Premiers rôles et seconds rangs*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1979, p. 131.

¹²⁸⁴ Résolution 3034, §2 « [L'Assemblée générale] *Reconnaissant* l'importance de la coopération internationale pour l'élaboration de mesures propres à empêcher effectivement ces actes de se produire et celle de l'étude des causes sous-jacentes de ces actes en vue de trouver des solutions justes et pacifiques aussi rapidement que possible ».

réelle. Si la résolution 3034 condamne le terrorisme, il ne s'agit que d'une apparence, dans la mesure où la raison d'être de l'inscription du débat au sein de l'organisation, les manifestations du terrorisme palestinien, donc, dans une plus large mesure, ceux des terrorismes dits de « libération nationale », s'en trouvent spécifiquement exclus. Bien plus, le point 4 de la résolution entérine la victoire de la vision défendue par les non-alignés en exprimant la condamnation de l'Assemblée générale envers « les actes de répression et de terrorisme auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers continuent de se livrer en privant des peuples de leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance et d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales ».

b. Une position française lente à se dessiner

Il faut attendre la fin du mois d'octobre, c'est-à-dire presque deux mois après le mémorandum de Waldheim appelant à l'inscription du terrorisme à l'ordre du jour de l'ONU, pour que le Quai d'Orsay adresse ses premières instructions à son représentant, instructions qui viennent cependant après le discours général prononcé par Maurice Schumann, ministre des Affaires étrangères à la tribune de l'Assemblée générale et une première prise de position publique de Louis de Guiringaud, immédiatement amendée par le Quai d'Orsay.

L'intervention du ministre des Affaires étrangères français à l'Assemblée générale intervient quelques jours après les déclarations de Pompidou à la presse sur la nécessité de prise en considération des causes du terrorisme et se situe sur une ligne similaire. Le terrorisme n'occupe que quelques lignes du discours général de Maurice Schumann, prononcé le 26 septembre, qui reviennent largement sur le soutien apporté par la France à l'initiative du Secrétaire général et sur la perception du fond du problème que possède alors la France :

Elle [la France] partage donc l'angoisse du Secrétaire général et souscrit d'emblée à son initiative qui lui semble deux fois exemplaire, d'abord parce que son but est de briser l'impitoyable enchaînement de la violence aveugle, ensuite parce que l'homme qui l'a prise entend s'attaquer, non seulement aux effets les plus tragiques, mais aux causes les plus profondes, comme le recommandait il y a quelques jours la voix française la plus autorisée, à propos du problème palestinien, problème « humain donc politique ». Je me réjouis d'autant plus que l'Assemblée ait décidé d'inscrire à son ordre du jour l'étude du problème du terrorisme international dans son ensemble et qu'elle ait confié cette tâche à sa commission juridique qui saura, je l'espère, se pencher sur cette question urgente et douloureuse avec toute l'attention, l'objectivité et la sérénité qu'elle requiert¹²⁸⁵.

¹²⁸⁵ MAE NUOI 1409, Discours de Maurice Schumann prononcé le 26 septembre 1972 devant l'Assemblée générale des Nations unies

Le discours de Schumann paraît être en réel décalage avec celui prononcé par Louis de Guiringaud lors de l'explication de son vote en faveur de l'inscription du terrorisme international à l'ordre du jour de l'Assemblée générale quelques jours plus tôt, le 21 septembre. Là où Schumann avait pu explicitement, à la suite de Pompidou, établir un lien entre la « question palestinienne » et le terrorisme, de Guiringaud avait insisté pour affirmer que « nous devons [...] examiner cette question en toute objectivité et en faisant abstraction de toute situation politique particulière¹²⁸⁶ ». Définissant le terrorisme international comme « les violences qui mettent délibérément en jeu la vie ou les intérêts de citoyens d'une autre nationalité que celle des acteurs principaux, ou bien celles qui sont perpétrées ou organisées hors des frontières de l'État d'origine de ces acteurs », de Guiringaud exclut, comme il l'avait lui-même précisé, les actes qui ressortent de logiques nationales et qui ne possèdent pas d'élément d'extranéité, ici centré autour de la nationalité des auteurs des actes de terrorisme.

Par ailleurs, au sein de ces violences, de Guiringaud avait distingué les actes de terrorisme des « agressions qui relèvent du pur banditisme et qui n'ont pas d'autre but que l'extorsion de fonds ou des pressions directes ou indirectes exercées sur les autorités d'un pays pour le seul profit [...] qui ne sont que des criminels de droit commun [...] aussi longtemps qu'elles n'affectent pas des ressortissants étrangers ou qu'elles ne troublent pas la paix et la sécurité des autres États ». D'après le représentant français, ce caractère d'extranéité peut revêtir une particulière importance en fonction des victimes des actes de terrorisme, lorsqu'il s'agit de « représentants diplomatiques ou de personnalités en voyage officiel ».

La dernière distinction est opérée entre les actes de banditisme pur et les « actions menées par des mouvements de résistance contre l'oppression ou l'occupation étrangère », qui ont cependant un caractère discutable « lorsqu'elles s'exercent hors du territoire occupé ou bien hors de celui de la puissance occupante ». Enfin, au sein de ces mouvements de résistance, de Guiringaud établit une dernière distinction :

Je remarquerai également que les mouvements auxquels certains d'entre nous ont participé, [...] se sont toujours abstenus de s'attaquer à des personnes qui n'étaient pas directement associées aux administrations occupantes ou bien aux forces de répression, et ils ont été encore plus soigneux d'épargner des étrangers innocents sans aucun lien avec ces administrations et ces forces.

L'extension que nous avons constatée récemment, d'une violence indiscriminée à des innocents, à des tiers sans aucune attache avec les occupants que l'on combat, *constitue à notre sens une perversion inadmissible d'une action qui peut, en soi, être justifiée*. Contre cette perversion, que les plus hautes autorités françaises ont condamnée de la façon la plus nette, la communauté internationale a le droit et le devoir d'agir, car, là, le terrorisme devient effectivement international¹²⁸⁷.

¹²⁸⁶ MAE NUOI 1409, Télégramme de New York, 21 septembre 1972 / « Prévention du terrorisme ».

¹²⁸⁷ *Ibid.*

En opérant une distinction entre les différentes formes de résistance, le représentant français présente une position pour le moins ambiguë. En effet, de Guiringaud, par la justification du terrorisme en contexte de résistance intérieure peut apparaître justifier les actes de terrorisme commis par les organisations palestiniennes contre Israël, puissance occupante, quand bien même il pourrait qualifier les actes du terrorisme palestinien, et certainement celui de Munich de « perversion inadmissible ». Mais la distinction qu'opère le représentant français possède un ressort personnel. Lui-même ancien résistant et reconnaissant que d'autres anciens résistants, que cela soit contre l'occupation nazie ou contre les régimes coloniaux, sont présents à l'Assemblée générale, de Guiringaud tente de dessiner une éthique de la résistance, qui en revient à approuver la violence à certaines conditions précises, en l'occurrence, face à l'État d'Israël.

Le caractère problématique du discours de Guiringaud apparaît directement évident à la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay. Dans une note datée du 26 septembre, soit quelques jours à peine après l'intervention du représentant français, la direction pointe le fait que « cette déclaration contient certaines prises de position sur des problèmes à propos desquels, à sa connaissance, des instructions n'ont pas encore été arrêtées¹²⁸⁸ ». La note revient notamment sur la définition proposée du terrorisme international, se demandant s'il fallait exclure de la coopération des États les actes de terrorisme « intérieur » à l'issue desquels leur auteur se serait réfugié dans un État tiers. D'autre part, la direction des affaires juridiques semble récuser la distinction faite à propos des mouvements de libération nationale indiquant qu'« il s'agit là d'une question extrêmement complexe, et dont la solution nécessite un examen des rapports du droit de la guerre et de celui du "terrorisme"¹²⁸⁹ ». Enfin, dans une position traditionnelle, les Affaires étrangères refusent d'opérer distinction entre les victimes du terrorisme, estimant que la vie d'un diplomate ne doit pas faire l'objet d'un traitement différent de celle d'un citoyen « normal¹²⁹⁰ ». L'objet même de cette note semble indiquer que de Guiringaud a agi sans instructions, et si son intervention avait bien pu reprendre, en la développant, la thématique de l'étude des causes du terrorisme comme préalable à sa prise en charge, le représentant français apparaît être allé bien plus loin que souhaité par le Quai d'Orsay.

¹²⁸⁸ MAE NUOI 1409, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour le secrétaire général, 26 septembre 1972 / « Au sujet des déclarations de M. de Guiringaud sur le terrorisme ».

¹²⁸⁹ *Ibid.*

¹²⁹⁰ Dans le cas des affaires de terrorisme, il s'agit d'une position défendue par la France depuis la fin des années 60, à partir du moment où les représentants diplomatiques sont l'objet d'enlèvements et de prises d'otages. Diverses tentatives, notamment à l'ONU, de se saisir du problème ont alors cours, mais la position de la France, marquée par une certaine constance, a toujours été de refuser la validité des travaux entrepris, estimant que la qualité des victimes ne permet pas d'établir une conception différentialiste de l'application du droit international. Si elle participe aux travaux de cette nature, elle s'abstient systématiquement d'y apporter son approbation.

Un jeu d'instructions précises est finalement transmis à la représentation française le dernier jour du mois d'octobre. La délégation est invitée à tenir compte, durant les débats, de la « situation particulière de la France ». Cette dernière est explicitée, dans les instructions, de deux manières : par le fait que la France aurait été « relativement épargnée par les entreprises terroristes » et du fait de la « présence de nombreux réfugiés politiques à l'égard desquels il serait inopportun qu'une convention internationale nous propose d'assumer plus d'engagements que nous n'en voulons prendre en matière d'extradition ou d'incrimination¹²⁹¹ ». C'est bien la prudence qui est recommandée : « ces considérations conduisent à prescrire à notre délégation de tenir un langage modéré et raisonnable, exempt de toute complaisance à l'égard du terrorisme comme de tout militantisme dans sa répression¹²⁹² ». La complaisance dont il est question semble être un rappel de la position prise quelques jours auparavant par de Guiringaud et qui apparaissait en partie légitimer le terrorisme palestinien.

Les représentants français doivent ainsi se concentrer sur la forme, bien plus que sur le fond. Ils ont instruction « de ne prendre aucune initiative marquante dont les extrémistes des deux bords pourraient [...] faire grief », ce qui se traduit dans les faits par la recherche d'un consensus le plus large possible, faute de quoi l'effectivité de la coopération serait remise en question, volonté de consensus qui semble se traduire par l'abandon de toute velléité de prise de position politique qui pourrait être contraire aux intérêts français :

Pour ce qui nous concerne, nous avons défini notre position dès l'ouverture du débat devant le bureau. Nous avons marqué l'originalité de notre attitude : condamnant le terrorisme, mais soucieux de ne pas en ignorer les causes. Nous nous sommes en particulier efforcés d'éviter la cassure entre les Occidentaux et une fraction importante des pays du Tiers Monde. [...] La France a ainsi contribué activement à limiter les incidences du débat et évité de se ranger dans l'un ou l'autre des deux camps que la discussion, à caractère souvent passionnel, a fait apparaître¹²⁹³.

Les autorités françaises entendent ainsi ne pas discréditer publiquement les mouvements de libération nationale – position défendue à l'extrême par de Guiringaud – tout

¹²⁹¹ MAE NUOI 1409, Télégramme de la direction des Nations unies et organisations internationales pour la représentation permanente de la France à l'ONU, 31 octobre 1972 (copies adressées à Londres, Bonn, Moscou, Le Caire, Beyrouth, Damas, Tel Aviv) / « Débats sur le terrorisme à l'ONU ». La mention des « réfugiés politiques » semble devoir faire référence aux Basques espagnols installés dans le sud-ouest de la France et qui possèdent ce statut administratif. Au moment des débats de l'ONU à l'automne 1972, l'Espagne essaie, comme nous le verrons, de convaincre les autorités françaises de coopérer dans la répression du terrorisme basque de l'ETA, ce à ces dernières elles apparaissent pour le moins réticentes. En l'occurrence, l'expression de la position de réserve sur la question du terrorisme à l'ONU apparaît être un moyen de ne pas paraître donner de gages au voisin ibérique plus qu'une peur des représailles des membres de l'organisation basque vis-à-vis d'une position défendue à l'ONU.

¹²⁹² *Ibid.*

¹²⁹³ MAE NUOI 1409, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales, 11 octobre 1972.

en reconnaissant la nécessité de leur répression lorsqu'ils se livrent à des actes de terrorisme. Elles ont parfaitement conscience qu'exclure le terrorisme dit de « libération nationale » du champ de la coopération « modifierait radicalement la portée de l'action envisagée », et que « ce serait, pour un effort directement rattaché aux événements de Munich, un résultat assez paradoxal, mais qui illustrerait bien les inconvénients qu'il y a à traiter de ces matières sous la pression de l'événement et dans une instance mondiale fortement politisée¹²⁹⁴ ». En somme, c'est bien l'absence de reconnaissance partagée de ce qui fonde la coopération qui en annihile l'existence possible. En négatif, c'est bien une retraite stratégique complète vis-à-vis des enjeux posés quelques semaines plus tôt par de Guiringaud. C'est enfin pour cette raison que la France s'abstient lors du vote de la résolution 3034, estimant que le projet de résolution des non-alignés, discuté en 6^e commission « comporte [...] une formulation relative à la légitimité de la lutte des mouvements de libération nationale et aux actes de terrorisme des régimes coloniaux que nous ne saurions évidemment accepter¹²⁹⁵ », tout en manifestant son souhait de participer au « comité spécial » sur le terrorisme créé par cette même résolution.

Quoi qu'il en soit, les intérêts politiques ne semblent que marginalement influencer l'attitude de fond des autorités françaises. Il semble en effet que ces dernières reconnaissent rapidement la nécessité d'étudier le terrorisme international de manière autonome, et non pas en vertu de ses manifestations les plus récentes. De même, elles avaient souhaité que le débat sur la piraterie aérienne reste dans les limites du droit, il s'agit à l'ONU de centrer l'étude sur le terrorisme international sans pour autant ouvrir une boîte de Pandore.

c. Une politique de sanctuarisation à l'ONU ? « Sanctuarisation » et « terrorisme international » en France en 1972

La prudence recommandée à la représentation française pourrait être considérée comme une manifestation paradigmatique de la doctrine de « sanctuarisation » du territoire qui aurait été engagée par les autorités françaises durant les années 70 et dont il nous faut à présent commencer à éprouver la logique.

Il existe à Paris, depuis 1970, un représentant de l'OLP, comme dans d'autres capitales européennes, qui se veut incarner l'aile politique de l'organisation. Une note de la direction d'Afrique du Nord et du Levant du Quai d'Orsay relate ainsi les approches qui avaient été faites par les Palestiniens, par l'intermédiaire de Lucien Bitterlin, secrétaire général d'une association de solidarité franco-arabe, aux fins d'ouvrir un « bureau

¹²⁹⁴ MAE NUOI 1409, Télégramme de New York, 31 octobre 1972 / « Débat sur le terrorisme à l'ONU ».

¹²⁹⁵ MAE NUOI 1409, Télégramme de la direction des Nations unies et organisations internationales pour la représentation permanente de la France à l'ONU, 30 novembre 1972 / « Terrorisme international ».

d'information », du fait que « la seule propagande palestinienne qui soit menée actuellement en France l'est par des maoïstes et des trotskystes qui ont accaparé les “comités palestiniens” [...] or ils ne représentent pas un pour cent de la résistance palestinienne. Les autorités françaises ont donc tendance à assimiler les Palestiniens aux agitateurs trotskystes et maoïstes ». Ainsi, la création d'un bureau « permettrait de rétablir les faits¹²⁹⁶ ». Malgré l'avis défavorable rendu par la direction géographique du Quai¹²⁹⁷, le gouvernement français avait reconnu à Mahmoud Hamchari, délégué de l'OLP, un statut « semi-officiel » en l'échange semble-t-il d'un « engagement du Fatah à ne mener en France aucune action militaire contre les intérêts israéliens¹²⁹⁸ », qui constituerait ainsi la première illustration d'une « sanctuarisation » du territoire français.

Par ailleurs, l'attitude française, au moment où la question du terrorisme arrive à l'ONU apparaît des plus brouillées, notamment concernant la connaissance des liens qu'entretiennent l'OLP et le Fatah de Yasser Arafat, avec Septembre noir, organisation terroriste créée au lendemain de l'expulsion des Palestiniens de Jordanie en septembre 1970. Septembre noir apparaît bien être l'émanation du Fatah d'Arafat et les autorités françaises semblent en avoir une connaissance au moins approximative. Dans un mémorandum remis au secrétaire général du Quai d'Orsay, Hervé Alphand, les autorités américaines avaient informé le gouvernement français du fait que « l'organisation Septembre Noir possède des liens clandestins avec le Fatah », ajoutant que « Yasser Arafat, qui est à la tête de l'Organisation de Libération la Palestine, dont le Fatah est la composante principale, a été cité après l'attentat de Munich comme affirmant l'unité de toutes les actions de fedayin, donnant ainsi crédit à d'autres indications des liens entre Septembre noir et le Fatah¹²⁹⁹ ». Alors qu'il est sommé de dénoncer l'action de toutes les organisations palestiniennes et d'intervenir auprès des gouvernements arabes qui hébergeraient ces organisations, voire les inciteraient à commettre leurs actions, la Hervé Alphand répond avec un certain réalisme né de considérations liées à la propre politique menée par la France au Moyen-Orient. Si le gouvernement français « condamne sans réserve les actes terroristes », Alphand précise au chargé d'affaires américain qu'il « était peu optimiste sur le résultat des démarches préconisées par l'aide mémoire auprès des pays arabes [...] [que] c'est à la racine qu'il fallait attaquer le mal [...]

¹²⁹⁶ MAE ANMO 112, Note de la direction d'Afrique du nord et Levant, 5 juin 1970 / « Représentation du Fatah en France ».

¹²⁹⁷ MAE ANMO 112, Note de la sous-direction du Levant, 21 décembre 1970 / « Requête de l'OLP ».

¹²⁹⁸ Samir Kassir et Farouk Mardam-Bey, *Itinéraires de Paris à Jérusalem. La France et le conflit israélo-arabe, Tome II, 1958-1991*, Paris, Editions de Minuit, 1993, p. 105.

¹²⁹⁹ MAE NUOI 1409, US memorandum on Fatah and Black September, 12 septembre 1972.

[et que] seul un règlement durable du problème palestinien mettrait un terme au terrorisme fedayin¹³⁰⁰ ».

En conséquence, ces éléments sembleraient accréditer l'hypothèse d'une sanctuarisation, qui se traduirait par une « cécité » volontaire à l'égard des liens entre l'OLP et le terrorisme, dans la mesure où, s'il est avéré qu'il y a bien un « contrat » au fondement de la présence de l'OLP à Paris, il semble se faire en connaissance de cause, jusqu'à un certain point, des liens qu'une partie d'entre elle, notamment le Fatah d'Arafat, paraît entretenir avec le terrorisme *via* l'action de Septembre noir. En manifestant le souhait de l'adoption d'une position médiane dans les débats à l'ONU, le Quai d'Orsay mettrait alors en œuvre cette « sanctuarisation » : toute attitude hostile à la cause palestinienne par l'élaboration d'un discours offensif contre le terrorisme international, identifié *ipso facto* avec le terrorisme palestinien est alors évitée. Ainsi, toute prise de position plus avancée contraindrait le gouvernement français à une fermeté qu'il ne souhaite pas exercer à l'égard des Palestiniens présents en France. Par ailleurs, il faudrait conserver l'« immunité » du territoire français. En somme, la position de la France à l'ONU accréditerait l'idée de Michel Wieviorka selon laquelle la politique de sanctuarisation s'opposerait à la coopération internationale contre le terrorisme.

En l'occurrence, cette sanctuarisation est-elle uniquement fonction des potentielles répercussions du terrorisme sur le territoire national ou bien est-elle plutôt la résultante d'intérêts diplomatiques spécifiques, ceux de la « politique arabe », et qui seraient jusqu'à un certain point conditionnés par le cadre au sein desquels ils seraient exprimés, c'est-à-dire l'ONU ? En effet, plutôt qu'une attitude à l'égard du terrorisme, celle d'une stratégie d'évitement de la menace, il faudrait considérer que s'il y a bien une sanctuarisation effective, qui se manifesterait par une neutralité dans le traitement des affaires de terrorisme palestinien, elle paraît fonction non pas d'une lecture spécifique du terrorisme comme une menace particulière, mais bien d'intérêts encore supérieurs, ceux d'une politique étrangère, qui, depuis 1967 se rapproche de plus en plus du monde arabe, tant au Maghreb, qu'au Machrek et au Proche-Orient, de l'Irak notamment, assortie d'une position médiane dans le conflit israélo-arabe, qui pouvait reconnaître toutefois la spécificité de la « cause palestinienne », en témoigne la décision de l'autorisation de l'ouverture d'un bureau officieux à Paris. Dans cette optique, la « sanctuarisation » ne serait qu'une conséquence de la « politique arabe » menée par la France, dans la mesure où l'essentiel des États avec lesquels se développe cette politique de soutien à la cause palestinienne, et, jusqu'à un certain point, les méthodes que certains de ses représentants emploient. La doctrine de sanctuarisation présuppose que ce sont

¹³⁰⁰ MAE NUOI 1246, Télégramme pour l'ambassade de France à Washington (communiqué à Londres, Bonn, La Haye, Moscou, Montréal et Ottawa), 13 septembre 1972 / « Terrorisme et piraterie aérienne ».

les conséquences du terrorisme qui guident l'action diplomatique et les attitudes de l'État, alors qu'en réalité, il semblerait qu'il faille inverser la proposition. La « neutralité active » du gouvernement français serait moins due à une peur panique du terrorisme qu'à la poursuite d'intérêts politiques, économiques et diplomatiques, ceux de la « politique arabe ». Les origines de cette dernière, d'ailleurs, sont bien antérieures à la prise de conscience du terrorisme comme une réalité prégnante de la société internationale. Les deux dimensions, politique extérieure et attitude envers le terrorisme international participent d'une alchimie complexe, qui n'épuise cependant pas la diversité des appréhensions du phénomène au sein de l'appareil d'État. En effet, la doctrine du sanctuaire trouve son application principale dans la tentative d'explicitation qu'elle offre des attitudes du politique vis-à-vis du terrorisme international, en lui offrant un sens qu'elles n'ont peut-être pas. Mais le terrorisme n'est pas qu'une réalité affrontée par le politique, il est aussi, et surtout, un enjeu pour l'ordre public, et donc, pour les services de police et de renseignement. C'est cette action décisive, dès le début des années 70, qui permet de montrer les premières limites du prisme interprétatif proposé par la définition de la doctrine de la « sanctuarisation ».

Il apparaît en effet que c'est précisément au cours de l'année 1972 que le terrorisme palestinien commence à devenir un sujet de préoccupation pour les services du renseignement intérieur à savoir la direction de la Surveillance du territoire¹³⁰¹. Une série de notes blanches datées du 14 décembre 1972 préparées pour un Conseil européen¹³⁰² peignent le tableau d'une internationalisation du conflit israélo-arabe sur le territoire français, remettant en cause le constat d'une relative immunité formulée par le Quai d'Orsay à la fin de l'année dans les instructions transmises à la représentation française et traduit une réelle dissonance dans l'appréhension de la réalité par les différents services de l'État de la question du terrorisme palestinien.

La première note, intitulée « affaires récentes de terrorisme palestinien en France », fait état, entre le début du mois de septembre et la fin octobre 1972, de huit affaires de terrorisme d'origine palestinienne qui n'ont cependant pas résulté en un attentat¹³⁰³. Une note blanche sur « les organisations palestiniennes en France » fait ainsi le point sur la situation l'OLP, sur la propagande palestinienne en France et les alliés d'El Fatah, le rôle du bureau de

¹³⁰¹ « Une carrière au service de la lutte antiterroriste. Entretien avec Jean-François Clair », in Sébastien Laurent (dir.), *Les Espions français parlent*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011 (réed. poche 2013), p. 498. (La pagination fait référence à l'édition de poche).

¹³⁰² AN 19940560 article 31. Ces notes de synthèse sont établies vraisemblablement à l'intention du ministre de l'Intérieur à l'occasion du Conseil européen de La Haye réuni à la fin du mois de décembre 1972 et convoqué expressément afin d'engager une vase concertation et coordination européennes en matière de lutte contre le terrorisme à la suite de l'attentat de Munich. Ce point sera plus spécifiquement étudié au début du chapitre suivant.

¹³⁰³ AN 19940560 article 31, Note blanche, 14 décembre 1972 / « Affaires récentes du terrorisme palestinien en France (1972) ».

la Ligue des États arabes dans le financement de l'organisation de Yasser Arafat et enfin sur les réseaux de soutien au Front Populaire de Libération de la Palestine « dont le principal danger [...] réside dans le fait qu'il a été utilisé en France pour recruter des éléments non palestiniens en faveur des commandos du FPLP¹³⁰⁴ ».

Mais les Palestiniens ne sont pas les seuls à faire l'objet d'un suivi attentif. La logique terroriste est accompagnée, sur le sol français, d'une logique « contre-terroriste ». Comme l'indique une note blanche au sujet des « mouvements sionistes en France » : « l'existence d'un terrorisme palestinien et ses répercussions internationales ont immédiatement engendré un réflexe d'auto-défense dans la communauté juive et l'on a pu entendre parler en Israël de contre-terrorisme. Effectivement, quelques attentats ou tentatives ont été perpétrés à Paris contre des Arabes ou établissements arabes, sans que l'on puisse toutefois les imputer formellement à des israélites malgré les fortes présomptions¹³⁰⁵ ». Par ailleurs, la France est aussi le théâtre des actes de représailles menés par les services israéliens contre les cadres de Septembre noir présents à Paris¹³⁰⁶. C'est ainsi que le 8 décembre 1972, le représentant officiel de l'OLP à Paris depuis 1970, Mahmoud Hamchari meurt assassiné dans les suites de l'explosion de son appartement parisien¹³⁰⁷.

Jusqu'à quel point ses autorités françaises sont-elles conscientes de cette situation de « débordement » du conflit du Moyen-Orient sur le territoire de la République et, dans quelle mesure, cette connaissance entre-t-elle dans le calcul décisionnaire qui doit être accompli pour la définition d'une position politique de fond ? Est-ce que la doctrine de « sanctuarisation » prend pour appui une logique d'appréhension du phénomène par le renseignement ou bien s'agit-il purement et simplement d'une logique politicienne, déployée au nom de la politique extérieure de la France et des intérêts français au Proche-Orient ? Quoi qu'il en soit, la formulation de la doctrine de la « sanctuarisation » tend à révéler une réelle dichotomie dans le traitement du terrorisme palestinien, un traitement politique et un traitement policier, qui apparaît en l'occurrence contradictoire et qui ne cessera de se creuser dans les années à venir, à mesure que la France se trouvera de plus en plus impliquée dans les affaires de terrorisme palestinien.

Au total, si la doctrine de sanctuarisation peut avoir quelque valeur opératoire c'est bien dans la caractérisation d'une compréhension de l'action de l'État dans la définition des objectifs politiques propres à l'exécutif, en l'occurrence, notamment, les intérêts de la politique étrangère, qui se heurtent aux logiques d'appréhension du phénomène par les services de police et de renseignement. Une telle doctrine apparaît en effet présupposer une

¹³⁰⁴ AN 19940560 article 31, Note blanche, 14 décembre 1972 / « Les organisations palestiniennes en France ».

¹³⁰⁵ AN 19940560 article 31, Note blanche, 14 décembre 1972 / « Les mouvements sionistes en France ».

¹³⁰⁶ AN 19940560 article 31, Note blanche, 14 décembre 1972 / « Les Israéliens en France ».

¹³⁰⁷ Aaron J. Klein, *op.cit.*, pp. 129-134.

unicité de l'action de l'État qui ne peut être que factice et qui ne tient pas compte de la compréhension parfois contradictoire que ses diverses composantes peuvent avoir du même phénomène considéré. Si les instructions à la délégation française à l'ONU incitent à la prudence vis-à-vis de représailles potentielles, cela n'équivaut pas à une politique de sanctuarisation, bien plus à une logique de protection de l'ordre public plutôt qu'à l'illustration de la conclusion d'un « contrat » passé avec certaines organisations terroristes, d'autant que l'attitude définie à l'automne 1972 est maintenue dans les années suivantes au sein de l'organisation.

2) La France et le comité spécial de l'ONU (1973-1979) : Apprentissages du terrorisme international et limites de la sanctuarisation

a. La France et la première définition juridique du « terrorisme international »

Le comité spécial, composé de 35 États, dont la France, créé par la résolution 3034 doit permettre, au printemps 1973, après l'envoi d'études préparées par les délégations au secrétariat général, de dégager un consensus sur la nature de l'action internationale contre le terrorisme. Las, les travaux engagés à partir du mois de mai ne sont que la répétition, amplifiée, des débats de l'automne 1972, et ne débouchent que sur un rapport de synthèse établi par le Secrétariat qui prend acte des divergences entre les délégations. La position de la France paraît être celle d'un pur attentisme, orientée par un ensemble de principes d'action formels, hormis la seule prise de position de fond quant à la nécessité d'étudier les causes du terrorisme. Plus particulièrement, les représentants français doivent s'efforcer de désamorcer le débat en le dépolitisant, c'est-à-dire en le faisant sortir du contexte immédiat des actes des organisations palestiniennes¹³⁰⁸.

Entre l'automne 1972 et l'été 1973, la situation du « terrorisme international » en France s'était un peu plus dégradée, avec en point d'orgue l'assassinat à Paris du chef du bureau de l'OLP à Paris, Mahmoud Hamchari¹³⁰⁹. Par ailleurs, la dichotomie induite par l'apparente politique de « sanctuarisation » ne cesse de s'élargir. Le ministère de l'Intérieur refuse ainsi au printemps 1973 de décerner au successeur de Mahmoud Hamchari, Mahmoud Saleh, activement surveillé, un visa de sortie à destination de Beyrouth, où se situe le siège de

¹³⁰⁸ MAE NUOI 1410, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour la direction des Nations unies et organisations internationales, 19 juin 1973 / « Transmission d'un projet d'instructions pour la réunion du comité spécial du 16 juillet au 10 août ».

¹³⁰⁹ Samir Kassir et Farouk Mardam-Bey, *op.cit.*, p. 106.

l'OLP, provoquant l'irritation du sous-directeur du Levant qui s'en ouvre au secrétaire général du Quai d'Orsay lui indiquant qu'« il ne paraît pas très convenable que le représentant de l'OLP soit traité de suspect ou en malfaiteur par le ministère de l'Intérieur, en correspondant officieux par le ministère des Affaires étrangères », allant jusqu'à préconiser une intervention du cabinet du ministre contre l'Intérieur¹³¹⁰. Si le Quai d'Orsay refuse de traiter en suspect le représentant de l'OLP, il souhaite activement que l'enquête judiciaire sur l'assassinat d'Hamchari aboutisse, en marquant « l'importance au point de vue de la politique de la France au Proche-Orient¹³¹¹ ».

Concernant plus précisément l'action à mener lors des sessions du comité spécial, les représentants français doivent encourager avant toute autre chose l'étude de la définition du « terrorisme international », préalable indispensable à l'étude non seulement de ses causes, mais aussi des moyens de le combattre, et surtout, étude qui constitue une tentative de rassembler les points de vue divergents sur une base commune. Cependant, les instructions sont assorties d'un élément nouveau. Une définition du terrorisme international a ainsi été élaborée par le ministère de la Justice, qui doit servir de base de travail lors des sessions du comité consacrées aux enjeux de définition.

Ce qui doit ainsi préoccuper l'ONU, c'est le problème d'un « terrorisme international dont l'origine et les buts sont politiques », et non les crimes de droit commun « pouvant répandre la terreur », à l'encontre desquels « la lutte est menée grâce aux législations internes et à une entraide répressive internationale classique ». Dans cette distinction est reprise la notion que le terrorisme peut revêtir le double aspect de criminalité de droit commun et de criminalité politique, le caractère politique de ce terrorisme justifiant une étude poussée au sein des Nations unies, étude globale, qui doit appréhender ses « effets tragiques », mais aussi ses « causes les plus profondes ». Pour ce faire, seule une définition faisant l'objet d'un consensus est acceptable. Celle préconisée par le ministère de la Justice est la suivante :

Acte de barbarie odieux perpétré sur le territoire d'un État tiers par un étranger à l'encontre d'une personne n'ayant pas la nationalité de l'auteur dans le but de faire pression dans un conflit qui n'est pas strictement d'ordre interne¹³¹².

¹³¹⁰ MAE direction d'Afrique du Nord et Moyen-Orient (ANMO) 112, Note de la sous-direction du Levant pour M. Puaux, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, 10 avril 1973.

¹³¹¹ MAE ANMO 112, Lettre du ministre des Affaires étrangères pour M. le garde des Sceaux, 18 avril 1973 / « Attentats contre les Arabes ».

¹³¹² MAE NUOI 1410, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour la direction des Nations unies et organisations internationales, 19 juin 1973 / « Transmission d'un projet d'instructions pour la réunion du comité spécial du 16 juillet au 10 août ». / Annexe IV – Définition du terrorisme international. Au même moment, un groupe de travail des Neuf États des Communautés européennes, mandaté par la Coopération politique tente d'établir, dans le cadre communautaire, l'ensemble des conditions propres à une coopération judiciaire contre le terrorisme.

La mise en avant de la notion de « barbarie odieuse » doit permettre de faire sortir le terrorisme international du champ de la politique, car il s'agit d'une notion « que tous les peuples condamnent, quelle que soit la noblesse de la cause au service de laquelle ils auraient pu être commis¹³¹³ ». Elle permet ainsi de ne pas exclure du champ des travaux de l'ONU « les luttes de libération ou les actes de résistance à l'agression dans les territoires occupés, quelle que soit la légitimité de ces luttes¹³¹⁴ ». Si la notion de barbarie odieuse n'est pas définie, elle est présente dans le droit français dans la loi sur l'extradition du 10 mars 1927, au sein de l'article 5. L'article 5-2 dispose ainsi qu'« en ce qui concerne les actes commis au cours d'une insurrection ou d'une guerre civile, par l'un ou l'autre des partis engagés dans la lutte et dans l'intérêt de sa cause, ils ne pourront donner lieu à l'extradition que s'ils constituent des actes de barbarie odieuse et de vandalisme défendus suivant les lois de la guerre, et seulement lorsque la guerre civile a pris fin ». La présentation de la notion doit ainsi servir un intérêt avant tout pratique pour les autorités françaises en permettant que le caractère politique des actes ne soit pas un obstacle à leur répression internationale. Le glissement d'une notion utilisée avant tout en référence au droit de la guerre n'est pour autant pas accompli vers le droit « civil ». En effet, la définition du terrorisme international circonscrit la commission de ces actes à ceux ayant eu lieu en situation de « conflit », sans que la nature dudit conflit soit précisée. Cependant, l'insertion de la notion de « pression dans un conflit » indique que les autorités françaises comprennent le terrorisme comme une technique, un instrument, et non comme une ontologie. Par ailleurs, cette définition du terrorisme est difficilement réconciliable avec le terrorisme tel qu'il avait été envisagé jusqu'à présent au sein de l'ONU, c'est-à-dire comme un facteur d'insécurité internationale, d'obstacle aux relations pacifiques entre États.

Les éléments d'extranéité offerts à l'appui du caractère international du terrorisme relèvent de trois considérations : la nationalité de l'auteur de l'acte et de sa victime, nécessairement différente ; la nécessaire commission du crime dans un État tiers ; la nécessité que le conflit en raison duquel l'acte est commis ne soit pas « strictement d'ordre interne ». Si une telle définition paraît bien qualifier d'acte de « terrorisme international » les crimes commis par les membres de Septembre noir à Munich en 1972 – des terroristes « arabes » prenant en otage des athlètes israéliens sur le territoire de la RFA et dans le contexte du conflit israélo-palestinien – elle offre une vision restreinte de ce à quoi pourrait s'intéresser

¹³¹³ MAE NUOI 1410, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour la direction des Nations unies et organisations internationales, 19 juin 1973 / « Transmission d'un projet d'instructions pour la réunion du comité spécial du 16 juillet au 10 août » / Annexe III – Vues du gouvernement français concernant la question du terrorisme international.

¹³¹⁴ MAE NUOI 1410, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour la direction des Nations unies et organisations internationales, 19 juin 1973 / « Transmission d'un projet d'instructions pour la réunion du comité spécial du 16 juillet au 10 août ».

l'ONU. La définition proposée vaut ainsi autant pour ce qu'elle inclut que pour ce qu'elle elle exclut. Elle permet de ne pas faire de distinction entre les actes criminels selon leurs motifs, incluant ceux qui pourraient être commis par des mouvements de « libération nationale », conformément à la position défendue par le Quai d'Orsay depuis l'automne 1972. Mais si elle tente de dépolitiser l'acte afin de rendre sa répression plus efficace, les restrictions offertes par l'accumulation des éléments d'extranéité présents dans la définition font que cette dernière semble avant tout s'appliquer en l'espèce aux actes de terrorisme qui ont fait de certains États européens, depuis la guerre des Six Jours, un théâtre d'opérations du conflit israélo-arabe.

En creux se dessinerait ainsi une distinction entre un « terrorisme international » devenu objet théorique de répression à part entière, et objet de la définition élaborée par le ministère de la Justice, et un terrorisme « internationalisé », qui n'entrerait pas dans les attributions de l'ONU et qui ressortirait d'un autre cadre de coopération¹³¹⁵. La définition française vise ainsi à donner des gages de son action internationale et de sa non-indifférence au terrorisme commis par les organisations palestiniennes, sans toutefois paraître s'y attaquer frontalement, tout en réifiant par une définition se voulant juridique une catégorie nouvelle de la répression internationale : le « terrorisme international ». En l'état, ce terrorisme est *un* terrorisme et n'est donc pas *le* terrorisme. Il est celui que la France juge comme devant faire l'objet de l'action de l'ONU.

b. Les échecs des comités spéciaux de l'ONU et les limites de la doctrine du sanctuaire

L'échec du comité spécial tenu à l'été 1973 signe la fin de toute action réelle de la France à l'ONU sur ce sujet. Les instructions à la délégation française pour la XXVIII^e session de l'Assemblée générale, qui se tient à l'automne 1973, prescrivent de maintenir la position qui a été celle élaborée avant l'ouverture du comité spécial. Partant du constat de l'impossibilité de parvenir à « l'élaboration de mesures efficaces », mais aussi du déplacement du débat vers des questions qui l'éloignent de son objet premier – notamment celle du « terrorisme d'État », notion présente dans le texte de la résolution 3034 — il est recommandé aux représentants français de faire en sorte que la question du terrorisme international ne soit plus maintenue à l'ordre du jour. Cependant, les représentants français doivent s'abstenir de toute prise de position qui permettrait d'imputer à la France l'échec

¹³¹⁵ Par exemple, le cas de Basques espagnols réfugiés disposant du statut de réfugié politique en France et allant commettre un attentat en Espagne, puis revenant en France après leur forfait se trouverait de facto exclu de la définition, malgré une internationalisation manifeste du conflit basque du fait de l'implication de la France en tant que « sanctuaire » pour une partie de l'organisation séparatiste.

onusien¹³¹⁶, d'autant que le pays est toujours un lieu de développement du terrorisme palestinien, comme a pu le montrer la prise d'otages à l'ambassade d'Arabie Saoudite le 5 septembre 1973. Lors de la XXVIII^e session, au sein de la 6^e Commission, l'étude du « terrorisme international » est remplacée par l'étude des « aspects sectoriels du problème » – notamment l'élaboration d'une future convention sur la prise d'otages et sur les actes commis contre les représentants diplomatiques¹³¹⁷.

Si le point de l'ordre du jour sur le « terrorisme international » est inscrit à l'agenda de l'Assemblée générale tous les ans à partir de la XXVII^e session, il faut attendre 1976 pour que le comité spécial soit de nouveau convoqué et que les mêmes divergences refassent surface¹³¹⁸. La France y défend alors des positions de principe similaires à celles déjà adoptées en 1973¹³¹⁹. Comme en 1972, « la délégation ne manquera pas de tenir compte des particularités de la situation de la France qui conduiront à lui prescrire de tenir un langage

¹³¹⁶ MAE CADN ONU 367, Instructions pour la délégation française à la XXVIII^e session de l'Assemblée générale des Nations unies. Point 94 : « Terrorisme international ».

¹³¹⁷ MAE CADN ONU 368, Rapport de la délégation française à la XVIII^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, Point 94 (6^e commission / terrorisme international).

¹³¹⁸ MAE ANMO 114, Télégramme à l'arrivée de New York, 24 mars 1977 / « Comité sur le terrorisme ». L'avant projet de rapport final de ce comité relate ainsi que :

Le débat a révélé que les membres du comité spécial se faisaient l'écho de la préoccupation profonde de la communauté internationale devant le développement alarmant du terrorisme international. Il y a eu accord général sur la nécessité de condamner et de réprimer le terrorisme international. Mais une divergence de vues s'est manifestée sur les actes qui devraient être inclus dans l'expression « terrorisme international ». Pour un certain nombre de délégations tous les actes de terrorisme, quels que soient leurs motifs, devaient être condamnés, tandis que d'autres n'étaient disposés à condamner les activités terroristes que si elles n'avaient pas de motifs politiques. Un certain nombre de membres du comité spécial ont réaffirmé, de diverses façons, le droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes, ainsi qu'à d'autres formes de domination étrangère, et ont affirmé la légitimité de leur lutte, en particulier de la lutte des mouvements de libération nationale, conformément aux buts et aux principes de la Charte, quelques membres ont souligné à cet égard qu'il ne pouvait y avoir d'exception à la condamnation des activités de terrorisme international (et ils se sont référés au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des individus énoncé dans la déclaration universelle des droits de l'homme). D'autres membres ont souligné que les méthodes de terrorisme employés par certains gouvernements ou certains États tombent sous le coup de la condamnation du terrorisme international (selon un point de vue largement exprimé, il s'agissait là d'une question qui depuis longtemps entrait dans les préoccupations des organismes et était traitée dans les textes qui ont été adoptés par les Nations unies pour protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales). Certaines délégations, tout en reconnaissant que les causes du terrorisme étaient déjà à l'étude et pouvaient être étudiées plus avant avec profit, ont souligné que si l'on voulait que l'organisation progresse, dans un avenir plus immédiat, dans la voie de la lutte contre le terrorisme international, il était nécessaire de se concentrer sur certaines catégories d'actes qui menaçaient la vie ou la sécurité d'individus innocents et d'élaborer des mesures pratiques et efficaces sur le plan international et des mesures nationales concertées pour s'attaquer à ces catégories d'actes. D'autres membres, rappelant le mandat confié au comité ont exprimé l'opinion que seule une définition précise des actes à condamner et l'étude approfondie des causes générales du terrorisme peuvent lever les équivoques qui ont paralysé jusqu'ici toute action efficace de la communauté internationale. Ces délégations ont ajouté que des mesures partielles, prises sans tenir compte de ces préalables, ne feraient que renforcer les divergences et empêcher tout progrès. D'autres délégations ont également souligné qu'il importait que les États deviennent partie aux conventions qui avaient déjà été élaborées pour la protection des individus, de quelque source qu'ils soient menacés. Les membres du comité ont estimé que l'Assemblée générale devrait poursuivre ses efforts en vue de combattre le terrorisme international. Ils ont également souligné la nécessité d'une coopération internationale pour faire face à ce problème en mettant en œuvre les moyens pratiques de lutte contre le terrorisme international et en étudiant ses causes ».

¹³¹⁹ MAE ANMO 114, Télégramme pour New York, 24 mars 1977. Il est rappelé à la délégation française que « notre approche spécifique de la question, qui propose de limiter la solidarité internationale à des actes particulièrement odieux, prend en compte par le fait même la complexité du phénomène terroriste et ses causes. Aucune exemption ne pourrait être admise pour de tels actes, quelle que soit la noblesse de la cause défendue ».

modéré et raisonnable exempt de toute complaisance à l'égard du terrorisme comme de tout militantisme dans sa répression¹³²⁰ ». Le Quai d'Orsay estime cependant que « toute nouvelle réunion du comité sur le terrorisme, entraînant la répétition de la thèse de la légitimité de la lutte par tous les moyens est en soi néfaste ». La délégation a par conséquent pour instructions de ne pas participer aux débats, d'inciter ses partenaires occidentaux à en faire de même et de s'abstenir en cas de vote sur une nouvelle résolution¹³²¹. Cela ne signifie pas pour autant un désintérêt de la part des autorités françaises pour la question du terrorisme international. En effet, elles commencent à y être particulièrement sensibilisées durant ces années, tant parce qu'elles en deviennent la victime, que parce qu'il commence à faire l'objet d'une coopération des services, qu'en spectatrice de plus en plus avertie, quelle que soit l'attitude politique par ailleurs adoptée, qu'elle relève d'une sanctuarisation ou non. Comme l'a rappelé Louis Caprioli, ancien sous-directeur de l'antiterrorisme à la DST lors d'une table ronde en 2004 :

Si le Fatah d'Arafat n'a pas mené d'actions de représailles sur notre territoire, par contre l'appareil opérationnel du FPLP et de ses héritiers (Carlos, Armée rouge Japonaise, FPLP/Commandement Spécial, etc.) frapperont la France. En décembre 1973, la DST procédera ainsi sur la base de renseignements et d'enquêtes au démantèlement en région parisienne d'un réseau turco-palestinien du FPLP de Georges Habbache et la menace du terrorisme international se manifesterait au cours de l'été 1974 par une prise d'otages qui a lieu à l'ambassade de France à La Haye suite à l'arrestation en France d'un membre de l'armée rouge japonaise liée au FPLP [...]. En 1975, des attaques seront perpétrées contre des vols d'El Al à Orly¹³²² [...] Le groupe Abou Nidal procédera aussi en France, à la fin des années 70, à des assassinats de représentants de Yasser Arafat¹³²³

Pour Louis Caprioli, qui fait une lecture policière des événements, la notion même de sanctuaire français n'a pas de sens, car « si, dans les années 70, il est vrai que la France n'est pas frappée directement en tant que pays cible, mais plutôt parce que se trouvent sur son territoire des objectifs des Israéliens comme des Palestiniens, cela ne fait pas de notre pays un sanctuaire où les terroristes seraient plus en sécurité que d'autres pays¹³²⁴ ». La notion perd en effet son sens à l'aune de l'examen du travail effectué par les services durant les années 70 qui sont, contrairement à l'idée corollaire de celle du sanctuaire, la période durant laquelle la

¹³²⁰ MAE CADN ONU 516, Instructions pour la délégation française pour le comité spécial du terrorisme international des 14-25 mars 1977.

¹³²¹ MAE ANMO 114, Télégramme pour New York et pour les ambassades de France dans les pays de la Communauté européenne, 5 décembre 1977 / « 6^e commission / terrorisme international ».

¹³²² Deux attaques orchestrées par Carlos au début du mois de janvier.

¹³²³ « La France et le terrorisme international. Les racines historiques et organisationnelles du savoir policier. Table ronde avec Louis Caprioli et Jean-Pierre Pochon », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°55, 2004, pp. 148-149.

¹³²⁴ *Ibid.* pp. 152-153.

France « rencontre » véritablement le terrorisme international, et non les années 80, à partir du moment où les attentats frappent directement la France¹³²⁵.

Alors que la France accentue sa politique de reconnaissance à l'égard de la cause palestinienne en autorisant les émissaires de l'OLP présents en France à ouvrir au printemps 1975 un « bureau d'information et de liaison » officiel¹³²⁶, la continuation du terrorisme par certaines organisations palestiniennes ne laisse pas de mettre les autorités françaises dans un certain embarras. En effet, l'intention proclamée de l'ouverture d'une représentation officielle qui prendrait la forme finalement adoptée répondait non seulement à la reconnaissance du statut d'interlocuteur incontournable de l'OLP par les pays du Moyen-Orient dans le règlement de la question israélo-arabe, tout en poursuivant la ligne adoptée depuis le début des années 70, mais part du constat qu'« en les [les Palestiniens] ignorant, en se refusant à les considérer comme parties à un règlement, on les incite à adopter des positions extrémistes : à la limite le terrorisme finit par apparaître à de nombreux Palestiniens comme le seul moyen de faire connaître leurs objectifs puisqu'ils ne sont pas admis à la table des négociations¹³²⁷ ». Par cette reconnaissance, Paris semble vouloir rendre l'OLP caution des actes de terrorisme accomplis au nom de la cause palestinienne. Cependant, le détournement du vol Air France 139 vers Entebbe en Ouganda en juin 1976 par des membres du FPLP, qui se solde par une opération commando menée par les forces spéciales israéliennes, trouble la relation de la France et de l'OLP. L'ambassadeur de France au Caire, où réside alors Yasser Arafat somme ce dernier de « désavouer publiquement l'opération conduite par les terroristes¹³²⁸ ». L'embarras est encore plus grand l'année suivante durant l'affaire « Abou Daoud », qui met une fois de plus en exergue la difficile gestion conjointe, politique et policière, des affaires du terrorisme international.

L'affaire commence avec l'assassinat le 3 janvier 1977 du représentant de l'OLP à Paris, Mahmoud Ould Saleh, propriétaire d'une librairie arabe à Paris. L'organisation palestinienne décide alors d'envoyer une délégation aux obsèques de Saleh devant se tenir à la mi-janvier à Paris, et des visas sont sollicités auprès du consulat de France à Beyrouth, siège

¹³²⁵ C'est la thèse notamment défendue par Jérémy Shapiro et Bénédicte Suzan dans leur article « The French Experience of Counter-Terrorism », *Survival*, 2003, vol. 45, n°1, pp. 67-98. Ils sont en cela suivis par Floran Vadillo dans sa thèse sur l'Elysée et la construction de la politique antiterroriste lorsqu'il affirme que « la stratégie de sanctuarisation, systématiquement orchestrée par la France jusqu'en 1982 et même au delà de cette date, contribue à repousser l'inscription du terrorisme à l'agenda gouvernemental puisqu'il s'agit de négocier les conditions de sa non-réalisation. (cf. Floran Vadillo, *L'« Elysée » et l'exercice du pouvoir sous la Cinquième République. Le cas de la politique de lutte antiterroriste (1974-1997)*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction du professeur Pierre Sadran, Sciences Po Bordeaux, 2012, p. 110).

¹³²⁶ MAE ANMO 112, Note de la sous-direction du Levant, 30 octobre 1975 / « Ouverture d'un bureau d'information et de liaison de l'OLP ». Voir aussi Irène Errera-Hoehstetter, « La politique extérieure au Moyen-Orient », in Samy Cohen et Marie-Claude Smouts (dir.), *La Politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985, pp. 351-364.

¹³²⁷ *Ibid.*

¹³²⁸ MAE ANMO 113, Télégramme du Caire, 30 juin 1976 / « Conversation avec M. Arafat ».

de l'organisation. Les noms des membres de la délégation sont vérifiés par les autorités consulaires, en liaison avec les services de l'Intérieur français, mais ne semblent alors soulever aucune difficulté. Ce n'est qu'une fois la délégation arrivée à Paris que les vérifications poursuivies par la DST – notamment dans le cadre de l'enquête sur l'assassinat de Saleh¹³²⁹ — font apparaître qu'un des membres de cette délégation, Youssif Hanna Raji, aurait utilisé un nom d'emprunt. Après consultation des services ouest-allemands et israéliens, la DST acquiert la certitude que Raji, muni d'un passeport irakien, est en réalité Abou Daoud, tenu pour être le principal organisateur du massacre de Munich. C'est sa libération, alors qu'il était emprisonné en Jordanie, que les membres du commando qui avaient pris en otage le personnel de l'ambassade d'Arabie Saoudite à Paris en septembre 1973 avaient réclamée. Après la découverte de l'identité réelle d'Abou Daoud, les autorités françaises sont saisies le 7 janvier par les autorités allemandes d'une demande d'arrestation provisoire en vue de son extradition. Le 11 janvier, Abou Daoud est libéré après une audience expresse¹³³⁰ auprès de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris (selon la procédure dictée par la loi française du 10 mars 1927) qui statue sur l'invalidité de la demande allemande du fait qu'elle n'ait pas été confirmée par la voie diplomatique¹³³¹ (comme le prévoient la loi du 10 mars 1927 et la convention d'extradition franco-allemande de mars 1951), et quitte le territoire français pour Alger le jour même. La rapidité de la décision de la cour française et l'absence de poursuites, qui tient à l'absence de compétence des tribunaux français pour connaître des faits reprochés à Abou Daoud, et, en définitive, sa sortie du territoire français est ainsi perçue comme l'illustration paradigmatique de la doctrine du « sanctuaire », quand bien même l'affaire se déroule à un moment où la DST apparaît de plus en plus impliquée sur le territoire national dans la lutte contre le terrorisme international et que cette implication se traduit par un effort de coopération internationale avec les services étrangers sur cette question¹³³².

Les conséquences potentielles de cette affaire – dont l'embarras international n'est qu'une composante — sont toutefois immédiatement saisies par les autorités diplomatiques françaises. Le directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères, Maurice Ulrich, envoie ainsi le 8 janvier, le lendemain de l'arrestation d'Abou Daoud, un télégramme à Beyrouth invitant le représentant diplomatique français à faire une ferme représentation auprès de

¹³²⁹ Interview du Premier ministre Raymond Barre le 13 janvier 1977.

¹³³⁰ R. Greenfield, dans sa « note » sur l'affaire est à notre connaissance le seul auteur ayant pris le soin de revenir sur le détail de la procédure judiciaire à l'œuvre, la jugeant légale malgré le fait qu'elle irait à l'encontre de la pratique habituelle qui laissait généralement un délai d'une vingtaine de jours pour que la confirmation diplomatique de la demande d'extradition parvienne à la chancellerie et que ne soient saisies les chambres d'accusation. Voir R. Greenfield, « The Abu Daud Affair », *Journal of International Law and Economics*, 1977, vol. 11, n°3, pp. 539-581.

¹³³¹ V.D., « Cour d'appel de Paris, arrêts du 11 janvier 1977 », *Annuaire français de droit international*, 1977, vol. 22, pp. 936-937.

¹³³² Cf. *infra* chapitre 10.

Yasser Arafat « pour élever une protestation et attirer l'attention sur les incidences regrettables de cette affaire », ajoutant qu'il n'était pas « normal que le chef de l'OLP recommande à notre attention un terroriste dont la venue en France ne pouvait manquer de poser des problèmes et nous amener à prendre une décision conforme à nos engagements internationaux¹³³³ ».

La rencontre de plus en plus pressante des autorités françaises avec différentes affaires du terrorisme international ne se traduit cependant pas en termes politiques à l'ONU par un changement d'attitude plus offensif. Une dernière tentative de convocation du comité spécial a lieu en 1979. Les instructions adressées à la délégation française sont presque identiques à celles des précédents comités spéciaux¹³³⁴. Cependant, cette dernière réunion est là aussi un échec patent du fait de l'absence de participation réelle au débat des pays arabes et africains¹³³⁵.

Malgré tout, le constat opéré par la représentation française ne fait que confirmer une tendance qui s'était affirmée depuis l'été 1973 : « il est évident cependant que les positions de fond n'ont pas changé : accent mis sur le terrorisme d'État ou amalgame entre le terrorisme d'État et le terrorisme individuel, affirmation que le terrorisme trouve ses causes dans l'impérialisme, le colonialisme, le racisme, etc... affirmation de principe de la légitimité de la lutte des mouvements de libération nationale [...] ¹³³⁶ ». En définitive, l'irruption du « terrorisme international » à l'ONU en septembre 1972 et l'échec d'une entente sur sa définition à l'été 1973 paraissent illustrer avec force ce que Marie-Claude Smouts avait pu identifier comme les problèmes afférents au « type de diplomatie quasi parlementaire qui prévaut dans les organes multilatéraux » :

S'il y a des compromis, c'est à très court terme, sur un moyen de procédure, sur un texte, sur des mots plus que sur des idées. En guise de « négociations » une majorité exerce sa pression en faisant adopter résolution sur résolution sans avoir toujours les moyens de faire appliquer la politique préconisée et sans qu'un échange de concessions réciproques de portée concrète soit intervenu sur le fond¹³³⁷.

C'est bien par les aspects sectoriels que l'ONU tente de s'attaquer véritablement au terrorisme international, à travers, notamment, l'action d'un comité spécial sur la prise d'otage à partir de 1976 qui reprend à sa charge les travaux sur l'élaboration d'une convention internationale. Bien plus, le cadre de l'organisation apparaît caduque, en regard des nouveaux

¹³³³ MAE ANMO 163, Télégramme de Maurice Ulrich pour Beyrouth, 8 janvier 1977.

¹³³⁴ MAE CADN ONU 516, Instructions pour la délégation française pour le comité spécial du terrorisme (19 mars – 6 avril 1979), 22 mars 1979.

¹³³⁵ MAE CADN ONU 516, Télégramme de New York, 23 mars 1979.

¹³³⁶ MAE ANMO 114, Télégramme de New York, 23 mars 1979 / « Comité spécial sur le terrorisme international ».

¹³³⁷ Marie-Claude Smouts, *op.cit.*, p.138.

cadres de la coopération au sein desquels la France entend développer son action et son influence.

Jusqu'à un certain point, l'action des autorités françaises au sein de l'OACI et dans une moindre mesure à l'ONU, entre 1969 et 1973 participe de la définition et à la fixation des enjeux juridiques propres à la lutte contre le terrorisme et aux principes qu'elles entendaient faire valoir. La rencontre avec le terrorisme international sous l'angle technique, celui de la codification du droit international a permis l'émergence d'un début de définition des conditions dans lesquelles les autorités françaises entendaient réaliser une entente répressive internationale, quand bien même serait-elle réduite à la répression de la piraterie aérienne. Mais le premier comité spécial à l'ONU au printemps 1973 a aussi poussé les autorités françaises à la première formalisation d'une définition juridique du terrorisme, elle aussi révélatrice d'une ligne française spécifique en la matière, mais qui n'a pu se traduire dans les faits.

Par ailleurs, alors que la France entendait, lors de la prise en charge par l'OACI du règlement juridique des manifestations du terrorisme international assimilé au terrorisme palestinien, séparer la politique des efforts de coopération, comme une nécessaire garantie de son efficacité, les événements de Munich viennent troubler cet équilibre précaire. L'irruption du terrorisme à l'ONU politise alors à grande échelle ce qui n'était considéré par la France que comme une variable au sein du conflit israélo-palestinien et force sa reconnaissance comme une donnée entrant en jeu dans la définition de l'action de l'État. Les prises de position successives et hésitantes à l'ONU tout au long de l'automne 1972 traduisent un ajustement vis-à-vis d'un problème dont les autorités françaises commencent à prendre conscience. Plutôt qu'une « sanctuarisation », il y aurait coexistence de deux dimensions de l'action de l'État, la première tentant de préserver les acquis de la politique extérieure au Moyen-Orient, la seconde, celle des services, agissant dans l'ombre pour réprimer les menées du terrorisme international sur le territoire national. En même temps que l'ONU s'illustre, du fait de son fonctionnement et de sa composition, comme un cadre inadapté à traiter du terrorisme international, le terrorisme palestinien s'impose aux autorités françaises comme une réalité de plus en plus présente, que la dichotomie d'appréhension induite par la « sanctuarisation » (devenait elle de plus en plus pressante).

Cependant, au moment même où la France découvre le terrorisme international par le biais de son action au sein de l'OACI et de l'ONU, d'autres cadres émergent, qui apparaissent aux autorités françaises plus adaptés au développement d'une coopération internationale contre le terrorisme.

Section 4 – La France et le creuset européen de la coopération contre le terrorisme

Au cours des années 1970, et à la faveur du développement, particulièrement en Europe¹³³⁸, d'une menace terroriste relevant de la troisième « vague » identifiée par David Rapoport, celle d'un terrorisme internationalisé comprenant outre le terrorisme palestinien, les terrorismes d'extrême gauche indigènes à l'Italie, les Brigades rouges, à l'Allemagne, le groupe Baader Meinhof, la Fraction de l'Armée rouge, ou à la France, comme Action directe, l'Europe, dans ses diverses incarnations, devient, pour la France le cadre de référence de la coopération internationale contre le terrorisme. Encore faudrait-il parler de multiplicité des cadres de la coopération qui émergent alors à cette époque.

Au niveau multilatéral, si les premiers efforts tendant à organiser la coopération naissent au sein de la Communauté européenne au lendemain de l'attentat de Munich de septembre 1972, il faut attendre plus de trois ans pour que des résultats tangibles apparaissent, alors qu'un embryon de coopération des services, par l'intermédiaire du club de Berne, commençait à s'affirmer et avant que ne naisse la coopération TREVI des ministres de l'Intérieur des États membres de la Communauté européenne ainsi que le club de Vienne.

Par ailleurs, le cadre naturel de la coopération, celui qui avait pu, déjà, s'affirmer dès la fin du XIX^e siècle, le cadre bilatéral renaît des échecs de la guerre d'Algérie, favorisant, pour les autorités françaises, l'émergence d'un « creuset européen » de la coopération internationale, qui ne recoupe cependant qu'en partie l'appartenance aux espaces multilatéraux de cette même coopération. Si certaines relations antiterroristes engagées par la France adoptent progressivement un haut degré de fonctionnalité et de sophistication, le principal enjeu bilatéral de la lutte antiterroriste demeure la difficile coopération avec les autorités espagnoles dans le règlement du terrorisme basque de l'ETA.

La décennie 1970 voit donc, pour la France, un double phénomène, concomitant, de « bilatéralisation » et de « multilatéralisation » des enjeux de la coopération contre le terrorisme sur le terrain de la sécurité intérieure, relevant de l'action des services de police et de renseignement, et sur le terrain judiciaire, reposant presque exclusivement sur la sensible question de l'extradition. La surimpression des cadres de la coopération internationale auxquels participent les autorités françaises, traduisant l'appartenance à une multiplicité

¹³³⁸ Sur les facteurs de l'émergence et de la persistance du terrorisme en Europe à partir de la fin des années 1960, voir Peter Chalk, *West European Terrorism and Counter-Terrorism. The Evolving Dynamic*, New York, St Martin's Press, 1996, pp. 45-63.

d'Europe, tend ainsi à donner l'image d'une appropriation progressive, par l'État, des réalités du terrorisme et des réalités de la coopération qui tranchent avec le constat d'une impossibilité de cette même coopération au niveau mondial au même moment, aux Nations unies et font de la décennie une période charnière dans la constitution des politiques de la coopération antiterroriste, tant pour les pouvoirs publics que pour les services eux-mêmes.

Chapitre 9 – La France et les Europe de la coopération antiterroriste

Prélude — Naissance et échec d'une coopération européenne (1972-1973)

Au lendemain de l'attentat de Munich, les ministres des Affaires étrangères de la Communauté européenne, réunis à Frascati en Italie, publient un communiqué conjoint qui évoque non seulement la discussion ayant eu lieu entre les États membres au sujet des « graves problèmes que posent les actes de représailles qui font tant de victimes innocentes en différentes parties du monde », mais aussi le fait que, « pour ce qui concerne les problèmes de la sécurité intérieure de leurs pays, les ministres ont décidé de charger le Comité politique d'élaborer des propositions pour une concertation entre les services responsables de leurs pays¹³³⁹ ». Dans l'esprit du ministre des Affaires étrangères de la RFA, à l'initiative de cette dernière proposition et pour qui l'Europe servirait désormais de cible au terrorisme international¹³⁴⁰, il s'agirait d'étudier les moyens visant à « renforcer les échanges d'informations à l'aide de techniques modernes », « coordonner les mesures de police pour empêcher les attentats et poursuivre leurs auteurs » et enfin « harmoniser les dispositions prises en matière de droit des étrangers par la Communauté¹³⁴¹ ». L'aspect avant tout opérationnel favorisé par la RFA se retrouve dans le document de travail qu'elle prépare pour la réunion du Comité politique à La Haye des 21 et 22 septembre 1972 et qui vise à fixer les orientations concernant « les possibilités de coopération accrue en matière de sécurité intérieure, notamment à l'égard d'actions terroristes ». Une conférence entre les ministres européens chargés de la sécurité intérieure devrait être réunie à brève échéance aux fins « d'échange d'informations sur la situation du terrorisme au sein de chaque État, sur les possibilités juridiques de sa répression interne et internationale, et sur le renforcement des moyens d'information mutuels entre les États membres, tout en prévoyant une étude sur l'harmonisation des pratiques de contrôle à la frontière et du contrôle des voyageurs¹³⁴² ».

Lors du Comité politique de La Haye, les experts des ministères de l'Intérieur des États membres, réunis en sous-comité, sont convaincus de la nécessité de faire avancer les

¹³³⁹ MAE direction d'Europe - Communauté européenne (DE COE) 3823, Circulaire n°403, 13 septembre 1972.

¹³⁴⁰ MAE DE COE 3823, Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 20 septembre 1972 / « Au sujet de la réunion ministérielle de Frascati, 12 septembre. Problème du terrorisme ».

¹³⁴¹ MAE DE COE 3823, Note du ministère des Affaires étrangères pour le cabinet du ministre de l'Intérieur, 15 septembre 1972 / « Lutte contre le terrorisme au sein de la Communauté élargie ».

¹³⁴² MAE DE COE 3823, Document allemand remis en vue de la réunion du Comité politique du 21 septembre 1972.

travaux malgré l'absence de définition agréée tant au niveau international qu'entre eux-mêmes du terrorisme¹³⁴³. Malgré la conscience partagée de la nécessité d'une action commune, l'étude de ce qui pourrait constituer une réponse policière est rapidement abandonnée. Dans une note préparatoire établie par les services du ministère de l'Intérieur, il est précisé que « les échanges d'information entre les divers services de police ou de sécurité sont déjà pratiqués de façon réciproque et permanente » et qu'il s'agit de « liaisons qui s'opèrent de façon officieuse [et] qui donnent satisfaction par leur efficacité et leur souplesse, ainsi que par la confiance que les responsables de chaque pays ont à l'égard de ces collègues étrangers ». En conséquence, la position défendue par l'Intérieur est de poursuivre ces contacts, voire de les harmoniser, mais en aucun cas de leur donner une sanction officielle en créant une « structure multinationale qui risquerait de compromettre l'efficacité des contacts officieux et fréquents¹³⁴⁴ ». Il s'agit d'une position partagée par les différents experts des États membres¹³⁴⁵ et la question de la coopération policière ne sera dès lors plus étudiée.

En revanche, le Comité politique de La Haye, suite à une initiative belge, aboutit à la création de deux groupes de travail, le premier sur les questions relatives à l'immigration et aux contrôles aux frontières, le second relatif aux questions proprement juridiques. Ils se réunissent jusqu'au début de l'été suivant. Tout au long de l'année 1973 des échanges ont lieu entre les États membres de la Communauté européenne sur les possibilités de répression interne (étude des incriminations et des cours de jugement) et internationale (conditions de réalisation de l'extradition) du terrorisme qui cependant ne dépassent jamais le stade d'un examen commun des pratiques nationales¹³⁴⁶. Les discussions concernant la coopération judiciaire ont pu aboutir à la double conclusion « qu'il ne pouvait être porté atteinte au principe général de la non-extradition pour délit politique » et qu'« il n'était pas davantage indiqué de préconiser aux gouvernements de formuler des propositions tendant à faire interpréter par le pouvoir judiciaire d'une façon restrictive la matière générale d'infraction politique, sans porter atteinte à l'indépendance de ce pouvoir¹³⁴⁷ ».

En dépit de l'absence de résultat concret des discussions tenues depuis l'automne 1972, les graines des futures coopérations européennes étaient plantées.

¹³⁴³ Le compte rendu de la session du Comité politique indique « qu'il semble souhaitable que la définition du terrorisme fasse l'objet d'une étude séparée, mais pour des raisons pratiques, le sous-comité recommande qu'entre temps les experts des Dix examinent dans les plus brefs délais les mesures propres à combattre ce qui est généralement considéré comme acte de terrorisme ». (MAE DE COE 3823 Note de la direction de la réglementation du ministère de l'Intérieur, 25 septembre 1972 / « Examen de la question du terrorisme par le Comité politique des Dix »).

¹³⁴⁴ AN 19940560 article 31, Note blanche, non datée (mais vraisemblablement préparée en vue de la réunion du Comité politique de La Haye des 21 et 22 septembre dans la mesure où elle reprend les termes du document remis par la RFA en préparation de ladite réunion).

¹³⁴⁵ MAE DE COE 3823 Note de la direction de la réglementation du ministère de l'Intérieur, 25 septembre 1972 / « Examen de la question du terrorisme par le Comité politique des Dix ».

¹³⁴⁶ MAE DE COE 3823, Note pour le cabinet du ministre, 29 novembre 1972.

¹³⁴⁷ MAE DE COE 3823, Rapport du président du groupe C au Comité politique, 21 mai 1973.

A) Multilatéralismes européens de la coopération sécuritaire

La décennie 70 voit le développement des coopérations multilatérales en matière de sécurité au sein de l'Europe tant géographique qu'institutionnelle, en réponse à une menace terroriste multiforme. La décennie voit ainsi la constitution de « clubs » — club de Berne et club de Vienne — formes de coopération multilatérales lâches aux compositions variables, mais aussi la relance, à partir de la seconde moitié de la décennie, d'une véritable coopération entre les États membres de la Communauté européenne. Chaque cadre de coopération répond à une analyse particulière de cette menace, qu'elle soit originaire du Moyen-Orient, c'est-à-dire principalement, alors, d'essence palestinienne, ou bien proprement européenne, représentée par les groupes et groupuscules d'extrême gauche et d'extrême droite dont l'action s'internationalise, notamment du fait des liens qu'ils peuvent développer entre eux autant qu'avec ces mêmes organisations palestiniennes.

Si la France apparaît dans un premier temps moins touchée que ses partenaires par les soubresauts du terrorisme, elle ne demeure pas moins partie prenante à ces efforts de coopération, du fait de sa situation géographique, mais aussi, à mesure que la décennie progresse, parce que des organisations terroristes se développent sur son sol, en faisant un point de passage, voire une plaque tournante, comme c'est le cas de certaines organisations palestiniennes.

Notre réflexion, pour une large part, est permise par le dépouillement des archives policières, et notamment celles tirées du fonds de son service de coopération technique internationale (SCTIP). Il est avant tout constitué de notes de synthèses, attribuées et non attribuées, sur une variété de sujets touchant de près ou de loin à la coopération antiterroriste, dans ses aspects bilatéraux et multilatéraux. Ces sources secondaires offrent un éclairage tout à fait neuf à une question qui semblait avoir été largement couverte par une bibliographie abondante émanant principalement de la science politique¹³⁴⁸. L'apport des sources archivistiques permet ainsi de corriger une appréhension souvent biaisée du problème posé.

¹³⁴⁸ Didier Bigo, *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992, p. 153. Didier Bigo, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, 358 p. Magali Sabatier, *La Coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, 510 p. Pierrick le Jeune, *La Coopération policière européenne contre le terrorisme*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 281 p. Malcolm Anderson, *Policing the world : Interpol and the politics of international cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1989. 211 p. Tony Bunyan, « TREV, Europol and the European State », in Tony Bunyan (dir.), *Statewatching the New Europe*, Londres, Statewatch, 1993.

1) La naissance des « clubs » : du club de Berne au club de Vienne

a. Le club de Berne

Si la fin de l'année 1972 marque le « faux départ » d'une coopération des ministres de l'Intérieur de la Communauté européenne, une première forme de coopération multilatérale en matière de renseignement, notamment en matière de terrorisme, était née en 1971 : le « club de Berne ». Ses origines demeurent toutefois mystérieuses. Pour Magali Sabatier, il s'agit une création d'initiative américaine, visant à assurer la liaison transatlantique entre les États-Unis et les États européens dans le suivi de la menace terroriste palestinienne¹³⁴⁹.

D'après les diverses notes de synthèse contenues dans le fonds précédemment mentionné – souvent brèves et essentiellement descriptives¹³⁵⁰ – le club de Berne, qui tire son nom de la première réunion formelle tenue dans la cité suisse en 1971 fait suite à une « série de rencontres officieuses partielles » et réunit, deux fois par an, les chefs des services de renseignement intérieur de la France (direction de la Surveillance du territoire et direction centrale des Renseignements généraux), de la Grande-Bretagne (MI5), de la RFA (BfV – Office de protection de la Constitution), de la Belgique (Sûreté d'État), du Danemark (PET – Service de sécurité de la police), des Pays-Bas (BVD – Service de sécurité des Pays-Bas), du Luxembourg, de l'Italie (SISDE et SISMI) et de la Suisse (police fédérale). D'autres services, qui ne participent pas à ces réunions, sont par ailleurs associés à certains échanges : il s'agit des services de la Suède, de l'Irlande, des États-Unis, du Canada, d'Israël, de l'Espagne et de la Grèce¹³⁵¹. Il apparaît ainsi que le club de Berne possède en réalité une dimension qui dépasse le cadre de l'Europe géographique, témoignant, semble-t-il, d'une conscience partagée assez largement de la menace terroriste. Le fait, par ailleurs, que les États-Unis ne semblent être qu'un membre associé et non de plein droit permet de mettre en doute la genèse proposée par Magali Sabatier.

Les chefs de ces services se réunissent ainsi deux fois par an autour de sujets « permanents » : terrorisme, subversion et contre-espionnage. Ces réunions ont permis l'élaboration et la mise en œuvre « des mesures pratiques les plus efficaces pour assurer une coopération effective entre services de police et de sécurité occidentaux dans le domaine de la lutte contre le terrorisme¹³⁵² ». Elles se déroulent grâce aux travaux menés au sein de groupes d'experts spécialisés « pour étudier l'état des connaissances en matière de terrorisme

¹³⁴⁹ Magali Sabatier, *op.cit.*, p. 45.

¹³⁵⁰ Pour ce qui concerne le club de Berne, les seuls procès-verbaux de réunion à notre disposition datent des années 1985-1986.

¹³⁵¹ AN 19960183 article 2, Note blanche, non datée / « club de Berne ».

¹³⁵² *Ibid.*

international et les moyens de faire face à la menace ». Par exemple, les travaux menés en 1976 à Paris sont consacrés à l'étude des « soutiens apportés par certains États en particulier arabes et aux groupes palestiniens et assimilés » et qui en 1977 ont permis l'élaboration d'un « document sur l'évaluation globale de la menace terroriste », en préfiguration – voire en inspiration — des travaux qui seront effectués au sein du groupe TREVI à partir du milieu des années 1980¹³⁵³.

Si l'objectif du club de Berne paraît bien être une mutualisation des connaissances en matière de lutte contre le terrorisme, avec une spécialisation apparemment affirmée d'emblée sur le « terrorisme international », il sert aussi un autre objectif, celui du développement d'une culture internationale de coopération qui passerait par le développement de liens personnels et de confiance entre les chefs de service. Une note d'évaluation datant probablement de la fin des années 1980 en explique les ressorts et dynamiques. Il s'agit de promouvoir l'émergence d'une culture professionnelle au niveau des services eux-mêmes « afin de renforcer le sentiment de solidarité qui [les] unit [...] face à des menaces communes », grâce à l'organisation de stages et de conférences au sein d'un « Cours européen¹³⁵⁴ ». D'autre part, le développement de relations professionnelles et personnelles suivies entre les chefs de service devient un instrument de coopération en soi :

Dans la mesure où il réunit des directeurs de services qui se connaissent depuis longtemps et disposent d'une connaissance approfondie dans leur domaine d'activité, le club de Berne donne lieu à des échanges directs, francs et par là même la plupart du temps d'un grand intérêt. En contrepartie, toute réserve dans le comportement et toute réticence dans ses contributions que serait amené à manifester un membre du club sur tel ou tel point ne manquerait pas d'être interprétée comme un changement d'orientation [...]¹³⁵⁵.

Cette dimension apparaît en effet fondamentale. À titre d'exemple, au moment, où, en 1982, il est envisagé de remplacer Marcel Chalet, directeur de la surveillance du territoire, une note de Maurice Grimaud, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, insiste, au rang des considérations à prendre en compte au sujet de cette mutation, sur « la place de la DST et de son directeur dans les organismes internationaux qui collaborent contre toutes les menaces d'ingérence et de subversion ». Marcel Chalet est alors le « doyen » du club de Berne, et « il est certain que, dans ce milieu très fermé du contre-espionnage, on sera attentif au contexte du départ du collègue français comme à la nomination de son successeur¹³⁵⁶ ».

¹³⁵³ AN 19960183 article 3, Note blanche, non datée, sur la sécurité de l'État et le terrorisme.

¹³⁵⁴ AN 19960183 article 2, Note blanche, non datée / « club de Berne ».

¹³⁵⁵ *Ibid.*

¹³⁵⁶ AN 19860185 article 1, Note de Maurice Grimaud pour Gaston Defferre, 4 octobre 1982 / « Proposition de nommer Marcel Chalet inspecteur général de l'administration ».

Enfin, si le club de Berne ne possède pas de structure permanente, pas même semble-t-il un réel secrétariat, les communications et les échanges d'informations entre les services sont assurés par la création d'un double réseau télex sécurisé, Kilowatt et Mégaton, selon une répartition de spécialisation. Kilowatt est consacré à l'information sur le « terrorisme arabe, palestinien et arménien¹³⁵⁷ » et Mégaton sur « toutes les autres formes de terrorisme¹³⁵⁸ ». La division de ces canaux d'information a ainsi permis d'affiner la spécialisation des services français auprès duquel ils sont placés. Si la DST et les Renseignements généraux reçoivent tous deux les informations émanant de ces télex, la DST reçoit les informations de Kilowatt pour attribution et la RG pour information, et inversement pour le réseau Mégaton.

b. Le « club des 5 » ou club de Vienne

Le club de Vienne, dit « club des 5 » est la réunion à partir de novembre 1978 des ministres de l'Intérieur de cinq États de l'Europe continentale : la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et la Suisse. Les circonstances de sa naissance et ses travaux, bien que toujours entourés de l'aura de mystère que confère leur caractère secret et confidentiel du à leur nature sensible, nous est un peu mieux connu, dans la mesure où les fonds du SCTIP contiennent certain nombre de procès-verbaux de ses réunions et où de nombreuses notes de synthèse reviennent sur sa naissance et son évolution.

Le club de Vienne, qui tire son nom de la première réunion des ministres de l'Intérieur tenue dans la capitale autrichienne le 10 septembre 1978, naît des suites de l'enquête sur l'enlèvement et l'assassinat par les Brigades rouges du chef de la démocrate-chrétienne et ancien président du Conseil italien Aldo Moro. Les services italiens avaient en effet pu identifier à cette époque des réseaux de soutien aux Brigades rouges en Suisse et en Autriche de sorte « qu'il avait pu paraître opportun aux ministres de l'Intérieur italien, allemand, suisse et autrichien d'organiser une réunion opérationnelle limitée à l'étude des ramifications que l'enlèvement du chef de la démocrate-chrétienne pouvait connaître dans leurs pays respectifs¹³⁵⁹ ». L'initiative est renforcée par la constatation opérée par les services autrichien et suisse de leur relatif isolement des réseaux alors en place de la coopération internationale antiterroriste (à l'exception de la Suisse qui appartient au club de Berne)¹³⁶⁰.

Deux niveaux de rencontres sont alors institués : celui des ministres de l'Intérieur et celui des directeurs généraux de police, dont la rencontre une fois par an doit être consacrée

¹³⁵⁷ Pour ce dernier, la spécialisation date certainement de la fin des années 70 avec la campagne terroriste menée en Europe occidentale, en France et RFA notamment par l'ASALA et qui fait l'objet de discussions suivies au sein de TREVI et du club de Vienne au début des années 80.

¹³⁵⁸ AN 19960183 article 2, Note blanche, non datée / « club de Berne ».

¹³⁵⁹ AN 19960183 article 2, Note blanche, non datée / « Réunion du « club des cinq ».

¹³⁶⁰ AN 19960183 article 2, Note du cabinet du directeur général de la police nationale, non datée.

aux problèmes du trafic de stupéfiants, mais surtout à l'étude de l'évolution du terrorisme¹³⁶¹. La France est partisane d'une structure de concertation souple et s'oppose à la création d'un « comité de hauts fonctionnaires de police », à l'image de celui existant alors pour la coopération TREVI dans la mesure où il ferait « double emploi [...] et immobiliserait des fonctionnaires dont l'emploi du temps est déjà chargé¹³⁶² ». De même, les responsables policiers français souhaitent « éviter la multiplication des échanges de vues entre experts en écartant la possibilité de création de sous-comités de réunions de suppléants¹³⁶³ ». Par conséquent la coopération instituée au sein du club de Vienne doit rester résolument lâche de manière à pouvoir conserver une certaine efficacité. Enfin, sous l'influence conjointe de la France et de la Suisse¹³⁶⁴, seules les affaires de terrorisme sont évoquées lors de ces réunions¹³⁶⁵.

Si la création du club de Vienne naît de la constatation de l'internationalisation des logiques d'actions du terrorisme d'extrême gauche, celui des Brigades rouges, il ne s'agit pas de la seule forme de terrorisme évoquée, non seulement au niveau des ministres, mais aussi au niveau des directeurs de police. Lors de la réunion de ces derniers le 22 octobre 1980 à Vienne, les directeurs présents évoquent bien principalement les affaires touchant au terrorisme d'extrême gauche. En France, il s'agit notamment d'évoquer la création et la première vague d'attentats d'Action directe, créée en 1979 et son – premier – démantèlement suite à l'arrestation par les services français de Jean-Marc Rouillan et de Nathalie Ménigon¹³⁶⁶. Sont par ailleurs évoqués les liens que les membres du groupe français ont pu entretenir avec les brigadistes italiens dans la commission du hold-up de Condé sur l'Escaut le 28 août 1979 et dans la fourniture de fausses pièces d'identité à ces derniers¹³⁶⁷.

Mais ils étudient par ailleurs l'évolution d'un terrorisme d'extrême droite, incarné notamment en Allemagne de l'Ouest par des groupuscules néo-nazis, et en France par les « commandos Delta¹³⁶⁸ » qui se sont rendus coupables en 1977 de 14 attentats à l'explosif de 8 incendies et par 14 nouveaux attentats en 1978¹³⁶⁹. Sont évoqués notamment les liens que pourraient entretenir entre eux ces groupes. L'enquête effectuée par les services français

¹³⁶¹ *Ibid.*

¹³⁶² AN 19960183 article 3, Note sur la réunion des cinq ministres de l'Intérieur (RFA, Italie, France, Suisse Autriche) à Vienne, 10 septembre 1978 / « Cahier des charges des réunions de hauts fonctionnaires ».

¹³⁶³ *Ibid.*

¹³⁶⁴ AN 19960183 article 2, Note de Maurice Bouvier, directeur central de la police judiciaire pour le directeur général de la police nationale, 28 août 1980.

¹³⁶⁵ AN 19960183 article 3, Note sur la réunion des cinq ministres de l'Intérieur (RFA, Italie, France, Suisse Autriche) à Vienne, 10 septembre 1978 / « Cahier des charges des réunions de hauts fonctionnaires ».

¹³⁶⁶ Jean-Pierre Pochon, *Les Stores rouges : au cœur de l'infiltration et de l'arrestation d'Action directe 1979-1982*, Paris, Les Equateurs, 283 p.

¹³⁶⁷ AN 19960183 article 2, Compte rendu de la réunion de travail pour la lutte contre le terrorisme du club des 5 de Vienne, 22 octobre 1980.

¹³⁶⁸ Résurrection de l'appellation des groupes d'actions terroristes de l'OAS en 1961-1962.

¹³⁶⁹ AN 19960183 article 2, Note blanche, 5 mars 1981 / « L'extrême droite ».

autour de l'attentat à la bombe contre la synagogue de la rue Copernic le 3 octobre 1980 – qui cause la mort de quatre personnes et une quarantaine de blessés — s'était en effet au départ orientée vers les milieux de l'extrême droite antisémite¹³⁷⁰. À cette occasion, comme l'indique Raymond Cham, directeur des Renseignements généraux et remplaçant pour l'occasion le directeur général de la police nationale, « il a été constaté l'existence de liens en particulier avec l'Allemagne, l'Italie, la Belgique et l'Angleterre, liens dont il est difficile [...] de déterminer la nature¹³⁷¹ ».

Enfin, lors de cette réunion de travail d'octobre 1980, une place importante est donnée à l'étude de l'évolution du terrorisme arménien, en Suisse et en France notamment, et des liens qu'il paraît entretenir avec les groupes palestiniens. Raymond Cham remarque alors que « ces deux formes de terrorisme doivent faire l'objet d'une coopération internationale très sérieuse si l'on veut arriver à les contenir¹³⁷² ».

Malgré l'affirmation du directeur des Renseignements généraux, l'appréciation des autorités françaises quant à la pertinence du cadre du club de Vienne paraît essentiellement négative. En effet, il se poserait un problème de représentativité des participants : la Suisse est ainsi représentée par son ministre de l'Intérieur qui n'a « aucune compétence officielle pour évoquer, et, a fortiori décider de mesures relevant d'une coopération opérationnelle dans le domaine de la lutte contre le terrorisme¹³⁷³ ». L'Autriche est elle-même absente des autres cercles de la coopération européenne (club de Berne et TREVI), ce qui rend malaisée la discussion d'informations qui auraient pu être échangées dans ces cadres et qui peuvent recouper les sujets évoqués durant les réunions du club de Vienne.

Il y aurait par ailleurs une incertitude sur la pertinence même de ce cadre de coopération quant aux « problèmes de fond » évoqués lors des réunions, c'est-à-dire, en définitive, sur la nécessité d'une coopération multilatérale entre les pays membres du club. Une note précise que « chacun des pays représentés est en effet concerné, de plus ou moins près, par tel ou tel aspect particulier du terrorisme et à cet égard trouve traditionnellement auprès d'autre pays une affinité plus évidente pour discuter du phénomène¹³⁷⁴ ». En effet, à la différence du club de Berne, coopération des chefs des services de renseignement à visée non opérationnelle centrée sur la mise en commun des informations concernant le « terrorisme international » et l'établissement de relations interservices de confiance, le club de Vienne souhaite justement imprimer une direction plus opérationnelle.

¹³⁷⁰ Avant que la piste palestinienne, celle du groupe Abou Nidal ne soit finalement privilégiée.

¹³⁷¹ AN 19960183 article 2, Compte rendu de la réunion de travail pour la lutte contre le terrorisme du club de Vienne, 22 octobre 1980.

¹³⁷² *Ibid.*

¹³⁷³ AN 19960183 article 2, Note blanche, non datée / « Réunion du « club des cinq ».

¹³⁷⁴ *Ibid.*

Cependant, ce dernier n'est pas nécessairement un forum stérile de rencontres. L'établissement d'un ordre du jour commun, et les contributions nationales de chacun des États présents peuvent amener à la constatation d'une réelle communauté de menace qui peut provoquer en retour la formation de coopérations bilatérales spécialisées sur une forme de terrorisme. Ainsi, il s'agirait non seulement, grâce à ces réunions, d'examiner les liens que les groupes nationaux possèdent entre eux, mais de comparer les évaluations, analyses et conclusions quant aux mouvements du terrorisme international et peut permettre de provoquer, en dehors du cadre multilatéral, de nouveaux échanges. L'émergence d'un terrorisme arménien antiturc depuis la fin des années 70 est ainsi l'un des principaux points de discussion lors de la réunion des hauts fonctionnaires du club de Vienne à Paris en décembre 1981 et suit en cela la prescription de Raymond Cham l'année précédente. Le représentant français, le commissaire divisionnaire Jacques Genthial, chef de la 6^e section de la DCPJ chargée de la répression des menées terroristes, évoque la montée en puissance des attentats antiturcs commis par l'ASALA¹³⁷⁵, l'Armée secrète arménienne de Libération de l'Arménie sur le territoire français. L'objectif de l'organisation est de forcer les autorités turques à reconnaître le génocide arménien et se traduit par l'assassinat des représentants à l'étranger, en Europe principalement, du pouvoir d'Ankara. Le représentant du BKA allemand évoque quant à lui le rôle de base de repli que constituerait l'Allemagne fédérale pour l'organisation arménienne. Le représentant italien fait remonter à 1977 l'attention portée par les services de la péninsule contre l'ASALA et la multiplication des attentats depuis cette date, ce qui en fait l'État le plus touché par le phénomène, alors que le représentant autrichien avoue ne pas en avoir connaissance¹³⁷⁶. Tous ces échanges permettent, et c'est certainement le cas pour toutes les enceintes de concertation multilatérale, de faire émerger des affinités, non seulement entre les différents interlocuteurs, par un développement d'une culture internationale de la coopération antiterroriste, mais aussi, des affinités sur des dossiers communs, et orienter les contacts que chaque service, dans le traitement d'une menace spécifique, pourront être amenés à établir.

¹³⁷⁵ Voir notamment Vicken Cheterian, « Mémoire et relations internationales : la diaspora arménienne et les relations arméno-turques », *Relations internationales*, 2010, vol. 1, n° 14, p. 31 *sqq.* Michael M. Gunter, « *Pursuing the Just Cause of Their People* » : *a Study of Contemporary Armenian Terrorism*, New York, Greenwood Press, 1986, 182 p.

¹³⁷⁶ AN 19960183 article 2, Compte rendu de la réunion des hauts fonctionnaires du club des Cinq le 17 décembre 1981 à Paris.

2) La naissance de la coopération TREVI (1976-1981)

a. Une coopération des ministres de l'Intérieur des Neuf

La seconde naissance de la coopération des ministres de l'Intérieur des Neuf États membres des Communautés européennes intervient durant le Conseil européen de Rome des 1^{er} et 2 décembre 1975 à la suite d'une initiative du gouvernement britannique. Prenant acte de l'internationalisation non seulement du terrorisme, mais de la criminalité dans son ensemble, le représentant du Royaume-Uni suggère le principe de rencontres politiques au niveau ministériel entre les ministres de l'Intérieur des Neuf dans les domaines touchant à la « loi et à l'ordre publics », « dans la croyance que des bénéfices significatifs puissent être tirés du partage d'expérience au sujet des aspects techniques et administratifs du maintien de l'ordre, de la détection du crime dans un cadre moderne et du développement de mesures effectives et pratiques pour la gestion de problèmes qui transcendent les frontières nationales¹³⁷⁷ ». On le voit, il s'agit pour l'essentiel d'une reprise de l'initiative européenne formulée au lendemain de l'attentat de Munich¹³⁷⁸. Pour les autorités françaises, étant donné la matière à l'étude, ces rencontres doivent se situer en dehors de tout cadre institutionnel et ne doivent donc impliquer ni la Commission ni le secrétariat du Conseil européen nouvellement créé à l'initiative de Valéry Giscard d'Estaing¹³⁷⁹.

Tout au long de la présidence luxembourgeoise, au premier semestre de l'année 1976, et dans l'optique d'une première réunion des ministres de l'Intérieur prévue pour le mois de juin, une série de réunions préparatoires se tient au niveau des experts et des hauts

¹³⁷⁷ MAE DE COE 3823, Document de travail remis par le Royaume-Uni pour la préparation de la coopération des ministres de l'Intérieur, février 1976. « The British government advanced this proposal in the belief that significant benefits could be derived from sharing experience in various administrative and technical aspects of the maintenance of public order and detection of crime in modern conditions, and developing practical and effective measures to cope with problems which transcend national boundaries ».

Par ailleurs, dans l'esprit du gouvernement britannique, les gouvernements devraient se concentrer principalement sur la question du terrorisme international, par opposition à un terrorisme « indigène », qui, en l'espèce, serait incarné par l'IRA.

¹³⁷⁸ Les ambitions britanniques, tout autant que les travaux qui suivront ces déclarations liminaires permettent de nuancer les propos de Didier Bigo selon lesquels « à ses débuts, le groupe TREVI [...] n'a guère d'autre existence que la décision de principe de se réunir entre hauts fonctionnaires pour se tenir informé de l'évolution du terrorisme interne à chaque pays et découvrir éventuellement des connexions [...] » (Didier Bigo, *L'Europe de la sécurité intérieure*, op.cit., p. 49). D'après l'auteur, l'activité de TREVI serait concurrencée dès son origine par le club de Berne ou le club de Vienne et ne trouverait son utilité qu'à partir de 1986. Cependant, les travaux concernant la définition même de l'identité de TREVI à partir de 1976, s'ils obèrent dans un premier une réalisation effective de la coopération antiterroriste pendant au moins deux ans, jusqu'à la fixation de son organisations et de son fonctionnement, permettent en réalité au cadre de devenir, pour les services français notamment, le cadre de référence de l'action multilatérale, dans l'optique d'une réelle « communautarisation » des problématiques liées à la lutte contre le terrorisme qui se trouve en effet accélérée durant les années 80.

¹³⁷⁹ MAE DE COE 3823, Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 25 novembre 1975 / « Conseil européen des 1^{er} et 2 décembre. Réunion des ministres de l'Intérieur (terrorisme) ».

fonctionnaires de police et des Affaires étrangères¹³⁸⁰ afin de déterminer la forme que devra adopter la coopération. Lors de la première réunion, les hauts fonctionnaires sont saisis de deux projets concurrents. En premier lieu, un projet britannique qui favorise une coopération intergouvernementale respectant la souveraineté des États dans le règlement des affaires de police¹³⁸¹. Ensuite, un projet de l'Allemagne fédérale, qui prévoit un plan jugé « plus ambitieux, mais un peu confus » par les autorités françaises, notamment une déclaration politique des neuf États membres ainsi que des « directives organisationnelles » touchant des domaines aussi variés que la possibilité d'un « droit de regard » pour les enquêtes impliquant plusieurs États ou encore une volonté d'harmonisation des formations policières pour faire face à la menace terroriste¹³⁸². Par ailleurs, contrairement aux ambitions britanniques, les autorités allemandes souhaitaient que la coopération ne porte que sur la question de la lutte antiterroriste¹³⁸³.

D'emblée, le Quai d'Orsay, secondé par le ministère de l'Intérieur, préconise une « stricte coopération intergouvernementale¹³⁸⁴ », suivant en cela les propositions britanniques qui l'emportent largement lors de la première réunion des hauts fonctionnaires. La coopération des ministres de l'Intérieur sera donc « entre gouvernements et non sous l'égide des Communautés ». Ses travaux auront un caractère « pratique et confidentiel », devront s'occuper non seulement de la lutte antiterroriste, mais aussi à des « actions liées à la sûreté générale des populations » (protection contre les catastrophes naturelles notamment), et des groupes de travail thématiques seront prévus à cet effet¹³⁸⁵.

Si la première conférence des ministres de l'Intérieur des Neuf tenue à Luxembourg le 19 juin 1976 entérine les orientations agréées durant les réunions préparatoires, l'identité de TREVI est loin d'être fixée. Elle l'est tout au long des dix-huit mois qui suivent au prix d'une réorganisation majeure de l'architecture de la coopération qui est en train de s'organiser ainsi que d'une redéfinition du mandat initial. Il faut véritablement attendre la réunion des ministres de novembre 1978 à Bonn pour que TREVI adopte une orientation – en partie – définitive et une ligne claire de conduite.

¹³⁸⁰ Réunions des hauts fonctionnaires les 20 février et 25 mai 1976 ainsi qu'une réunion d'experts des services de sécurité tenue les 18 et 19 mars 1976.

¹³⁸¹ MAE DE COE 3823, Note confidentielle de la sous-direction d'Europe occidentale, 11 février 1976 / « Réunion des ministres de l'Intérieur ». Le projet britannique prévoit notamment : des consultations sur les aspects techniques et administratifs des mesures visant à réprimer le terrorisme, y compris les détournements d'avions, une coopération et liaison entre services de police, notamment en cas de franchissement de frontières par des terroristes, et enfin, une coopération en matière de formation de brigades anti-terroristes.

¹³⁸² *Ibid.*

¹³⁸³ MAE DE COE 3823, Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 23 février 1976 / « Conférence des ministres de l'Intérieur. Réunion préparatoire ».

¹³⁸⁴ MAE DE COE 3823, Note confidentielle de la sous-direction d'Europe occidentale, 11 février 1976 / « Réunion des ministres de l'Intérieur ».

¹³⁸⁵ AN 19960183 article 28, Compte rendu de la réunion des représentants des ministres de l'Intérieur le 20 février 1976 à Luxembourg.

Malgré tout, les modalités générales de la coopération sont définitivement entérinées lors de cette première réunion des ministres de juin 1976. Elle s'organise en trois niveaux hiérarchiques et son déroulement suit le calendrier des travaux communautaires, respectant une division de l'année en deux présidences, chargées d'organiser et d'animer les travaux. Le premier niveau de coopération est celui des groupes d'experts. Réunis deux fois par an (une fois pour chaque présidence) ils préparent travaux et études techniques, ensuite soumis au deuxième niveau de la coopération, le comité des hauts fonctionnaires, qui se réunit aussi deux fois par an. Les hauts fonctionnaires font la synthèse des travaux des experts, les entérinent ou les amendent et élaborent une série de recommandations à destination des ministres, qui se réunissent en principe une fois par an. Il s'agit donc d'une forme de coopération à la fois hautement hiérarchisée et rigide, copiant le fonctionnement des institutions communautaires, tout en restant dans un « à côté des travaux de la Communauté », mais qui peut maintenir de ce fait un certain niveau d'informalité. Rapidement en effet la question de la création d'un secrétariat permanent, poussée par l'Italie et la RFA est posée, mais ne retient pas les faveurs des autres États, particulièrement celles de la France, qui y voit une institutionnalisation qui n'est pas souhaitable.

b. Les aspects techniques de la coopération : influences françaises

Suite à une initiative française, la création de « bureaux de liaison » (BDL) entre les États participant à la coopération TREVI est décidée au printemps 1976. Ces organismes à vocation technique sont mis en place afin de favoriser les échanges de renseignement concernant les activités terroristes et leur création entérinée politiquement lors de la seconde réunion des ministres tenue à Londres le 31 mai 1977. Les États membres sont alors chargés d'en désigner les responsables qui doivent se concerter pour définir les caractères que pourront prendre ces échanges.

L'initiative constitue en réalité une reprise du dispositif déjà existant en France entre la DST et la DCRG. Au sein de la première avait en effet été créé dans le courant de l'année 1974, selon toute vraisemblance, un premier bureau de liaison *ad hoc* dont le rôle était la répartition de l'information sur le terrorisme en provenance des sources extérieures selon les spécialités des deux services de police français, se superposant en cela au réseau mis en place dans le cadre du club de Berne¹³⁸⁶. C'est le 19 mars 1976 qu'est créé officiellement au sein de la DST ce « bureau de liaison ». Son rôle est « d'être le point d'aboutissement de toute

¹³⁸⁶ AN 19910852 article 3, Fiche non datée / « L'action de la DST dans le domaine du terrorisme ». L'introduction de la note blanche, qui date très certainement de 1975 ou 1976 indique que « dans le domaine du terrorisme international, la DST s'est attachée tout particulièrement à coordonner les activités des différents services de police français au sein d'un Bureau de Liaison spécialisé qu'elle anime depuis deux ans. »

demande de renseignement concernant le terrorisme international, que celle-ci émane des services de sécurité français à l'intention de leurs homologues étrangers ou qu'elle provienne des différents services de police et de sécurité des pays de la communauté¹³⁸⁷ ». Cette création naît de la constatation de la différence de compétence entre les services des États étrangers chargés de la lutte contre le terrorisme et de la variété des contacts corollaires que les services français sont amenés à avoir avec eux sur le sujet. Il est composé de personnels spécialisés, de traducteurs notamment, et fonctionne sans interruption¹³⁸⁸. Il a ainsi vocation à devenir « l'interlocuteur exclusif des liaisons étrangères de la Police nationale pour tout échange d'informations relatives au terrorisme », tout en assurant, à l'intérieur et à l'extérieur, une bonne ventilation des informations¹³⁸⁹. Plus encore, le BDL est bien une « entité indépendante du service qui le gère dans la mesure où il joue son rôle au profit de tous et qu'il ne constitue qu'un organe de technique de liaison¹³⁹⁰ ». Sa création est semble-t-il décidée par la même note de service de la DGPN qui fixe les attributions des RG et de la DST en matière de lutte contre le terrorisme¹³⁹¹. En cela, la spécialisation relative des deux services paraît indissociable d'une considération apportée à leur action internationale, en l'occurrence à la coopération européenne, dans la mesure où la création du BDL français et la proposition d'en étendre le principe aux services européens apparaissent concomitantes.

Si la création officielle au sein des pays de la communauté des bureaux de liaison à l'image de celui existant en France n'est entérinée qu'un mois plus tard lors de la réunion des ministres, une première réunion des chefs de ces BDL se tient dès le 31 mars 1977 pour en fixer les modalités techniques de fonctionnement. Le contenu des transmissions par le canal des BDL est élaboré par ailleurs en parallèle au sein des groupes de travail et de hauts fonctionnaires. La nature des renseignements transmis, au même titre que ceux qui sont échangés durant les réunions des groupes d'experts et de hauts fonctionnaires participe pleinement de l'identité de la coopération TREVI.

Ces BDL, qui ne répondent pas aux impératifs du calendrier européen, possèdent une importance considérable dans la définition des ambitions de la coopération dans la mesure où ils en constituent l'organe effectif, les trois niveaux de réunions périodiques fournissant pour eux-mêmes un cadre de coopération spécifique. Il est ainsi d'emblée confirmé que les communications se distingueraient de celles transitant par les Bureaux Centraux Nationaux (BCN) d'Interpol, c'est-à-dire ceux assurant la coopération des polices judiciaires. La coopération TREVI s'entend bien avant tout comme une coopération « préventive », de

¹³⁸⁷ AN 19960183 article 28, Note blanche sur le bureau de liaison de la police nationale, 1978.

¹³⁸⁸ AN 19960183 article 28, Note blanche, 1984 / « Les bureaux de liaison de la police nationale ».

¹³⁸⁹ AN 19960183 article 28, Note blanche sur le bureau de liaison de la police nationale, 1978.

¹³⁹⁰ *Ibid.*

¹³⁹¹ cf. *infra* chapitre 10.

renseignement. Les renseignements échangés entre les BDL sont de nature « sensible », dont les sources sont à protéger et devront donc transiter par les canaux sécurisés mis en place entre les services¹³⁹². Ils doivent porter sur les « incidents terroristes passés » et sur « l'expérience acquise au cours de tels incidents », mais aussi sur les « projets et activités terroristes et pour une assistance mutuelle dans les cas particuliers¹³⁹³ ».

Cependant, deux ans après leur mise en place, le bilan dressé par les autorités françaises est plus que contrasté. Une note blanche datant du début de l'année 1978 précise ainsi que « depuis bientôt deux ans que fonctionnent ces BDL, force est de constater une certaine inégalité dans le rôle qui leur est confié¹³⁹⁴ », rôle qui ressort de la décision souveraine des États. Le canal semble avant tout utilisé par certains pour la transmission de renseignements concernant l'organisation des rencontres plutôt que sur les affaires de terrorisme, « interprétation » favorisée par les autorités françaises¹³⁹⁵. Par ailleurs, la création de ces BDL ne se fait pas au détriment de l'existence des relations de travail bilatérales qui avaient déjà pu être nouées entre les services européens, sur des domaines spécifiques du terrorisme¹³⁹⁶. Une fiche préparée pour la réunion des hauts fonctionnaires tenue à Paris le 27 mars 1979 établit ainsi que

La création de TREVI n'a pas modifié ces structures de liaison, elle a simplement permis de combler un vide au niveau de la centralisation de ces échanges, par la création de bureaux de liaison dont le rôle est, au-delà des différences de compétences entre les services, et des différences d'organisation de la police dans les divers pays de la communauté, de recevoir et de répartir sur les services concernés et compétents, les informations à caractère documentaire ou opérationnel concernant le terrorisme international¹³⁹⁷.

Il semble bien que la création des BDL réorganise, pour les Neuf, la manière dont fonctionnaient jusqu'alors leurs canaux de coopération existant entre les services de sécurité, c'est-à-dire les réseaux Kilowatt et Mégaton. La redondance apparente vis-à-vis des structures existantes est résolue lors de la réunion des experts TREVI du groupe I (chargés de la lutte contre le terrorisme) à Paris les 11 et 12 avril 1979, lorsqu'il est proposé que le canal des

¹³⁹² AN 19960183 article 28, Compte rendu de la réunion des hauts fonctionnaires TREVI du 21 avril 1977 / « Note de la présidence britannique sur les communications au sein de TREVI ».

¹³⁹³ AN 19960183 article 29, Projet de rapport du comité des hauts fonctionnaires TREVI établi le 1^{er} avril par la présidence britannique, devant être examiné au comité des 21 et 22 avril pour être soumis à la conférence des ministres de l'Intérieur.

¹³⁹⁴ AN 19960183 article 28, Note blanche sur le bureau de liaison de la police nationale, 1978.

¹³⁹⁵ *Ibid.*

¹³⁹⁶ AN 19960183 article 29, Projet de rapport du comité des hauts fonctionnaires TREVI établi le 1^{er} avril par la présidence britannique, devant être examiné au comité des 21 et 22 avril pour être soumis à la conférence des ministres de l'Intérieur. Il est ainsi entériné, lors de cette réunion, le principe de « l'importance des dispositions existantes dans le domaine de l'échange de renseignements, système qui fonctionne bien et auquel il ne doit pas être porté préjudice » et que « les communications sans frictions des renseignements pertinents dépendait, dans chaque pays, des relations étroites entre services de police et services de sécurité qui devrait continuer à être encouragées ».

¹³⁹⁷ AN 19960183 article 30, Fiche 3a – Coopération générale entre les services de police.

bureaux de liaison doit être particulièrement utilisé « lorsqu'une information doit recevoir la plus large et la plus rapide diffusion possible », « lorsque les échanges d'expérience se révèlent utiles, notamment, à la compréhension d'un acte terroriste qui vient de se produire ou d'actions violentes susceptibles d'être entreprises par les groupes terroristes », et enfin, « lorsqu'il apparaît nécessaire à un ou plusieurs pays de la Communauté d'organiser rapidement sur un sujet précis une réunion de travail entre les services de ce pays¹³⁹⁸ ». En définitive, l'utilisation des BDL doit participer au caractère proprement communautaire de la coopération, en affirmant les liens privilégiés entre les partenaires européens, dans le but d'une mutualisation des connaissances et des expériences dans l'optique d'une défense et lutte communes contre le terrorisme.

c. La nature de la coopération TREVI en question : un resserrement progressif vers la seule lutte contre le terrorisme

La première réunion des hauts fonctionnaires, tenue le 24 septembre 1976 sous la présidence des Pays-Bas consacre la création de cinq groupes de travail : sur la lutte contre le terrorisme (groupe 1), sur les aspects techniques de la coopération policière (notamment du point de vue de la formation) (groupe 2), sur la sécurité aérienne (groupe 3), sur la sûreté des installations nucléaires (groupe 4) et sur les mesures de prévention et d'action en cas de catastrophes naturelles (groupe 5)¹³⁹⁹. La diversité des groupes paraît bien refléter les hésitations et tergiversations sur ce que doit accomplir la coopération TREVI. Si la question de la coopération antiterroriste avait bien été au cœur des motivations des Britanniques lors de leurs propositions au Conseil européen de Rome en décembre 1975, un an plus tard, elle apparaît marginalisée au sein de l'organisation générale des groupes de travail. Durant les deux premières années du fonctionnement de TREVI l'on assiste bien à une divergence entre les différents États, qui trouve son origine dans les ambiguïtés du mandat octroyé par les ministres de l'Intérieur pour le fonctionnement de la coopération.

Son ambition, autant que son caractère pluridisciplinaire mécontentent profondément les autorités françaises qui souhaitent voir la coopération se concentrer exclusivement sur la lutte antiterroriste et, éventuellement, sur les aspects techniques de la coopération policière – comme ce sera d'ailleurs le cas deux ans plus tard, au moment où il faudra définir les caractères de la coopération dans le cadre du club de Vienne. À la fin de l'année 1976, les États décident de la création d'un sous-groupe I.1. plus spécialement chargé de l'étude des

¹³⁹⁸ AN 19960183 article 30, Procès-verbal de la réunion du groupe de travail I à Paris les 11-12 avril 1979.

¹³⁹⁹ AN 19960183 article 28, Note de la direction de la réglementation et du contentieux du ministère de l'Intérieur, 30 septembre 1976.

conséquences potentielles d'un éventuel assouplissement du régime de contrôles aux frontières et donc des flux d'immigration, effet induit à terme de l'édification d'un marché unique entre les États membres de la Communauté européenne. Au titre des travaux menés dans ce sous-groupe, les avis de la DST¹⁴⁰⁰, de la PAF¹⁴⁰¹ et de la DCPJ¹⁴⁰² sont sollicités pour être synthétisés en vue d'un premier examen au niveau des hauts fonctionnaires, le 8 novembre 1977, qui est suivi d'un approfondissement des consultations au niveau des experts dans une nouvelle réunion du sous-groupe prévue pour le 10 avril 1978 à Bonn. À l'issue de cette dernière réunion, le rapport dressé par la délégation française fait état de profondes divergences de vues quant à l'opportunité du maintien de l'activité de ce sous-groupe I.1.

Elles portent sur les inquiétudes relatives à ce qui est considéré comme un débordement du mandat initial du groupe I de la lutte contre le terrorisme vers l'étude de la criminalité générale : « l'extension en ce sens entraînerait un certain nombre de conséquences et pourrait amener en particulier le groupe de travail I à connaître des questions débordant de la coopération policière proprement dite : problème d'extradition, d'entraide judiciaire, droit de suite etc.¹⁴⁰³ ». Dans une lettre adressée à Van Loewenich, ministre fédéral de l'Intérieur, le directeur général de la police nationale française, Jacques Solier, s'oppose fermement à ce que soit poursuivie l'étude des conséquences des suppressions des contrôles aux frontières, au nom de ce qu'il considère comme la mission principale de TREVI. Le dénominateur commun doit en être « la protection de la sécurité de nos États », avec une compétence stricte du groupe de travail I sur le terrorisme. Il juge « prématurés et pratiquement dénués de sens » les travaux entrepris jusqu'alors sur la suppression des contrôles aux frontières, « en l'absence de dispositions juridiques et réglementaires dont nous ignorons, par définition, l'état actuel des travaux de la CEE, sur quelles bases et selon quelles modalités elles entreraient en vigueur¹⁴⁰⁴ ».

Les appréhensions françaises sur une telle extension du mandat initial sont d'ailleurs reprises lors de la réunion du groupe d'experts du groupe I à Bonn les 20 et 21 septembre 1978. Quand bien même l'ensemble des experts présents à cette réunion auraient convenu que « toute action entreprise en vue d'une suppression ou d'une réduction des contrôles aux frontières au sein des Neuf porterait atteinte à la lutte contre le

¹⁴⁰⁰ AN 19960183 article 29, Note de la direction de la Surveillance du territoire pour le directeur de cabinet du général de la police nationale, 19 octobre 1977 / « Réunion des hauts fonctionnaires du 8 novembre ».

¹⁴⁰¹ AN 19960183 article 29, Note de la police de l'air et des frontières pour le directeur de cabinet du général de la police nationale, 31 octobre 1977.

¹⁴⁰² AN 19960183 article 29, Note de la sous-direction des affaires criminelles de la direction centrale de la police judiciaire pour le directeur de cabinet du directeur général de la police nationale, 27 octobre 1977 / « Coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme ».

¹⁴⁰³ AN 19960183 article 29, Rapport de la réunion du groupe I.1. à Bonn le 10 avril 1978 relative à la coopération aux frontières.

¹⁴⁰⁴ AN 19960183 article 28, Lettre du directeur général de la police nationale Jacques Solier pour le ministre fédéral de l'Intérieur Van Loewenich, 26 août 1978.

terrorisme¹⁴⁰⁵», les discussions menées au sein du sous-groupe « ont établi un catalogue de thèmes qui pourraient être traités [...] et qui renferment le domaine entier de la coopération policière internationale¹⁴⁰⁶ ». Il est ainsi finalement décidé que le groupe de travail I « ne doit pas déborder de la lutte contre le terrorisme », que, pour ce qui concerne la coopération générale des polices, il faut marquer une préférence pour « les accords bilatéraux et à condition que la compétence de chaque service de police ou de sécurité ainsi que celles d'Interpol soient respectées ». Par conséquent, la création du groupe consacré à l'étude des conséquences des suppressions des contrôles aux frontières est jugée prématurée et sa dissolution prévue¹⁴⁰⁷ ».

Les discussions concernant les travaux menés au sein du groupe 1.1 ne sont en réalité qu'une dimension des craintes quant à la raison d'être de la coopération TREVI. Si les délégations, tant au niveau des experts que des hauts fonctionnaires, trouvent les discussions utiles et fécondes¹⁴⁰⁸, la diversité des thèmes étudiés et leurs conséquences tant au regard de l'état de la coopération policière internationale que du mandat initial apparaissent bientôt problématiques. Comme l'indique une note préparatoire à la réunion des hauts fonctionnaires du 31 octobre 1978, « TREVI se trouve actuellement à un tournant de son existence : la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme [...] a été améliorée grâce à l'adoption des bureaux de liaison [...]. Mais il semble difficile d'aller au-delà : seuls des accords bilatéraux relatifs à des domaines précis [...] sont susceptibles de faire progresser cette coopération¹⁴⁰⁹ ». En d'autres termes, la diversité des thèmes abordés par TREVI a rapidement mis en exergue les limites mêmes du dispositif et son incapacité à se substituer au cadre le plus « naturel » de la coopération interétatique, la coopération bilatérale. Mais cette diversité est un problème pour la coopération TREVI elle-même, dans la mesure où, poursuit la note précitée, « TREVI encourt le risque de devenir une structure bureaucratique », et de faire « double-emploi » avec d'autres organisations, comme Interpol, le club de Berne, ou le club de Vienne nouvellement créé¹⁴¹⁰.

¹⁴⁰⁵ AN 19960183, article 30, Rapport sur les travaux du groupe de travail I tenu à Bonn les 20 et 21 septembre 1978.

¹⁴⁰⁶ *Ibid.*

¹⁴⁰⁷ AN 19960183, article 30, Fiche : « Résultat des travaux du Groupe I (Bonn, 20-21 septembre 1978).

¹⁴⁰⁸ AN 19960183 article 30, Rapport sur les travaux du groupe de travail I tenu à Bonn les 20 et 21 septembre 1978. Au niveau des experts, le rapport de la réunion des 20 et 21 septembre 1978 à Bonn précise que l'« on a généralement souligné l'utilité des travaux effectués jusqu'à présent par le Groupe de travail TREVI I en vue de l'amélioration de la lutte contre le terrorisme. La création des Bureaux de Liaison, l'échange d'expériences en matière d'actes de violence terroristes graves, la discussion de problèmes essentiels causés dans le domaine de la sécurité intérieure des pays membres de la Communauté européenne et les suggestions en vue d'accords bilatéraux concrets démontrent les possibilités qui existent pour faire face à la dimension internationale du terrorisme de façon appropriée et pragmatique ».

¹⁴⁰⁹ AN 19960183 article 30, Note blanche, non datée.

¹⁴¹⁰ *Ibid.*

Une étape fondamentale est franchie lors de la réunion ministérielle du 30 novembre 1978, à Bonn. Le ministre allemand de l'Intérieur, qui assure la présidence de la réunion, fait écho aux préoccupations françaises en évoquant la « bureaucratismation structurelle » de TREVI et en mentionnant que le « problème fondamental est de savoir si la coopération internationale dans le cadre de TREVI ne doit s'appliquer qu'à la lutte contre le terrorisme ou si elle doit également s'étendre à d'autres domaines¹⁴¹¹ ». Une première réponse est donnée lors de cette réunion lorsqu'est adopté le principe d'une réorganisation drastique de la structure de TREVI. Deux groupes de travail subsistent sur les cinq initiaux, mais leurs attributions, et notamment celles du groupe I, chargé de la lutte contre le terrorisme, sont marquées du sceau de l'ambivalence, dans la mesure où la diversité des thèmes discutés autrefois transcrite dans l'existence de multiples groupes de travail se retrouve concentrée dans les attributions de ce seul groupe :

Le premier groupe de travail se concentrera sur la lutte contre le terrorisme. Comme dans le passé, il sera chargé :

2.1.1. d'échanger des informations sur les actes de violence terroriste et

2.1.2 d'échanger des informations sur les intentions et les activités terroristes et d'assurer l'aide mutuelle dans des cas particuliers.

De plus, il traitera les problèmes liés à la lutte contre le terrorisme, notamment :

2.1.3 les conséquences à tirer en cas d'une suppression éventuelle des contrôles aux frontières intracommunautaires notamment à l'égard des pays tiers, du point de vue de la sécurité¹⁴¹².

2.1.4 l'analyse des bases de la coopération policière internationale et l'étude des possibilités d'amélioration

2.1.5 la protection de l'aviation civile contre les attentats terroristes (traitée jusqu'à présent par le groupe de travail III)

2.1.6 la protection des installations nucléaires civiles et la sécurité des transports nucléaires civils (traitées jusqu'à présent en partie par le groupe IV)¹⁴¹³

En réalité, les travaux subséquents des groupes d'experts se concentrent bien sur la seule lutte contre le terrorisme, la question de la sécurité aérienne¹⁴¹⁴ et celle des transports de matériels nucléaires n'y occupant qu'une place marginale. Par ailleurs, d'autres sous-groupes ponctuels peuvent faire leur apparition, mais en complément des travaux sur la lutte contre le terrorisme, et non comme un nouveau domaine de coopération. Cette évolution du dispositif de base de TREVI est voulue et affirmée par les autorités françaises, qui reprennent en cela

¹⁴¹¹ AN 19960183 article 30, Procès-verbal de la réunion des ministres de l'Intérieur du 30 novembre 1978.

¹⁴¹² Il faut attendre le milieu des années 80 pour que cette question fasse l'objet d'un réexamen par les États membres au sein du groupe I de TREVI.

¹⁴¹³ AN 19960183 article 28, Note blanche du 30 novembre 1978 / « Restructuration des groupes TREVI ».

¹⁴¹⁴ Cette question est alors reprise au sein du G7 avec notamment la déclaration de Bonn de juillet 1978. Cf. *infra* chapitre 12.

les arguments développés par la direction centrale des renseignements généraux¹⁴¹⁵ en concertation avec les autres directions intéressées du ministère de l'Intérieur : Surveillance du territoire, police judiciaire et réglementation. La DCRG défend en effet le principe de réunions strictement centrées sur le terrorisme, au risque non seulement d'un parasitage des travaux entrepris dans d'autres enceintes, notamment autour des questions judiciaires, qui sont étudiées au sein du Conseil de l'Europe et entre les Neuf, mais d'un changement d'identité de la coopération TREVI, coopération des ministres de l'Intérieur des États membres des pays de la Communauté européenne¹⁴¹⁶.

d. TREVI et le terrorisme

L'action de TREVI peut se décomposer en deux aspects principaux. Elle est constituée par l'échange de renseignements synthétiques sur l'état de la menace terroriste au sein des pays concernés, menace intérieure et menace extérieure. Elle est par ailleurs mise en œuvre grâce à la création d'« ateliers » spécifiques dans le but d'assurer une meilleure action commune face à cette menace, et qui fait le pari de la mutualisation des méthodes, plus que des moyens.

L'analyse de la menace

Si le principe d'échange de renseignements et d'expériences sur la menace terroriste se trouve au cœur de la définition de la mission des BDL, elle n'entre que tardivement dans les attributions des groupes de travail TREVI, rapidement imités par le comité des hauts fonctionnaires. Ce n'est qu'à la suite de la réunion du groupe de travail I en Irlande les 16 et 17 octobre 1979, après un exposé de la présidence, sous le point 7 de l'ordre du jour au sujet de l'IRA, de la Provisional IRA et de l'Irish National Liberation Army (INLA), et de leurs liaisons internationales avec les groupes terroristes opérant au sein des États membres de la Communauté européenne, Baader Meinhof et les Brigades rouges notamment, mais aussi avec l'OLP, que le principe de telles communications est adopté pour toutes les délégations à

¹⁴¹⁵ AN 19960183 article 30, Lettre de Raymond Cham, directeur central des Renseignements généraux à Jacques Solier, directeur général de la police nationale, 9 juin 1978 / « Réunion des hauts fonctionnaires à Bonn le 3 juillet prochain ».

¹⁴¹⁶ AN 19960183 article 30, Note du 7 juin 1978 / « Point de vue de la DCRG sur les principales questions qui seront évoquées lors de la réunion à Bonn, le 3 juillet prochain, des hauts fonctionnaires responsables nationaux des services de sécurité ».

chaque nouvelle réunion du groupe de travail¹⁴¹⁷. Le principe en est rapidement étendu aux réunions des hauts fonctionnaires, mais aussi à celles des ministres de l'Intérieur.

À partir de cette date, une partie importante des réunions du groupe de travail I est consacrée aux communications sur l'état de la menace terroriste au sein de chaque pays. Fondamentalement, les travaux de TREVI ne diffèrent pas, en cela, de ceux déjà entrepris au sein du club de Berne et du club de Vienne. Dans un premier temps cependant, le suivi de l'évolution de la menace terroriste est semble-t-il uniquement assuré par le pays qui assure la présidence de la réunion, dont le représentant prononce, à l'exemple de la délégation irlandaise, un exposé complet et historiquement détaillé sur les différentes tendances du terrorisme qui le concerne au premier chef. Ainsi, lors de la réunion du groupe de travail des experts du groupe I à Rome en avril 1980, l'un des représentants de la délégation italienne fait un long exposé consacré aux évolutions du terrorisme de droite depuis le début des années 1960, sur les évolutions successives du terrorisme d'extrême gauche et ses relations avec le reste de la société italienne depuis 1968, et notamment le terrorisme des Brigades rouges, tout en donnant des informations statistiques sur les opérations de police menées contre ces organisations ainsi que des informations de portée générale sur le dispositif policier italien¹⁴¹⁸.

Rapidement toutefois, d'autres évaluations sont inscrites à l'ordre du jour, lorsque la menace terroriste présente un caractère transversal. C'est ainsi que la question du terrorisme arménien est à l'ordre du jour de la réunion du groupe de travail d'avril 80¹⁴¹⁹, tout comme, d'ailleurs, au même moment, à celui du club de Vienne, et probablement à celui du club de Berne, et fait déjà l'objet de coopérations bilatérales, notamment entre services français et belges¹⁴²⁰. Par ailleurs, le terrorisme moyen-oriental (terrorisme palestinien, terrorisme d'État, terrorisme en lien avec la guerre Iran-Irak) fait rapidement l'objet d'évaluations spécialisées. Une synthèse est préparée pour la délégation française à partir notamment d'une note de la DST, qui ouvre son évaluation sur le constat que « l'année 1980 restera une étape marquante

¹⁴¹⁷ AN 19960183 article 31, Rapport de la réunion du groupe de travail I, Dublin les 16 et 17 octobre 1979. Le compte rendu établit ainsi que « le groupe de travail a considéré que les exposés de cette nature sont extrêmement utiles et que cette pratique devrait être adoptée par les autres délégations lors des futures réunions du groupe de travail ».

¹⁴¹⁸ AN 19960183 article 31, Exposé du docteur Noce lors de la réunion du groupe de travail I les 17 et 18 avril 1980.

¹⁴¹⁹ AN 19960183 article 31, Compte rendu de la réunion du groupe de travail I 17 et 18 avril 1980. « Après avoir rappelé que l'activité terroriste en Europe de la part des groupes arméniens a enregistré une sensible augmentation ces derniers temps, le président passe la parole, selon le tour de table, à toutes les délégations qui rapportent ce qui s'est passé, dans ce domaine, dans les pays respectifs. On est d'accord que les informations et renseignements plus saillants seront échangés à travers les voies normales, tandis que dans la prochaine réunion, les délégations pourront communiquer à l'assemblée d'autres informations éventuelles sur l'activité terroriste des groupes arméniens ».

¹⁴²⁰ AN 19970006 article 3, Note blanche (UCLAT), 26 mai 1987 / « Les relations franco-belges en matière de lutte contre le terrorisme ». La note fait ainsi état du fait que « de 1979 à 1983, époque où de nombreux attentats ont été commis tant en France qu'en Belgique par l'ASALA, plusieurs missions belges sont venues en France et inversement, donnant lieu à une étroite coopération ».

dans l'histoire du terrorisme international pour avoir mis un terme à la relative trêve terroriste palestinienne enregistrée en Europe depuis le printemps 1979 et surtout pour avoir vu s'instaurer en système de gouvernement un terrorisme arabe à caractère étatique qui menace de se développer¹⁴²¹ ». Elle est accompagnée d'une mise à jour datée du lendemain, mais aussi d'une note blanche, non datée, qui en présente les éléments les plus saillants. Toute information « sensible » permettant l'identification de certaines sources, ou plutôt de toute information permettant de déterminer l'existence même d'une source privilégiée du Service ne doit évidemment faire l'objet d'aucun partage. La lettre de transmission de cette note du 7 octobre 1980 précise ainsi « qu'un grand nombre d'informations figurant dans ce document provient de sources à protéger, et parfois de services étrangers », ne permettant pas la diffusion en l'état des éléments apportés par la note et permettant de montrer les limites de la coopération multilatérale telle qu'elle s'incarne dans TREVI, limites toutefois inhérentes à l'exercice¹⁴²².

Mais la DST n'est pas la seule consultée pour les affaires relatives au terrorisme d'origine moyen-orientale. Dans la mesure où depuis 1975, à la suite de l'assassinat de deux de ses agents par Carlos, elle a perdu pour les affaires de terrorisme ses attributions de police judiciaire spécialisée au profit de la 6^e section de la DCPJ, cette dernière fournit aussi des notes pour les réunions TREVI, au sujet d'affaires précises ayant requis son intervention. En l'occurrence, ces notes ont trait aux enquêtes sur les attentats ayant un lien au conflit israélo-palestinien pour l'année 1979 : un attentat contre un foyer d'étudiants juifs à Paris en mars 79, attribué à la Saïka palestinienne, l'assassinat à Cannes le 25 juillet du chef de cette organisation, l'arrestation à Orly au mois de mai d'un Palestinien porteur d'explosifs à destination de la RFA¹⁴²³.

L'étude des menaces transversales au sein du groupe de travail prend progressivement une place de plus en plus importante. Pour la réunion du groupe I à Bonn le 24 octobre 1980, la présidence allemande avait souhaité que le terrorisme d'extrême droite soit inscrit à l'ordre du jour, et que soit menée par toutes les délégations l'étude des tendances nationales des groupes en la matière, de leurs relations internationales, des mesures policières et administratives prises contre eux et enfin des possibilités d'amélioration concernant les échanges d'information. En l'occurrence, la volonté allemande est le reflet d'une préoccupation majeure des autorités fédérales, mise en lumière par l'attentat de Munich du

¹⁴²¹ AN 19960183 article 31, Voir notamment la note DST du 7 octobre 1980, actualisée le 8 octobre sur « la menace du terrorisme originaire du Moyen-Orient dans les pays d'Europe occidentale ».

¹⁴²² AN 19960183 article 31, Lettre du directeur de la Surveillance du territoire pour le directeur général de la police nationale, 16 octobre 1980 / « Terrorisme international ».

¹⁴²³ AN 19960183 article 31, Note de la direction centrale de la police judiciaire du 23 novembre 1979 « sur les incidences en France du conflit israélo-palestinien ».

26 septembre 1980 lors de la « fête de la bière » qui fait 13 morts et plus de 200 blessés¹⁴²⁴ et renforce l'analyse des contacts internationaux entretenus entre les milieux de l'extrême droite violente avec ses homologues européennes en Belgique, au Danemark, en France, en Grande-Bretagne, en Autriche, Suède et Suisse. Pour ce qui est de la situation française, le compte-rendu de la réunion relate que les services, en l'occurrence les Renseignements généraux¹⁴²⁵, établissent une distinction entre « les mouvements d'extrême droite de formation traditionnelle dont l'activité est en stagnation » et « les mouvements ou groupements néo-nazis dont l'activité est en recrudescence », alors que l'attentat contre la synagogue de la rue Copernic venait d'avoir lieu quelques jours plus tôt et avait été alors revendiqué par les « Faisceaux Nationalistes Européens » (FANE) sans que les autorités françaises soient convaincues que ce groupe d'extrême droite en soit à l'origine¹⁴²⁶. Enfin, sur ce point, les experts du groupe de travail transmettent leurs recommandations au groupe des hauts fonctionnaires afin que soit établi un protocole d'échange de documentation. Ces deux grandes évaluations transversales font l'objet d'exposés systématiques à partir de cette date et rentrent pleinement dans la grammaire de la coopération TREVI.

Enfin, au-delà de ces évaluations thématiques, certains événements particuliers font l'objet d'exposés de la part de délégations intéressées, comme c'est le cas en avril 1980 avec l'exposé de la délégation britannique sur la prise d'otages ayant eu lieu du 30 avril au 5 mai à l'ambassade d'Iran à Londres, qui met l'accent sur « les aspects de la recherche de renseignements, de la coopération entre les différentes autorités impliquées, les différentes phases de négociations avec les terroristes, le problème de la publicité [...] »¹⁴²⁷.

Au sein du comité des hauts fonctionnaires, les communications sur l'évolution de la menace terroriste s'organisent de manière routinière, chaque délégation présentant une vue générale, sur les six derniers mois, de l'évolution de la menace terroriste dans son pays. La délégation française à la réunion des hauts fonctionnaires des 4 et 5 décembre 1980 présente ainsi un exposé général sur les terrorismes d'extrême gauche et droite et sur le « terrorisme international » principalement centré sur le terrorisme arménien¹⁴²⁸.

Le travail en commun

En parallèle d'une évaluation des évolutions de la menace terroriste propre aux États membres, un certain nombre d'ateliers spécialisés sont mis en place à partir du second

¹⁴²⁴ AN 19960183 article 31, Procès-verbal de la réunion du groupe de travail I du 24 octobre 1980.

¹⁴²⁵ AN 19960183 article 31, Note blanche 17 octobre 1980 / « Extrême droite / néo-nazis : relations internationales ».

¹⁴²⁶ AN 19960183 article 31, Procès-verbal de la réunion du groupe de travail I du 24 octobre 1980.

¹⁴²⁷ *Ibid.*

¹⁴²⁸ AN 19960183 article 31, Exposé sur le terrorisme, non daté.

semestre 1979, qui se poursuivent généralement durant deux ou trois présidences et qui permettent eux aussi d'analyser l'évolution des préoccupations des États et les moyens dont ils entendent user pour améliorer leur coopération. Chaque thématique est prise en charge par un État qui en assure le suivi de réunion en réunion, en l'absence d'un secrétariat permanent. À titre d'exemple, lors de la réunion du groupe de travail I des 17 et 18 avril 1980 sous présidence italienne, l'ordre du jour comprend une série de travaux portant sur les thématiques suivantes : terrorisme et *mass media*, protection des hautes personnalités, protection du matériel nucléaire, discipline des sociétés et entreprises de gardiennage et de surveillance¹⁴²⁹. Chaque point de l'ordre du jour fait ainsi l'objet de notes d'évaluation par les services concernés avant la réunion dont l'ordre du jour est transmis quelques semaines auparavant par le canal du BDL¹⁴³⁰. Ces ateliers ne semblent pas réellement déboucher sur une prise de décision politique, outre celle d'une nécessité toujours affirmée de « renforcer » et « d'intensifier » la coopération, sous toutes ses formes.

Premiers bilans

Un examen attentif de la constitution, de la construction et de la définition d'une identité propre à la coopération TREVI permet d'amender l'affirmation de Magali Sabatier selon laquelle « la coopération policière ne s'est pas imposée d'emblée aux dirigeants des États européens comme devant faire l'objet d'importantes réflexions¹⁴³¹ ». Prenant l'exemple de la coopération TREVI, elle affirme, à la suite de Didier Bigo, que cette dernière n'a pris son envol qu'à partir de 1986, avec l'Acte Unique européen qui a amené les services à envisager les conséquences d'une « abolition » des frontières intra-européennes. Auparavant, nous dit-elle, « la coopération policière européenne ne répondait qu'à des nécessités particulières¹⁴³² ». À ce titre, l'important travail de réflexion engagé durant les premières années de TREVI participe pleinement d'une définition non seulement de la coopération policière antiterroriste (groupe I), mais aussi d'une coopération policière opérationnelle (groupe II), et en cela, au progrès de la coopération policière internationale. Comme à la fin du XIX^e siècle, la coopération antiterroriste apparaît comme l'un des catalyseurs de cette coopération. À ne l'étudier qu'à l'aune de ses évolutions ultérieures, notamment de son institutionnalisation au sein du traité de Maastricht de 1992, qui crée les trois piliers de la

¹⁴²⁹ AN 19960183 article 31, Compte rendu de la réunion du groupe de travail I des 17 et 18 avril 1980 / « Ordre du jour ».

¹⁴³⁰ Les carences de la documentation ne nous permettent cependant pas de déterminer si chaque service est consulté sur chaque point de l'ordre du jour ou si certains services se « spécialisent » sur certaines questions et dont l'avis ferait dès lors autorité sur le sujet.

¹⁴³¹ Magali Sabatier, *op.cit.*, p. 22.

¹⁴³² *Ibid.*, p. 23.

coopération européenne, le troisième pilier relevant des affaires de coopération en matière de police et de justice pénale, la spécificité de la coopération dans les années 70, période d'intenses concertations, tend à s'estomper.

Il semblerait par ailleurs que la coopération multilatérale pose un autre ordre de difficultés qui tient à la nature des participants français. L'éclatement du dispositif antiterroriste entre les RG et la DST induit un dédoublement de la représentation française dans des enceintes qui s'occupent autant des manifestations d'un terrorisme « domestique » qu'« international ». Une note datant probablement du début de l'année 1982 mentionne ainsi le problème de la « dualité de représentation de la police nationale auprès de certaines instances [...] ». Au sein de TREVI en effet, la France est en effet représentée par la DST et les RG, qui « y tiennent par la force des choses un langage sensiblement différent sur certains problèmes d'intérêts communs, compte tenu de la différence sensible de leurs méthodologies respectives¹⁴³³ ».

Par ailleurs, une fiche rédigée au début de l'année 1981, pour Maurice Grimaud, dénonce de plus le « formalisme » induit par la coopération instituée par ces enceintes, voire leur caractère « contraignant et à la limite paralysant », du fait de la diversité des approches consacrées en leur sein, alors que, selon l'auteur de la note, « seules les structures d'échange et les excellentes relations bilatérales existant entre services spécialisés (quelle que soit leur autorité de tutelle) sont à même de répondre aux problèmes posés par le terrorisme » :

L'expérience prouve en effet que lorsqu'éclate une affaire terroriste dans un pays donné, les structures laborieusement élaborées dans le cadre d'une coopération politique, sont promptement oubliées par ceux-là mêmes qui les ont prônées : l'urgence des problèmes à résoudre – peu compatibles avec les considérations d'heure ou de calendrier – rend indispensable l'échange direct et spontané avec l'interlocuteur le mieux placé¹⁴³⁴.

Malgré tout, les années 70 voient la France participer à une série d'enceintes multilatérales dont la lutte contre le terrorisme est la raison d'être, révélant par là même, un autre mode d'appréhension précoce de la menace, dans une optique essentiellement préventive, et permettant l'émergence d'une culture de la coopération internationale entre les responsables des services. Le versant répressif de cette coopération multilatérale est quant à lui pris en charge d'une autre manière et dans d'autres enceintes, au sein du Conseil de l'Europe tout d'abord, au sein de la Communauté européenne ensuite.

¹⁴³³ AN 19860185 article 2, Fiche, non datée / « Thème : Rassembler ». Il s'agit d'une fiche adressée à Maurice Grimaud qui propose des pistes de réformes de l'appareil policier, établie vraisemblablement au lendemain de la vague d'attentats qui secoue le pays dans la première partie de l'année 1982 et qui met en lumière l'impréparation des services à faire face à une menace de grande ampleur.

¹⁴³⁴ AN 19860185 article 2, Fiche, non datée / « Réunions du club des Cinq ».

B) Vers un « espace judiciaire européen » contre le terrorisme ?

L'idée d'une harmonisation de la coopération judiciaire multilatérale contre le terrorisme renaît d'une double initiative franco-allemande, non coordonnée cependant, en janvier 1974 et au mois de mai 1975. Comme le rappelle l'historien allemand Bernhard Blumenau, le ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, pays particulièrement affecté par la question du terrorisme international depuis la prise d'otages de Munich de septembre 1972 avait poussé, au sein du Conseil de l'Europe¹⁴³⁵, à la création d'un groupe de travail sur le terrorisme, devant réactiver les efforts menés à la fin de l'année 1972 et au printemps 1973 au sein de la Communauté européenne. Cette initiative aboutit à l'adoption par le Conseil des ministres des États membres du Conseil de l'Europe de la Résolution 74(3) du 24 janvier 1974¹⁴³⁶ qui rappelle les obligations des États concernant l'extradition des auteurs d'actes de terrorisme, (contre l'aviation civile, prise d'otages contre civils ou diplomates « ou tous autres actes de terrorisme »). L'extradition est considérée alors comme « un moyen particulièrement efficace » pour lutter contre le terrorisme, mais à l'aune du principe selon lequel « le mobile politique allégué par les auteurs de certains actes de terrorisme ne doit pas avoir pour résultat que ceux-ci ne soient ni extradés, ni punis », principe qui prend l'exact contrepied des conclusions du groupe de travail consacré à la coopération judiciaire qui avait vu le jour au lendemain de l'attentat de Munich. La Résolution est d'ailleurs votée par la France. Mais il faut attendre le mois de mai 1975 à l'occasion d'une réunion des ministres de la Justice des États membres du Conseil de l'Europe tenue à Obernai, pour que le ministre de la Justice français, Jean Lecanuet, lance l'idée de la rédaction d'une convention multilatérale afin de lutter contre le terrorisme. Au vu des échecs de l'approfondissement des discussions à l'ONU depuis l'automne 1972, le Conseil de l'Europe paraît en effet le lieu approprié pour la réalisation d'une telle ambition.

¹⁴³⁵ Qui comprend à l'époque 18 membres. Cf. Birte Wassenberg, *Histoire du Conseil de l'Europe 1949-2009*, Bruxelles, Peter Lang, 2012, 645 p.

¹⁴³⁶ Bernhard Blumenau, « Taming the Beast: West Germany, the Political Offence Exception, and the Council of Europe convention on the Suppression of Terrorism », *Terrorism and Political Violence*, mars 2014, vol. 27, n°5, p. 6 (la pagination fait référence à la version publiée en ligne en mars 2014 et non à la version papier publiée au mois de mars 2015 aux pages 310-330). Le texte intégral de cette résolution figure en Annexe XI.

1) Le projet de convention du Conseil de l'Europe pour la répression du terrorisme : la convention de Strasbourg

a. L'élaboration d'un instrument pour l'extradition des terroristes

Un groupe de travail dépendant du comité européen pour les problèmes criminels (CEPC) du Conseil de l'Europe est rapidement formé, composé uniquement des représentants des ministères de la Justice, et un premier projet de convention est élaboré au mois d'octobre 1975. Il est fondé sur deux principes concomitants. D'une part, « autoriser de façon plus large l'extradition, même si les mobiles de l'infraction sont politiques » et d'autre part, « obliger l'État qui a refusé l'extradition d'un terroriste séjournant sur son territoire à le juger¹⁴³⁷ ». En d'autres termes, il s'agit de dépolitiser les infractions caractéristiques des actes de terrorisme, et d'intégrer à la future convention le principe de l'obligation de juger qui était au cœur des conventions de droit aérien de La Haye et de Montréal.

Il s'agit en l'espèce d'une voie radicalement inverse aux conclusions qui avaient été établies par les États de l'Europe communautaire à l'issue des consultations du début de l'année 1973. La dépolitisation proposée par le projet d'octobre 1975, et qui est conservée dans le texte final est double. Elle résulte, rappelle Charles Vallée, d'un compromis conciliant les arguments en faveur d'un « système automatique » d'une part et d'un « système facultatif » d'autre part¹⁴³⁸, système jugé d'ailleurs « contradictoire » par le ministère de la Justice¹⁴³⁹. Ainsi, l'article 1 du projet de convention énumère les infractions qui ne devront pas être considérées comme politiques aux fins de l'extradition et qui recouvrent non seulement les nouvelles infractions créées par les conventions de La Haye et de Montréal (article 1a. et 1 b.), mais aussi les méthodes d'action alors identifiées comme étant celles des terroristes, telles que la prise d'otages ou encore l'utilisation de matières explosives. L'article 2 instaure quant à lui un « système facultatif » de dépolitisation en disposant que « pour les besoins de l'extradition entre États contractants, un État contractant peut ne pas considérer comme infraction politique, comme infraction connexe à une telle infraction ou comme infraction

¹⁴³⁷ AN 5 AG(3) 924, Note au sujet du projet de convention européenne sur la répression du terrorisme élaboré au sein du Conseil de l'Europe à l'intention du président de la République, non datée.

¹⁴³⁸ Charles Vallée, « La convention européenne pour la répression du terrorisme », *Annuaire français de droit international*, 1976, vol. 22, n° 1, p. 759. L'alinéa 2 évoque « tout acte grave contre les biens autre que ceux visés à l'article 1^{er}, lorsqu'il a créé un danger collectif pour des personnes ». Cette dernière notion, comme nous avons pu le voir et comme le rappelle Charles Vallée, « s'inscrit dans une définition assez ancienne du terrorisme », élaborée notamment lors des conférences de l'Association Internationale de Droit Pénal dans l'entre-deux-guerres.

¹⁴³⁹ MAE DE COE 4221, Compte rendu de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice sur la signature de la convention européenne pour la répression du terrorisme, 21 janvier 1977 : « Il convient de souligner que le texte de la convention est le résultat d'un compromis entre deux tendances, l'une favorable à l'aspect répressif, l'autre tendant à limiter le champ d'application de la convention. Il en résulte que certaines dispositions peuvent paraître contradictoires [...] ».

inspirée par des mobiles politiques tout acte grave de violence qui n'est pas visé par l'article 1^{er} et qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ». L'article 2 laisse par conséquent la possibilité aux États de considérer certaines infractions comme politiques, et donc non sujettes à l'extradition. De plus, cette dépolitisation est tempérée par l'article 5, qui dispose qu'« aucune disposition de la présente convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si l'État requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction visée à l'article 1^{er} ou 2 a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons ». Cet article reprend une disposition similaire contenue dans la convention européenne d'extradition du Conseil de l'Europe de 1957 et sauvegarde en partie le droit d'asile offert aux réfugiés politiques, défendu de longue date par la France¹⁴⁴⁰.

Le second principe sur lequel se fonde le texte du Conseil de l'Europe est celui de l'obligation pour un État de juger la personne qu'elle refuse d'extrader (« *aut dedere aut judicare* »). Le principe est consacré par l'article 6 du projet de convention¹⁴⁴¹. Par ailleurs, concernant la nature du texte élaboré, Renée Koering-Joulin et Henri Labayle rappellent que « s'il est évident que le texte n'est pas un accord d'extradition en bonne et due forme, il vient se greffer sur les accords extraditionnels classiques d'une manière qui n'est pas que supplétive¹⁴⁴² ». En effet, l'ambition du texte n'est pas tant de constituer une nouvelle convention d'extradition, qui viendrait combler les manques de la convention européenne d'extradition de 1957 (qui reprenait en son article 3§ 3 le principe de la « clause belge » de dépolitisation de l'infraction d'attentat contre les chefs d'État), mais d'élaborer un texte devant modifier les conventions d'extraditions existantes entre les futurs États contractants et de créer de nouvelles obligations devant permettre une répression plus efficace des crimes terroristes.

En ce sens, le projet de convention reprend parfaitement l'esprit de la résolution 74(3) du Conseil de l'Europe de janvier 1974. Mais, si la dépolitisation de certaines infractions

¹⁴⁴⁰ AN 19960283 article 2, Compte rendu de la réunion interministérielle du 11 janvier 1968 sur l'opportunité de ratifier la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957. Lors de cette réunion, il est en effet rappelé que « nous avons toujours refusé de les [les réfugiés] extrader vers leur pays d'origine » et que « les chambres de mises en accusation rejettent toujours, en pareil cas, les demandes d'extradition visant les réfugiés ».

¹⁴⁴¹ « Tout État contractant prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître d'une infraction visée à l'article 1^{er} dans le cas où l'auteur soupçonné de l'infraction se trouve sur son territoire et où l'État ne l'extrade pas après avoir reçu une demande d'extradition d'un État contractant dont la compétence de poursuivre est également fondée sur une règle de compétence existant également dans la législation de l'État requis ».

¹⁴⁴² Renée Koering-Joulin et Henri Labayle, « Dix ans après... De la signature (1977) à la ratification (1987) de la convention européenne pour la répression du terrorisme », *La Semaine Juridique édition générale*, n°33, 13 septembre 1988.

commises par les terroristes devient la pierre angulaire du projet de convention, ce ne fut pas sans une âpre bataille au sein du comité d'experts chargé de sa rédaction¹⁴⁴³. Il faut enfin noter que les actes visés par les articles 1 et 2 du projet de convention ne sont pas entendus de manière géographique. Ils peuvent avoir été commis partout dans le monde ; le projet de convention crée par conséquent une règle de compétence universelle pour les parties contractantes, qui, si elles découvrent l'auteur d'un crime sur leur territoire, pourraient être amenées à le juger en cas de refus d'extradition, quand bien même cet individu aurait commis son crime à l'étranger contre des intérêts qui leur sont eux-mêmes étrangers.

b. De nouvelles ambivalences : le veto français au projet de convention

Si le projet est accepté à l'unanimité des membres du CEPC lors d'une séance plénière tenue entre les 17 et 21 mai 1976, le comité des ministres de la Justice du Conseil de l'Europe, lui aussi saisi du projet de texte, renvoie sa décision finale à sa session des 23 et 24 juin 1976. Tout en étant à l'initiative de la rédaction du texte, les autorités françaises émettent de sérieuses objections, allant jusqu'à poser un « veto » au projet de convention.

La décision est prise lors d'une réunion interministérielle tenue à Matignon le 22 juin, à la veille de la conférence des ministres de la Justice du Conseil de l'Europe. Elle est présidée par le Premier ministre Jacques Chirac et réunit des représentants des ministères de la Justice, des Affaires étrangères et de l'Intérieur. La position finalement adoptée tient compte des oppositions marquées par les ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur. De la part du premier, les critiques tiennent à la composition même du Conseil de l'Europe, notamment à la présence de la Turquie et de Chypre, dont le différend historique avait atteint un point critique. La crainte exprimée était alors qu'en raison du mécanisme d'obligation de juger ou d'extrader prévu par la future convention, la France ait à se prononcer sur ce conflit. L'Intérieur, quant à lui voyait dans l'obligation d'extrader ou punir prévue par le texte un danger potentiel à l'ordre public notamment en regard des représailles¹⁴⁴⁴ que le jugement de terroristes étrangers pourrait apporter contre la France,¹⁴⁴⁵ mais aussi vis-à-vis de la dépolitisation des crimes terroristes. L'autre crainte exprimée tient aux relations franco-espagnoles, alors difficiles, comme nous le verrons, concernant le règlement du différend basque. Depuis la mort de Franco à la fin de l'année 1975 et les débuts de la transition démocratique, l'Espagne avait déposé sa candidature au Conseil de l'Europe et pourrait se

¹⁴⁴³ Bernhard Blumenau, *art.cit.*, p.4-5.

¹⁴⁴⁴ MAE DE COE 4217, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour le cabinet du ministre, 12 août 1976 / « Au sujet des différents plans d'une action antiterroriste ».

¹⁴⁴⁵ Il s'agit là de la « réactivation » d'une crainte qui s'était déjà exprimée en 1935, au moment de l'ouverture du procès à Aix en Provence des oustachis croates, complices de l'assassin du roi de Yougoslavie.

trouver en mesure, si elle le décidait, d'être partie à la nouvelle convention. Le ministère de l'Intérieur considère que cette évolution potentielle ne pourrait qu'amener les autorités françaises à reconsidérer le statut de réfugié politique octroyé à l'essentiel de la population basque espagnole résidant sur le territoire français, principalement dans le sud-ouest, et alors que les accusations espagnoles quant à l'existence d'un « sanctuaire terroriste » en France sont récurrentes depuis l'été 1968 et ne montrent aucun signe d'affaiblissement. Enfin, les engagements créés par la future convention amèneraient la France à juger d'infractions commises à l'étranger (en Pays basque espagnol principalement) par des étrangers (Basques espagnols), étendant la compétence des tribunaux français alors en vigueur¹⁴⁴⁶.

Il est ainsi décidé lors de cette réunion interministérielle que si une convention devait voir le jour, elle devrait être élaborée entre les neuf États membres de la Communauté européenne, dont la plus grande « proximité » face à l'hétérogénéité manifeste de la composition du Conseil de l'Europe donnerait une meilleure chance à un texte rendu plus efficace. Cette tendance à la préférence donnée au cadre communautaire avait déjà semblé latente dès la fin de l'année 1975. Dans une note adressée au ministre des Affaires étrangères, certainement préparée par la direction des affaires juridiques et retraçant les efforts entrepris depuis l'automne 1972 dans le champ du développement de la coopération judiciaire contre le terrorisme, son rédacteur ne peut que constater que rien n'a été fait entre les neuf États membres dans ce domaine, alors même que « la liberté de circulation et d'établissement qui se développent [...] ainsi que l'instauration d'une union politique dans laquelle s'affirment une solidarité et une conception de la société des pays qui la composent, transforment dans ce cadre privilégié les données traditionnelles de l'entraide répressive internationale et de l'extradition ». La note précise enfin que, « si l'on souhaite établir une communauté judiciaire entre les membres de la Communauté européenne [...] notamment en vue d'éviter qu'une personne n'échappe à la répression dans un pays en trouvant un asile dans un autre, c'est l'ensemble des relations judiciaires entre les Neuf qui doit être réaménagé¹⁴⁴⁷ ». Le principe d'une concertation interministérielle entre la Justice, l'Intérieur et les Affaires étrangères est alors entériné pour la rédaction d'un avant-projet de convention entre les Neuf.

Au même moment, le représentant français à la réunion des ministres de la Justice de l'organisation de Strasbourg du 23 juin 1976 reçoit pour instructions de faire renvoyer à une date ultérieure l'examen juridique du texte dont l'adoption devait être entérinée, au nom de « la disparité des systèmes de droit qui prévalent dans les dix-huit États membres du Conseil

¹⁴⁴⁶ La compétence traditionnelle des tribunaux français pouvait s'étendre pour des actes commis à l'étranger par un ressortissant français, et peut porter depuis la loi du 11 juillet 1975 portant modification du Code de procédure pénale, sur les actes commis à l'étranger par des étrangers, mais dont la victime serait française. Dans tous les cas le lien de nationalité comme base de la compétence pénale des tribunaux français est maintenue, ce qui ne serait plus le cas si la convention du Conseil de l'Europe était appliquée.

¹⁴⁴⁷ MAE DE COE 3823, Note pour le cabinet du ministre, 29 novembre 1975 / « Terrorisme ».

de l'Europe ». En cela, l'appréciation française diverge fondamentalement de l'appréciation portée par le ministère de la Justice de la RFA. S'opposant à l'ouverture de la convention aux États non membres du Conseil de l'Europe, le ministère fédéral de la Justice indique, comme le rappelle Bernhard Blumenau, que :

Du fait de l'étendue particulière des engagements dérivant de la convention qui nécessitent une confiance mutuelle, la convention est seulement ouverte aux États membres du Conseil de l'Europe....Du fait des valeurs et des principes partagés par eux, les États membres du Conseil de l'Europe possèdent un intérêt égal et la confiance mutuelle nécessaire à la coopération dans la lutte contre les actes de criminalité graves commis sur leur territoire, même lorsque les auteurs de ces crimes ont des mobiles politiques, ou prétendent en avoir¹⁴⁴⁸.

L'appréciation française et allemande diverge sur au moins deux points. Non seulement sur les obligations nouvellement créées par le texte, mais aussi sur son cadre d'application. Les autorités allemandes semblent ainsi se placer dans une perspective idéaliste quant à la mission de l'organisation de Strasbourg, qui devrait servir de creuset à la coopération antiterroriste. Les autorités françaises, quant à elles, se basent dans leur jugement sur une évaluation pragmatique de l'efficacité de la convention et des obligations qu'elle contient, quand bien même une adhésion serait le signe d'une solidarité certaine dans la lutte contre le terrorisme.

Il s'agit d'un revirement face à la position originelle exprimée par Jean Lecanuet en mai 1975 qui est vécu comme un acte de défiance par les partenaires de la France, notamment la RFA. Officiellement, lors de la réunion du 23 juin, la France, par la voix du ministre de l'Intérieur Michel Poniatowski, avait jugé la convention techniquement insuffisante et n'allant pas assez loin dans le champ de la répression. Il souhaitait que l'obligation d'extrader fût plus stricte, et donc que le champ de la dépolitisation soit plus large¹⁴⁴⁹, ce qui est manifestement en décalage avec les conclusions de son administration défendues durant la réunion interministérielle du 22 juin. Il n'est pas encore question pour les autorités françaises d'affirmer leur préférence pour une convention contre le terrorisme dans un cadre communautaire. Il y a donc là une réelle dichotomie entre les décisions prises lors de la réunion tenue à Matignon le 22 juin et la prise de position politique défendue le lendemain à Strasbourg.

Dans les semaines qui suivent le « veto français » au projet de convention, le ministre de l'Intérieur, Michel Poniatowski et celui des Affaires étrangères, Jean Sauvagnargues, tentent d'en atténuer la portée, promettant un ralliement au texte de Strasbourg si celui-ci contenait une clause qui obligerait les États de la Communauté à élaborer entre eux un

¹⁴⁴⁸ Cité par Bernhard Blumenau, *art.cit.*, p. 7.

¹⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 8.

instrument plus restrictif et répressif¹⁴⁵⁰. Il s'agit pour Paris, en liant les deux questions, de regagner l'avantage perdu par le refus de principe opposé au projet de convention du Conseil de l'Europe. Toutefois, les autorités françaises sont prises une nouvelle fois entre l'étau de leurs propres principes et les nécessités de la coopération antiterroriste vis-à-vis du partenaire allemand, avec lequel elles sont alors en négociation pour l'élaboration d'une convention de coopération policière frontalière. C'est pourquoi, dans le cadre des discussions bilatérales entre les ministres de l'Intérieur français et allemand, Michel Poniatoski propose à son homologue Werner Maihofer que

Dans un but d'efficacité et de rapidité [...] un accord judiciaire germano-français sur la répression sur terrorisme international prévoyant l'extradition réelle des terroristes, puisse être conclu pour ouvrir la voie à une coopération européenne du groupe des Neuf. Cette évolution ne pourrait que faciliter la recherche d'une solution élargie aux dix-huit [États membres du Conseil de l'Europe], telle qu'elle est étudiée à Strasbourg, le problème de l'extradition étant dans un premier temps réservé à la coopération européenne des Neuf¹⁴⁵¹.

Par cette manœuvre française, c'est bien toute l'économie de l'élaboration du texte de Strasbourg qui est renversée. En complément de ce revirement quant au cadre d'action de la coopération judiciaire multilatérale antiterroriste, la France, appuyée par une l'Allemagne apparemment rassurée par les positions françaises, pousse à ce que le Conseil européen des 12 et 13 juillet 1976 intègre dans son communiqué final un paragraphe sur le terrorisme international. Cet ajout doit servir d'assurance, pour les partenaires européens, que la France, malgré son veto, ne refuse pas la coopération antiterroriste. Il doit par ailleurs permettre d'avancer l'ambition française de faire étudier dans le cadre de la Communauté un texte dont l'élaboration avait été décidée à Matignon le 22 juin 1976. Ainsi, le point 6 du communiqué du Conseil européen de Bruxelles, consacré au « terrorisme international » mentionne qu'

En particulier, les chefs de gouvernement invitent leurs ministres de la Justice à élaborer une convention aux termes de laquelle les neuf États membres s'engageraient à traduire devant les tribunaux ou à extraditer les auteurs de prises d'otages. Ils s'efforceront de faire en sorte que le plus grand nombre possible d'autres pays adhèrent à cette convention.

Si la formulation du communiqué paraît constituer une victoire dans la reconsidération du cadre d'élaboration d'un futur instrument conventionnel, elle ne règle aucunement la position française à l'égard du texte du Conseil de l'Europe. Pour les autorités allemandes, le mandat créé par le communiqué du Conseil européen n'annule pas les travaux de

¹⁴⁵⁰ *Idem.*

¹⁴⁵¹ MAE DE COE 4217, Compte rendu des entretiens de M. Poniatoski, ministre d'État, ministre de l'Intérieur avec M. Werner Maihofer, ministre fédéral de l'Intérieur, Hambourg, 5-6 juillet 1976.

l'organisation de Strasbourg. Bien plus, elles considèrent qu'il créé en retour l'obligation pour la France de signer le texte dans la mesure où le maintien de l'opposition française « entraînerait [...] un "climat de tension" au sein du Conseil de l'Europe entre les Neuf et les autres membres du Conseil¹⁴⁵² ».

c. L'avant-projet français de convention d'extradition contre les actes de violence grave

L'abandon du Conseil de l'Europe

À partir de l'été 1976, à la suite des décisions du Conseil européen, les autorités françaises sont saisies de deux questions : que faire du projet de convention du Conseil de l'Europe ? Quelles suites donner au mandat créé par le communiqué du Conseil européen tendant à l'élaboration d'une convention à Neuf ? En d'autres termes, quelle cohérence donner à une action internationale qui multiplie les signaux contradictoires¹⁴⁵³ ? D'autant que pour leur part, les autorités allemandes ne sont pas dupes de la contradiction existant entre les prises de position officielles de la France et les véritables raisons de son opposition au texte, c'est-à-dire son refus de devoir juger ou extraditer des Basques impliqués dans des affaires de terrorisme et qui seraient réclamés par l'Espagne¹⁴⁵⁴.

Deux fronts sont alors ouverts. Il s'agit dans un premier temps de reprendre l'initiative de la coopération internationale par l'élaboration d'un nouveau texte conventionnel qui serait conclu dans le cadre communautaire tout en élaborant une position définitive quant au texte émanant de l'organisation de Strasbourg, notamment parce que, aux yeux des autorités françaises, une convention à Neuf, pour ne pas être caduque, devait voir le jour avant celle du Conseil de l'Europe¹⁴⁵⁵.

C'est ainsi que durant l'été 1976, la position originelle de la France, qui évoquait la complémentarité des initiatives au sein du Conseil de l'Europe et des Neuf, est abandonnée pour faire du second cadre le seul envisageable. Il n'est plus question d'un empilement successif des cadres d'actions évoqué lors de la rencontre Poniatowski-Maihofer au début du mois de juillet, mais bien de favoriser l'action communautaire. Une note de la sous-direction

¹⁴⁵² MAE DE COE 4217, Note de la direction des affaires politiques, 21 juillet 1976 / « Convention sur le terrorisme. Démarche du chargé d'affaires d'Allemagne ».

¹⁴⁵³ Contradiction qui n'échappe d'ailleurs pas aux administrations elles-mêmes. Dans une note d'étape du 12 août 1976 (MAE DE COE 4217) établie par la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, il est ainsi mentionné que « notre signature à la convention des dix-huit, même assortie d'une réserve sur l'extradition, serait contradictoire avec la séquence des actions prévues par le Conseil européen, la décision prise à Matignon [et] les conclusions des entretiens franco-allemands de Hambourg ».

¹⁴⁵⁴ Bernhard Blumenau, *art. cit.*, p. 9.

¹⁴⁵⁵ MAE DE COE 4217, Note de la direction des affaires juridiques pour le cabinet du ministre des Affaires étrangères, 12 août 1976 / « Au sujet des différents plans d'une action antiterroriste ».

d'Europe occidentale du Quai d'Orsay évoquant une démarche du chargé d'affaires des Pays-Bas quant à la position française vis-à-vis du texte du Conseil de l'Europe, illustre parfaitement cette nouvelle attitude :

Quant à la mise en œuvre du point 6 des décisions du Conseil européen, la France était à la disposition de la Présidence, mais elle ne pouvait considérer, comme La Haye, que les travaux des Neuf seraient complémentaires de ceux du Conseil de l'Europe. N'était-ce pas au contraire l'occasion de faire, à Neuf, une convention plus satisfaisante et plus efficace ? Il fallait procéder modestement et discrètement en gardant à l'esprit la possibilité d'une extension à des pays tiers¹⁴⁵⁶.

Mais l'élaboration d'un nouveau projet ne résout pas pour autant la question de l'attitude à adopter face au texte du Conseil de l'Europe. Alors qu'une réunion des ministres de la Justice de l'organisation est prévue pour le mois de septembre 1976, une note de Gabriel Robin, conseiller diplomatique du président Giscard d'Estaing affirme à ce dernier qu'il n'existe que de « mauvaises solutions » :

- Signer en utilisant la possibilité qu'offre le texte d'échapper à l'extradition en jugeant nous-mêmes les coupables. Cette formule ne nous éviterait pas de très sérieux problèmes d'ordre public intérieur et de relations internationales ;
- lier notre signature à l'inscription d'une nouvelle réserve consistant à indiquer que dans certains cas nous pourrions nous abstenir aussi bien de juger que d'extrader. Cette solution contraire à l'esprit et à la lettre du projet se heurterait à coup sûr à l'opposition de tous nos partenaires ;
- signer en faisant savoir que nous nous abstiendrions de ratifier aussi longtemps que nous n'aurons pas pu apprécier la compatibilité de cet engagement avec celui qui est actuellement à l'étude entre les Neuf¹⁴⁵⁷.

En conséquence lors de la réunion ministérielle du mois de septembre, le représentant français demande une modification de la portée des restrictions des réserves (article 13) qui peuvent être faites¹⁴⁵⁸. Cette revendication française est notamment suivie par une demande du représentant irlandais portant sur d'autres modifications à apporter au texte, la décision finale devant être prise au mois d'octobre. Selon Bernhard Blumenau, l'avenir du texte de Strasbourg est en réalité aux mains des Allemands. Si ces derniers sont prêts à accepter les modifications françaises, au prix de la réouverture à la négociation d'un texte pourtant arrêté, ils signalent aux Irlandais qu'ils ne recevraient aucun soutien dans leur propre entreprise. Pour

¹⁴⁵⁶ MAE DE COE 4217, Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 27 juillet 1976 / « Convention sur le terrorisme. Démarche du chargé d'affaires des Pays-Bas ».

¹⁴⁵⁷ AN 5AG(3) 924, Note de Gabriel Robin pour le président de la République, 10 septembre 1976 / « Convention du Conseil de l'Europe sur le terrorisme ». Une annotation manuscrite du président Giscard d'Estaing sur cette dernière solution précise : « dire clairement que nous ne pouvons accepter l'extradition qu'entre les Neuf ».)

¹⁴⁵⁸ MAE DE COE 4217, Note de la direction des affaires juridiques, 13 octobre 1976 / « Terrorisme ».

la République fédérale, « la France était un pays bien trop important pour être laissé en dehors de l'accord¹⁴⁵⁹ », non seulement parce qu'elle était devenue une « plaque tournante » du terrorisme international, mais aussi parce que son appui aux Nations unies, où elle disposait d'un siège au Conseil de Sécurité, serait décisif pour appuyer son propre projet de convention internationale sur la prise d'otages. D'autre part, aux yeux des autorités allemandes, malgré ses imperfections, le texte élaboré à Strasbourg enverrait un message fort vis-à-vis des nécessités de la coopération internationale. Après une série de tractations diplomatiques, elles acceptent la modification proposée par les autorités françaises qui lèvent alors leur veto. Le texte de la convention est finalement adopté par un vote unanime le 10 novembre 1976.

Mais les concessions allemandes reposent largement sur un jeu de dupes. Pour Bonn, c'est l'existence de la convention comme instrument avant tout symbolique qui prime, quelles que soient les réserves techniques par ailleurs exprimées. Pour Paris, c'est bien la considération des conséquences pratiques de la ratification d'un tel instrument qui emporte la décision. Jeu de dupes enfin, parce que depuis l'été 1976, le gouvernement français élabore un autre projet de convention, qui doit être signé entre les Neuf et qui constitue la seule voie de la coopération judiciaire multilatérale acceptable.

L'avant-projet français de convention d'extradition

Si à l'automne le veto vis-à-vis de la convention du Conseil de l'Europe est levé, les autorités françaises entendent donner suite aux décisions prises lors de la réunion de Matignon du 22 juin et lors du Conseil européen de Bruxelles des 12-13 juillet 1976.

Lors de trois réunions interministérielles tenues à l'été 1976 entre l'Intérieur, la Justice et les Affaires étrangères, est élaboré un avant-projet de convention de coopération pénale applicable entre les États de la Communauté européenne¹⁴⁶⁰. Ce texte constitue une véritable convention d'extradition multilatérale, ce que n'est pas l'instrument de Strasbourg. L'objet du projet français s'éloigne cependant considérablement du mandat dessiné par le Conseil européen de juillet 1976. Il s'agit non plus d'une convention pour la répression de la prise d'otages, mais une convention sur la répression « des actes de violence grave », qui repose sur une série de principes communiqués aux partenaires européens le jour même de l'adoption de la convention du Conseil de l'Europe, le 10 novembre 1976. Les principes qui régissent ce nouveau texte sont les suivants :

¹⁴⁵⁹ Bernhard Blumenau, *art.cit.*, p. 10.

¹⁴⁶⁰ Cf. Annexe XII.

1. Mettre au point entre les Neuf États membres des Communautés européennes une véritable convention d'extradition spécifique et autonome qui prévoit de façon précise des règles harmonisées en cette matière et qui devrait tout à la fois se substituer en tant que de besoins aux conventions d'extradition bilatérales existant entre les États signataires et tenir lieu de traité d'extradition pour les États membres qui n'ont pas d'instrument d'extradition.
2. Viser l'ensemble des actes de violence grâce sans se limiter à la prise d'otages, en prenant pour base un critère fondé sur le quantum de la peine encourue ou de la peine prononcée, écartant ainsi la définition par voie d'énumération, figée, et toujours incomplète.
3. Prévoir l'obligation d'extrader, quel que soit le mobile de l'infraction, serait-il politique, et l'obligation de juger si l'extradition est refusée pour l'un des cas retenus par la convention elle-même
4. Instituer une procédure simplifiée d'extradition entre les Neuf tout en maintenant les garanties fondamentales en cette matière¹⁴⁶¹.

Comme le précise le point 3, l'avant-projet français ne contient en réalité aucune réserve quant à la non-extradition des délinquants politiques, réserve présente de manière traditionnelle depuis le milieu du XIX^e siècle dans les traités bilatéraux d'extradition et réaffirmée dans la convention européenne d'extradition de 1957. Ainsi, l'article 1 du texte français dispose que « doit donner lieu de plein droit à extradition entre États contractants tout acte de violence contre les personnes ou contre les biens commis sur le territoire de l'un des États contractants quels que soient ses mobiles ou ses circonstances [...] »¹⁴⁶². Les seuls cas, prévus à l'article 3, pour lesquels l'État requis pourra refuser l'extradition concernent la nationalité de l'extradé (principe de non extradition de ses propres ressortissants), le lieu de commission de l'infraction (toute infraction commise en tout ou partie sur le territoire de l'État requis) et si l'État requis exerce déjà des poursuites concernant l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée. Par conséquent, l'avant-projet français supprime bien le droit d'asile entre les États de la Communauté.

Les objectifs affirmés par les autorités françaises par la rédaction de cette nouvelle convention se veulent ambitieux et résolument différents de ceux de la convention élaborée à Strasbourg. Ils correspondent en réalité au désir du président de la République française, manifesté au moins depuis le « veto » exprimé face à la convention préparée par le Conseil de l'Europe « de voir s'établir une unité judiciaire entre les Neuf ». C'est la raison pour laquelle le texte ne saurait se limiter au terrorisme, mais s'étend bien à toutes les formes de « violences graves », qui engloberaient bien évidemment les actes de terrorisme. La formulation de l'article 1 de l'avant-projet français, « tout acte de violence contre les personnes ou contre les biens » assortie d'un quantum de peine d'au moins 5 ans répond, pour les autorités françaises, à un impératif pratique. Elle est supposée pallier les défauts de la convention de Strasbourg,

¹⁴⁶¹ MAE DE COE 4217, COREU du 10 novembre 1976 / « Terrorisme international. Réunion d'un groupe de hauts fonctionnaires ».

¹⁴⁶² MAE DE COE 4217, Avant-projet français de convention d'extradition contre les violences graves, octobre 1976.

et est « susceptible d'assurer l'efficacité de la convention, quels que soient les actes auxquels le terrorisme pourrait donner lieu¹⁴⁶³ », justifiant par là même de ne pas s'en être uniquement tenu à la question de la prise d'otages explicitement mentionnée dans le communiqué du Conseil européen. Mais cette formulation tient aussi compte, comme l'indique une note de la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay datée du 25 novembre 1976, des échecs précédents en matière de coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme, notamment à l'ONU depuis 1972, alors que la France avait proposé, lors de la tenue du premier comité spécial à l'été 1973 sa propre définition du terrorisme international. Il y a ainsi, semble-t-il, une continuité directe entre la notion « d'acte de barbarie odieuse » qui fondait la définition française du « terrorisme international » et celle de « violence grave ». Ainsi la note de la direction des affaires juridiques évoque-t-elle le fait que « l'échec des travaux entrepris en ce domaine par les Nations unies a amplement démontré que le terrorisme ne se prêtait pas à une définition juridique¹⁴⁶⁴ ». Une note de cette même direction datée du 27 novembre ajoute que le terrorisme est une notion « purement subjective¹⁴⁶⁵ ». Par conséquent, pour permettre la coopération internationale, il fallait s'appuyer sur une notion qui ne puisse faire débat, ce sera donc celle de violence grave assortie d'un quantum de peine spécifique. Contrairement à la convention de Strasbourg, ce ne sont plus les infractions qui sont en cause, mais bien la peine infligée, permettant ainsi d'outrepasser le caractère binaire de la qualification de droit commun ou politique des infractions considérées. Pour l'avant-projet français, il n'existe pas de criminalité politique, ou plutôt, la criminalité politique est *a priori* considérée comme relevant du droit commun, et l'extradition doit être rendue possible par le recours à la notion de violence grave, qui émerge alors, selon le juriste Emmanuel Crabit, comme une notion concurrente de la notion d'infraction politique :

Actuellement, avec le critère de la gravité, il n'est plus nécessaire de définir la notion d'infraction politique, mais d'apprécier si les faits incriminés ont un caractère grave. Il s'agit de notions tout à fait différentes, donc de deux contrôles distincts. Le critère de la gravité ne permet en rien de définir le caractère politique de l'infraction. Il y a donc création d'une nouvelle norme, dégagée par le juge, qui pourrait être énoncée comme le principe d'extradition pour les infractions ayant un caractère de particulière gravité même si elles ont aussi un caractère politique¹⁴⁶⁶.

¹⁴⁶³ MAE DE COE 4221, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour le cabinet du ministre (à l'attention de M. Georges Roux), 22 octobre 1976 / « Avant-projet de convention entre les États membres des Communautés européennes sur la répression des actes de violence grave ».

¹⁴⁶⁴ MAE DE COE 4217, Note de la direction des affaires juridiques pour la sous-direction d'Europe occidentale, 25 novembre 1976 / « Conseil européen et terrorisme ».

¹⁴⁶⁵ MAE DE COE 4217, Note de la direction des affaires juridiques pour la sous-direction d'Europe occidentale, 27 novembre 1976 / «Terrorisme : interprétation du mandat du Conseil ».

¹⁴⁶⁶ Emmanuel Crabit, *Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen*, Thèse de doctorat en droit sous la direction du professeur Jean-Claude Gautron, Université Bordeaux I, 1987, p. 199.

De ce fait, l'extension de la notion de violence grave dans la coopération judiciaire internationale est perçue par les autorités françaises, non seulement, comme la voie d'une coopération judiciaire pénale entre les Neuf la plus large possible, et donc nullement limitée au terrorisme, mais aussi comme une manière de contourner la question même du caractère politique ou non des infractions qui font l'objet des demandes d'extradition, notamment dans le cas des affaires de terrorisme. Cela répond à un choix parfaitement conscient des élaborateurs du projet¹⁴⁶⁷ : il permet « d'appréhender le phénomène terroriste dans son ensemble¹⁴⁶⁸ ». Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une innovation réelle. Le critère de gravité avait déjà été convoqué au sein de la convention de Strasbourg, en son article 13, consacré aux réserves. Cet article dispose ainsi que l'État peut se réserver le droit de refuser l'extradition en arguant du caractère des faits pour lesquels une demande aurait été formulée, « à condition qu'il s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité ». De plus, le choix d'une procédure d'extradition simplifiée contenue dans le texte répond aux diverses positions exprimées par les administrations françaises tout au long de l'année 1976. Pour la Présidence il s'agit d'exprimer « le désir de marquer la solidarité juridique des Neuf ». Pour l'Intérieur, il s'agit « de ne pas voir se prolonger la présence sur notre territoire des auteurs d'actes de terrorisme¹⁴⁶⁹ », ce qui devrait être permis par le régime d'automaticité strict de l'extradition prévue par le traité. Mais l'une des conséquences du projet est bien le renoncement au principe traditionnel de la non-extradition des délinquants politiques, en l'occurrence perçu comme un obstacle non seulement à la lutte contre le terrorisme, et à la coopération judiciaire européenne dans son ensemble.

Toutefois, l'on perçoit, à l'issue de la préparation du texte, que la question de la coopération multilatérale antiterroriste n'est déjà plus sa seule raison d'être. Une note d'évaluation du projet rédigée par la direction des affaires juridiques à l'attention du cabinet du ministre indique ainsi que :

¹⁴⁶⁷ MAE DE COE 4221, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour le cabinet du ministre (à l'attention de M. Georges Roux), 22 octobre 1976 / « Avant-projet de convention entre les États membres des Communautés européennes sur la répression des actes de violence grave ». Le rédacteur de la direction juridique précise qu'« il est préférable de ne pas faire apparaître que l'objet de la convention est d'exclure le caractère politique de certaines infractions (exclusion qui risquerait d'être invoquée ensuite par certains États tiers) mais d'instituer un système d'extradition simplifié [...] ».

¹⁴⁶⁸ MAE DE COE 4217, Note de la direction des affaires juridiques pour la sous-direction d'Europe occidentale, 27 novembre 1976 / «Terrorisme : interprétation du mandat du Conseil européen ».

¹⁴⁶⁹ MAE DE COE 4221, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour le cabinet du ministre (à l'attention de M. Georges Roux), 22 octobre 1976 / « Avant-projet de convention entre les États membres des Communautés européennes sur la répression des actes de violence grave ».

Le texte – bien que les couvrant – ne mentionne expressément, ni dans son titre ni dans ses dispositions, les « actes de terrorisme ». Ainsi évite-t-on de lui donner une coloration politique. Il s'agit d'un texte de droit pénal qui semble dans la droite ligne du souhait du président de la République de voir s'instaurer une continuité en cette matière entre les territoires des États membres des Communautés¹⁴⁷⁰.

En réalité, si l'ambition présidentielle est ici mise au service de la lutte contre le terrorisme, dans l'esprit du mandat du Conseil européen de juillet 1976, l'analyse de la direction des affaires juridiques contient en germe la tension – jusqu'à la rupture complète — existant entre le développement de la coopération dans le cadre communautaire et les ambitions propres de la France et qui se manifesteront pleinement l'année suivante.

Le projet français est discuté pour la première fois lors de la réunion le 25 novembre 1976 d'un groupe de haut-fonctionnaires convoqué par la présidence néerlandaise afin d'étudier les suites à donner aux recommandations du Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 juillet. La convocation de ce groupe de travail n'a pu d'ailleurs être permise que par la levée de l'hypothèque française sur la convention du Conseil de l'Europe, condition *sine qua non* pour l'étude au niveau des Neuf du nouveau projet¹⁴⁷¹.

Le représentant de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice à cette première réunion présente ainsi le texte comme « allant beaucoup plus loin [et étant] beaucoup plus efficace que celui de Strasbourg », dans la mesure où « les solutions proposées sont possibles entre les Neuf, qui ont des institutions et une pratique judiciaires très voisines¹⁴⁷² », reprenant ainsi pour la première fois lors d'une prise de position officielle les griefs principaux des autorités françaises à l'encontre du texte du Conseil de l'Europe. Malgré les assurances françaises, le texte ne reçoit qu'un accueil très mitigé des partenaires, du fait de son ampleur par rapport au mandat initial proposé par le Conseil européen, et parce que dans l'ensemble, ils estiment qu'en l'état, la convention de Strasbourg est un pas suffisant dans la lutte antiterroriste¹⁴⁷³. Le représentant français semble ainsi avoir le plus grand mal à convaincre les autres États européens du bien-fondé de la démarche, et même de sa raison d'être, alors qu'aux yeux des autorités françaises, il s'agit bien d'une course contre la montre. Toutefois, son examen approfondi est repoussé à une date ultérieure, l'avis du Conseil européen étant demandé sur la portée réelle du mandat, parce que l'initiative française n'avait

¹⁴⁷⁰ *Ibid.*

¹⁴⁷¹ MAE DE COE 4219, Note de la direction des affaires politiques, 24 novembre 1976 / « Terrorisme. Convention à Neuf ».

¹⁴⁷² *Ibid.*

¹⁴⁷³ MAE DE COE 4219, Note de la direction des affaires juridiques pour la direction des affaires politiques, 23 novembre 1976 / « Réunion d'un groupe de hauts fonctionnaires sur le terrorisme à La Haye, 17 novembre ». « Mais les Belges, qui ne semblaient pas a priori enclins à examiner autre chose que le problème de la prise d'otages, les Danois préoccupés à l'idée d'un texte non ouvert à des États tiers, et les Irlandais qui cherchaient [...] dans les textes présentés un choix absolu entre l'extradition et la poursuite, ont contesté que le groupe doive s'engager dans la voie que nous envisagions sans instructions nouvelles du Conseil européen ».

pas pour objet la lutte contre le terrorisme, mais la répression de tous les actes de « violence grave ».

C'est bien là toute l'ambivalence de la position française, et le début d'une dissociation qui ne fera que s'accroître entre les préoccupations de la lutte antiterroriste et la volonté de manifester un front uni pour y faire face – position de l'Allemagne d'Helmut Schmidt¹⁴⁷⁴ — et celles des ambitions politiques européennes de Valéry Giscard d'Estaing. Car, si le projet français de convention d'extradition entre les Neuf naît bien du constat des manquements de la convention de Strasbourg et tente d'y remédier par une formulation qui permet d'aller au-delà d'une dépolitisation fictive des infractions de terrorisme, il sert aussi la vision du Président des rapports judiciaires entre les États de la Communauté. C'est ainsi qu'au cours des années 1977 et 1978, les ambitions françaises vont se retrouver opposées aux nécessités de la coopération antiterroriste favorisées par Bonn : la coopération judiciaire antiterroriste entre les Neuf se trouve sacrifiée par Paris au nom de la construction d'un « espace judiciaire européen » qui ne verra jamais le jour.

d. L'ouverture à la signature de la convention de Strasbourg et l'isolement français

L'ouverture à la signature et à la ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme du Conseil de l'Europe, dite convention de Strasbourg, est l'objet de discussions interministérielles au début du mois de janvier 1977. Deux événements viennent mettre en lumière les ambivalences des autorités françaises face à ce texte et une certaine inconséquence dans la compréhension de la portée de leur propre projet. Il s'agit en premier lieu de l'affaire Abou Daoud, mais aussi des critiques émanant notamment de la société civile face à la convention de Strasbourg, perçue comme un renoncement pur et simple au droit d'asile.

L'affaire Abou Daoud intervient en effet au moment même où le gouvernement français doit définir l'attitude à adopter face à l'ouverture à la signature de la convention du Conseil de l'Europe prévue pour le 27 janvier et est utilisée comme une hypothèse de travail pour tenter de la définir. À la lumière de cet événement, la position du Quai d'Orsay, en l'occurrence celle de la direction des affaires juridiques, est claire : si la France avait été partie à la convention du Conseil de l'Europe, elle aurait dû juger Abou Daoud, en raison de l'avis négatif émis par la chambre d'accusation, ce qui aurait pu entraîner des représailles et aurait amené les juridictions françaises à connaître de crimes (en l'occurrence, une

¹⁴⁷⁴ Bernhard Blumenau, « The European Communities' Pyrrhic Victory : European Integration, Terrorism, and the Dublin Agreement of 1979 », *Studies in Conflict & Terrorism*, 2014, vol. 37, n° 5, p. 409.

complicité) commis à l'étranger (République fédérale d'Allemagne) par un étranger (Abou Daoud) contre des victimes étrangères (les athlètes israéliens)¹⁴⁷⁵. Précisant la pensée du ministère des Affaires étrangères, une note de la direction juridique du 20 janvier reprend, à la lumière de ces événements, les principes essentiels qui doivent guider la France en matière de traitement du terrorisme :

Lorsque le gouvernement a eu à effectuer un choix concret entre plusieurs conduites à l'égard d'un terrorisme déterminé, il a jusqu'ici cherché à se donner le maximum de liberté de décision. Les dispositions conventionnelles, notamment, ont été considérées comme des engagements qu'il fallait honorer, certes, mais dont on pouvait déplorer qu'ils mettent des limites inopportunes à l'autonomie très souhaitable de la décision gouvernementale. Or notre participation à la convention nous priverait de toute liberté d'action dans une affaire analogue à l'affaire Abou Daoud. En effet, le seul choix qui nous serait offert en pareille hypothèse serait d'extrader ou de poursuivre sur notre propre territoire, toute possibilité d'expulsion de l'intéressé nous étant en fait fermée¹⁴⁷⁶.

Ce, d'autant que la possibilité de réserves permise par la convention du Conseil de l'Europe porte uniquement sur l'extradition, et non sur les poursuites¹⁴⁷⁷. Mais l'examen de ce cas de figure, s'il constitue bien un révélateur et permet la cristallisation des positions françaises, notamment en ce qui concerne la primauté absolue du principe de souveraineté qui va à l'encontre même de l'effort de coopération répressive antiterroriste dans le cas d'hypothèse présentée par l'affaire Abou Daoud, est aussi le révélateur d'une inconsistance réelle, semble-t-il, face aux conséquences qu'aurait l'entrée en vigueur de l'avant-projet français, dans la mesure où l'obligation de poursuite est semblable à celle présente au sein de la convention de Strasbourg. En effet, il ne semble pas que le projet français ait été lui-même discuté à la lumière de cette affaire, mais il est vraisemblable que la France eût dû poursuivre Abou Daoud si la demande d'extradition avait été rejetée. En conséquence, la considération de l'hypothèse d'une nouvelle affaire Abou Daoud au vu des engagements internationaux prévus par le projet français mettrait le gouvernement français devant la même situation que si la convention du Conseil de l'Europe avait été en vigueur¹⁴⁷⁸. La position française vis-à-vis

¹⁴⁷⁵ MAE DE COE 4217, Note de la direction des affaires juridiques, 13 janvier 1977 / « Convention européenne pour la répression du terrorisme ».

¹⁴⁷⁶ MAE DE COE 4221, Note de la direction des affaires juridiques, 20 janvier 1977 / « Convention européenne pour la répression du terrorisme ».

¹⁴⁷⁷ *Ibid.*

¹⁴⁷⁸ Cette nouvelle hypothèse d'application semblerait devoir retrouver une issue semblable à une application de la convention du Conseil de l'Europe, même en regard de la nouvelle procédure visant à évaluer la demande d'extradition qui serait instituée par le projet français, et qui modifierait considérablement la procédure régie par la loi du 10 mars 1927. Une note explicative du projet français dressée par la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay précise en effet que :

« Ainsi envisage-t-on en ce qui concerne la France, que la décision sur la régularité formelle de la demande d'extradition soit prise par le Procureur Général de la Cour d'Appel (qui serait ainsi sous couvert du ministère de la Justice). Cette procédure s'éloigne tout à fait de la procédure actuelle dans laquelle la décision d'extradition est prise par une juridiction (la chambre d'accusation) ».

de la convention de Strasbourg, justifiée par la nécessaire préservation d'une souveraineté que le gouvernement français doit se réserver en regard du traitement des affaires de terrorisme, est cependant inconstante vis-à-vis des engagements internationaux qu'elle entend elle-même promouvoir et qui en l'occurrence ne changeraient rien à la situation présentée dans l'hypothèse d'une nouvelle affaire Abou Daoud.

Par ailleurs, l'émergence de critiques émanant de la société civile quant au caractère répressif de la convention du Conseil de l'Europe jette un nouvel éclairage sur le texte ainsi que sur l'avant-projet français. En effet, comme le rappelle Françoise Tulkens, « en généralisant la procédure d'extradition [...] deux conséquences principales s'ensuivent : la politisation de la répression au niveau européen et la mise en cause du droit d'asile consacré par la tradition libérale¹⁴⁷⁹ ». Selon cette lecture, la double dépolitisation offerte par le texte du Conseil de l'Europe réduit d'autant le droit d'asile, que ne permet pas d'atténuer l'article 5 dont la portée est jugée « limitée » dans la mesure où « il s'agit d'écarter les motivations délibérément erronées de l'État requérant qui n'invoquerait à l'encontre d'une personne soit une infraction qu'elle n'aurait pas commise, soit une infraction manifestement de droit commun, pour la poursuivre en fait pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques [...] et dans ce cas, le problème sera celui de la preuve de l'intention de l'État requérant – celle-ci ne se décelant souvent qu'après coup¹⁴⁸⁰ ».

Toutefois, la question du droit d'asile apparaît absente des considérations développées à l'occasion des réunions interministérielles de l'année 1976, tant au sujet de l'élaboration d'une position définitive quant à l'attitude à adopter vis-à-vis du projet du Conseil de l'Europe, autant que celles relatives à l'avant-projet français de convention d'extradition entre les Neuf. À notre connaissance, et en se basant sur les notes d'étape et les minutes de ces réunions, autant que sur les notes rédigées à ce sujet par son conseiller diplomatique Gabriel Robin à Valéry Giscard d'Estaing, aucune discussion n'est en effet engagée sur les conséquences des deux textes vis-à-vis du droit d'asile. L'esprit de l'avant-projet français apparaît même comme une négation de ce principe entre les Neuf. Par conséquent, la décision finale prise par la présidence de la République quant au texte du Conseil de l'Europe apparaît contradictoire avec ses propres ambitions autant qu'un geste d'opportunisme politique.

En effet deux réunions interministérielles, la première le 10 janvier 1977 à la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay, la seconde à l'Élysée, sous l'autorité de Gabriel Robin, sont organisées afin de fixer la position de la France vis-à-vis de l'ouverture à la

Même si sous cette nouvelle procédure l'extradition était refusée (et l'on voit mal, dans l'esprit manifesté au moment de l'affaire Abou Daoud par cette même direction juridique qu'elle ne le soit pas), la France se verrait tout de même dans l'obligation de juger Abou Daoud, et ne pourrait de fait pas l'expulser.

¹⁴⁷⁹ Françoise Tulkens, « Analyse critique de la convention européenne pour la répression du terrorisme », *Déviance et société*, 1979, vol. 3, n° 3, p. 237.

¹⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 235.

signature et à la ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme. Lors de la réunion du 10 janvier, qui concerne le niveau technique de la décision, sont réunis des représentants des ministères de l'Intérieur, de la Justice et des Affaires étrangères. Faut-il signer la convention ? Rapidement en effet, sous l'impulsion des deux premières administrations, toute idée d'une ratification immédiate est abandonnée¹⁴⁸¹. En ce qui concerne la signature de la convention, les avis divergent. Accord de principe du ministère de la Justice, par « souci de cohérence » vis-à-vis de la position adoptée par Jean Lecanuet, initiateur du projet en mai 1975. Refus du ministère de l'Intérieur pour qui seule une convention à Neuf est envisageable. Enfin, si la position du Quai d'Orsay n'est pas définitivement arrêtée, la direction des affaires juridiques refuse le principe d'une signature estimant « qu'il paraît préférable que la France garde en général sa liberté de manœuvre en pareille matière¹⁴⁸² », dans la mesure où cette signature pourrait porter un coup fatal au projet français.

En tout état de cause, la décision doit être prise au niveau politique, et c'est l'objet de la réunion de l'Élysée du 19 janvier. Si les positions exprimées lors de la réunion du 10 janvier sont maintenues par les différentes administrations, dans la mesure où « tous sont d'accord pour reconnaître que la mise en application de la convention nous placerait dans des situations extrêmement embarrassantes¹⁴⁸³ », il apparaît que « les arguments politiques paraissent décisifs à la plupart des départements ministériels pour écarter la thèse de la non signature ».

Gabriel Robin, armé de la « conviction que cette convention est dangereuse, » évoque une nouvelle fois le fait qu'il n'y avait en la matière que des « mauvais choix ». Il propose ainsi à l'évaluation présidentielle trois cas de figure assortis de ses propres commentaires :

a) ne pas signer le 27 janvier

Dans cette hypothèse, nous expliquerions notre attitude en soulignant que nous entendons donner la priorité à l'élaboration et à la signature de la convention contre le terrorisme qui est actuellement en cours de négociation entre les neuf. Nous rappellerions que nous avons fait savoir au mois de septembre que le texte du Conseil européen appelait de notre part des réserves sur le plan juridique et que, nous les formulerions lors de sa signature. Je reconnais cependant que cette attitude risque de faire l'objet de sévères critiques et qu'on ne peut exclure que celles-ci pèsent sur le climat de la journée que vous passerez à Strasbourg le 28 janvier.

¹⁴⁸¹ MAE DE COE 4217, Note de la direction des affaires juridiques, 13 janvier 1977 / « Convention européenne pour la répression du terrorisme ». Le compte rendu de cette réunion relate que « le ministère de la Justice et de l'Intérieur sont d'accord pour penser que le problème de la ratification doit être en tout cas dissocié de celui de la signature ».

¹⁴⁸² *Ibid.*

¹⁴⁸³ AN 5 AG(3) 924, Note de Gabriel Robin pour Valéry Giscard d'Estaing, 20 janvier 1977 / « Convention du Conseil de l'Europe pour la répression du terrorisme ».

b) la signature pure et simple

Car si nous donnons la priorité aux considérations politiques immédiates c'est la meilleure solution. Elle ne nous empêche ni de faire des réserves lors de la ratification, ni de renvoyer cette ratification sine die.

c) la signature avec réserves

En rappelant que nous avons expressément demandé et obtenu le droit d'en formuler. Si je place cette option en dernier c'est que l'expression de « réserves » ne nous garantit pas contre les dangers de la convention et ne nous prémunit pas contre une exploitation hostile de notre attitude¹⁴⁸⁴.

En réalité, la décision finale du président de la République est prisonnière des prises de position contradictoires au sujet du texte qui ont émaillé l'année 1976 comme le révèle la question de la formulation des réserves qui pourraient accompagner la signature. Lors de la réunion du 10 janvier, le directeur des affaires juridiques du Quai d'Orsay, Guy de Lacharrière avait proposé la formulation d'une réserve, permise par la convention, qui limiterait le caractère automatique de l'extradition, qui affirmerait que la France « se réserve le droit, nonobstant les dispositions de l'article 1^{er}, de refuser l'extradition en ce qui concerne toute infraction énumérée dans cet article qu'elle considère comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques¹⁴⁸⁵ », ce qui reviendrait en réalité à vider de sa substance l'objet même de la convention, tout en préservant le droit d'asile qui n'est pour autant pas évoqué en tant que tel¹⁴⁸⁶. La suggestion est cependant reprise par Gabriel Robin dans sa note au président de la République. Mais il s'agit là d'une position inverse à celle défendue jusqu'alors et qui avait provoqué le veto français originel. À l'époque, la France voulait non pas assouplir, mais bien renforcer le dispositif d'extradition automatique du texte, avant de revenir rapidement sur ses pas pour suggérer qu'un tel instrument répressif et automatique devait être élaboré non pas dans le cadre du Conseil de l'Europe, mais dans celui de l'Europe communautaire et alors même que l'avant-projet français permet justement un mécanisme d'automatisme bien plus efficace.

La France ne dispose ainsi effectivement que de mauvais choix en la matière qui sont la résultante de l'absence d'une orientation politique claire comme en ont témoigné les manœuvres dilatoires et les atermoiements de l'année précédente. La solution finalement choisie est celle d'une signature accompagnée d'une déclaration de réserves qui rappelle la solidarité de la France vis-à-vis de ses partenaires contre le terrorisme, les efforts déjà entrepris dans la répression du terrorisme aérien, mais surtout justifie l'absence de ratification

¹⁴⁸⁴ *Ibid.*

¹⁴⁸⁵ MAE DE COE 4217, Note de la direction des affaires juridiques, 13 janvier 1977 / « Convention européenne pour la répression du terrorisme ».

¹⁴⁸⁶ La possibilité de formulation d'une telle réserve fait ainsi dire à Renée Koering-Joulin et Henry Labayle que la convention est un « véritable tigre de papier du droit de l'extradition » (*art.cit.*, p. 35).

immédiate par un ordre de considération jusqu'alors absent de la rhétorique tant officielle que développée au sein des administrations ministérielles, celle de la préservation des droits de l'homme, et notamment du droit d'asile. La déclaration précise ainsi qu'

Il va de soi que l'efficacité de la lutte à mener doit se concilier avec le respect des principes fondamentaux de notre droit pénal et de notre Constitution, laquelle proclame dans son préambule que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ».

Il est bien évident aussi qu'une solidarité aussi poussée que celle prévue par la convention du Conseil de l'Europe ne peut s'exercer qu'entre États qui partagent les mêmes idéaux de liberté et de démocratie.

La France mettra donc à l'application de la convention certaines conditions. Elle formulera, lors de la ratification, les réserves voulues pour que soient prises en compte les préoccupations que je viens d'exprimer et qu'à aucun moment les droits de l'Homme ne risquent d'être mis en danger¹⁴⁸⁷.

L'invocation de la préservation du droit d'asile, remis en cause par la nature même des obligations d'extradition et d'entraide judiciaire portées par le texte du Conseil de l'Europe relève en réalité d'un véritable opportunisme politique qui sert à masquer le refus français et les atermoiements qui ont présidé à la prise de décision finale face au texte, et sert de réponse aux nombreuses critiques qui s'étaient fait jour face au texte de Strasbourg, ce alors même que la France entend défendre dans le cadre communautaire un texte allant encore plus loin en ce domaine.

2) Projet français, projet belge et « espace judiciaire européen »

a. Le projet belge d'application de la convention du Conseil de l'Europe entre les Neuf

Au cours de l'année 1977, alors que le Royaume-Uni et la Belgique se succèdent à la présidence de la Communauté, le groupe de hauts fonctionnaires des États membres chargé de l'étude des suites à donner au projet de convention entre les Neuf se trouve saisi par la Belgique d'un projet concurrent du projet français. Là où ce dernier constitue une convention multilatérale d'extradition autour du concept de répression des actes de « violence grave », le projet belge est celui d'une convention qui favoriserait l'application entre les Neuf de la convention de Strasbourg. Il s'agit bien évidemment d'une proposition inadmissible pour les

¹⁴⁸⁷ MAE DE COE 4221, Déclaration faite par le Gouvernement français à l'occasion de la signature de la convention européenne pour la répression du terrorisme, 27 janvier 1977.

autorités françaises, qui réitèrent tout au long des sept réunions du groupe au cours de l'année 1977 les objections déjà présentées contre l'adoption de la convention européenne pour la répression du terrorisme. Plus spécifiquement, Paris pointe l'inégalité d'obligations entre les États qui ratifieraient le projet belge. En effet, si des États comme la France peuvent extraditer en l'absence de traités bilatéraux – l'extradition est alors régie par les dispositions de la loi du 10 mars 1927 – ce n'est pas le cas de tous les États de la Communauté comme l'Irlande ou le Royaume-Uni, qui subordonnent strictement l'extradition à l'existence d'un tel traité. En l'espèce, la France ne possède pas de traité d'extradition avec l'Irlande. La convention de Strasbourg ne constituant pas un traité d'extradition, ces deux États ne se trouveraient pas assujettis aux mêmes règles d'obligation que les autres États¹⁴⁸⁸. Le développement de cette argumentation, qui poursuit en l'affinant celle évoquant les trop grandes disparités des systèmes judiciaires nationaux des États membres du Conseil de l'Europe, est à double tranchant pour les autorités françaises. La mention de cette inégalité juridique manifeste permet à la France de montrer sous un jour favorable son propre projet qui est une convention d'extradition entre les Neuf, et donc assujettirait les États de la Communauté aux mêmes obligations envers les actes de « violence grave ». Cependant, elle retourne contre la France son refus de signer la convention de Strasbourg et paraît révéler que, considérant les problèmes évoqués, elle n'avait jamais eu l'intention de l'envisager comme une option valable pour une coopération multilatérale antiterroriste. Enfin, l'opposition au projet belge montre à quel point la préoccupation des autorités françaises ne ressort plus directement de la lutte antiterroriste. Car, si le projet français entend pallier aux insuffisances de la convention de Strasbourg, il est de nature différente, la lutte antiterroriste n'étant entendue que comme une dimension de l'unification judiciaire au sein de la Communauté.

Rapidement, au sein des réunions de hauts fonctionnaires, le projet français, jugé pourtant ambitieux, est mis à l'écart au profit de l'étude du projet belge, dans la mesure où les négociations devant mener à son adoption promettent d'être bien plus rapides, ce qui provoque un isolement progressif de la position française. Par ailleurs, si le texte français est étudié, les discussions font apparaître que les partenaires européens favoriseraient une convention d'extradition générale plutôt que centrée sur la répression des actes de violence grave, manière d'exprimer que leur faveur principale, pour ce qui est de la lutte antiterroriste, demeure l'étude du projet belge¹⁴⁸⁹. Cependant, dans l'esprit des autorités françaises, les deux projets ne sont pas « concurrents, mais complémentaires, le projet français apportant une

¹⁴⁸⁸ Les principes de l'opposition française, s'ils sont fixés dès la proposition de convention entre les Neuf par la Belgique, sont les mêmes jusqu'à son adoption. Voir par exemple en MAE DE COE 4220 la note de la direction des affaires juridiques pour le directeur des affaires politiques du 8 juin 1979 concernant les « travaux européens sur le terrorisme et sur l'espace judiciaire européen ».

¹⁴⁸⁹ MAE DE COE 4219, Compte rendu de la réunion des hauts fonctionnaires des 4 et 5 octobre 1977.

solution à long terme, tandis que le projet belge tend à résoudre à court terme, entre les Neuf, l'extradition pour actes de terrorisme¹⁴⁹⁰ ».

C'est à cette lumière de l'isolement français qu'il faut lire la déclaration du président de la République française Valéry Giscard d'Estaing lors du Conseil européen du 5 décembre 1977 :

La construction de l'Europe devrait s'enrichir d'un nouveau concept, celui d'espace judiciaire. Je suggère donc que par l'adoption d'une convention d'extradition automatique assortie de garanties appropriées pour les cas de crimes particulièrement graves, les Neuf mettent en place les premiers éléments d'un espace judiciaire unique.

Le communiqué officiel marque, quant à lui, « l'intérêt d'une communication du président de la République française concernant un développement de la coopération judiciaire entre les États membres [et] demande que soient examinées activement les propositions qui ont été faites à cet égard ».

Paradoxalement, le communiqué met en exergue l'opposition fondamentale existant entre le projet français et ce qui est alors réellement en discussion au sein du groupe de hauts fonctionnaires. La promotion par Valéry Giscard d'Estaing d'un « espace judiciaire européen », possède un lien de plus en plus ténu voire ambigu, avec la question de la lutte contre le terrorisme. Le projet est d'ailleurs accueilli avec méfiance par les partenaires, notamment par le Danemark et le Royaume-Uni, tandis que la RFA semble accepter l'innovation française avec bienveillance. En réalité, l'opposition, comme le révèle Bernhard Blumenau, ne pourrait être plus forte entre les deux États. L'Allemagne, depuis l'automne 1977 qui avait vu notamment l'enlèvement puis l'assassinat de Hans Martin Schleyer, chef du patronat allemand, par la Fraction de l'Armée rouge, tente de promouvoir un front européen uni contre le terrorisme. Elle réalise toutefois que ce dernier ne pourra être concrétisé sans une implication de la France, qui n'interviendra que si son projet est étudié par les hauts fonctionnaires. Cette approche de compromis n'est guère suivie par les autres partenaires qui « arguent que la valeur ajoutée d'un tel projet était minimale en comparaison des difficultés à négocier un tel traité¹⁴⁹¹ », tout en lui reconnaissant « de grands mérites¹⁴⁹² ».

La déclaration de Valéry Giscard d'Estaing, dans une certaine mesure, se trouve dans la droite ligne de l'évolution de ses positions depuis le printemps 1976, mais constitue aussi un véritable coup politique, une manière de ressaisir un agenda qui semblait largement lui

¹⁴⁹⁰ *Ibid.*

¹⁴⁹¹ Bernhard Blumenau, « The European Communities' Pyrrhic Victory: European Integration, Terrorism, and the Dublin Agreement of 1979 », *art.cit.*, p. 409.

¹⁴⁹² MAE DE COE 4218, Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 16 décembre 1977 / « Suites à donner aux travaux du Conseil européen sur la coopération judiciaire ».

échapper. Une note de la direction d'Europe occidentale du 14 novembre 1977, préparatoire au Conseil européen des 4-5 décembre 1977, et jugeant l'opportunité de l'inscription de la question du terrorisme à l'ordre du jour, avait pu en effet mentionner que les négociations entreprises au sein du groupe de hauts fonctionnaires « stagnaient » et que dès lors, « notre objectif au Conseil européen [...] devrait être l'abandon du projet belge de convention et la relance de la négociation selon les lignes que nous avons proposées¹⁴⁹³ ».

b. « L'espace judiciaire européen » contre la lutte antiterroriste entre les Neuf ?

À partir de là, un malentendu fondamental régit les discussions autour de « l'espace judiciaire européen » français et le « projet belge ». Contrairement à la France, les autres États de la Communauté ne jugent nullement les deux textes complémentaires¹⁴⁹⁴. Ils semblent d'ailleurs faire grief à la France de son initiative unilatérale¹⁴⁹⁵, quand bien même certains partageraient les critiques émises à l'encontre du projet belge¹⁴⁹⁶. Dès lors, la stratégie française consiste en une opposition systématique au projet belge, en faisant pression à la moindre occasion pour favoriser l'étude de « l'espace judiciaire européen ». L'obstructionnisme français — qui se manifeste tout au long de l'année 1978 — ne possède presque plus aucun rapport avec les modalités induites au regard de la lutte antiterroriste par le texte belge, mais uniquement avec l'avancée du projet français. Une note pour le directeur des affaires politiques préparatoire à la réunion du comité des hauts fonctionnaires des 1^{er} et 2 février 1978 précise l'attitude à adopter :

Dans l'hypothèse où nos partenaires se refuseraient à entamer la discussion que nous leur proposerions et où ils s'attelleraient immédiatement à la mise au point du projet belge, notre délégation pourrait raidir son attitude et indiquer que, dans ces conditions, elle ne participera pas à l'examen technique du texte en cause. [...] Si le projet belge était définitivement mis au point lors de la réunion du groupe (et même s'il y avait une discussion de principe sur la notion d'espace judiciaire européen), notre délégation réserverait sa position sur ce projet et demanderait que sa réserve soit inscrite au procès-verbal¹⁴⁹⁷.

¹⁴⁹³ *Ibid.*

¹⁴⁹⁴ MAE DE COE 4219, Note de la direction des affaires juridiques, 9 décembre 1977 / « Suites à donner à la déclaration du Conseil européen des 12 et 13 juillet 1976 sur le terrorisme. Réunion des hauts fonctionnaires des 6 et 7 décembre ».

¹⁴⁹⁵ MAE DE COE 4218, Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 16 décembre 1977 / « Suites à donner aux travaux du Conseil européen sur la coopération judiciaire ».

¹⁴⁹⁶ *Ibid.*

¹⁴⁹⁷ MAE DE COE 4219, Note de la direction des affaires juridiques pour le directeur des affaires politiques, 30 janvier 1978 / « Groupe de hauts fonctionnaires sur le terrorisme ».

Un bras de fer s'engage alors, encouragé par l'Élysée¹⁴⁹⁸, que les autorités françaises tentent d'atténuer en manifestant notamment leur désir – vite abandonné – de fusionner les deux projets¹⁴⁹⁹. Toutefois, les discussions engagées n'avancent pas, se trouvent dans une « impasse¹⁵⁰⁰ » et la France par conséquent isolée et esseulée, ses partenaires étant « unanimes à vouloir adopter au plus tôt le projet belge de convention sur le terrorisme, pour manifester concrètement la solidarité des Neuf en la matière¹⁵⁰¹ ». Face à ce constat d'échec, il est proposé que la France accepterait l'ouverture à la signature du projet belge, entre-temps finalisé, « en contrepartie d'un calendrier précis d'étude du projet français¹⁵⁰² » bien que ce compromis soit considéré par la direction des affaires juridiques comme un « marché de dupes » auquel il conviendrait de ne pas céder¹⁵⁰³. Il est cependant entériné au niveau européen au mois d'octobre 1978, lors d'une réunion des ministres de la Justice à Luxembourg, après concertation au mois de juin avec les autorités allemandes, de manière à se garantir leur soutien¹⁵⁰⁴. Ce soutien est d'ailleurs en demi-teinte dans la mesure où les autorités fédérales ont refusé que la discussion de la notion d'« espace judiciaire européen » soit autonomisée par rapport à l'ouverture à la signature du projet belge¹⁵⁰⁵.

À cet instant, les divergences de vues entre la France et les autres États européens ne sauraient être plus grandes. Pour ces derniers, c'est bien l'horizon immédiat de la lutte contre le terrorisme qui est en jeu, dont le projet belge n'est qu'un des avatars, et considéré, comme le note Emmanuel Crabit, comme un « *moyen de communication* des gouvernements vis-à-vis de leur opinion publique [car] face à l'émoi que suscite le terrorisme, la passivité des autorités est inacceptable¹⁵⁰⁶ ». Les autorités françaises affectent une vision à plus long terme, arguant que « l'évolution vers une libre circulation des personnes et la disparition progressive des mesures de contrôle aux frontières entre les Neuf États membres des Communautés européennes a conduit à envisager l'instauration d'un “espace judiciaire européen” unifié, c'est-à-dire d'une véritable unité judiciaire européenne entre ces États [qui] s'inscrit comme un corollaire nécessaire de l'union politique et de l'Europe des citoyens qui se construit entre

¹⁴⁹⁸ MAE DE COE 4218, Note de la direction des affaires juridiques pour la sous-direction d'Europe occidentale, 6 février 1978 / « Comité politique. Copenhague 7-8 février 1978 ».

¹⁴⁹⁹ MAE DE COE 4218, Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 21 juin 1978 / « Compte rendu des entretiens entre les directeurs politiques français et allemand le 26 juin 1978 ».

¹⁵⁰⁰ MAE DE COE 4221, Notes pour un projet d'intervention du ministre des Affaires étrangères, 24 juin 1978 / « Entretiens franco-allemands du 26 juin. Espace judiciaire européen ».

¹⁵⁰¹ MAE DE COE 4218, Note de la sous-direction d'Europe occidentale pour le cabinet du ministre des Affaires étrangères, 16 juin 1978.

¹⁵⁰² MAE DE COE 4218, Note de la direction des affaires juridiques pour le cabinet du ministre, 2 juin 1978.

¹⁵⁰³ MAE DE COE 4219, Note de la direction des affaires juridiques, 31 mai 1978 / « Coopération judiciaire entre les Neuf (Copenhague 18-20 avril) ».

¹⁵⁰⁴ MAE DE COE 4218, Note de la sous-direction d'Europe occidentale pour le directeur des affaires politiques, 23 juin 1978 / « Espace judiciaire européen. Contacts entre M. Peyrefitte et son homologue allemand, Copenhague 21 et 22 juin 1978 ».

¹⁵⁰⁵ MAE DE COE 4219, Compte rendu du groupe de travail des hauts fonctionnaires des États membres des Communautés sur le terrorisme et l'espace judiciaire européen à Bonn du 24 au 26 juillet 1978.

¹⁵⁰⁶ Emmanuel Crabit, *op.cit.*, p. 21.

les Neuf¹⁵⁰⁷ ». De plus, au niveau européen, la déclaration issue du conseil de Copenhague des 7 et 8 avril 1978, tout en paraissant valider les efforts français, accentue un peu plus la différence de perspective entre la France et ses partenaires européens. En effet, le communiqué final, tout en convenant notamment « qu'une haute priorité doit être accordée à la poursuite des efforts visant à l'intensification de la coopération des Neuf pour défendre nos sociétés de la violence terroriste » dispose que « les ministres compétents approfondiront leur coopération et présenteront le plus rapidement possible leurs conclusions sur les propositions visant à la création d'un espace judiciaire européen ».

Cette double recommandation rend visible la constatation que dans le projet français la lutte antiterroriste à proprement parler a été mise à l'écart. Il est patent que si cette question avait été au centre des travaux ministériels et interministériels au cours de l'année 1976 et 1977, tant dans la définition d'une opposition à la convention de Strasbourg que dans l'élaboration et la promotion du projet français de convention d'extradition contre les actes de violence grave, ce n'est plus le cas à partir du moment où Valéry Giscard d'Estaing affirme la primauté de la notion d'« espace judiciaire européen ». Le refus de principe de l'étude du projet belge achève de désolidariser les ambitions françaises des impératifs de la lutte contre le terrorisme. En l'espèce, ce point de vue paraît entretenu par la croyance solidement ancrée que le pays, contrairement par exemple à l'Italie ou à la RFA, se trouve en dehors de l'œil du cyclone terroriste, tant interne, qu'international et sur qui l'urgence du règlement de la question du terrorisme n'aurait pas prise, ce, alors même que le rapport du ministre de la Justice Alain Peyrefitte sur les « réponses à la violence » préconise, au sein de sa Recommandation 88 de ratifier la convention de Strasbourg au nom des intérêts de la coopération internationale contre le terrorisme¹⁵⁰⁸. Enfin, dans l'exposé des motifs du projet de convention de coopération pénale, transmis aux partenaires européens, la France ne fait référence à la lutte contre le terrorisme que pour évoquer les insuffisances de la convention de Strasbourg¹⁵⁰⁹.

À l'été 1978, tous les partenaires de la France sont décidés à signer et ratifier le projet belge, d'autant que le projet français d'espace judiciaire européen se trouve profondément modifié lors de la réunion de travail des hauts fonctionnaires des 7-10 novembre 1978. En effet, il ne s'agit plus d'une convention d'extradition entre les Neuf concernant les actes de violence grave, mais bien une « convention de coopération en matière pénale » qui prévoit que « les États contractants s'engagent à coopérer dans la lutte contre la délinquance, à se

¹⁵⁰⁷ MAE DE COE 4219, COREU pour Copenhague (présidence) pour distribution générale, 10 avril 1978 / « Suites des décisions du Conseil européen sur la coopération judiciaire ».

¹⁵⁰⁸ Alain Peyrefitte, *Réponses à la violence. Rapport à M. le président de la République présenté par le comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance*, Paris, La Documentation française, 1977, p. 176.

¹⁵⁰⁹ MAE DE COE 4219, COREU pour Copenhague (présidence) pour distribution générale, 10 avril 1978 / « Suites des décisions du Conseil européen sur la coopération judiciaire ».

prêter mutuellement l'aide la plus large possible et s'engager à cet effet soit à extraditer les auteurs d'infractions soit, au cas où l'extradition est refusée, à soumettre l'affaire à leurs autorités compétentes pour l'exercice des poursuites pénales¹⁵¹⁰ ». Ainsi le quantum de la peine est abaissé à 1 an et il n'est plus fait référence aux actes de violence grave, théoriquement compris dans l'objet de la convention, texte qui devrait servir de première étape à la mise en place de l'« espace judiciaire européen » voulu par Valéry Giscard d'Estaing, une convention de coopération judiciaire en matière civile étant alors en cours d'élaboration. Par ailleurs, le principe de non-extradition des délinquants politiques est réintégré. Ainsi, la « substance antiterroriste » qui subsistait dans le premier avant-projet français disparaît du texte devant consacrer la naissance de « l'espace judiciaire européen » en matière pénale. Cependant, la lutte contre le terrorisme demeure la l'horizon de travail des Neuf et priorité est donnée au projet belge.

La France va dès lors tenter une ultime manœuvre d'obstruction pour faire avancer ses intérêts, en refusant, après de nombreuses tergiversations, que l'ouverture à la signature et ratification du projet belge se déroule durant sa présidence de la Communauté au premier semestre 1979, de manière à forcer l'étude de son projet de convention de coopération pénale, « étant donné les inconvénients que présenterait [...] une telle éventualité : “nous serions l'État dépositaire et le projet belge auquel nous sommes hostiles deviendrait « l'accord de Paris¹⁵¹¹ ». Mais, en réalité, si la France veut voir l'espace judiciaire européen aboutir, elle ne peut finalement que se rallier à la signature du projet belge lors de la présidence irlandaise au second semestre 1979. Le projet belge était alors devenu l'accord de Dublin. Mais cette signature, assortie de réserves semblables à celles formulées au moment de la signature de la convention de Strasbourg n'est pour la France que l'élément d'un marché visant à faire continuer l'étude de son projet de coopération en matière pénale. Jusqu'au bout en effet, quand bien même le projet français n'aurait que peu à avoir avec la lutte contre le terrorisme, en attestent les multiples notes de travail sur le texte et sur les développements conceptuels de la notion d'espace judiciaire européen, le président de la République aura essayé de faire avancer son projet. Lors d'un entretien bilatéral avec le président du Conseil italien Cossiga en novembre 1979, moins d'un mois avant l'ouverture à la signature du projet belge, Valéry Giscard d'Estaing défend son texte en mettant en avant ses liens avec la lutte contre le terrorisme. Alors que la convention de Strasbourg – et par conséquent l'accord de Dublin — affichait clairement ses intentions, le projet français, tel qu'il est au moins explicité par le

¹⁵¹⁰ MAE DE COE 4129, Compte rendu de la réunion de travail des hauts fonctionnaires sur l'espace judiciaire européen tenue à Bonn les 7-10 novembre 1978.

¹⁵¹¹ MAE DE COE 4220, Note de la direction des affaires juridiques pour le directeur des affaires politiques, 8 juin 1979 / « Travaux européens sur le terrorisme et sur l'espace judiciaire européen (bilan et perspectives actuelles).

président de la République, s'affirmerait comme un moyen détourné, mais plus efficace que la convention de Strasbourg, pour lutter contre le terrorisme :

Il faut voir que dans cette affaire, il y a deux objectifs. Le premier est de faire progresser, dans un domaine essentiel, l'organisation de l'Europe. Alors que nos frontières sont ouvertes, qu'il y a une libre circulation des hommes et des produits, l'idée que des criminels peuvent trouver refuge chez certains alors qu'ils sont poursuivis chez d'autres n'est plus adaptée. L'opinion publique ne le comprendrait pas. Le deuxième est la relation entre l'espace judiciaire européen et le fait particulier du terrorisme. Celui-ci a une certaine coloration politique dans l'opinion publique pour laquelle les réfugiés politiques ont droit à une certaine sécurité. Il vaudrait donc mieux définir une catégorie de crimes de violence et étudier la situation sans partir de l'idée qu'il s'agit de terrorisme. Il faut donc effectuer un classement à partir de la nature du crime plutôt que de son origine¹⁵¹².

Mais entre les Neuf, avec la signature de l'accord de Dublin, la question de la lutte antiterroriste dans son versant pénal est pour le moment close et ne semble pas être au rang des préoccupations lors des sessions de discussions de l'année 1980 sur le texte français dont l'ouverture à la signature n'a pas lieu, du fait de l'opposition sans appel des Pays-Bas. C'en était alors terminé, au moins sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing de l'espace judiciaire européen. En manifestant son opposition tant à la convention de Strasbourg qu'à l'accord de Dublin, la France semblait se marginaliser dans ce qui émergeait alors comme la rhétorique d'une nécessaire solidarité des États européens dans la lutte contre le terrorisme. Toutefois, la question de la répression pénale internationale du terrorisme demeure posée dans l'optique des relations bilatérales. La fin des années 70 est en effet le théâtre en France d'une évolution considérable dans la doctrine et dans les pratiques de l'extradition qui, à bien des égards constitue la concrétisation des ambitions françaises exprimées au niveau de l'Europe communautaire.

Après en avoir été l'initiatrice, la France semble refuser, dans son obstination à vouloir faire avancer son projet d'espace judiciaire européen, d'entrer dans la communauté judiciaire européenne contre le terrorisme alors en création et qui regroupe les États ayant signé et ratifié, qui la convention de Strasbourg, qui l'accord de Dublin. Pour ambitieux qu'il soit, le projet français ne répond pas à la question posée aux États européens, celle de la conscience de la nécessaire coopération dans la répression du terrorisme.

L'extradition, une fois encore, se trouve au croisement du droit et de la politique, non plus des intérêts spécifiques des relations bilatérales, mais bien ceux, en l'occurrence, de la grande politique, celle d'une vision de l'avenir de l'Europe, d'édification d'une de ses

¹⁵¹² AN 5 AG(3) 1016, Compte rendu de l'entretien entre le président de la République et M. le président du Conseil italien Cossiga, 12 novembre 1977.

dimensions manquantes, la dimension judiciaire qui, certes prophétique, se trouve, en la matière, en profond décalage avec les ambitions du temps.

Les hésitations et les atermoiements manifestés durant toutes ces années 1975-1980 semblent traduire une égale ambivalence sur le traitement du terrorisme, de manière spécifique, comme le fait la convention de Strasbourg, ou comme un phénomène criminel comme les autres, comme le laisse entendre le projet français. À ce titre, les autorités françaises semblent à rebours du mouvement alors en marche et qui fait de la coopération contre le terrorisme un élément de plus en plus prégnant de la société internationale, qui contribue à faire émerger la menace en tant que telle, et non pas comme une manifestation particulière d'une criminalité plus générale. Les objections juridiques autant que techniques illustrent toutes les réticences françaises à abandonner, en définitive, une part de souveraineté. Les autorités souhaitent en cela conserver tous les paramètres d'actions ouverts, contre une menace qu'elles ne semblent en réalité pas maîtriser et qu'elles entendent à tout prix ne pas s'imposer de la rencontrer.

Les multiples revirements français font de manière paradoxale ressortir un attachement au droit d'asile, complètement absent des considérations alors attachées à la coopération judiciaire antiterroriste. Mais le refus français d'entrer dans un système de coopération judiciaire multilatérale contre le terrorisme n'est qu'une dimension de cette coopération alors en pleine évolution. Elle ne fait en effet que repousser la question dans le champ de la relation bilatérale antiterroriste qui est alors en construction dans les années 70 et pour laquelle, la question de l'extradition est bien évidemment un enjeu fondamental.

À la différence du cadre multilatéral mondial incarné par l'ONU, l'Europe, dans ses diverses incarnations, apparaît pour la France au début des années 1970, comme le cadre de référence de la coopération contre les terrorismes qui ensanglantent le continent. La mise en place d'une pluralité d'Europe spécialisées sur les questions de sécurité, possédant chacune sa logique et son fonctionnement propres élargit la compréhension de ce qui fonde la coopération contre le terrorisme. Elle peut ainsi prendre pour origine, comme c'est le cas pour les clubs de Berne et de Vienne, une analyse partagée du phénomène, qui crée véritablement le cadre de la coopération, autant que le cadre de coopération lui-même, dans le cas de la coopération TREVI, c'est-à-dire le cadre de la Communauté, cherche à exister dans cette spécialisation naissante des services de police et de renseignement. La France elle-même cherche à exister au sein de la multiplicité de ces cadres de coopération, comme c'est le cas notamment au sein du club de Vienne et au sein de TREVI, qu'elle influence dans sa

structuration autant que son esprit, dévoué à la lutte contre le terrorisme, illustrant un premier choix communautaire de la coopération, qui ne cessera de s'affirmer dans les années à venir.

Toutefois l'originalité des cadres européens dans cette période ne saurait être affirmée sans la référence à la convocation de toutes les dimensions traditionnelles de la coopération contre le terrorisme, telle qu'avait pu se construire depuis la fin du XIX^e siècle : sa dimension policière mais aussi sa dimension judiciaire. Si la rédaction de textes normatifs au sein du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne reprend en partie les logiques qui avaient pu prévaloir à la Société des Nations à partir de 1935, comme l'avaient fait quelques années plus tôt les efforts menés au sein de l'OACI et à l'ONU, la centralité accordée à la question de l'extradition trace une généalogie remontant aux travaux de la fin du XIX^e siècle, notamment sur la question du procédé choisi par les États pour permettre sa pratique, la dépolitisation, consacrant une fois encore la double nature du phénomène terroriste.

La France joue en la matière une partition difficile à déchiffrer car inconstante, tiraillée entre la nécessité affirmée du maintien d'une souveraineté la plus large, qui s'oppose en réalité à la création et au renforcement de mécanismes de la coopération judiciaire extraditionnelle, et l'affirmation d'une spécificité de sa politique extérieure en Europe. Alors que l'initiative de Jean Lecanuet avait paru mettre les autorités françaises à l'avant-garde de la lutte contre le terrorisme, leurs prises de position successives, le plus souvent ambivalentes, voire contradictoires et opportunistes dans les années suivantes, ainsi que la lente affirmation du choix du cadre communautaire comme seul et unique cadre de référence en la matière, apparaît les inscrire en perpétuel décalage avec les différents partenaires. L'affirmation giscardienne de la nécessité d'un « espace judiciaire européen » apparaît autant comme un moyen de regagner du terrain sur le champ de la lutte contre le terrorisme autant qu'elle constitue en définitive une certaine rupture avec la conception de la coopération antiterroriste des autres États de la Communauté dans le domaine de la coopération judiciaire. Ces derniers apparaissent ainsi bien plus attachés au caractère au moins symbolique de la convention de Strasbourg et de l'accord de Dublin, alors que la France entendait faire table rase, emportant avec elle le caractère originalement antiterroriste de la coopération, pour viser un au-delà de la coopération judiciaire, au sein duquel il ne pouvait paraître n'être qu'une arrière pensée.

Chapitre 10 – Des relations bilatérales tournées vers l'Europe. De l'harmonie franco-allemande à la mésentente franco-espagnole

En parallèle du processus de multilatéralisation de la coopération antiterroriste au fil des années 70, s'affirme, pour la France, un véritable « creuset européen » de la coopération bilatérale, qui vient compléter l'action déjà entreprise.

À la faveur de l'extension sur le territoire européen d'un terrorisme international, palestinien puis arménien à partir du mitan de la décennie, et du développement de terrorismes d'extrême gauche et d'extrême droite qui, si leur action demeure essentiellement domestique, possèdent des logiques internationales, s'affirment un ensemble de coopérations bilatérales aux logiques propres et aux degrés d'institutionnalisation divers.

Si elles apparaissent reposer essentiellement sur l'action des services de police et de renseignement, elles s'intègrent toutefois à une dynamique de la coopération qui se déploie aussi dans le champ politique et judiciaire. La décennie voit ainsi les premières formes d'adaptation des services à cette nouvelle donne ainsi que les premières esquisses de processus de coordination autant qu'elle est le théâtre d'évolutions majeures dans la pratique de l'extradition qui se déroulent en parallèle du processus d'élaboration de nouveaux textes internationaux. Enfin, l'intérêt croissant, mais encore mineur, du politique pour la question du terrorisme achève de conditionner l'existence de ces coopérations bilatérales.

Ainsi, à l'harmonie et aux premières réalisations d'une structuration de la coopération franco-allemande répond une relation essentiellement dysfonctionnelle, en matière politique, policière et judiciaire, la relation franco-espagnole, dont la complexité autant que l'épaisseur nécessite que nous consacrons un long développement, dans la mesure où cette relation paraît concentrer et consacrer tous les enjeux de la coopération antiterroriste.

A) Naissances d'un « creuset européen » de la coopération bilatérale contre le terrorisme

1) Les évolutions du dispositif de lutte contre le terrorisme

a. L'architecture fonctionnelle de l'action des services

L'architecture de l'action et de l'interaction des services de police et de renseignement français dans la lutte contre le terrorisme est presque entièrement contenue dans la note de service de la DGPN du 19 mars 1976 que nous avons précédemment évoquée. Nous avons ainsi pu voir comment les impératifs mêmes de la coopération internationale avaient joué dans le contexte de rédaction de cette note et de rationalisation de l'action des services face à une menace pour laquelle la distinction entre son caractère « domestique » ou « international » paraissait déjà illusoire. Si la lettre de cette note nous demeure inconnue, nous pouvons, grâce aux sources archivistiques et aux rapports parlementaires¹⁵¹³ qui en font la mention, en reconstituer la teneur. Elle régit d'une part l'action des trois principaux services du ministère de l'Intérieur, qui, sous l'autorité de la direction générale de la police nationale (DGPN), sont chargés de la lutte contre le terrorisme : la direction centrale des Renseignements généraux (DCRG), la direction de la Surveillance du territoire (DST) et la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). Elle énonce par ailleurs les spécialisations des deux premiers services et attribue la fonction de police judiciaire pour les affaires de terrorisme à la seule 6^e section de la DCPJ. Elle crée par ailleurs au sein de la DST, nous l'avons vu, un « bureau de liaison », chargée de la centralisation et de la ventilation des informations des partenaires concernant la lutte contre le terrorisme. Elle charge, enfin, la DCRG de l'entretien et de la mise à jour d'un fichier sur les affaires de terrorisme à destination des services de la police nationale habilités¹⁵¹⁴. L'action de la DST doit ainsi être orientée sur la recherche du renseignement en matière de terrorisme international « faisant apparaître l'influence d'États étrangers à travers leurs services spéciaux ou l'existence d'un soutien actif de leur part ». La DCRG a pour mission la recherche et la centralisation du

¹⁵¹³ Rapport fait au nom de la commission de contrôle des services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique, créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 6 mai 1982 par M. René Tomasini, sénateur, 9 novembre 1982, p. 152 (dit « Rapport Tomasini»). Rapport sénatorial n°322 au nom de la commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 18 novembre 1983, par M. Paul Masson, sénateur, 17 mai 1984 (dit « Rapport Masson»), p. 120.

¹⁵¹⁴ AN 19860185 article 2, Note du 24 mai 1982 / « Création sur informatique d'un fichier central sur le terrorisme ».

renseignement sur le terrorisme interne et a compétence pour les affaires de portée internationale ne relevant pas des attributions de la DST¹⁵¹⁵.

La note de la DGPN repose sur une logique de rationalisation de l'action de services qui affrontent depuis déjà le début de la décennie les menées du terrorisme, tant interne qu'international. En délimitant précisément leur champ d'action, elle redistribue les cartes de la lutte menée par les services, et pour une part, réoriente l'action qui avait été jusqu'alors engagée.

L'action de la DST s'oriente ainsi dans deux directions principales. D'une part, avant 1976, contre le terrorisme séparatiste¹⁵¹⁶, basque notamment, avant que ce dernier ne devienne l'apanage quasi-exclusif de la DCRG. Ensuite, contre le terrorisme international, d'abord palestinien, et, à mesure que la décennie se poursuit, contre les premières formes de ce qui commence à relever des logiques du « terrorisme d'État ». Une série de fiches établies pour le ministre de l'Intérieur Michel Poniatowski en mai 1975 à l'occasion d'une conférence de presse retrace ainsi l'évolution des différentes missions du service. Contre le terrorisme basque de l'ETA, son action est alors principalement tournée vers la surveillance de l'organisation ainsi que sa pénétration aux fins d'identifier ses circuits d'approvisionnement en armes, et d'obtenir du renseignement sur ses membres en France, tant ses cadres dirigeants qui profitent du passage de la frontière pour se replier que les « liberados », c'est-à-dire les permanents de l'organisation en France. Par ailleurs, la DST enquête sur les menées du contre-terrorisme espagnol d'extrême droite sur le territoire français qui vise à l'élimination des membres de l'ETA¹⁵¹⁷. Par ailleurs, la DST travaille sur les séparatismes breton et corse (Front de libération de Bretagne et Front de libération nationale corse), mais aussi en outre-mer « en apportant une aide efficace aux autres services de police français en recherchant particulièrement les renseignements relatifs aux structures des organisations clandestines, aux moyens dont elles disposent et aux liaisons qu'elles entraînent avec des organisations étrangères similaires¹⁵¹⁸ ».

Concernant le terrorisme international, son appréhension, nous l'avons vu, est précoce et commence à monter en puissance à partir de 1972 par une recherche de renseignement sur les réseaux palestiniens en France, mais aussi sur le phénomène du contre-terrorisme israélien et de ses incidences sur le territoire français. Jean-François Clair, ancien directeur de l'antiterrorisme à la DST rappelle ainsi qu'il existait, cette année-là, au sein du contre-espionnage, « quelques personnes qui travaillaient sur le monde arabe », travail qui se

¹⁵¹⁵ Rapport Masson, *op.cit.*, p. 120.

¹⁵¹⁶ Voir notamment le témoignage du directeur de la DST entre 1967 et 1972 : Jean Rochet, *Cinq ans à la tête de la DST. 1967-1972 : la mission impossible*, Paris, Plon, 1985, p. 135-142.

¹⁵¹⁷ AN 19910852 article 3, Note blanche, non datée / « Le séparatisme basque ».

¹⁵¹⁸ AN 19910852 article 3, Fiche, non datée (mai 1975) / « L'action de la DST dans le domaine du terrorisme ».

concrétise par la création deux ans plus tard, en 1974, d'une division antiterroriste, la division B2, qui dépendait alors toujours du contre-espionnage¹⁵¹⁹. L'unité est ensuite augmentée l'année suivante après l'assassinat de deux agents par Carlos rue Toullier¹⁵²⁰. Cette affaire a deux conséquences. D'une part, une traque sans relâche du « Chacal ». Ensuite, le retrait de la mission de police judiciaire spécialisée concernant les affaires de terrorisme, à la suite d'une demande de son directeur d'alors Marcel Chalet, ce qui provoque le transfert vers la 6^e section de la police judiciaire d'une partie importante des effectifs chargés du terrorisme à la DST¹⁵²¹. Cette unicité de la répression par la DCPJ est d'ailleurs confirmée dans la note de service de la DGPN du 19 mars 1976. Durant ces années, la DST peut néanmoins procéder au démantèlement d'une filière de l'Armée rouge japonaise et participer aux enquêtes autour des deux attentats de Carlos à Orly en janvier 1975. Cependant, le sujet est encore mineur à l'époque, dans la mesure où le terrorisme n'attaque pas directement les intérêts français¹⁵²². Cela n'empêche cependant pas le service d'agir, mettant à mal l'idée d'une « sanctuarisation » du territoire français.

Au début des années 80, l'attention de la DST sur le terrorisme international avait pu fortement se diversifier. Une note de la fin de l'année 1980 tirée du « fonds TREVI » et précédemment mentionnée, fait ainsi la synthèse de la « menace du terrorisme originaire du Moyen-Orient dans les pays d'Europe occidentale », qui traduit, nous l'avons dit, un dépassement de la stricte considération des répercussions nationales du terrorisme international, ainsi qu'une appréhension globale de ses logiques de projection. La note évoque ainsi la résurgence du terrorisme palestinien, et notamment intra-palestinien du fait des prises de position modérées de Yasser Arafat à la suite de l'accord de paix de Camp David entre Israël et l'Égypte. Elle fait aussi état du développement d'un terrorisme palestinien dirigé spécifiquement contre la France, du fait de sa volonté de faire d'Arafat le seul interlocuteur palestinien pour un règlement éventuel du conflit israélo-arabe, et qui serait principalement le fait de l'organisation « Juin Noir » d'Abou Nidal, qui frappe effectivement la France en octobre 1980 avec l'attentat contre la synagogue de la rue Copernic. Par ailleurs, l'attention de la DST porte sur les relations et liens noués entre ces groupes palestiniens avec les organisations européennes, d'extrême gauche et séparatistes. Mais la note révèle aussi un intérêt pour le « terrorisme d'inspiration étatique », qui serait le fait de la Libye, de la Syrie et de l'Iran, et qui se traduirait par l'assassinat d'opposants politiques à l'étranger. L'Iran aurait ainsi commandité l'assassinat de l'opposant et ancien Premier ministre du Shah, Chapour

¹⁵¹⁹ « Une carrière au service de la lutte antiterroriste. Entretien avec Jean-François Clair », in Sébastien Laurent (dir.), *Les Espions français parlent*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011 (réed. poche 2013), p. 498-499.

¹⁵²⁰ Bertrand Warusfel, *Contre-espionnage et protection du secret : histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Paris, Lavauzelle, 2000, p. 90.

¹⁵²¹ Entretien avec Jean-François Clair in Sébastien Laurent (dir.), *op.cit.*, p. 501.

¹⁵²² *Idem.*

Bakhtiar, commis par un commando dirigé par le Libanais Anis Naccache, appréhendé, jugé et emprisonné en France après l'attentat. Il existerait enfin un terrorisme d'inspiration irakienne qui tirerait principalement ses racines du conflit avec l'Iran¹⁵²³, mais aussi de sa rivalité historique avec la Syrie¹⁵²⁴. Comme le montre cette note, la France ne découvre pas le « terrorisme d'État » avec les attentats de 1982.

L'action des RG (direction centrale et ceux de la préfecture de police), dont la mission correspond dans les années 70 à celle qui avait été décrite par leur directeur au moment de la guerre d'Algérie, Jean-Émile Vié, porte sur un terrorisme d'essence « domestique » tout en disposant de compétences si ce terrorisme possédait des ramifications internationales. La recherche de renseignement est assurée par la Brigade des recherches et s'oriente principalement dans trois directions. D'une part vers le terrorisme séparatiste basque, sur lequel nous reviendrons en détail, et d'autre part vers les terrorismes d'extrême droite et d'extrême gauche, et principalement, à partir de 1979, Action directe. Bertrand Warusfel date de 1976 l'« association officielle » des RG à la lutte contre le terrorisme, prenant acte du rôle qui lui est assigné par la note de la DGPN¹⁵²⁵.

Les synthèses réalisées par la DCRG à l'occasion des réunions du club de Vienne permettent de retracer l'évolution des intérêts du service concernant l'extrémisme de droite comme de gauche, entendu que son action ne porte pas uniquement sur les faits de terrorisme, mais bien aussi sur « l'environnement » dans lequel il peut se développer, tout en révélant non seulement ce qui rentre dans l'objet de la coopération antiterroriste multilatérale autant que dans ce que le service considère comme relevant du phénomène terroriste. Concernant le premier¹⁵²⁶, l'effort du service a été porté dans la seconde moitié des années 70, après la dissolution de l'organisation « Ordre nouveau », sur l'examen de l'action de certaines milices comme les « commandos Delta » (52 actions violentes en 1979 et 80 en 1980) à vocation principalement anti-gauchiste et antisémite, tout en relevant que « la difficulté de déterminer de façon précise l'origine de ces exactions est due aux multiples revendications dont elles font l'objet », exactions qui sont le fait de groupuscules tels que le « Cercle Adolf Hitler », le « Comité pour l'ordre national », le réseau « Honneur de la police », qui a revendiqué l'assassinat du militant gauchiste Pierre Goldman¹⁵²⁷.

¹⁵²³ Pierre Razoux, *La Guerre Iran-Irak 1980-1988 : première guerre du Golfe*, Paris, Perrin, 2013, 604 p.

¹⁵²⁴ AN 19960183 article 31, Note de la direction de la Surveillance du territoire, non datée (août 1980) / « La menace du terrorisme originaire du Moyen-Orient dans les pays d'Europe occidentale ».

¹⁵²⁵ Bertrand Warusfel, *op.cit.*, p. 94.

¹⁵²⁶ Nicolas Lebourg, « La subversion de l'extrême droite radicale face à l'État durant la Ve République », dans François Cochet et Olivier Dard, *Subversion, anti-subversion, contre-subversion*, Paris, Riveneuve, 2009, pp. 309-319.

¹⁵²⁷ AN 19960183 article 2, Note blanche, 5 mars 1981 / « L'extrême droite ».

Bien qu'elle ne soit pas directement associée à la lutte contre le terrorisme, la police de l'air et des frontières (PAF), sortie du giron de la DCRG en 1973, remplit une mission essentielle du fait de son rôle d'interface. Elle est en première ligne concernant les questions afférentes au « terrorisme aérien » en participant au renforcement des contrôles aux frontières, mais aussi aux échanges d'information avec les services étrangers¹⁵²⁸. Ainsi, pour les questions relevant de sa compétence, elle a pu être associée aux travaux de TREVI dans leur première incarnation. Par ailleurs, en raison de l'importance croissante prise par les questions relevant de la sécurité aérienne, elle met en œuvre les recommandations de l'OACI en matière de sûreté du trafic aérien.

Concernant l'extrême gauche, les RG suivent avec attention, dans les suites de mai 68, la trajectoire des mouvements gauchistes¹⁵²⁹, comme la Gauche prolétarienne, qui pourraient menacer de basculer, comme en Allemagne ou en Italie, dans l'activisme terroriste. Dès 1974, les GARI (Groupes d'action révolutionnaires internationalistes) retiennent l'attention, en commettant hold-up, enlèvements et attentats, et auxquels succèdent après leur démantèlement les Brigades internationalistes et les NAPAP (Noyaux pour l'autonomie populaire). Mais c'est surtout Action directe¹⁵³⁰ qui préoccupe le service à partir de 1979, du fait la multiplication de ses actions violentes (mitrillages, tirs de roquette, incendies), et dont les deux principaux responsables, Jean-Marc Rouillan et Nathalie Ménigon sont arrêtés en septembre 1980¹⁵³¹.

Dernier service qui débute son appréhension du terrorisme dans les années 1970, qui constitue là aussi un retour de spécialisation qui avait pu émerger durant la guerre d'Algérie, le SDECE. Dans *Aux services de la République*, Claude Faure, évoque un début de spécialisation sur le terrorisme proche-oriental durant les années de la présidence de Giscard d'Estaing, notamment du fait des contacts entretenus avec le Mossad israélien. L'auteur évoque ainsi un service doté de « peu de moyens », rattaché au contre-espionnage¹⁵³², et qui commence à réunir une certaine documentation et à établir des contacts à ce sujet avec des services européens¹⁵³³. Le constat est cependant battu en brèche par le directeur du service Paul Marion, lors de sa nomination en juin 1981, lorsqu'il affirme dans ses mémoires que « sans moyens et sans effectifs, le contre-terrorisme, réduit à un seul officier, ne dispose que

¹⁵²⁸AN 19960183 article 3, Note d'information, non datée (probablement 1978) / « Participation du service de la PAF à la lutte contre le terrorisme international ».

¹⁵²⁹Voir notamment Isabelle Sommier, *La violence révolutionnaire et son deuil : l'après 68 en France et en Italie*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1998 (réed. 2008), 253 p. et Isabelle Sommier, *La Violence révolutionnaire*, Paris, Presses de Science Po, 2008, 164 p.

¹⁵³⁰Jean-Pierre Pochon, *Les Stores rouges : au cœur de l'infiltration et de l'arrestation d'Action directe (1979-1982)*, Paris, éditions des Equateurs, 2008, 283 p. et Michael Y. Dartnell, *Action directe : Ultra-Left Terrorism in France 1979-1987*, Londres, Frank Cass, 1995, 209 p.

¹⁵³¹AN 19960183 article 2, Note blanche, 6 mars 1981 / « L'extrême gauche ».

¹⁵³²Bertrand Warusfel, *op.cit.*, p. 93.

¹⁵³³Claude Faure, *Aux services de la République : du BCRA à la DGSE*, Paris, Fayard, 2004, p. 427.

d'informations théoriques sur les principales mouvances du terrorisme ; pas de dossier substantiel, pas de fichier, pratiquement pas de source », ajoutant qu'il ne dispose d'aucune information de réelle portée¹⁵³⁴. Dans une large mesure, il semble bien que s'il y a pu y avoir un intérêt du service pour le terrorisme moyen-oriental, il n'y ait eu aucune impulsion politique pour orienter la recherche du renseignement sur le terrorisme en tant que menace pour la sécurité de la France et identifiée comme telle. Enfin, il semblerait que pour un temps, au moins, le SDECE ait participé à la surveillance des menées de l'ETA en Espagne, orientation confirmée par le directeur du service entre 1970 et 1981, Alexandre de Marenches¹⁵³⁵.

b. Un défaut de coordination, une coordination par défaut ?

La coordination de l'action des services semble reposer non seulement sur les bases de la répartition de compétences entérinée par la note de la DGPN de mars 1976 avec, notamment, la création du bureau de liaison géré par la DST, mais aussi grâce à la création quelques mois plus tard, d'un « comité permanent de coordination », qui se réunit deux fois par mois sous l'autorité du DGPN, et regroupe les responsables des directions de police impliquées dans la lutte antiterroriste. D'après le rapport sénatorial de Paul Masson de 1984 consacré à l'évaluation du dispositif antiterroriste en France, deux principaux défauts de cette coordination sont évoqués comme ayant pu nuire à son efficacité réelle : la faible fréquence de ses réunions et le fait qu'elle ne réunisse que les directions de police du ministère de l'Intérieur¹⁵³⁶. Par ailleurs, pour ce qui ressort du terrorisme international en particulier, il existe un « Comité de liaison du renseignement contre le terrorisme (CLRT), où, sous l'autorité du DGPN sont notamment présents des représentants de la DST, de la DCPJ, de la préfecture de Police de Paris (PJ et RG)¹⁵³⁷.

Il existe cependant une coopération interministérielle *ad hoc* sur les questions de terrorisme, évoquée tant par Claude Faure que par Alexandre de Marenches. Le premier évoque « une structure informelle de coordination », qui se traduit par un « échange de renseignements » entre services de police, de gendarmerie et le SDECE, mais aussi avec la Sûreté militaire, tout en pointant cependant les limites du procédé, arguant que « la plus grande difficulté va consister à obtenir qu'ils [les services concernés] acceptent de partager les renseignements qu'ils détiennent et de mettre de côté leurs rivalités ancestrales¹⁵³⁸ ». Le

¹⁵³⁴ Pierre Marion, *La Mission impossible : à la tête des services secrets*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, p. 28.

¹⁵³⁵ Christine Ockrent et Alexandre de Marenches, *Dans le secret des princes*, Paris, Stock, 1986, p. 278.

¹⁵³⁶ Rapport Masson, *op.cit.*, p. 159.

¹⁵³⁷ Rapport Tomasini, *op.cit.*, p. 153.

¹⁵³⁸ Claude Faure, *op.cit.*, p. 427.

constat est confirmé par l'un de ses participants, Alexandre de Marenches, qui précise que ces réunions avaient lieu une fois par mois au pavillon de musique de l'Hôtel de Matignon, et étaient présidées par le directeur de cabinet du Premier ministre¹⁵³⁹.

Cependant un embryon de coopération opérationnelle semble émerger à la fin des années 70. Lors du conseil restreint du 25 novembre 1977 consacré à la lutte contre le terrorisme et réunissant les ministres de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice, de la Défense, le chef de l'EMA, celui de Secrétariat général à la défense nationale, le directeur général de la police nationale, celui du SDECE et celui de la gendarmerie, le premier point étudié est celui de « l'organisation du commandement en cas d'action terroriste ». La prééminence du ministère de l'Intérieur est confirmée. Il est nommé autorité responsable en cas d'incident terroriste, et doit disposer d'un centre opérationnel aux fins de centraliser et coordonner l'action des administrations concernées. Si l'affaire est particulièrement grave et implique une dimension internationale, l'autorité est transférée au Premier ministre et à raison de circonstances tout à fait exceptionnelles, la Présidence pourra « évoquer l'affaire à son niveau », le niveau opérationnel demeurant à Matignon. Les Affaires étrangères ont la charge de « préciser dans la mesure du possible sur quel type de coopération la France pourrait compter en cas d'action terroriste, de la part des principaux pays intéressés », là encore en cas d'acte de portée internationale¹⁵⁴⁰. Si un semblant d'articulation est pensé au niveau politique entre les différentes branches de l'exécutif et au niveau de l'interaction entre les services de police, l'action du ministère de la Défense, et partant, celle du SDECE apparaît ne pas entrer en ligne de compte, du moins elle n'est pas explicitement évoquée dans le relevé des décisions de ce conseil. Une circulaire doit enfin être dressée par les services du Premier ministre. Quoi qu'il en soit, la coopération interministérielle dont il s'agit ne serait provoquée qu'en cas de contexte particulier de crise terroriste importante.

c. Principes de la coopération antiterroriste

L'adaptation des services autour d'une menace spécifique conditionne jusqu'à un certain point les coopérations qu'ils sont en mesure de nouer avec certains États. À ce titre, les logiques d'action de la DST et des RG notamment, apparaissent dissemblables.

Une note de synthèse de la DST datant de mars 1978 évoque ainsi les enjeux spécifiques de l'action du service, tant dans la mission qui lui incombe aux termes de l'instruction de la DGPN de 1976, que vis-à-vis de l'effort de coopération internationale

¹⁵³⁹ Christine Ockrent, Alexandre de Marenches, *op.cit.*, p. 281.

¹⁵⁴⁰ AN 5 AG(3) 924, Relevé des décisions du conseil restreint du 25 novembre 1977 sur la lutte contre le terrorisme, 29 novembre 1977.

particulier que cette mission implique. Ainsi, la note précise que « contrairement à la simple recherche criminelle en matière de droit commun [...] l'enquête dans le domaine du terrorisme international ne peut se limiter à la surveillance des groupes concernés et à l'éventuelle arrestation des auteurs d'actes terroristes [...] elle se heurte très rapidement soit aux difficultés de pénétrer les milieux terroristes, soit aux obstacles inhérents aux facilités de déplacement à travers les frontières, soit à l'impossibilité de cerner les milieux¹⁵⁴¹ », qui plus est lorsqu'il s'agit d'enquêter sur des réseaux internationaux soutenus par des États en toute ou partie, et selon des géométries fluctuantes qui tiennent compte des évolutions tant idéologiques des régimes en question que des évolutions géopolitiques générales. Toujours aux termes de la note précitée, il est enfin précisé que « la centralisation des renseignements relatifs aux déplacements, aux activités et aux relations des groupes terroristes, acquiert une importance vitale¹⁵⁴² ». L'une des méthodes d'acquisition du renseignement est constituée par la mise en place de relations avec d'autres services : tout d'abord par la multiplication des échanges au niveau des instances multilatérales dédiées au niveau européen, dans l'optique d'un partage des informations au sujet d'un groupe ou d'une menace spécifique, comme cela est le cas lors des réunions TREVI avec la mise en place d'ateliers thématiques, mais aussi au plan bilatéral dans le but de « renforcer l'échange de renseignements opérationnels » avec ces mêmes services partenaires. Ces échanges de renseignement opérationnel peuvent, à terme, mener à des opérations de grande envergure contre un réseau transnational. À la fin de l'année 1977, la DST, en liaison avec les services italiens, espagnols et suisses peut ainsi démanteler le réseau français du Front de libération de Palestine de Abou Abbas qui s'apprêtait à commettre des attentats en Allemagne¹⁵⁴³.

Les contacts internationaux de la DST se traduisent enfin par la mise en place de « relations de travail qui n'existaient pas jusqu'alors » avec certains pays du Maghreb¹⁵⁴⁴, dans l'optique d'une approche de services les plus à même de fournir du renseignement sur les organisations moyen-orientales. La coopération internationale est ainsi rapidement jugée indispensable par le service « aussi bien au niveau de la répression qu'à celui de l'organisation générale de la lutte contre le terrorisme¹⁵⁴⁵ ».

De manière paradoxale, l'extension de la compétence de la DST à l'étude du terrorisme international, et donc, par là même l'affirmation de la nécessité de sa projection extérieure dans l'optique d'une meilleure compréhension du phénomène, paraît mettre en lumière le rôle, ou plutôt l'absence de rôle du SDECE en la matière. Il semble que, durant les

¹⁵⁴¹ AN 19960183 article 3, Note blanche, mars 1978.

¹⁵⁴² *Ibid.*

¹⁵⁴³ AN 19960183 article 3, Note blanche, mars 1978.

¹⁵⁴⁴ *Ibid.*

¹⁵⁴⁵ AN 19910852 article 3, Fiche, non datée (mai 1975) / « L'action de la DST dans le domaine du terrorisme ». Il s'agit d'une des fiches préparées au printemps 1975 pour Michel Poniatowski.

années 1970, il n'y ait guère de pensée d'une articulation spécifique de l'action des deux services, alors que le service extérieur eût pu être le correspondant « naturel » de la DST dans le traitement des affaires internationales.

À ce titre, les relations que peut nouer la DCRG apparaissent, du fait de son champ d'action « réduit » au terrorisme domestique, *par nature* plus limitées, au moins géographiquement, à l'Europe de l'ouest. Les travaux menés au sein de TREVI et du club de Vienne, nous l'avons vu, durant les années 70, sont largement concentrés sur la lutte contre le terrorisme d'extrême droite et d'extrême gauche mais aussi et surtout sur l'exploration des liens que ces groupes, groupuscules et organisations pouvaient entretenir.

La coopération internationale en matière répressive est enfin assurée, jusqu'à un certain point, par l'intermédiaire d'Interpol. Refondée par la Belgique dans l'immédiat après-guerre, devenue autonome en 1956 et, ayant son siège à Paris, l'organisation, comme lors de sa conception en 1923 exclut en théorie de son périmètre d'action la criminalité d'ordre politique, à laquelle les actes de terrorisme pourraient ressortir¹⁵⁴⁶. Par ailleurs, les liaisons techniques entre États membres de l'Organisation sont assurées par un « Bureau central national » (BCN), qui aux termes de la loi n° 72-1165 du 23 décembre 1972 (remplaçant les lois du 18 décembre 1928 et 11 septembre 1929 créant les premiers BCN), assure « la coordination de l'action des services, l'identification des suspects, et, éventuellement l'arrestation des malfaiteurs afin de prévenir et de réprimer la criminalité internationale de droit commun¹⁵⁴⁷ ». La définition de ce rôle a ainsi vocation à se substituer, en la matière à tous les contacts directs, notamment en matière frontalière que les forces de police de pays différents pouvaient avoir nouées entre elles. Ainsi, au moment où est en cours d'élaboration au sein du ministère de l'Intérieur un décret visant à fixer les attributions du BCN français après la signature de l'accord de siège de l'organisation en 1972, un rapport au Premier ministre peut mentionner le fait que de tels contacts directs, même aux fins d'exécution de commissions rogatoires, avaient pu s'effectuer sans en référer au BCN¹⁵⁴⁸. Le décret 75-431 du 26 mai 1975 fixant les attributions du BCN, dispose ainsi que « les services français de la police nationale et de la gendarmerie nationale doivent solliciter les recherches et les renseignements à l'étranger par l'intermédiaire du bureau central national de l'Organisation

¹⁵⁴⁶ Article 3 des statuts de l'Organisation internationale de police criminelle – Interpol : « Toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation ».

¹⁵⁴⁷ Loi n° 72-1165 du 23 décembre 1972 autorisant l'approbation de l'accord de siège signé à Paris le 12 mai 1972 entre le gouvernement de la République française et l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), *JORF*, 28 décembre 1972, page 13587.

¹⁵⁴⁸ AN 19960283 article 1, Note de la direction de la réglementation du ministère de l'Intérieur pour la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, 3 août 1974 / « Coopération internationale en matière de police criminelle ».

internationale de police criminelle¹⁵⁴⁹ ». La présidence du BCN France est enfin assurée par le directeur central de la police judiciaire.

Cependant, comme les exemples de coopération bilatérale que nous allons développer tendent à le montrer, l'appréciation de ce qui relève de la criminalité de droit commun et de la criminalité politique présente un certain nombre de variations. Ainsi, pour ce qui est de la répression des menées internationales des organisations terroristes d'extrême-gauche ouest-allemandes, la France et la RFA coopèrent principalement par le biais du canal d'Interpol. Au contraire, pour ce qui est de la coopération franco-espagnole dans la lutte contre le terrorisme basque de l'ETA, la France refuse d'exécuter toute demande espagnole transmise par ce même canal, jugeant que la criminalité dont la demande d'assistance fait l'objet est d'ordre politique.

Par ailleurs, l'organisation n'est pas insensible, dans les années 70, au développement du terrorisme, notamment dans ses manifestations dirigées contre l'aviation civile. Sont ainsi votées sept résolutions entre 1967 et 1977 au sein de l'Assemblée générale de l'Organisation qui édictent notamment une série de normes préventives. Une première résolution votée lors de la 46^e session de l'Assemblée peut ainsi insister sur la nécessité du contrôle des passagers et bagages sur les vols internationaux autant qu'internes, sur le contrôle des bagages de soute afin de prévenir de tout risque de sabotage, tout en estimant « indispensable une étroite coopération à l'échelon national entre les services de répression et les autorités chargées de l'aviation civile ainsi que les compagnies aériennes¹⁵⁵⁰ ». Cependant, le trait distinctif, semble-t-il, de ces résolutions est de ne mentionner en aucun cas le terme de terrorisme, qui, le débat à l'ONU en 1972 l'a fait éclater au grand jour, porte à équivoque, consacrant une volonté de coopération de nature essentiellement technique. Dans une étude réalisée à la fin des années 80 consacrée aux relations entre l'organisation de police et le terrorisme, le chef du BCN de Belgrade, Budimir Babovic, alors vice-président d'Interpol, décrit ainsi la période courant du début des années 70, jusqu'à 1984, année où l'organisation modifie son interprétation de l'article 3 des statuts comme celle d'une « participation de fait [à la lutte contre le terrorisme], accompagnée d'une distinction terminologique¹⁵⁵¹ »

¹⁵⁴⁹ Décret n° 75-431 du 26 mai 1975 fixant les attributions du bureau central national (BCN) de l'organisation internationale de police criminelle (Interpol), *JORF*, 4 juin 1975, p. 5571.

¹⁵⁵⁰ Résolution prise lors de la 46^e session de l'Assemblée générale de l'OIPC Interpol tenue à Stockholm du 1^{er} au 8 septembre 1977 (AN 19960283 article 1, Chef du BCN France, directeur central de la police judiciaire du ministère de l'Intérieur pour M. le directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, 2 novembre 1977 / « 46^e session de l'Assemblée générale de l'OIPC-Interpol »).

¹⁵⁵¹ AN 19970157 article 1, Etude de Budimir Babovic, chef du BCN de Belgrade, Vice-président de l'OIPC Interpol, mars 1988 / « Le terrorisme international et l'Interpol ».

2) Les différents niveaux de la coopération bilatérale en Europe

La consultation des archives, tant diplomatiques que policières, laisse apparaître que l'essentiel des coopérations bilatérales que la France noue dès la fin des années 60 et dans le courant des années 70 dans le cadre de la lutte contre le terrorisme se développe avec ses plus proches partenaires européens. Les relations les plus avancées sont ainsi nouées avec les États membres de la Communauté européenne, principalement la République fédérale d'Allemagne et l'Italie, et ensuite avec les États du « second cercle » européen, Suisse, Autriche, Grande-Bretagne avec qui la nécessité de collaboration, du fait de la dissemblance des menaces apparaît moins évident. L'exception semble toutefois demeurer la Grande-Bretagne dans la mesure où s'engage, sous l'impulsion de Marcel Chalet, directeur de la DST, une coopération fructueuse avec les services britanniques dans la répression du terrorisme indépendantiste irlandais¹⁵⁵².

a. Des relations ponctuelles et conjoncturelles : exemples franco-suisse et franco-autrichien

Le premier degré de la coopération bilatérale se caractérise par une certaine faiblesse, et concerne au premier chef les relations entretenues entre les services français, Renseignements généraux et police judiciaire, avec, notamment, la Suisse ou encore l'Autriche. Dans ce cas précis, la superposition de la participation aux cadres de la coopération multilatérale — club de Berne et club de Vienne — ne garantit pas l'existence d'une coopération soutenue, voire efficace. C'est bien une communauté de la menace qui fonde la coopération tout autant que son caractère aléatoire en conditionne les réalisations. En l'occurrence, elle caractérise une situation essentiellement conjoncturelle et ponctuelle, qui paraît refléter le jugement nuancé présenté par les autorités françaises sur l'utilité de la coopération dans le cadre du club de Vienne. Ainsi, la coopération franco-autrichienne en matière de terrorisme est jugée par les services français « quasi-inexistante » dans la mesure où « aucune incidence n'est apparue entre les extrémistes qui opèrent dans l'un ou l'autre pays¹⁵⁵³ ». Elle s'effectue selon les canaux traditionnels de l'échange de renseignement (télex)

¹⁵⁵² Yves Bonnet, *Contre-espionnage. Mémoires d'un patron de la DST*, Paris, Calmann Lévy, 2000, p. 287 et Christopher Andrew, *The Defence of the Realm. The Authorized History of MI5*, Londres, Allen Lane, 2009 (rééd. 2010), p. 699 (pour la fin des années 70 et le début des années 80) et 772 (pour la fin des années 80) (la pagination fait référence à l'édition de poche).

¹⁵⁵³ AN 19960183 article 2, Note de la direction des affaires criminelles de la direction centrale de la police judiciaire, non datée / « Les relations entre extrémistes français, allemands et italiens et la coopération dans le domaine du terrorisme international avec les autorités allemandes, italiennes, suisses et autrichiennes ». Dans le cas de l'Autriche, l'on peut émettre l'hypothèse raisonnable que la DST a pu échanger avec son homologue

ou de la coopération de police judiciaire internationale par Interpol (mandats d'arrêt internationaux, commissions rogatoires internationales), comme c'est d'ailleurs le cas pour tous les États européens (et extra-européens) avec lesquels la France collabore.

La coopération avec la Suisse est avant tout caractérisée par le partage d'une frontière commune. Les relations entre la DCRG et la police fédérale suisse remontent, nous l'avons vu, à la guerre d'Algérie et aux tentatives de coopération engagées par la première dans la lutte contre le terrorisme du FLN, mais ne retrouve cette veine que dans le cours des années 1970, à la faveur de la surveillance des « colonies étrangères » et de la circulation transfrontalière. La coopération entre les deux services est jugée par la partie française comme étant « quasi-institutionnalisée ¹⁵⁵⁴ ». Les échanges de renseignements concernent principalement la surveillance des militants français proches de l'extrême droite et de l'extrême gauche, qui pourraient chercher, par des moyens détournés, à rallier l'Allemagne et l'Italie, où les liens entre militants sont avérés¹⁵⁵⁵. À la fin des années 1970, cette coopération franco-suisse se développe en effet à la suite de l'affaire Schleyer et donne lieu au cours de l'année 1978 à la tenue de relations trilatérales avec la RFA sur les activités, liens et parcours internationaux de la bande à Baader¹⁵⁵⁶. L'autre terrain de la coopération franco-suisse est à trouver dans la lutte contre le terrorisme d'origine arménienne, qui se manifeste en Europe à partir de 1977 par l'assassinat de diplomates turcs. Autorités judiciaires françaises et helvètes collaborent ainsi dans l'enquête sur l'assassinat de l'ambassadeur de Turquie à Berne le 6 février 1980 et un ressortissant français d'origine arménienne, auteur présumé de l'attentat, est arrêté et écroué à Marseille à la suite d'un mandat d'arrêt international d'origine suisse¹⁵⁵⁷.

b. Des relations suivies et construites : exemples franco-allemand et franco-italien

Les coopérations franco-italienne et franco-allemande naissent réellement durant les « années de plomb ¹⁵⁵⁸ », à la faveur d'événements traumatiques, en l'occurrence l'affaire Schleyer pour la République fédérale d'Allemagne l'assassinat d'Aldo Moro pour l'Italie,

autrichienne à la suite de la prise d'otage menée par Carlos au siège de l'OPEP le 21 décembre 1975 moins de 6 mois après le meurtre par le même Carlos de deux agents de la DST rue Toullier le 21 juin 1975.

¹⁵⁵⁴ AN 19960183 article 3, Note blanche, 23 janvier 1986 / « La coopération franco-suisse en matière de lutte contre le terrorisme ».

¹⁵⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁵⁶ AN 19960183 article 2, Note de la direction des affaires criminelles de la direction centrale de la police judiciaire, non datée / « Les relations entre extrémistes français, allemands et italiens et la coopération dans le domaine du terrorisme international avec les autorités allemandes, italiennes, suisses et autrichiennes ».

¹⁵⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁵⁸ Sur le contexte général voir notamment Donatella della Porta, *Social Movements, Political Violence and the State : a Comparative Analysis of Italy and Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 270 p. Gius Gargulo et Otmar Seul (dir.), *Terrorismes : l'Italie et l'Allemagne à l'épreuve des années de plomb 1970-1980 : réalités et représentations du terrorisme*, Paris, Michel Houdiard, 2008, 349 p.

ainsi que de la constatation, lors des enquêtes menées dans le cadre des deux affaires, de l'existence de liens et contacts internationaux des « extrémistes de gauche » des trois pays – Action directe, les Brigades rouges/Prima Linea, la Bande à Baader/Fraction de l'Armée rouge –, mais aussi par la réalisation que la France, et principalement Paris, était devenue une terre de repli, voire de « refuge » pour certains membres de ces organisations. Il est difficile dans ce cas précis de parler de « sanctuarisation » du territoire français, dans la mesure où les coopérations bilatérales franco-allemande et franco-italienne sont efficaces et fécondes, tant au niveau politique, que policier et judiciaire, comme en témoignent, nous allons le voir, les évolutions décisives en matière d'extradition à partir de l'année 1978.

L'harmonie franco-allemande

La coopération franco-allemande est à la fois la plus ancienne, la plus institutionnalisée, même si de manière inégale, et la plus avancée. Elle bénéficie de la pleine entente et confiance – à quelques nuances près – de tous les niveaux de coopération, que cela soit à l'échelle des services (tant les directions centrales que régionales) ou du politique grâce au système de rencontres régulières institué par le traité de l'Élysée de 1963, qui s'est approprié dès le milieu des années 1970 la question de la lutte contre le terrorisme, en réponse, très certainement, à l'attentat de Munich de septembre 1972. Il faut distinguer deux moments dans cette coopération, dont le pivot est constitué par l'enlèvement et l'assassinat de Hans-Martin Schleyer, le chef du patronat allemand, en septembre 1977, qui inaugure une brève période de violences terroristes sans précédent – l'« automne allemand¹⁵⁵⁹ » — relevant tant du terrorisme d'extrême gauche que du terrorisme moyen-oriental, et partant, des relations que ces deux tendances pouvaient avoir entre elles.

Avant cette date, nous ne disposons que de peu d'informations sur la coopération des services de police, mais la lutte contre le terrorisme est déjà une préoccupation marquée au niveau politique et au niveau des rencontres institutionnalisées franco-allemandes. Au niveau présidentiel tout d'abord, où le sujet est abordé entre le nouvellement élu Valéry Giscard d'Estaing et le chancelier allemand Helmut Schmidt lors d'un entretien élargi les 8 et 9 juillet 1974, en présence des deux ministres de l'Intérieur. Il existe à cette époque, par le biais de la « commission de sécurité franco-allemande », une coopération effective au niveau

¹⁵⁵⁹ Karrin Hanshew, *Terror and Democracy in West Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 192-235. Sur les logiques internationales du terrorisme d'extrême gauche allemand, voir Petra Terhoeven, *Deutscher Herbst in Europa : der Linksterrorismus der siebziger Jahre als transnationale Phänomen*, Munich, Oldenbourg, 2014, 712 p. Sur la Fraction de l'Armée rouge voir notamment Anne Steiner et Loïc Debray, *RAF : guerilla en Europe occidentale*, Paris, L'Échappée, 2006, (2e édition), 253 p. Pour une approche synthétique, voir Tilmann Chladek, « Le terrorisme en Allemagne fédérale », *Politique étrangère*, 1986, vol. 51, n° 4, pp. 937-949.

des deux ministères de l'Intérieur, qui avait pu se concrétiser par la création d'un sous-groupe de travail consacré à la sécurité aérienne, dans le prolongement des mesures internationales prises depuis la fin des années 1960¹⁵⁶⁰. Lors de cet entretien élargi, Michel Poniatowski annonce par ailleurs la création d'un sous-groupe consacré à la sécurité entendue dans un sens plus large¹⁵⁶¹.

La création du sous-groupe de « lutte contre la criminalité », se concrétise à la fin de l'année et se réunit huit fois entre la fin de l'année 1974 et le début de l'année 1978 aux fins d'aborder les problèmes relatifs au « renforcement de la coopération traditionnelle, à la possibilité de conclure des accords frontaliers et à l'élaboration d'une convention générale d'assistance mutuelle entre les polices¹⁵⁶² ». Les travaux menés à cette occasion conduisent, au début de l'année 1977, à la signature d'une convention de coopération policière dans la zone frontalière « en vue de lutter contre la criminalité internationale¹⁵⁶³ ». Sont visées par l'accord toutes les infractions punies par une peine d'emprisonnement d'un an et plus. Par ailleurs, il apparaît que, depuis 1975, la lutte contre le terrorisme est l'un des principaux sujets de travail de ce sous-groupe¹⁵⁶⁴.

Enfin, la lutte contre le terrorisme dans son versant policier et judiciaire est abordée dans le cadre français à l'occasion des réunions de la « commission interministérielle pour les questions de la coopération¹⁵⁶⁵ ». Lors de la réunion du 20 novembre 1975, le représentant français du ministère de l'Intérieur, Léonce Dupiellat, commissaire divisionnaire à la direction centrale de la police judiciaire rappelle que l'une des dimensions « privilégiées » de la coopération bilatérale franco-allemande demeure la lutte contre le terrorisme international « où les échanges de vues ont lieu notamment pour combiner l'efficacité avec le

¹⁵⁶⁰ AN 5 AG(3) 933, Compte rendu de l'entretien élargi entre M. Schmidt et M. Giscard d'Estaing à Bonn les 8 et 9 juillet 1974.

¹⁵⁶¹ *Ibid.*

¹⁵⁶² AN 19960183 article 3, Note blanche de la direction centrale de la police judiciaire, 5 septembre 1978 / « Coopération générale franco-allemande en matière de police ».

¹⁵⁶³ AN 19960183 article 30, Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération entre les services de police dans la zone frontalière franco-allemande signé à Paris le 3 février 1977.

¹⁵⁶⁴ AN 19870350 article 31, Lettre de Werner Maihofer, ministre de l'Intérieur à son excellence M. le ministre d'État Michel Poniatowski, ministre de l'Intérieur de la République française, juillet 1975. Il s'agit d'une lettre préparatoire à de futurs entretiens bilatéraux entre les deux ministres de l'Intérieur devant avoir lieu à la fin du mois d'août. Concernant son ordre du jour, Maihofer indique « qu'il devrait comprendre un examen du travail que nous avons mené en commun jusqu'ici dans le domaine de la sécurité intérieure et notamment en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme ».

¹⁵⁶⁵ Carine Germond, « Un traité mort-né ? Les relations institutionnelles franco-allemandes dans le cadre du traité de l'Élysée (1963-1969) », in Martial Libera & Birte Wassenberg (dir.), *L'Europe au cœur. Etudes pour Marie-Thérèse Bitsch*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, pp. 117-137. Créée par le traité de l'Élysée, cette commission interministérielle a une vocation triple : « coordonner l'action des ministères et veiller à la régularité des rencontres, faire rapport périodiquement au gouvernement de l'état de la coopération et présenter des suggestions, ce qui implique d'avoir accès aux informations relevant de cette coopération et de pouvoir les centraliser ».

respect des principes de la procédure pénale¹⁵⁶⁶ ». D'après la partie française, l'échange de renseignement sur le terrorisme « donne de bons résultats¹⁵⁶⁷ ».

L'enlèvement et l'assassinat, probablement en France (son corps est retrouvé à Mulhouse) de Hans-Martin Schleyer sert de catalyseur au renforcement de la coopération entre les deux pays. À l'occasion de cette affaire tragique et traumatique, tous les niveaux de la coopération franco-allemande sont convoqués. Il s'agit tout d'abord de la visite à Bonn le 22 septembre 1977 – deux semaines après la disparition de Schleyer – de l'ancien ministre de l'Intérieur Michel Poniatowski (Christian Bonnet occupe le poste depuis le mois de mars), en tant qu'« ambassadeur représentant personnel du président de la République ». La déclaration qu'il prononce à cette occasion est le moment de réaffirmer non seulement l'amitié franco-allemande, mais la pleine et entière coopération des services dans la lutte contre le terrorisme et constitue un moment privilégié de cristallisation des rapports entre les deux États :

Le gouvernement français condamne le terrorisme et les actes de barbarie et de violence dont il se rend coupable. Quelques prises de position individuelles en France et quelques articles isolés ne doivent pas induire en erreur. La vérité est que l'immense majorité des Français partage l'émotion et comprend la répulsion du peuple allemand devant les événements récents. La France se sent d'autant plus proche de la République fédérale qu'elle a fait elle-même des expériences analogues.

Les autorités françaises ont, dès les premiers instants, assuré le gouvernement allemand de leur entière solidarité et de leur complète coopération. Celle-ci repose sur des bases anciennes et je dirais même privilégiées par rapport à d'autres États. Les ministres, les services administratifs et techniques concernés sont en rapport quotidien. Ils échangent leurs informations et coordonnent leur action. Tout sera fait pour que cette action conjointe donne les résultats que la population des deux pays en attend.

L'opinion qui aspire à une action efficace, peut éprouver quelque surprise devant les difficultés et les lenteurs auxquelles heurtent les autorités. Il faut avoir comme moi vécu de l'intérieur des drames semblables pour mesurer les difficultés de la tâche et par conséquent la patience et la maîtrise de soi dont les gouvernements doivent savoir faire preuve, tout en respectant les règles démocratiques et les droits individuels que les terroristes précisément voudraient les voir transgresser. Mais mon expérience m'a appris aussi que l'action persévérante, mais souvent discrète conduit toujours, quand elle est tenace et résolue, au succès.

Ce que l'on doit savoir en République fédérale, c'est que le gouvernement français met tout en œuvre pour appuyer l'action des autorités allemandes. Il le fait avec un sentiment de complète solidarité vis-à-vis de la République fédérale et avec une résolution et une conviction totale. La lutte contre le terrorisme est une lutte commune où les États sont tous solidaires. C'est ce que je suis venu dire au chancelier Schmidt de la part du président de la République¹⁵⁶⁸.

¹⁵⁶⁶ AN 19940274 article 24, Compte rendu de la commission interministérielle pour les questions de coopération entre la France et la République fédérale d'Allemagne du 20 novembre 1975, établi le 5 janvier 1976.

¹⁵⁶⁷ AN 19940274 article 24, Compte rendu de la commission interministérielle pour les questions de coopération entre la France et la République fédérale d'Allemagne du 25 novembre 1976.

¹⁵⁶⁸ MAE CADN Bonn 47, Déclaration de M. Michel Poniatowski, ancien ministre d'État, ambassadeur représentant personnel du président de la République française à Bonn le 22 septembre 1977.

C'est cependant au niveau policier que la coopération prend un nouveau départ. En effet, comme le rappelle une note de synthèse sur l'état des relations franco-allemandes, « l'enlèvement puis l'assassinat du président du patronat allemand [...] a mis en évidence l'utilisation, par les extrémistes allemands, du territoire français¹⁵⁶⁹ ». L'enquête policière inaugure un procédé qui est par la suite pérennisé, c'est-à-dire l'échange réciproque de fonctionnaires de police. En effet, le BKA, l'office fédéral de police judiciaire, fait rattacher à la DCPJ cinq fonctionnaires de son unité anti-terroriste « TE » créée en 1975¹⁵⁷⁰, pour une durée de cinq mois, tandis que deux fonctionnaires de la police judiciaire française sont détachés à Bonn dans les jours qui ont suivi la découverte du corps de Hans Martin Schleyer à Mulhouse¹⁵⁷¹. Ces échanges font suite notamment à la venue à Bad-Godesberg du directeur central de la police judiciaire française, invité les 22 et 23 novembre 1977 par son homologue, le président du BKA¹⁵⁷². À l'occasion de cette affaire, les recherches sont effectuées sous le commandement d'un État major intégré de la police judiciaire française et du BKA, dirigé par un officier français « de rang élevé¹⁵⁷³ ».

Les communications entre les deux parties s'effectuent majoritairement par le canal du Bureau central national d'Interpol : sur 1157 messages échangés durant l'enquête, 1022 l'ont été par ce canal, contre 135 par le bureau de liaison TREVI, certainement pour des informations de caractère sensible¹⁵⁷⁴. L'on voit ici toute la contradiction de l'interdiction par les statuts de l'organisation policière de traiter d'affaires politiques, et notamment d'affaires terroristes. La coopération franco-allemande se fonde avant tout sur le caractère de criminalité de droit commun, et non sur les buts politiques allégués de la Fraction de l'Armée rouge, qui ne sont pas pris en compte pour définir les caractères de l'entente policière opérationnelle.

Après l'enquête sur l'affaire Schleyer, tous les services de police et de renseignement français (quoique nous n'avons pas connaissance de l'ampleur des liens qui peuvent exister entre le SDECE et le BND allemand) entretiennent des relations jugées « quasi-institutionnalisées » avec leurs homologues, qui fonctionnent non seulement sur les cadres traditionnels de la coopération : liaisons Interpol et demandes directes d'information, mais aussi sur un aspect de plus en plus *ad hoc* et personnalisé. Une rencontre entre les

¹⁵⁶⁹ AN 19960183 article 3, Note blanche, 23 janvier 1986 / « La coopération franco-allemande en matière de lutte contre le terrorisme ».

¹⁵⁷⁰ MAE DE RFA 2948, Lettre de l'ambassadeur de France à Bonn au ministre des Affaires étrangères, 15 mai 1975. La création de cette unité composée de 180 experts de la lutte antiterroriste résulte d'un accord entre les niveaux local et fédéral de la police judiciaire allemande. L'unité TE de la BKA est uniquement rattachée au niveau fédéral.

¹⁵⁷¹ AN 19960183 article 3, Note blanche, 5 septembre 1978 / « Coopération quotidienne entre les services de la police française et ceux de la RFA en matière de police judiciaire ».

¹⁵⁷² AN 19960183 article 3, Note blanche, 23 janvier 1986 / « La coopération franco-allemande en matière de lutte contre le terrorisme ».

¹⁵⁷³ MAE CADN Bonn 47, Télégramme de Bonn, 24 octobre 1977 / « Relations franco-allemandes ».

¹⁵⁷⁴ AN 19960183 article 3, Note blanche, 5 septembre 1978 / « Coopération quotidienne entre les services de la police française et ceux de la RFA en matière de police judiciaire ».

fonctionnaires de la DCRG et du BfV a ainsi lieu à Paris en avril 1980 concernant les relations entre l'extrême droite française et allemande¹⁵⁷⁵. Par ailleurs, des rencontres ponctuelles entre hauts fonctionnaires et experts des administrations de police et de renseignement sont organisées. Si ces relations concernent le traitement mutuel des affaires de terrorisme d'extrême gauche consécutivement à l'« automne allemand », bientôt, du fait du déclin de l'action de la RAF, elles devaient se réorienter vers le terrorisme international, bénéficiant de canaux de coopération renouvelés durant l'affaire Schleyer¹⁵⁷⁶. À titre d'exemple, à l'occasion de l'arrestation d'un ressortissant jordanien à l'aéroport d'Orly, en partance pour Francfort sur le Main dont les bagages étaient remplis d'explosifs, deux fonctionnaires du BKA sont dépêchés en France afin d'assister les policiers français dans leur enquête, qui semble conduire à la mise en place d'un canal de communication spécifique concernant les affaires de terrorisme palestinien commises sur le territoire ouest-allemand¹⁵⁷⁷.

Cependant, la coopération de police judiciaire contre l'extrême gauche se poursuit jusqu'à l'orée des années 80 et aboutit notamment à l'arrestation à Paris de trois militants des NAPAP, sympathisants de la Bande à Baader, et qui avaient « plastiqué » à Paris le bureau de la société des chemins de fer allemands, mais aussi à la découverte de liens entre Action directe et les groupes allemands d'une part, et la RAF et les Brigades rouges d'autre part¹⁵⁷⁸. Jusqu'en 1978, 75 % des demandes d'information sur les groupes d'extrême gauche adressées à la police française émanaient du BfV et du BKA¹⁵⁷⁹. En 1980, la proportion n'était plus que de 10 %, alors que les demandes concernant les groupes d'extrême droite progressaient de 20 %, du fait, notamment, du démantèlement des réseaux de soutien de la RAF¹⁵⁸⁰. Concernant l'extrême gauche, la bascule s'opère au profit de l'Italie qui devient, dans les suites de l'assassinat d'Aldo Moro le premier partenaire français « qualitativement » et « quantitativement ».

Les relations entre la DCRG et le BfV allemand s'effectuent « dans un climat de bonne compréhension mutuelle » et les contacts sont jugés « actifs et fructueux¹⁵⁸¹ ». Si elles remontent à 1956 et concernaient principalement, comme nous l'avons vu, l'implantation algérienne outre-Rhin, elles se développent dans les années 1970 suivant la spécialisation

¹⁵⁷⁵ AN 19960183 article 2, Note blanche, non datée / « Violence politique. Relations avec les pays du « club des Cinq ».

¹⁵⁷⁶ AN 19960183 article 3, Note blanche, 23 janvier 1986 / « La coopération franco-allemande en matière de lutte contre le terrorisme ».

¹⁵⁷⁷ *Ibid.*

¹⁵⁷⁸ AN 19960183 article 2, Note de la direction centrale de la police judiciaire, 17 octobre 1980 / « Les relations entre extrémistes français, allemands et italiens et la coopération dans le domaine du terrorisme international avec les autorités allemandes, italiennes, suisses et autrichiennes ». AN 19960183 article 31, Note blanche, 22 mai 1980 / « Coopération franco-allemande en matière de terrorisme international ».

¹⁵⁷⁹ AN 19960183 article 2, Note blanche, non datée / « Violence politique. Relations avec les pays du « club des Cinq ».

¹⁵⁸⁰ *Ibid.*

¹⁵⁸¹ AN 19960183 article 2, Note blanche, 27 mars 1982 / « Les relations étrangères de la DCRG ».

progressive du service de police français, c'est-à-dire sur « les activités des extrémistes de gauche et de droite, les problèmes autonomistes, les différents types de terrorisme et les enquêtes de sécurité et administratives¹⁵⁸² ».

La PAF est naturellement partie prenante à cette coopération franco-allemande avec l'établissement d'une coopération technique ponctuelle concernant l'examen des cartes d'embarquement de ressortissants allemands à destination du Proche et Moyen-Orient, après la découverte de liens entre la RAF notamment et certains groupes palestiniens fournissant armes et entraînement aux extrémistes allemands¹⁵⁸³.

Enfin, la coopération frontalière, déjà institutionnalisée par l'accord du 3 février 1977, se voit considérablement renforcée par l'adjonction d'un protocole additionnel concernant le droit de suite, négocié durant les soubresauts de l'affaire Schleyer, et consacré spécifiquement à la lutte contre le terrorisme. L'article 1 du « protocole de Munich » dispose ainsi que :

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international, lorsque des mesures prises par les services de Renseignement de police font apparaître la nécessité d'étendre la surveillance sur le territoire du pays voisin, le service concerné est tenu d'informer immédiatement le BDL de son propre pays, lequel est, à son tour, tenu d'aviser en règle absolue et dans les plus brefs délais le BDL du pays voisin¹⁵⁸⁴.

Toutefois, l'effet pratique d'un tel accord, autant que son étendue à toutes les affaires de « terrorisme international », semble limité, à en croire une note d'évaluation de la DST :

Le ministère de l'Intérieur allemand a depuis plusieurs années entrepris une démarche tendant à imposer à ses partenaires européens l'adoption d'un accord général de coopération aux frontières. Le but de cette manœuvre est double : il tend d'une part à rendre systématique la surveillance non seulement des terroristes dangereux dont les déplacements méritent en effet, un contrôle approfondi, mais aussi tous les gauchistes allemands ou sympathisants potentiels, opération contestable dans son esprit et irréaliste quant aux résultats auxquels elle aboutit : les exemples de surveillances inutiles et d'alertes intempestives abondent.

Mais au cœur du problème intervient la structure fédérale des services de police et de sécurité allemands : incapable de trouver un compromis entre l'autonomie constitutionnelle des Länder et la rivalité bien connue qui oppose ses services, le ministère de l'Intérieur allemand, passant outre les structures et les compétences dévolues aux autres polices européennes, essaie d'entraîner ses partenaires dans une stratégie « tous azimuts », permettant à n'importe quel organe de police de la RFA, fédéral ou régional, de saisir, à n'importe quels moments, et sous quelque prétexte que ce soit, l'interlocuteur de son choix dans le pays intéressé.

¹⁵⁸² AN 19960183 article 3, Note blanche, 23 janvier 1986 / « La coopération franco-allemande en matière de lutte contre le terrorisme ».

¹⁵⁸³ AN 19960183 article 2, Note de la direction centrale de la police judiciaire, 17 octobre 1980 / « Les relations entre extrémistes français, allemands et italiens et la coopération dans le domaine du terrorisme international avec les autorités allemandes, italiennes, suisses et autrichiennes ».

¹⁵⁸⁴ AN 19960183 article 30, Compte rendu des travaux du sous-groupe « lutte contre le terrorisme » dans le cadre de la réunion du groupe de travail franco-allemand les 3 et 4 novembre 1977 à Munich, 5 novembre 1977.

Condamnable dans son esprit, contraignante sur le terrain, toujours unilatérale, cette démarche a néanmoins abouti à la conclusion d'accords qui ne sont jamais respectés, les affaires opérationnelles du type de l'affaire Schleyer, démontrant, s'il en était besoin, la vanité de tels accords formels¹⁵⁸⁵.

Ce jugement très critique permet de tempérer la déduction de l'excellence des relations bilatérales qui en resterait à une approche strictement institutionnelle et structurelle de la coopération franco-allemande. En soulignant les limites de l'approche allemande, et surtout du dispositif de lutte antiterroriste de la République fédérale, cette note permet une approche plus « interne », voire intime de la coopération, approche rendue difficile du fait de la nature des archives à notre disposition, mais surtout de la place même de la lutte antiterroriste au sein de la coopération franco-allemande. Si elle intervient à tous les niveaux, du politique au technique, il n'en reste pas moins qu'elle demeure presque intégralement un domaine d'action policier et de renseignement, et non pas un problème politique. Au sein de la correspondance diplomatique franco-allemande, du moins dans les entrées explorées consacrées à la question du terrorisme, et pour la période des années 70, la lutte contre le terrorisme est un « non-sujet » des relations bilatérales, dans la mesure où il ne soulève aucun contentieux réel.

Vers un partenariat privilégié contre le terrorisme d'extrême gauche avec l'Italie¹⁵⁸⁶

Au lendemain de l'attentat de la gare de Bologne, le 2 août 1980, qui cause 85 morts et plus de deux cents blessés, l'ambassadeur de France à Rome se fait le relais de l'opinion publique et politique italienne vis-à-vis de la situation et du rôle que la France aurait à jouer dans l'affaire :

Devant la permanence et l'escalade des activités terroristes en Italie [...] les responsables de l'opinion publique de ce pays, désarmés par l'ampleur et la cruauté du phénomène, sont donc de plus en plus tentés d'en attribuer la responsabilité à tel ou tel « chef d'orchestre » installé à l'étranger et poursuivant un objectif qui dépasse la péninsule et vise à la « déstabilisation » de l'Europe méditerranéenne. Dans ces conditions, on attend beaucoup de la collaboration, jugée très confiante et efficace que les autorités judiciaires et policières françaises apportent à leurs homologues transalpins¹⁵⁸⁷.

Si la coopération franco-italienne ne bénéficie pas de l'institutionnalisation croissante tant au niveau politique que technique de la relation franco-allemande, elle repose cependant sur un haut niveau de contacts entre les services de police et de renseignement et sur la

¹⁵⁸⁵ AN 19960183 article 3, Note blanche, non datée / « La coopération aux frontières ».

¹⁵⁸⁶ Sur les « années de plomb » italiennes, voir notamment Marc Lazar et Marie-Anne Matard-Bonucci, *L'Italie des années de plomb : le terrorisme entre histoire et mémoire*, Paris, Autrement, 2010, 442 p.

¹⁵⁸⁷ MAE DE Italie 4512, Télégramme de Rome, 7 août 1980 / « Attentat de Bologne : obsèques des victimes et recherche des coupables ».

menace commune du terrorisme d'extrême gauche, et des liens entre les groupes français et notamment Action directe à partir de 1979, et les groupes italiens tels les Brigades rouges ou encore Prima Linea, autant que la présence d'une émigration « politique » italienne à Paris tout au long des années 70, d'anciens militants ayant abandonné la lutte armée¹⁵⁸⁸. « Les organisations terroristes italiennes d'extrême gauche suscitent de vives sympathies de la part des anarcho-maoïstes français, principalement des militants autonomes qui ne manquent pas de s'inspirer de leur exemple », indique une note de la DCPJ sur les liens entre militants français, italiens et allemands¹⁵⁸⁹.

C'est à l'occasion de l'enquête sur l'enlèvement puis l'assassinat d'Aldo Moro¹⁵⁹⁰ que naît une véritable coopération bilatérale franco-italienne centrée sur le terrorisme, d'extrême gauche d'abord, d'extrême droite ensuite¹⁵⁹¹. Le principal service concerné par cette coopération semble être la direction centrale des Renseignements généraux, qui depuis la fin des années 70 connaît des relations « quasi-institutionnalisées » avec ses partenaires transalpins le SISMI (le service de renseignement militaire, intervenant du fait des attentats commis contre des installations militaires, notamment américaines et de l'OTAN) et le SISDE, le service de renseignement du ministère de l'Intérieur qui ne possède pas d'attribution de police judiciaire¹⁵⁹². L'Italie devient le premier partenaire de la DCRG à la fin des années 70 concernant les échanges d'information sur l'extrême gauche et sur l'extrême droite, supplantant les échanges franco-allemands. En 1980, ce sont ainsi 65 % des demandes d'information sur l'extrême gauche et 55 % pour l'extrême droite qui proviennent des services italiens¹⁵⁹³.

Au niveau local, Jean Baklouti, ancien de la DST, évoque dans ses mémoires les relations nouées avec les services transalpins alors qu'il était à l'antenne lyonnaise du service, entre 1977 et 1979. Il se serait ainsi agi d'une « relation permanente avec les représentants à Turin des deux services de renseignements nationaux, le SISDE et le SISMI [...] », qui

¹⁵⁸⁸ Sur le phénomène, voir Karl Laske, *La Mémoire du plomb*, Paris, Stock, 2012, 457 p.

¹⁵⁸⁹ AN 19960183 article 2, Note de la direction centrale de la police judiciaire, 17 octobre 1980 / « Les relations entre extrémistes français, allemands et italiens et la coopération dans le domaine du terrorisme international avec les autorités allemandes, italiennes, suisses et autrichiennes ».

¹⁵⁹⁰ Philippe Foro, *L'Affaire Aldo Moro*, Paris, Vendémiaire, 2013, 221 p. Leonardo Sciascia, *L'Affaire Moro*, Paris, Grasset, coll. « cahiers rouges », 2008, 144 p.

¹⁵⁹¹ Sur les relations entre extrêmes droite française et italienne, voir Pauline Picco, *Histoire entrecroisée des extrêmes droites françaises et italiennes : cultures politiques, itinéraires, réseaux (1960-1984)*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine sous la direction du professeur Olivier Faron, Université Paris-Sorbonne, 2013. Sur l'extrême droite italienne voir Franco Ferraresi, *Threats to democracy : the radical right in Italy after the war*, Princeton, Princeton University Press, 1996, 311 p.

¹⁵⁹² AN 19960183 article 2, Note blanche, 27 mars 1982 / « Les relations étrangères de la DCRG ».

¹⁵⁹³ AN 19960183 article 2, Note blanche, non datée / « Violence politique. Relations avec les pays du « club des Cinq ».

auraient permis de faire échouer un attentat contre des membres de la famille royale italienne¹⁵⁹⁴.

À partir de 1979, avec l'« exil », de plus en plus prononcé vers la France, Paris notamment, de militants actifs ou anciennement actifs, de l'extrême gauche, la relation franco-italienne commence à entrer dans le champ du politique. L'ambassade de France à Rome relève dans la presse en avril 1979 les assertions anonymes d'un fonctionnaire du SISDE selon lesquelles « la direction stratégique des Brigades rouges se serait réunie fréquemment dans une brasserie parisienne [...] ». Il ajoute par ailleurs que les archives des Brigades rouges et de Prima Linea se trouveraient elles aussi à Paris¹⁵⁹⁵. De plus, par voie de presse, c'est l'association Hypérion, une école de langue, fondée par Giovanni Mulinaris, qui se voit dénoncée comme étant la « couverture parisienne des Brigades rouges¹⁵⁹⁶ ». Une enquête administrative menée par les Renseignements généraux de la préfecture de Police de Paris pointe un certain nombre d'irrégularités sur le fonctionnement de cette association. Cependant, en l'absence d'une demande émanant de l'autorité judiciaire italienne aux fins de vérifier si elle pouvait bien constituer une « couverture », l'enquête menée par les services parisiens en reste aux aspects administratifs de la gestion de l'association. Enfin, le rapport final des RG indique que l'association avait été créée dans des « conditions suspectes » et qu'« il paraît opportun, faute d'être un jour confronté avec des éléments présentés par les services italiens sur l'activité terroriste de cette association de prendre en considération les résultats de l'enquête qui vient d'être effectuée et d'engager les poursuites sur le plan judiciaire et d'arrêter des mesures sur le plan administratif¹⁵⁹⁷ ». Malgré cet avertissement, l'association avait pu continuer à exercer ses activités.

L'année suivante, lors de l'enquête sur l'attentat de Bologne, le président de la République italienne Sandro Pertini accuse à son tour la France d'avoir des responsabilités dans la persistance du terrorisme en Italie, qui commence par ailleurs à être touchée par le terrorisme moyen-oriental¹⁵⁹⁸. Toutefois, l'attitude française consiste à battre en brèche de telles accusations, comme c'est le cas de la réaction de l'ambassadeur Puaux face aux propos de la présidence italienne, qui argue du décalage entre le jugement professé par Pertini et les tendances de l'opinion publique et de la classe politique¹⁵⁹⁹. Il réaffirme d'autre part que la

¹⁵⁹⁴ Jean Baklouti, *Grandeur et servitudes policières. La vie d'un flic*, Nice, Editions Bénévent, 2011, p. 329.

¹⁵⁹⁵ MAE DE Italie 4513, Télégramme de Rome, 24 avril 1979 / « Activité des Brigades rouges en France ».

¹⁵⁹⁶ MAE DE Italie 5314, Note blanche, 8 février 1982 / « Autour de l'arrestation en Italie d'un individu installé en France ».

¹⁵⁹⁷ MAE DE Italie 5314, Note de la direction centrale des Renseignements généraux pour M. le directeur général de la police nationale, 8 août 1979 / « L'association Hypérion, 27 quai de la Tournelle à Paris Ve, les irrégularités de sa création et de son fonctionnement. Les suspicions quant à son rôle de couverture des Brigades rouges italiennes ».

¹⁵⁹⁸ MAE DE Italie 4513, Télégramme de Rome, 13 juillet 1980 / « Propos du président Pertini visant la France ».

¹⁵⁹⁹ *Ibid.*

coopération est effective, notamment dans le cadre de la coopération des polices judiciaires, avec la multiplication des arrestations à la suite de l'émission par les autorités italiennes de mandats d'arrêt internationaux¹⁶⁰⁰, mais aussi de l'excellente entente extraditionnelle.

La levée des obstacles à l'extradition

L'entraide répressive entre la France et l'Italie ainsi qu'entre la France et la République fédérale d'Allemagne est l'occasion d'une évolution fondamentale à la fin des années 1970 qui permet de surmonter l'obstacle traditionnel de la non-extradition des criminels politiques.

À la fin de l'année 1979, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris rend deux avis favorables à l'extradition – suivis par deux décrets autorisant l'extradition vers l'Italie — à l'encontre de deux extrémistes de gauche italiens, Lanfranco Pace et Francisco Piperno, dont la justice italienne soupçonne l'implication dans l'enlèvement et l'assassinat d'Aldo Moro l'année précédente. Les deux avis marquaient l'affirmation d'une tendance qui avait pu émerger à l'occasion de l'affaire Klaus Croissant en 1977¹⁶⁰¹, et qui se voit confirmée en 1980 au moment de l'extradition de Gabor Winter, tous deux sujets ouest-allemands, réclamés par la RFA du fait de leur implication supposée dans la Fraction de l'Armée rouge. Dans ces affaires, le caractère politique des faits reprochés et revendiqués par leurs auteurs, et qui eut dû empêcher leur extradition, n'est pas retenu par les magistrats des chambres d'accusation en raison de la gravité même de ce qui leur était reproché. En d'autres termes, ce caractère de gravité prédomine sur le caractère politique de leurs crimes qui ne doit, dès lors, pas empêcher l'extradition. Il s'agit, en l'espèce, d'une évolution considérable, mais qui demeure limitée dans la mesure où les décisions de la chambre d'accusation sont considérées comme des décisions administratives, qui peuvent certes faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir auprès du Conseil d'État¹⁶⁰², mais qui ne constituent pas une jurisprudence. Chaque nouvelle décision des chambres d'accusation peut ainsi confirmer ou infirmer la tendance qui se dessine alors.

Les bonnes relations de la France avec ses partenaires européens les plus proches, ceux de l'Europe institutionnelle, ceux de la coopération TREVI, du club de Berne et du club

¹⁶⁰⁰ AN 5AG(3) 1016, Note d'Alain Lamassoure à l'attention du président de la République, 16 janvier 1981 / « Coopération en matière de lutte contre le terrorisme / Annexe : arrestations effectuées à la demande des autorités italiennes ».

¹⁶⁰¹ Sur le déroulement de l'affaire, voir notamment le récit qu'en fait le ministre de la Justice de l'époque, Alain Peyrefitte, *Les Chevaux du Lac de Ladoga : la justice entre feu et glace*, Paris, Plon, 1981, pp. 128-132. Sur son contexte général voir Liora Israël, « Défendre le défenseur de l'ennemi public. L'affaire Croissant », *Le Mouvement Social*, 2012, vol. 240, n° 3, p. 67.

¹⁶⁰² Bruno Genevois, « Le Conseil d'État et le droit de l'extradition », in *Études et documents du Conseil d'État*, 1982-1983, n°34, pp. 29-61.

de Vienne n'épuisent pas la complexité des relations antiterroristes qui se nouent dans les années 1970. À ce titre, la question des relations franco-espagnoles dans la lutte contre le terrorisme de l'organisation séparatiste basque ETA apparaît comme un cas particulier, mais non moins fondamental pour appréhender la diversité de ces formes de coopérations à but antiterroriste existant alors.

B) La singulière relation antiterroriste franco-espagnole : du franquisme déclinant aux débuts de la transition démocratique.

1) Les terrains d'une impossible coopération sous la période franquiste

a. La question du sanctuaire : première époque

C'est à partir de l'été 1968 que la question du terrorisme basque et de l'action de l'organisation révolutionnaire indépendantiste Euskadi Ta Askatasuna (ETA), créée en 1959, vient s'intégrer à la dynamique des relations franco-espagnoles. Comme le rappelle Sophie Baby, la IV^e Assemblée de l'organisation, tenue en 1965, avait défini « les bases théoriques de la “guerre révolutionnaire” », celle d'une action terroriste devant provoquer une réaction démesurée de l'État, tandis que la Ve Assemblée, en 1968, avait entériné la création d'un front militaire « chargé de mener à bien les opérations de terrorisme¹⁶⁰³ ».

Les premiers attentats commis par le front militaire de l'ETA¹⁶⁰⁴ sont avant tout dirigés contre les symboles du pouvoir centralisateur et oppresseur franquiste, notamment les forces de l'ordre, dans la lignée des oppositions existant déjà de longue date entre les autonomistes et le pouvoir espagnol. L'ambassadeur de France en Espagne, M. Barbara de la Belotterie de Boissessons peut ainsi décrire, à l'été 1968, ce basculement :

Le mouvement basque, qui s'est manifesté de façon endémique depuis la fin de la guerre civile par des revendications [...] et des heurts avec les forces de l'ordre qui répriment sévèrement ces initiatives, n'a pris une allure franchement terroriste que depuis quelques mois seulement.

¹⁶⁰³ Sophie Baby, « *Le mythe de la transition pacifique : violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Madrid, Casa de Velazquez, 2012, p. 145.

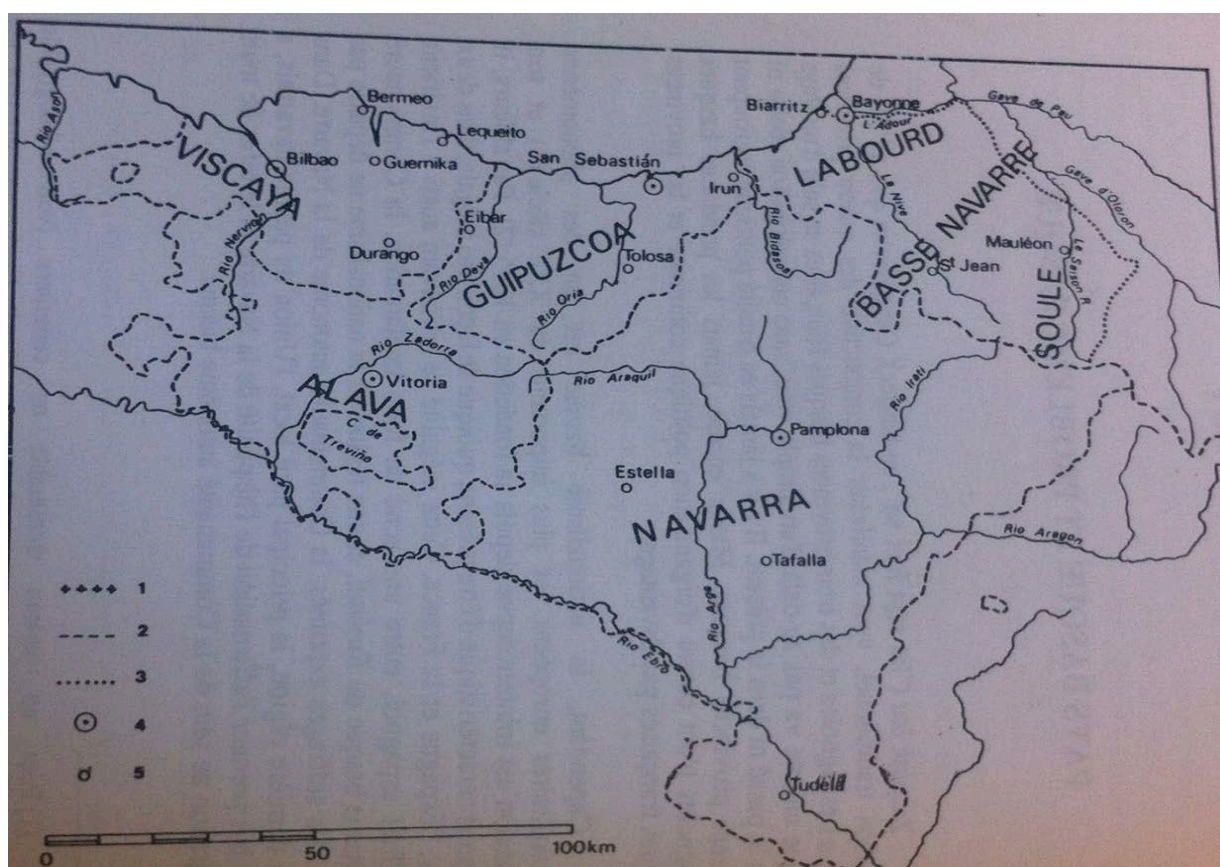
¹⁶⁰⁴ L'ETA divisait son action en 4 fronts : politique, économique, culturel et militaire. Sur l'histoire de l'ETA, voir notamment Antonio Elorza et al., *ETA. Une histoire*, Paris, Denoël, coll. « Impacts », 2002, 472 p. Jose Maria Garmendia, *Historia de ETA*, San Sébastien, Haranburu, 1995, 558 p. Xavier Crettiez, *La Violence ethno-nationaliste contre l'État : les exemples basques et corses*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction de Philippe Braud, Université Paris I, 1997, 783 p. John Sullivan, *ETA and Basque Nationalism : the Fight For Euskadi (1890-1986)*, Londres, Routledge, 1988, 299 p.

Parmi les divers groupes régionaux, ce sont les membres de l'ETA, dont le nationalisme recouvre les dimensions sociales et politiques très avancées, qui paraissent être les inspirateurs et les exécutants de ces nouvelles méthodes. Il est à noter que l'aspect terroriste nettement plus marqué adopté par l'aile extrémiste de ce moment coïncide avec l'apologie et l'emploi de la violence par certains mouvements revendicatifs, notamment chez les étudiants qui se sont déchaînés récemment dans de nombreux pays.

Ici comme ailleurs, il est certain que les partisans du terrorisme sont relativement peu nombreux, mais étant couverts par le caractère nationaliste qu'ils donnent à leur action, les agents de l'ETA bénéficient de la complicité tacite de l'ensemble de la population locale et, qui plus est, d'un certain appui chez le jeune clergé basque, soucieux de ne pas se couper des éléments les plus dynamiques et les plus avancés de leurs compatriotes de la région¹⁶⁰⁵.

Illustration n°5 – Carte du Pays basque français et espagnol

(source : Pierre Letamendia, *Nationalismes au Pays basque*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1987, p. 14)



L'une des premières manifestations de ce terrorisme est ainsi l'assassinat du chef de la brigade de police politique du Guipuzcoa, l'inspecteur Manzanos, par vengeance personnelle, semble-t-il, du fait de la torture pratiquée contre des séparatistes emprisonnés. Cet attentat marque l'émergence d'une des composantes essentielles de la relation franco-espagnole vis-à-vis de la problématique basque : c'est-à-dire la question du sanctuaire supposé qu'offrirait

¹⁶⁰⁵ MAE CADN Madrid 142, Lettre de l'ambassadeur de France en Espagne pour la direction d'Europe, 14 août 1968 / « Assassinat de l'inspecteur Manzanos – Séparatisme basque ».

les autorités françaises aux indépendantistes basques, à la fois en tant que base arrière de préparation d'attentats, mais aussi en tant que base de repli une fois les attentats commis. Déjà, au printemps 1968, le chef de la police de Bilbao avait pu mettre en cause la France dans ces termes¹⁶⁰⁶. La réponse du ministère de l'Intérieur français avait alors été alors sans appel. Une note de la direction de la réglementation du ministère de l'Intérieur au sujet des « activités en France du mouvement nationaliste révolutionnaire basque ETA » avait pu insister sur le fait que « l'existence d'un “quartier général” d'ETA en France relève de la pure imagination », et que cette accusation était avant tout à usage interne, une manière de rejeter la faute afin d'offrir une « diversion à l'opinion publique¹⁶⁰⁷ ». Tout en reconnaissant les liens que les membres d'ETA pouvaient entretenir avec ceux de l'association française indépendantiste Enbata¹⁶⁰⁸ en Pays basque français, et le fait qu'ils pouvaient être « provisoirement accueillis » en France, la note de l'Intérieur insistait avant tout sur la surveillance étroite et donc dissuasive dont les Basques espagnols feraient l'objet « ce qui réduit à néant toute velléité d'effectuer des allées et venues clandestines en Espagne depuis les départements frontaliers ». La note ajoutait enfin que « ces mesures individuelles et l'extrême vigilance des services de police à l'égard des mouvements séparatistes excluent toute implantation en France de bases d'entraînement et de départ de commandos d'ETA¹⁶⁰⁹ ».

Si, de l'avis du ministère de l'Intérieur, l'action policière française paraît suffisante pour prévenir toute internationalisation du terrorisme ETA à partir de la France, l'ambassadeur de Boissesson ne peut que faire contraster cette position avec le constat d'une extrême porosité de la frontière pyrénéenne et des difficultés de sa surveillance. En ce sens, la problématique n'a pas évolué depuis la fin du XIX^e siècle et le traitement des affaires anarchistes :

[...] Les grandes facilités de déplacement accordées aux terroristes étrangers, l'impossibilité de contrôler l'identité de tous les voyageurs transportés par les milliers de voitures qui passent chaque jour sous les points de la Bidassoa, la pratique traditionnelle de la contrebande... rendent la frontière très perméable et on ne comprendrait pas que les personnes menacées n'en usent pas¹⁶¹⁰.

¹⁶⁰⁶ MAE CADN Madrid 142, Note de la direction d'Europe pour l'ambassade de France à Madrid, 5 août 1968.

¹⁶⁰⁷ MAE CADN Madrid 142, Note du ministère de l'Intérieur (direction de la réglementation) pour le ministère des Affaires étrangères (direction des conventions administratives), 8 mai 1968.

¹⁶⁰⁸ Sur les activités d'Enbata en France, et plus largement l'activité politique des mouvements autonomistes (non nécessairement terroristes) voir Pablo Martin Paneda, *D'un incommode voisin. Les remodelages de l'appareil diplomatique français face à la réintégration de l'Espagne en Occident 25 février 1957-5 février 1979*, Thèse de doctorat en Histoire contemporaine sous la direction du professeur Eric Bussièrre, Université Paris IV-Sorbonne, 2013, pp. 359-370.

¹⁶⁰⁹ MAE CADN Madrid 142, Note du ministère de l'Intérieur (direction de la réglementation) pour le ministère des Affaires étrangères (direction des conventions administratives), 8 mai 1968.

¹⁶¹⁰ MAE CADN Madrid 142, Lettre de l'ambassadeur de France en Espagne pour la direction d'Europe, 14 août 1968 / « Assassinat de l'inspecteur Manzanás – Séparatisme basque ».

L'argumentation déployée par l'ambassadeur français semble rejoindre celle du ministère de l'Intérieur dans une mise en cause, au moins implicite, de la responsabilité partagée des autorités espagnoles dans la surveillance et le contrôle de la frontière. En réalité, comme le révèle la fin de la longue missive de de Boissesson, la relation bilatérale concernant la gestion du problème basque procède d'une ambiguïté fondamentale :

Il restait naturellement que le séparatisme basque ne pouvait pas avoir pour nous la même portée ni la même signification qu'en Espagne. [...] Il fallait tenir compte de cette différence d'optique pour comprendre que nous ne pouvions pas traiter chez nous ce problème avec les mêmes procédés qu'en Espagne¹⁶¹¹.

Il y a donc bien une réelle dichotomie dans la perception qu'ont les autorités françaises et espagnoles du terrorisme basque, les secondes y voyant un problème existentiel, allant remettre en cause par la contestation de la structure centralisée de l'État espagnol l'autorité même du *Caudillo*, alors que la France n'aborde en réalité la question du séparatisme qu'au travers de l'étude de l'action d'Enbata, jugée avant tout comme « folklorique ». D'ailleurs, dans un premier temps, les autorités espagnoles semblent partager cette analyse¹⁶¹².

L'été 1968 est aussi le théâtre des premières demandes espagnoles de coopération policière avec la France dans la répression des menées du terrorisme basque, déclinées poliment par les autorités françaises, au premier chef par le ministre des Affaires étrangères Michel Debré, afin de ne pas être associé à la répression exercée par le régime franquiste dont il est compris qu'il s'agit essentiellement d'un instrument de légitimation intérieure¹⁶¹³. Par ailleurs, la note de synthèse du ministère de l'Intérieur du 8 mai 1968, en insistant sur l'adéquation des pratiques de surveillance exercées par la police française, semble par là même couper court à toute volonté réelle d'une coopération qui ne paraît pas s'imposer. En dehors d'une mise en cause des autorités françaises par le déploiement d'une argumentation autour du thème du « sanctuaire français », il semble encore entendu que le terrorisme basque est avant tout une affaire intérieure espagnole, et que le concours français se limiterait à ce qu'il ne devienne pas une affaire française.

¹⁶¹¹ *Ibid.*

¹⁶¹² MAE CADN Madrid 142, Note de l'ambassadeur de France à Madrid pour le ministre des Affaires étrangères, 28 août 1968.

¹⁶¹³ Pablo Martin Paneda, *op.cit.*, pp. 357-358.

b. La question des réfugiés

Deux évènements survenant à la fin de l'année 1970 viennent relancer la question d'une éventuelle coopération franco-espagnole, dans le sillage d'une première scission au sein de l'organisation, entre les socialistes de l'ETA VI^e Assemblée et les nationalistes radicaux prônant la lutte armée de l'ETA V^e Assemblée¹⁶¹⁴. Il s'agit de l'enlèvement et la séquestration – en France affirment les autorités espagnoles – du consul d'Allemagne à Saint-Sébastien, M. Beihl, et du premier procès de Burgos durant lequel 16 indépendantistes de l'ETA sont jugés pour le meurtre de Manzanos, assassiné à l'été 1968. Dans les deux cas, la mise en cause de la France par les autorités espagnoles vient enrichir le reproche de la sanctuarisation du territoire français d'une nouvelle dimension fondamentale, celle du statut des réfugiés espagnols en France.

Le procès de Burgos est l'occasion de multiples manifestations en Pays basque français, à Bayonne notamment, où la foule peut scander des slogans tel que « Franco assassin » et réclamer la libération des accusés, dont tout le monde craint la probable exécution. Tous ces mouvements sont capturés par l'ORTF français que l'on peut capter en Espagne, dans la région la plus frontalière. Cela provoque l'ire des autorités espagnoles qui y voient une ingérence dans la mesure où les reportages constitueraient un « encouragement » pour les Basques et une tentative de pression sur la justice militaire espagnole¹⁶¹⁵. Alors que le secrétaire général du Quai d'Orsay, Hervé Alphand, assure qu'en aucun cas l'ORTF ne saurait incarner quelque position gouvernementale¹⁶¹⁶, cette dernière se dessine. Aux yeux des autorités françaises, le procès de Burgos est une « affaire intérieure espagnole », quelles que soient les manœuvres pour y attirer la France¹⁶¹⁷. De même, l'enlèvement du consul d'Allemagne à Saint-Sébastien ayant eu lieu en Espagne, il s'agit d'une affaire qui doit être gérée par la police espagnole, indépendamment du concours que pourrait lui prêter la police française, les deux polices étant d'ailleurs en contact constant depuis le début de l'affaire¹⁶¹⁸. Enfin, s'étant jusqu'alors gardé d'une position officielle sur une affaire purement espagnole, le gouvernement français souhaite un verdict de clémence pour les accusés « en pensant à la politique de rapprochement franco-espagnol qui a besoin d'être fortifiée par l'adhésion du sentiment populaire¹⁶¹⁹ ».

¹⁶¹⁴ Sophie Baby, *op.cit.*, p. 143.

¹⁶¹⁵ MAE CADN Madrid 137, Compte rendu d'un entretien entre le secrétaire général du Quai d'Orsay et l'ambassadeur d'Espagne à Paris, 4 décembre 1970.

¹⁶¹⁶ *Ibid.*

¹⁶¹⁷ MAE CADN Madrid 137, Télégramme pour l'ambassade de France à Madrid, 10 décembre 1970.

¹⁶¹⁸ *Ibid.*

¹⁶¹⁹ MAE CADN Madrid 137, Télégramme pour l'ambassade de France à Madrid, 16 décembre 1970.

Malgré les assurances apportées par l'ambassadeur de France au sous-secrétaire d'État aux affaires extérieures espagnol Valderrama, tant sur la coopération policière en vue de retrouver le consul d'Espagne que sur la distinction à opérer entre la position officielle du gouvernement français et les manifestations virulentes de l'opinion publique¹⁶²⁰, semble-t-il, comprises et acceptées par Valderrama¹⁶²¹, les critiques de la presse espagnole sur ces deux points alimentent un climat de suspicion¹⁶²².

La fin du mois de décembre voit la résolution des deux affaires grâce à la libération du consul d'Espagne, ainsi qu'à la clémence accordée aux 16 Basques. Ces résolutions n'atténuent cependant pas, bien au contraire, les récriminations des autorités espagnoles. Elles font ainsi le lien entre les deux affaires et ajoutent un nouvel argument aux critiques qu'elles adressent à la France : celui concernant le statut de réfugié politique des Basques espagnols en France qui résident majoritairement dans les départements frontaliers et dont ils abuseraient afin de commettre des actes de terrorisme en Espagne. C'est la raison pour laquelle, au début du mois de janvier 1971, les autorités espagnoles adressent par voie diplomatique au gouvernement français une liste comprenant les noms de 160 Basques réfugiés en France dont il est souhaité qu'une mesure d'assignation à résidence au nord de la Loire fût prise à leur encontre¹⁶²³.

Lors d'un entretien avec l'ambassadeur de France, le ministre des Affaires extérieures espagnol rend alors compte du climat « mauvais » des relations franco-espagnoles, qui serait notamment dû à la « tolérance vis-à-vis des réfugiés » en Pays basque français. Dans un triptyque accusatoire, le ministre espagnol Lopez Barvo résume les griefs de son pays à l'encontre de la France :

Nous ne comprenons pas comment l'ordre public ne peut pas être préservé pour garantir le libre passage du trafic international en territoire français¹⁶²⁴. Nous ne comprenons pas comment les réfugiés espagnols sont autorisés à résider en si grand nombre dans les Pyrénées-Atlantiques. Nous ne comprenons pas non plus comment la police française n'a rien fait lors de la séquestration de M. Beihl alors que nous savons pertinemment que celui-ci était en France¹⁶²⁵.

¹⁶²⁰ MAE CADN Madrid 137, Télégramme de Madrid, 17 décembre 1970 / « Entretien avec le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures ».

¹⁶²¹ MAE CADN Madrid 137, Télégramme de Madrid, 17 décembre 1970 / « Procès de Burgos ».

¹⁶²² MAE CADN Madrid 137, Télégramme de Madrid, 28 décembre 1970 / « Critiques de la presse espagnole contre la police française ».

¹⁶²³ MAE DE Espagne 405, Compte rendu d'un entretien entre le secrétaire général du Quai d'Orsay et l'ambassadeur d'Espagne le 11 janvier 1971.

¹⁶²⁴ Cette critique fait référence à des attaques menées par des manifestants en France contre des trains et des camions de denrées alimentaires à destination de la Suisse et de l'Allemagne.

¹⁶²⁵ MAE CADN Madrid 137, Télégramme de Madrid, 19 janvier 1971 / « Entretien avec M. Lopez Bravo ».

Liant le règlement du problème basque aux autres domaines de la coopération franco-espagnole, notamment militaire, Lopez Bravo indique attendre des autorités françaises un geste pour « éclaircir l'atmosphère », par exemple une satisfaction concernant l'expulsion des réfugiés dont la liste venait d'être communiquée¹⁶²⁶. L'analyse que fait l'ambassadeur de France de ces demandes et de la liaison opérée entre le règlement de la question des réfugiés en France et une future amélioration des relations bilatérales semble pourtant sous-estimer la profondeur des griefs qui sont adressés au gouvernement français. Aux termes de la lettre de l'ambassadeur français : « les symptômes de la mauvaise humeur que je puis relever ne m'amènent cependant pas à penser que la situation est vraiment sérieuse ». Il juge par ailleurs que les demandes formulées par Lopez Bravo étaient une manœuvre grossière visant à profiter d'une situation « d'offense » pour obtenir satisfaction sur l'ensemble des problèmes soulevés. L'ambassadeur suggère toutefois qu'un geste de la France pourrait provoquer un « déclic » dans les relations bilatérales¹⁶²⁷. Ce « déclic » intervient lors d'une conférence de presse donnée par le président de la République française Georges Pompidou et les réactions espagnoles vont montrer à quel point l'appréciation française de la situation est faussée et que la question basque revêt une importance bien plus forte qu'anticipée.

Sans faire directement référence à la question des réfugiés, la réponse du président Pompidou à un journaliste de l'agence de presse espagnole lors d'une conférence de presse tenue le 21 janvier 1971, se veut un véritable geste d'apaisement envers le gouvernement espagnol. Louant une des « plus illustres, et des plus nobles » nations d'Europe, Pompidou souhaite la voir rejoindre la construction institutionnelle alors à l'œuvre entre neuf pays, « ne serait-ce que pour déplacer, à [ses] yeux heureusement, le centre de gravité de cette Europe ». Les multiples télégrammes transmis par l'ambassadeur Robert Gillet relatent la satisfaction des sphères gouvernementales et de la presse espagnoles face à cette déclaration, satisfaction confirmée lors d'un entretien avec le secrétaire d'État Valderrama moins d'une semaine après. Ce dernier ne peut toutefois que rappeler l'importance que revêt la question des réfugiés pour son gouvernement « car il savait que l'ETA projetait de nouveaux attentats ». Il évoque enfin à demi-mot le lien qui est désormais fait par les autorités espagnoles entre le règlement de la question des réfugiés et l'amélioration du climat des relations bilatérales, dont il serait le nécessaire préalable¹⁶²⁸.

Exprimant l'étonnement du gouvernement français face à cette conditionnalité de la reprise de la relation bilatérale, Gillet ne peut que réitérer l'impossibilité devant laquelle il se trouvait d'accéder, sur la question des réfugiés, aux souhaits espagnols. Une note de la sous-

¹⁶²⁶ *Ibid.*

¹⁶²⁷ *Ibid.*

¹⁶²⁸ MAE CADN Madrid 137, Télégramme de Madrid, 27 janvier 1971.

direction d'Europe méridionale du Quai d'Orsay avait cependant pu prévenir des « inconvénients qu'aurait une attitude entièrement négative¹⁶²⁹ ». Pour appuyer sa réponse, Gillet prétexte qu'avant le procès de Burgos et l'affaire de l'enlèvement du consul allemand, la question n'avait jamais fait surface¹⁶³⁰, ce qui est d'ailleurs attesté par l'absence de référence à un tel problème dans la correspondance diplomatique entre les deux pays pour la période considérée. En réalité, l'incompréhension française semble naître de la mauvaise appréciation des griefs du gouvernement espagnol sur cette question précise. S'ils s'étaient manifestés de manière outrancière durant le procès de Burgos – par la mise en cause de la liberté de la presse, celle de l'ORTF du côté français – ils n'en demeuraient pas moins fondamentaux pour le gouvernement de Madrid. Robert Gillet assure d'ailleurs à son interlocuteur que la conférence de presse du président français constituait un geste bien suffisant et, dans un refus évident toute politisation extrême du problème, suggère une rencontre des ministres de l'Intérieur français et espagnol de manière à mettre en œuvre un règlement technique, arguant que « si des contacts entre ceux-ci ne donnaient pas les résultats escomptés, nous pourrions reprendre la discussion¹⁶³¹ ».

Malgré tout, les positions espagnoles se trouvent renforcées par la croyance que le consul d'Allemagne avait bien été séquestré en France, et les autorités en concluent que « les Basques espagnols appartenant à l'ETA jouissent en France d'une totale liberté d'action, grâce à la bienveillance de [la] police¹⁶³² ». L'ambassadeur français exprime d'ailleurs vis-à-vis de cette mise en cause de l'action policière un profond malaise. La position officielle de la France, qui lui est précisée par un commissaire des Renseignements généraux, est d'affirmer que la France n'a rien à voir avec l'enlèvement du consul allemand. Cependant, les propres informations que recueille Gillet sur cette affaire lui amènent à penser le contraire, le mettant dans la position de devoir mentir à des autorités espagnoles qui ne paraissent d'ailleurs pas dupes des manquements français. Il va cependant jusqu'à garantir à être « prêt à soutenir notre version des faits, ou du moins celle qui m'a été communiquée par M. V. du service des renseignements généraux, malgré doutes que j'éprouve à son sujet¹⁶³³ ». Mais les autorités espagnoles persévèrent, et adressent le 2 février une seconde liste de Basques à éloigner de la frontière et réitèrent leur souhait que ces derniers n'aient plus « le sentiment répandu parmi

¹⁶²⁹ MAE DE Espagne, 405, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 16 janvier 1971 / « Eloignement de nationalistes basques espagnols des régions frontière ».

¹⁶³⁰ *Ibid.* La même ligne de défense sera d'ailleurs réitérée par Hervé Alphand lors d'un entretien le 4 février 1971 avec l'ambassadeur d'Espagne en France (voir MAE CADN Madrid 137, Télégramme de Paris pour Madrid, 5 février 1971).

¹⁶³¹ MAE CADN Madrid 137, Télégramme de Madrid, 30 janvier 1971 / « Réfugiés espagnols en France ».

¹⁶³² MAE CADN Madrid 137, Télégramme de Madrid, 30 janvier 1971 / « Réfugiés basques ».

¹⁶³³ *Ibid.*

eux depuis Burgos [...] qu'ils jouissent à présent en France d'une large impunité¹⁶³⁴». L'ambassadeur français défend une tout autre position : il faut éviter de faire des Basques résidant en France des « martyrs » et d'attiser la « sympathie » pour les activistes¹⁶³⁵.

Mais il y a d'autre part du côté français une impossibilité réelle à satisfaire les demandes de Madrid qui tient aux engagements internationaux de la France à l'égard des réfugiés. Signataires de la convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et grâce à l'action de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) créé par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, autorité administrative indépendante placée sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, les autorités françaises ne disposent que d'une marge de manœuvre restreinte à l'égard des réfugiés politiques présents sur le territoire, ce que sont pour l'essentiel les Basques résidant dans les départements frontaliers. Par ailleurs, l'asile politique est un principe constitutionnellement reconnu et une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 14 décembre 1967 en consacre l'universalité. Si le statut des étrangers en France est normalement réglé par l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, les capacités d'action à l'encontre des réfugiés politiques sont différentes. D'une part, ils ne peuvent être expulsés du territoire français, sauf invocation de raisons de sécurité nationale ou d'ordre public¹⁶³⁶. Seule une mesure administrative d'assignation à résidence prise par le ministère de l'Intérieur, peut-être prononcée à leur encontre. Elle se substitue à alors à leur expulsion¹⁶³⁷. Mais le véritable cœur de la question pour les Espagnols se situe dans les possibilités d'exercice d'une activité politique des réfugiés sur leur territoire de refuge, qui ne fait pas l'objet de provisions au sein de la convention de Genève.

Face à cette question, la position espagnole est claire. L'ambassadeur d'Espagne, au cours d'un entretien avec Hervé Alphand, tout en reconnaissant les limites à l'action du gouvernement français en la matière, argue qu'« un gouvernement qui ne fait rien pour empêcher des réfugiés, sur son territoire, d'organiser des activités subversives contre leur pays d'origine assume en définitive la responsabilité de ces agissements, et en conséquence, viole le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'autrui¹⁶³⁸ », en opposition avec l'esprit même de la résolution des Nations unies précédemment mentionnée qui dispose que « l'octroi de l'asile ne saurait être considérée comme un geste inamical ». Face à cette grave accusation qui constitue une nouvelle avancée dans la rhétorique accusatoire

¹⁶³⁴ MAE CADN Madrid 137, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 3 février 1971 / « Activistes basques en France ».

¹⁶³⁵ *Ibid.*

¹⁶³⁶ Convention de Genève, article 32 §1.

¹⁶³⁷ MAE DE Espagne 403, Rapport du directeur de l'OFPRA au ministre des Affaires étrangères, 15 mai 1972. Louis Pons, directeur de l'OFPRA précise ainsi que l'assignation à résidence « se substitue à l'expulsion pour les étrangers jugés indésirables qu'on ne peut pas sans danger pour leur vie et leur sécurité raccompagner purement et simplement à la frontière de leur pays ».

¹⁶³⁸ MAE DE Espagne 403, Compte rendu de la rencontre entre MM. Alphand et Cortina, ambassadeur d'Espagne en France, 4 février 1971.

développée depuis le procès de Burgos, le secrétaire général du Quai d'Orsay use quant à lui d'une rhétorique dilatoire qui prétexte de la faiblesse du mouvement nationaliste basque en France qu'il ne faudrait pas glorifier par un traitement policier nécessairement perçu comme arbitraire par l'opinion publique et conduirait à « créer finalement de ce côté-ci des Pyrénées, un second problème basque ¹⁶³⁹», reprenant en cela les arguments proposés par l'ambassadeur Gillet. Pour Alphand, il n'y a pas de problème basque en France, et, par conséquent, il ne peut y avoir de coopération ni même de mesures administratives dans la mesure où la présence des réfugiés politiques ne trouble pas l'ordre public.

Dans les semaines qui suivent cet entretien, l'Espagne relance le gouvernement français à de multiples reprises, en marquant bien le lien existant entre la question des réfugiés et la poursuite de négociations, tant au niveau commercial que militaire et alors que l'ambassadeur de France s'acharne à penser que les Espagnols se lasseront de leurs demandes¹⁶⁴⁰, ce qui provoque un blocage complet des relations bilatérales. Il semblerait que c'est bien face à ce constat que la partie française se décide à agir. Une rencontre secrète entre le ministre de l'Intérieur français Raymond Marcellin et son homologue espagnol a lieu au mois d'avril 1971 afin « d'assainir l'atmosphère », à la grande satisfaction des Espagnols¹⁶⁴¹. Suite à cette rencontre, l'Intérieur français décide de l'assignation à résidence au nord de la Loire de trois « activistes virulents » et surtout de l'expulsion à l'hiver 1972 de Julian Madriaga, l'un des fondateurs d'ETA, qui possédait alors un passeport chilien. Paris commence donc à céder à Madrid.

Le problème des réfugiés n'est pas pour autant réglé et demeure une constante dans les discussions franco-espagnoles, instrumentalisé par Madrid et subi par Paris. Ainsi, à l'occasion du retour en France dans les départements frontaliers de l'un des leaders de l'organisation indépendantiste, Telesforo Monzon, le gouvernement espagnol s'offusque d'une telle liberté offerte. Si Monzon n'est pas un membre de la branche militaire de l'ETA, et n'est donc pas responsable des attentats, « il a joué un rôle prépondérant dans le développement du nationalisme basque et a encouragé implicitement la violence ». Son retour ne pourrait par conséquent que provoquer un renouvellement de la violence terroriste qui s'était assagie depuis la fin du procès de Burgos¹⁶⁴².

En septembre 1972, afin de justifier de nouvelles demandes d'assignation à résidence, Madrid convoque le récent attentat de Munich « pour souligner le fait que les gouvernements

¹⁶³⁹ *Ibid.*

¹⁶⁴⁰ MAE CADN Madrid 137, Télégramme de Madrid, 25 février 1971 / « Préférences généralisées et Basques réfugiés en France ».

¹⁶⁴¹ MAE CADN Madrid 137, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 5 juillet 1971 / « Réfugiés espagnols et rapports franco-espagnols ».

¹⁶⁴² MAE CADN Madrid 137, Compte rendu d'entretien entre le directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères avec l'ambassadeur de France en Espagne, 29 septembre 1971.

se trouvent aujourd'hui en présence d'un véritable défi lancé à l'échelle internationale auquel il convient de faire face¹⁶⁴³ ». Au même moment, au cours de cette année 1972, la tension s'accroît à la frontière, où les rumeurs selon lesquelles la police espagnole serait intervenue illégalement, en territoire français, pour poursuivre des membres de l'ETA, sont persistantes. Pour Louis Pons, directeur de l'OFRPA, ces rumeurs sont infondées.

Mais la situation est suffisamment préoccupante pour que ce dernier s'émeuve d'un « certain malaise » qui existerait au Pays basque, qui tend à « s'aggraver¹⁶⁴⁴ ». Cette première impression est renforcée par une seconde enquête menée au mois d'octobre qui pointe une « dégradation du climat politique, au moins dans la minorité nationaliste basque affiliée à l'ETA », notamment due à un attentat à la bombe commis contre une unité de commandement de CRS à Saint-Jean-de-Luz et à la préfecture de Bayonne à la mi-septembre¹⁶⁴⁵. Face à cette situation, Enbata et l'ETA en France sont dissoutes et les assignations à résidence au nord de la Loire se multiplient. Cependant, il n'est pas encore question d'une coopération franco-espagnole pour le contrôle de la frontière. Afin de juguler une situation qui manque d'échapper au contrôle des forces de l'ordre, et alors que les protestations contre les mesures administratives prises à l'encontre de certains réfugiés provoquent des manifestations de mécontentement¹⁶⁴⁶ la direction des conventions administratives du ministère des Affaires étrangères propose au ministre de jouer sur les droits et devoirs induits par la convention de Genève. En effet, s'il ne s'agit pas de revenir sur le droit des réfugiés à avoir une activité politique, il est en revanche question de leur faire signer une décharge au nom de laquelle ils s'engageraient à ne pas soutenir les actes de violence, de manière non seulement à avoir une possibilité de recours contre les réfugiés qui transigeraient à cet engagement, mais aussi à donner des gages de bonne volonté à des autorités espagnoles impatientes¹⁶⁴⁷. La suggestion est d'ailleurs validée par le Premier ministre à la fin du mois de décembre, qui, en accord avec

¹⁶⁴³ MAE CADN Madrid 137, Télégramme de Madrid, 25 septembre 1972 / « Concession de l'asile politique à deux Basques espagnols ».

¹⁶⁴⁴ MAE DE Espagne 403, Rapport du directeur de l'OFRPA pour le ministre des Affaires étrangères, 15 mai 1972 / « Inquiétudes au pays basque ».

¹⁶⁴⁵ MAE DE Espagne 403, Rapport du directeur de l'OFRPA pour le ministre des Affaires étrangères, 11 octobre 1972 / « Inquiétude au Pays basque ».

¹⁶⁴⁶ MAE DE Espagne 403, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 16 novembre 1972 / « Nationalistes basques : protestations ». La note pointe en effet la multiplication des « protestations et pétitions » provenant tant de France que de l'étranger.

¹⁶⁴⁷ MAE DE Espagne 403, Note de la direction des conventions administratives pour le cabinet du ministre (à l'attention de M. Lemerle), 7 novembre 1972 / « Réfugiés basques espagnols ».

le ministre de l'Intérieur, juge que la déclaration écrite « doit être suffisamment précise pour éviter par la suite toute contestation juridique¹⁶⁴⁸ ».

c. L'attentat contre l'Amiral Carrero Blanco et la question des extraditions

Le 20 décembre 1973, un attentat à la voiture piégée contre l'Amiral Carrero Blanco, président du Conseil espagnol et dauphin de Franco, ajoute une nouvelle dimension à la perception du problème basque par les autorités françaises et espagnoles : celle des extraditions.

L'attentat survient après une accalmie de l'activité terroriste du front militaire de l'ETA consécutive à son démantèlement au début de l'année 1973. L'attentat contre un club maritime à Bilbao le 26 novembre s'inscrit alors comme un prélude à une nouvelle campagne de l'ETA¹⁶⁴⁹. Le consul de France dans la capitale de la Biscaye saisit alors parfaitement les enjeux, pour la France, de cette reprise des violences :

Le *modus vivendi* qui permet aux réfugiés basques en France de rester dans les Pyrénées-Atlantiques [...] à condition de ne pas se livrer à des activités anti-espagnoles risquerait d'être remis en cause s'il s'avérait que les commandos de l'ETA trouvent en France une base pour préparer leurs coups et un refuge une fois l'opération terroriste exécutée¹⁶⁵⁰.

Mais c'est bien l'attentat contre l'Amiral Carrero Blanco qui met le feu aux poudres et réveille les tensions latentes depuis l'été 1968 entre la France et l'Espagne. Les premières attaques viennent de la presse, et sont jugées suffisamment unanimes par l'ambassade de

¹⁶⁴⁸ MAE DE Espagne 403, Note du Premier ministre pour le ministre des Affaires étrangères, 19 décembre 1972. Le modèle de déclaration préconisé est le suivant (les corrections apportées, certainement par les services du ministère des Affaires étrangères, sont conservées) :

« Je soussigné.....né le.....àayant sollicité l'autorisation de séjourner en France en qualité de réfugié politique, déclare avoir pris ce jour connaissance des obligations générales qu'ont tous les réfugiés à l'égard du pays où ils se trouvent, telles que les fixe l'article 2 de la convention de Genève du 28 juillet 1951.

À cet égard, je m'engage à me conformer pendant mon séjour sur le territoire français aux lois et règlements ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public, à ne pas soutenir ni par la parole, ni par l'action le recours à la violence dans le domaine politique, ~~à ne pas troubler par mon action les relations internationales et la politique étrangère de la France~~ et, d'une façon générale, à ne pas porter atteinte au crédit public et à la sûreté de l'État.

Je m'engage aussi à ne pas franchir la frontière franco-espagnole sans titre régulièrement délivré par les autorités françaises.

Je déclare également qu'un double de la présente notification m'a été remis après traduction en langue espagnole ne connaissant que cette langue ».

Ce type d'engagement écrit avait d'ailleurs été proposé durant la guerre d'Algérie, par les autorités de la RFA aux Français-Musulmans.

¹⁶⁴⁹ MAE DE Espagne 403bis, Rapport du consul général de France à Bilbao pour l'ambassade de France à Madrid, 29 novembre 1973 / « Terrorisme à Bilbao » et Lettre de l'ambassade de France à Madrid pour le ministre des Affaires étrangères, 20 décembre 1973 / « La situation au Pays basque ».

¹⁶⁵⁰ MAE DE Espagne 403bis, Rapport du consul général de France à Bilbao pour l'ambassade de France à Madrid, 21 décembre 1973.

France pour signifier une unité de vue avec le gouvernement de Madrid¹⁶⁵¹. D'autant que quatre jours après l'attentat, l'ETA organise à Bordeaux une « conférence de presse » servant de revendication, ce qui renforce les soupçons quant à l'existence d'un « sanctuaire » français et à l'« impunité » dont jouiraient les terroristes sur le sol de la République. La « mansuétude » des autorités françaises est dénoncée avec véhémence par le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères Valderrama qui reproche les « libertés inadmissibles » dont disposeraient les membres de l'ETA¹⁶⁵². Au moment même où Robert Gillet s'entretient avec Valderrama, l'ambassadeur d'Espagne en France Cortina effectue une démarche similaire au Quai d'Orsay et met gravement en cause la surveillance exercée par la police française : la France doit prendre de nouvelles mesures d'éloignement et renforcer l'action des forces de l'ordre¹⁶⁵³, en appui des mesures prises par les autorités espagnoles, notamment le contrôle drastique des passages à la frontière¹⁶⁵⁴.

Le 28 décembre, le gouvernement espagnol adresse une mise en demeure d'une rare violence au gouvernement français qui dénonce non seulement l'utilisation des moyens d'informations français comme outil de propagande par l'ETA, mais rappelle tout l'historique des démarches répétées des autorités espagnoles concernant la dangerosité des indépendantistes basques qui profiteraient de leur statut de réfugiés autant que du sanctuaire français¹⁶⁵⁵. Plus encore, le gouvernement espagnol estime que la responsabilité du gouvernement français dans l'attentat qui a coûté la vie au président du Conseil espagnol est engagée, au moins par « omission », « car de par sa passivité, la région basco-française s'est convertie en refuge commode de ceux qui déploient [*sic*] des activités contraires au respect que les États doivent à leur respective intégrité territoriale et indépendance politique¹⁶⁵⁶ ». La mise en demeure se termine par une objurgation à une action policière, mais aussi par une mise en garde sans appel en regard des probables demandes d'extradition qui pourraient émaner de l'autorité judiciaire espagnole :

Toute attitude négative à ce sujet serait considérée par le gouvernement espagnol non seulement incompatible avec les relations amicales qui existent entre les deux pays, mais également contraires au droit international et aux devoirs qui en découlent pour les États¹⁶⁵⁷.

¹⁶⁵¹ MAE DE Espagne 403bis, Télégramme de Madrid, 27 décembre 1973 / « Mise en cause des autorités françaises à propos des agissements de l'ETA ».

¹⁶⁵² MAE DE Espagne 403bis, Télégramme de Madrid, 29 décembre 1973 / « Intervention au sujet des Basques de l'ETA ».

¹⁶⁵³ *Ibid.*

¹⁶⁵⁴ MAE DE Espagne 397, Rapport du préfet des Pyrénées-Atlantiques au directeur général de la police nationale, 22 décembre 1973.

¹⁶⁵⁵ MAE DE Espagne 397, Lettre de l'ambassadeur d'Espagne en France pour le ministre des Affaires étrangères, 28 décembre 1973.

¹⁶⁵⁶ *Ibid.*

¹⁶⁵⁷ *Ibid.*

L'avertissement ne saurait être plus clair, et entraîne une réaction au plus haut niveau de l'État, le président Pompidou estimant que la « patience » des Espagnols atteint ses limites¹⁶⁵⁸. Alors que les mesures policières et administratives rigoureuses sont prises sous l'impulsion de Raymond Marcellin, 14 réfugiés sont assignés à résidence le 30 janvier et 6 autres le 1^{er} février. Des directives sont données pour retrouver les militants que Madrid soupçonne d'être impliqués dans l'attentat¹⁶⁵⁹. Cependant, les recours – suspensifs – formés par certains des réfugiés à l'encontre des décisions d'éloignement, enveniment la situation dans la mesure où toute offensive policière française « soulèverait actuellement sur le plan local de si sérieux problèmes que le ministère de l'Intérieur hésite à l'entreprendre¹⁶⁶⁰ ».

Le mois de janvier est consacré à la phase judiciaire de l'affaire. Le 7, par l'intermédiaire du canal d'Interpol, les autorités espagnoles transmettent aux autorités françaises une demande d'arrestation provisoire à l'encontre de dix suspects. Cette demande est doublée par une demande d'extradition, concernant ces mêmes individus, transmise par voie diplomatique et relayée au garde des Sceaux le 24 janvier 1974. Entre temps, la rhétorique espagnole s'est légèrement modifiée. À la violence de la mise en demeure adressée le 28 décembre, succède une approche plus « compréhensive » de la position française ainsi qu'une forme de fatalisme quant au futur refus probable des autorités françaises d'accéder aux demandes d'extradition. L'ambassadeur espagnol Cortina avait pu laisser entendre « qu'il ne se faisait guère d'illusions sur son aboutissement », privilégiant une demande de renforcement de l'action policière française¹⁶⁶¹.

Une première réunion interministérielle rassemblant directeurs et sous-directeurs du ministère des Affaires étrangères, de la Justice et de l'Intérieur, a lieu au Quai d'Orsay le 14 janvier afin de déterminer la marche à suivre face à la première partie de la demande espagnole. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si la demande transmise par le canal d'Interpol est régulière et si elle contient en elle-même une obligation d'arrestation à l'encontre des personnes désignées, dans la mesure où le « caractère politique flagrant » de l'acte commis est d'emblée relevé par les participants.

Les arguments développés lors de cette réunion sont essentiellement juridiques. Ils se fondent sur la lettre du traité d'extradition de 1877 liant la France et l'Espagne, notamment son article 6 qui prévoit des mesures d'arrestation provisoire en vue d'une extradition, sur la loi française du 10 mars 1927 et sur l'article 3 des statuts d'Interpol. Toutefois, aux termes de la loi espagnole, les attentats contre les chefs d'État et de gouvernement peuvent ne pas être

¹⁶⁵⁸ Pablo Martín Paneda, *op.cit.*, p. 431.

¹⁶⁵⁹ MAE DE Espagne 403bis, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 8 janvier 1974 / « Les réfugiés basques espagnols et l'attentat contre l'Amiral Carrero Blanco ».

¹⁶⁶⁰ MAE DE Espagne 403bis, Télégramme de la direction des affaires consulaires et conventions administratives pour l'ambassade de France à Madrid, 11 février 1974 / « Réfugiés basques ».

¹⁶⁶¹ MAE DE Espagne 403bis, Télégramme de Madrid, 28 janvier 1974 / « Entretien avec M. Cortina ».

considérés comme relevant de la criminalité politique, et c'est la raison pour laquelle la demande d'arrestation a été transmise par le canal d'Interpol. S'il n'est pas décidé d'attaquer la régularité de cette demande, il est noté par les participants à la réunion qu'elle ne répond pas aux critères énoncés par la convention d'extradition ni dans sa référence à une « urgence » et surtout parce que la demande n'a pas été confirmée officiellement¹⁶⁶². Il est donc décidé de ne pas donner suite. Mais deux jours après cette réunion, les autorités espagnoles adressent par voie diplomatique une confirmation de cette demande d'arrestation provisoire, dont l'exécution est elle aussi refusée, le ministère des Affaires étrangères arguant du caractère politique des faits reprochés pour ne pas satisfaire à une demande d'intervention judiciaire française en vue d'une extradition qui ne pourrait elle-même être accordée¹⁶⁶³.

Une première évaluation d'une possible demande d'extradition qui serait formulée par les autorités espagnoles amène les participants à la réunion à se dessaisir de la question, « étant donné les incidences possibles de cette affaire tant sur les relations franco-espagnoles, que sur l'opinion de nos départements frontière¹⁶⁶⁴ ». C'est donc au politique de trancher cette question, et en premier lieu, au ministre de la Justice.

En effet, la loi sur l'extradition de 1927 dispose que « la demande d'extradition est, après vérification des pièces, transmise, avec le dossier, par le ministre des Affaires étrangères au ministre de la Justice, qui s'assure de la régularité de la requête et lui donne telles suites que de droit » (article 10). C'est donc à cet examen que se livre la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice avant d'engager la suite de la procédure, c'est-à-dire la transmission de la demande à la chambre d'accusation de la cour d'appel du ressort territorial où les individus auraient été appréhendés.

D'emblée, l'avis du ministère de la Justice pointe la stratégie juridique particulière du magistrat madrilène. Ce dernier, dans le dossier transmis aux autorités françaises, « passe volontairement sous silence l'appartenance des intéressés au mouvement nationaliste basque ETA et les mobiles indiscutablement politiques qui les animent¹⁶⁶⁵ ». Il préfère en effet arguer du caractère « barbare » de l'assassinat, de manière à rendre indiscutable la demande d'extradition, la mention de ce caractère n'étant d'ailleurs pas sans évoquer la définition du

¹⁶⁶² L'article 6 de la convention franco-espagnole de 1877 dispose en effet qu'« en cas d'urgence, l'arrestation provisoire sera effectuée sur avis, transmis par la poste ou par le télégraphe de l'existence d'un mandat d'arrêt, à condition toutefois que cet avis sera régulièrement donné par voie diplomatique au ministère des Affaires étrangères du pays où l'inculpé s'est réfugié ».

¹⁶⁶³ MAE DE Espagne 403bis, Note de la direction d'Europe du ministère des Affaires étrangères, 30 janvier 1974

¹⁶⁶⁴ MAE DE Espagne 397, Procès-verbal de la réunion interministérielle tenue le 14 janvier au ministère des Affaires étrangères au sujet de l'affaire Carrero Blanco, 15 janvier 1974.

¹⁶⁶⁵ AN 20010084 article 261, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces, direction de la justice criminelle, bureau de l'entraide répressive internationale pour le Premier ministre, 12 février 1974 / « Demande d'extradition formée par le gouvernement espagnol à la suite de l'attentat commis contre l'Amiral Carrero Blanco ».

« terrorisme international » élaborée un an plus tôt à l'occasion du premier comité spécial sur le terrorisme à l'ONU au printemps 1973.

Cependant, le ministère de la Justice juge la demande espagnole irrecevable. Ce refus est motivé par une double logique qui tient au caractère politique des faits reprochés et au caractère politique de la demande elle-même, qui empêchent tous deux l'extradition. En effet, l'article 3 de la convention d'extradition franco-espagnole exclut l'extradition des criminels politiques, et ne contient pas par ailleurs de « clause belge ». Cette disposition est de plus renforcée par l'article 5-2 de la loi du 10 mars 1927 : « l'extradition n'est pas accordée lorsque le crime ou délit a un caractère politique ». De même, la note du ministère de la Justice pointe « le caractère politique flagrant de cette demande », se fondant très certainement sur sa formulation particulière, et, au titre du même article 5-2 de la loi d'extradition de 1927 : « l'extradition n'est pas accordée lorsqu'il résulte des circonstances que l'extradition est demandée dans un but politique ».

Si la procédure régulière énoncée par l'article 10 de cette dernière loi veut que le ministère de la Justice transmette le dossier aux chambres d'accusation, ce n'est qu'après vérification de la « régularité » du dossier, mais « dans la doctrine et dans la pratique, il a toujours été admis que l'article 10 permet à la chancellerie, lorsque manifestement les conditions légales ne sont pas remplies, de proposer immédiatement et *proprio motu* une décision de refus¹⁶⁶⁶ ». C'est d'ailleurs la même position qui avait été arguée lors d'un premier refus de demande d'extradition espagnole à l'été 1973 contre les auteurs supposés de l'enlèvement de l'industriel espagnol Huarte, séquestré par des membres de l'ETA. Enfin, par voie de conséquence, le ministère de la Justice estime que la phase judiciaire de l'enquête, c'est-à-dire la recherche et l'arrestation des suspects demandés par Madrid, n'a plus lieu d'être¹⁶⁶⁷.

Le versant politique est plus délicat à gérer pour l'exécutif français. Si le Premier ministre partage les vues du ministère de la Justice¹⁶⁶⁸, il faut cependant attendre le mois de novembre 1974, soit neuf mois, pour que le refus définitif de la demande d'extradition soit notifié aux autorités espagnoles, encore que cette notification ne fait mention que du caractère politique des faits reprochés et non pas du caractère politique de la demande elle-même, relevé par le ministère de la Justice¹⁶⁶⁹.

¹⁶⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁶⁸ AN 20010085 article 261, Note du Premier ministre pour le garde des Sceaux, 4 avril 1974.

¹⁶⁶⁹ MAE DE Espagne 397, Télégramme de la direction des conventions administratives pour l'ambassade de France à Madrid, 12 novembre 1974 / « Demande d'extradition des auteurs présumés de l'attentat contre l'Amiral Carrero Blanco ».

2) Transition démocratique et amorce d'une coopération policière franco-espagnole

La mort de Franco en novembre 1975 et l'amorce d'une difficile transition démocratique rebat les cartes de la question basque, pour les autorités espagnoles autant que pour les autorités françaises. À cet égard, la période 1968-1974 joue bien le rôle de matrice au regard de la question de la coopération qui s'amorce à partir de 1976 avec un timide changement d'orientation de la politique française, notamment en matière policière. En effet, alors que face aux récriminations de Madrid, Paris avait paru jouer le jeu en multipliant les mesures administratives d'éloignement assorties d'un renforcement des contrôles à la frontière, il n'était pas encore réellement question d'une coopération policière entre les deux ministères de l'Intérieur, même si des rencontres avaient pu avoir lieu depuis 1970. C'est bien une nouvelle appréciation de la situation intérieure de l'Espagne, en phase de transition démocratique, mais aussi en proie à ce qui constitue la vague la plus meurtrière des attentats d'ETA, ainsi que d'un nouvel environnement international au sein duquel la coopération antiterroriste apparaît comme une nécessité, qui provoque un premier changement d'attitude, au moins en matière policière. La période est aussi le moment d'une nouvelle scission au sein de l'organisation indépendantiste en deux entités distinctes : l'ETA politico-militaire (ETA-PM), majoritaire « qui se propose de combiner au sein d'une organisation l'action armée avec la mobilisation des masses », et l'ETA militaire (ETA-M), qui « se prononce sur la primauté absolue de la lutte armée, dans une séparation stricte entre la structure clandestine exclusivement militaire et le front de mobilisation des masses¹⁶⁷⁰ ». D'abord minoritaire, cette dernière supplante sa rivale au début des années 80. Ce sont donc principalement ces deux branches de l'ETA historique qui font l'objet d'un suivi particulièrement attentif de la part des autorités policières françaises. Mais la période de la transition démocratique est celle « où se mettent en place les coordonnées de la fuite en avant terroriste de l'organisation ». Entre 1975 et 1982, Sophie Baby a pu recenser plus de 100 actions violentes attribuées à l'ETA (toutes incarnations confondues) ayant causé près de 400 morts¹⁶⁷¹.

Les débuts de la coopération policière franco-espagnole dans le règlement commun du terrorisme basque s'inscrivent ainsi dans un contexte complexe. D'une part, du fait du développement depuis le printemps 1975 d'un contre-terrorisme espagnol en territoire français, qui constitue le point de départ d'une « première guerre sale¹⁶⁷² ». Ensuite du fait de la situation d'extrême tension à la frontière. Enfin, les ultimatums adressés par Madrid à partir

¹⁶⁷⁰ Sophie Baby, *op.cit.*, p. 144.

¹⁶⁷¹ *Ibid.*, p. 147.

¹⁶⁷² *Ibid.*, p. 398.

du printemps 1976 ne semblent manifester aucun changement d'attitude du régime espagnol vis-à-vis de l'attitude que devraient adopter les autorités françaises face au terrorisme basque.

a. Un contexte peu propice à la coopération

Le 2 avril 1975, un homme arrêté à la frontière par la police française affirme avoir été chargé par les services de sécurité espagnols « d'une mission visant à abattre sur le territoire français trois ressortissants espagnols », en l'occurrence, trois réfugiés politiques basques¹⁶⁷³. Cette affaire, qui fait l'objet d'une réprobation officielle de la part des autorités françaises, n'est que la première d'une longue série impliquant les menées d'un contre-terrorisme espagnol en territoire français qui jalonnent l'année 1975. Le 8 septembre 1975, les douaniers français saisissent une mallette contenant 140 lettres à expédier en France contenant des mises en garde à destination des commerçants du Pays basque « de ne pas fréquenter les lieux où se réunissent habituellement des réfugiés politiques basques espagnols, des actions violentes étant envisagées pour les neutraliser ». Les courriers étaient signés du sigle « ATE » (Anti-Terrorisme ETA). Le 11 septembre, une bombe explose dans une imprimerie tenue par des réfugiés politiques basques, occasionnant des « dégâts considérables¹⁶⁷⁴ ». Dans ces trois cas, ces événements font l'objet d'entretiens tant au niveau politique, celui des ministres des Affaires étrangères que diplomatiques. Lors d'un entretien avec l'ambassadeur d'Espagne à Paris, Michel Poniatowski avait pu rappeler « les risques d'une telle ingérence étrangère sur notre territoire sous la forme d'action de subversion de la part de personnes qui bénéficient en France de l'asile politique¹⁶⁷⁵ ». En effet, outre que cette situation renverse la dynamique de relation franco-espagnole, les enquêtes françaises révèlent que les opérations de contre-terrorisme sont menées par des réfugiés politiques eux-mêmes, opposés aux séparatistes de l'ETA. Plus encore, et pour le ministère de l'Intérieur français, signe de la « maladresse extrême du contre-terrorisme espagnol », non seulement les opérations échouent pour la plupart, leurs auteurs étant arrêtés à temps¹⁶⁷⁶, mais les personnes recrutées pour ces basses besognes sont pour la plupart d'anciens affidés de l'OAS et déjà connus des services de police

¹⁶⁷³ MAE CADN Madrid 140, Note de la sous-direction d'Europe méridionale pour le directeur des affaires politiques et le directeur d'Europe, 3 avril 1975 / « Démarche auprès de l'ambassadeur d'Espagne ».

¹⁶⁷⁴ MAE CADN Madrid 140, Lettre du ministre d'État ministre de l'Intérieur au ministre des Affaires étrangères, 13 septembre 1975.

¹⁶⁷⁵ *Ibid.*

¹⁶⁷⁶ AN 20010085 article 261, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces à l'attention de M. Zakine, conseiller technique du garde des Sceaux, ministre de la Justice, 16 octobre 1975 (il s'agit d'une note attenante à une correspondance du garde des Sceaux au procureur général de Pau du même jour). Deux représentants du contre-terrorisme espagnol, Martin et Iraregui sont ainsi poursuivis par le parquet de Bayonne en octobre 1975 des chefs d'importation, de détention, de transport irrégulier et de contrebande d'armes et de munitions.

français¹⁶⁷⁷. Ces actes de contre-terrorisme se reproduisent régulièrement jusqu'au début des années 80, avant une éclipse de courte durée et l'apparition en 1982 des Groupes antiterroristes de Libération (GAL). Entre 1975 et 1980, ce sont ainsi 19 actes ou tentatives d'actes de contre-terrorisme qui sont recensés en territoire français par les services du ministère des Affaires étrangères. La première phase, courant de 1975 à 1977 concerne avant tout des attentats commis contre des biens appartenant à des réfugiés basques ou des sympathisants. La seconde phase, de juillet 1978 à septembre 1979, correspond à une intensification des attentats contre les personnes (7 morts). La période correspond également à une recrudescence des attentats commis par l'ETA au Pays basque espagnol, et la période suivante jusqu'à l'attentat dans un bar d'Hendaye (Pyrénées-Atlantiques) commis le 24 novembre 1980 est celle d'une « réelle accalmie¹⁶⁷⁸ ». Pour les services de police français, il ne fait pas de doute que les attentats commis par les groupes contre-terroristes, qu'ils soient l'œuvre du groupe ATE, ou encore des « guérilleros du Christ Roi », affiliés à l'extrême droite ibère, sont directement « inspirés par les autorités espagnoles¹⁶⁷⁹ », donnant en cela crédence aux allégations des inculpés dans ces affaires. La suspicion dès lors entretenue à l'encontre de la police espagnole est un élément fondamental d'appréciation de la qualité de la relation policière qui se noue à ce moment.

L'année 1975 est par ailleurs le moment d'un regain de tension paroxystique à la frontière, entre les autorités françaises et espagnoles. Un incident au poste frontière de Béhobie le 4 août 1975, durant lequel un membre présumé de l'ETA, caché dans le coffre d'une voiture franchissant la frontière, s'était réfugié dans le bâtiment des douanes français situé du côté espagnol de la frontière au nez et à la barbe des douaniers espagnols, manque de peu de dégénérer en fusillade¹⁶⁸⁰. Le consul général de France à Saint Sébastien relate qu'« on a frôlé l'affrontement », d'autant que de nombreux manifestants insultaient les policiers espagnols, et que « l'incident a laissé des séquelles qui seront longues à s'effacer » dans la mesure où les policiers français ont du laisser la police espagnole appréhender le ressortissant espagnol en quittant leur poste¹⁶⁸¹.

¹⁶⁷⁷ MAE CADN Madrid 140, Note du ministère de l'Intérieur sur l'action des services de police espagnole et les possibilités d'action des autorités françaises, non datée (probablement début de l'année 1976).

¹⁶⁷⁸ MAE Espagne 4357, Note de la sous-direction d'Europe méridionale pour le cabinet du ministre des Affaires étrangères, 27 novembre 1980 / « Chronologie des principaux attentats contre-terroristes » commis en France depuis cinq ans ».

¹⁶⁷⁹ AN 19870350 article 31, Note blanche, non datée / « L'opposition espagnole en France ».

¹⁶⁸⁰ MAE CADN Madrid 140, Lettre de l'ambassadeur de France à Madrid pour le ministre des Affaires étrangères, 12 août 1975 / « Incident au poste frontière de Béhobie ».

¹⁶⁸¹ MAE CADN Madrid 140, Lettre du consul général de France à Saint-Sébastien pour l'ambassadeur de France à Madrid, 9 août 1975.

b. L'amorce d'une véritable coopération policière ?

La coopération policière franco-espagnole débute réellement dans les semaines qui suivent la mort de Franco pour prendre une forme définitive à l'automne 1976. Une nouvelle rencontre des deux ministres de l'Intérieur à Nice le 17 janvier 1976 débouche sur la mise en place d'un télex ente les deux ministères, mais le dispositif de contact est encore au stade de l'élaboration.

Mais ce sont, semble-t-il les ultimatums adressés par les autorités espagnoles au début de l'année 1976, autant que la conscience, du côté français, que la situation évolue, tant en Espagne, qu'au plan plus général de la lutte contre le terrorisme – l'année voit en effet la naissance de la coopération TREVI – qui relancent l'idée d'une coopération policière bilatérale. Une lettre du nouveau ministre de l'Intérieur espagnol, Fraga Iribarne à Michel Poniatowski pose ainsi les enjeux de la collaboration à venir, en des termes déjà bien connus :

La coopération entre la France et l'Espagne ne pourra pas se développer de façon sérieuse tant que le problème du terrorisme basque n'aura pu être réglé de façon satisfaisante entre les deux pays. Une action positive de la France en ce domaine serait le seul test fondamental pour le gouvernement espagnol et pour le peuple espagnol de la bonne volonté française d'aider l'Espagne¹⁶⁸².

À l'appui de cette demande, Fraga Iribarne mentionne le fait que « du point de vue espagnol, la situation actuelle n'est pas tolérable et le défaut de coopération de la France vivement ressenti ». Résideraient dans les Pyrénées-Atlantiques « soixante terroristes de nationalité espagnole parfaitement connus » qui useraient de la France comme d'un sanctuaire une fois leurs crimes commis¹⁶⁸³. La lettre du ministre espagnol est conclue par un ultimatum doublé d'un avertissement : « si le gouvernement français attache de l'importance à ses relations avec l'Espagne, il doit rapidement faire un geste¹⁶⁸⁴ ». S'il est difficile d'apprécier à sa juste mesure la réponse apportée par le gouvernement français à ces revendications, toujours est-il que l'esquisse d'une véritable coopération policière se dessine dès l'automne 1976. Elle se matérialise toutefois par un dispositif inédit.

En effet, en octobre 1976, à la suite d'une réunion des deux ministres de l'Intérieur, un inspecteur général de la police nationale est nommé « coordinateur » pour le Pays basque français. Posté à Bayonne, il est chargé de « centraliser toutes les informations concernant la sécurité de la frontière, de coordonner dans ce même but l'action des services et enfin

¹⁶⁸² MAE CADN Madrid 140, Lettre personnelle de M. Fraga Iribarne, ministre de l'Intérieur espagnol à Michel Poniatowski, ministre de l'Intérieur français, 10 mars 1976.

¹⁶⁸³ *Ibid.*

¹⁶⁸⁴ *Ibid.*

d'assurer en moyenne une fois par mois les liaisons qui s'imposent avec les autorités espagnoles¹⁶⁸⁵ ». La création de ce poste vient s'ajouter au traitement traditionnel des affaires de police par le préfet des Pyrénées-Atlantiques et décentralise la coopération avec les autorités espagnoles. Toutefois, la nature des relations entre le préfet et le coordinateur nous est inconnue. Il paraît probable qu'une répartition fonctionnelle soit à l'œuvre, le préfet s'occupant de l'aspect purement opérationnel du déploiement des forces de police, le coordonnateur s'occupant quant à lui de l'action préventive, c'est-à-dire du recueil de renseignement par les services concernés. En l'occurrence, il est chargé de favoriser la coordination de trois services. En premier lieu, celle de la police de l'air et des frontières, qui voit ses effectifs augmenter jusqu'au début des années 80 et qui est chargée du contrôle de la frontière pyrénéenne, en coopération avec le service des douanes. Ensuite, l'adjonction au service de la PAF d'une compagnie de CRS dans une optique défensive intéresse aussi la mission du coordinateur. En 1981, la frontière est ainsi surveillée et contrôlée par plus de 300 fonctionnaires de la PAF, 96 CRS assignés à titre permanent, et 70 en renfort durant la saison touristique¹⁶⁸⁶.

Le meilleur contrôle de la frontière, du côté français, est, tout au long des années 76-80, une demande récurrente des autorités espagnoles à laquelle se soumettent régulièrement les pouvoirs publics français. Cependant, comme il est régulièrement noté par l'ambassadeur de France à Madrid, cette requête ressort autant de la nécessité que de la rhétorique, d'autant que chaque nouvelle demande a généralement lieu après la commission d'un attentat en territoire espagnol dont l'on soupçonne les auteurs de l'avoir préparé en France. Pour le ministère de l'Intérieur français, « les contrôles frontaliers exercés par la police et l'armée espagnoles ont révélé leur initiative inefficacité puisqu'ils n'ont jamais réussi à interdire la sortie d'Espagne ou l'entrée dans ce pays des membres de l'ETA¹⁶⁸⁷ ». À cet argument, le ministère des Affaires étrangères ne peut que rétorquer qu'« alléguer que le contrôle de la frontière doit être assuré par la police espagnole est une exigence qui fait bon marché de l'attitude de la police française, qui, elle-même ne parvient pas à contrôler l'entrée en France [...]»¹⁶⁸⁸.

Enfin, pour ce qui est du versant préventif de l'action policière dans la région, il s'agit de celle de la section des Renseignements généraux de Bordeaux. Ce sont plus spécifiquement ses renseignements qui seront échangés avec les autorités espagnoles, et ses effectifs qui

¹⁶⁸⁵ AN 19860185 article 2, Note blanche, 8 juillet 1981.

¹⁶⁸⁶ AN 19860185 article 2, Fiche, non datée : « Renforcement du contrôle de la frontière franco-espagnole ».

¹⁶⁸⁷ MAE CADN Madrid 140, Note du ministère de l'Intérieur, non datée.

¹⁶⁸⁸ MAE CADN Madrid 140, Note de la direction des conventions administratives pour l'ambassadeur de France en Espagne, 1^{er} avril 1976.

procéderont aux enquêtes à partir des listes que ces dernières pourront confier au ministre de l'Intérieur français à des fins de vérification, comme c'est le cas à partir de 1978.

Si le coordinateur de la police nationale centralise les informations à destination des services espagnols, les services français disposent de leurs propres liaisons, la DCRG au premier chef, qui communique directement avec la direction générale de la Sécurité (DGS), dirigée à la fin des années 70 par le commissaire général à l'information Ballesteros, mais aussi avec le représentant à Paris, en poste à l'ambassade d'Espagne, de cette même institution. La DCRG dispose enfin de l'autorisation d'entrer en contact avec le CESID, le centre supérieur d'information de défense (équivalent au SDECE et à la DST)¹⁶⁸⁹.

La DST n'intervient que très rarement sur les affaires du terrorisme basque et selon des paramètres rigoureux : « à la double condition qu'elles [ses activités] s'exercent en France et révèlent des contacts ou des supports avec des États étrangers¹⁶⁹⁰ ». Par ailleurs, une mission commune de la DST et de la DCRG à Madrid en octobre 1978 devait avoir pour objet l'établissement de liaisons entre la direction de la Surveillance du territoire et la direction générale de la Sécurité sur les affaires de terrorisme international, mais ne semble pas voir le jour, du fait du manque d'intérêt des Espagnols, malgré une nouvelle tentative, probablement en 1980¹⁶⁹¹. La coopération policière qui commence alors à se nouer semble exclusivement consacrée au terrorisme basque.

Concernant les échanges de renseignement, une note blanche datée du 5 juin 1981 établit le bilan suivant. En premier lieu, « l'échange des informations porte sur les renseignements recueillis au cours de surveillances policières, à la suite d'interrogations de personnes arrêtées ou de l'examen de documents saisis [et] concernent uniquement des actes terroristes [...] ainsi que des données sur l'organisation et les structures des mouvements autonomistes », à l'exception notable des informations de caractère politique. Enfin, ces renseignements sont échangés à l'occasion de rencontres secrètes, en général en Espagne, entre représentants policiers des deux pays, de manière mensuelle¹⁶⁹². Si, comme nous l'avons vu, les contacts existent entre les administrations policières des deux États, il semblerait bien que les échanges de renseignements suivent la procédure spécifique précédemment évoquée, attestant de son particularisme, surtout au regard des procédures d'échange que la police française entretient avec ses partenaires européens, tant ceux de l'Europe des Neuf, que ceux du club de Berne ou du club de Vienne. Une note blanche des Renseignements généraux en date du mois d'août 1977 mentionne ainsi que « l'échange de renseignements entre les

¹⁶⁸⁹ AN 19860185 article 2, Note blanche, non datée.

¹⁶⁹⁰ AN 19860185 article 2, Note blanche, non datée / « Les relations de la DST avec le CESID ».

¹⁶⁹¹ *Ibid.*

¹⁶⁹² AN 19860185 article 2, Note blanche, 5 juin 1981 / « Coopération policière franco-espagnole : Bilan ».

services de police français et espagnols fonctionne de façon satisfaisante » et qu'« il est très souhaitable que cela continue¹⁶⁹³ ».

Il faut cependant, à la lumière des témoignages de certains acteurs policiers, nuancer la réalité de la coopération policière franco-espagnole qui émerge en cette fin des années 70. D'après Jean-Pierre Pochon, qui dirigeait alors la section Recherche de la direction centrale des Renseignements généraux, compétente pour les affaires de terrorisme basque, l'attention, particulièrement en 1979-80 était toute entière tournée vers le démantèlement et l'arrestation des membres d'Action directe : « l'ETA était traitée principalement sur le plan régional et on ne lui consacrait pas des moyens aussi importants¹⁶⁹⁴ ». D'après Pochon, « le pouvoir politique était encore dans une approche particulière du terrorisme, selon laquelle la notion de sanctuaire pouvait jouer localement à condition que les séparatistes ne commettent pas d'attentats sur le territoire national¹⁶⁹⁵ ». En ce sens, pour le problème basque, l'on pourrait considérer comme opérante une certaine convergence des critiques de la sanctuarisation du territoire français formulée depuis 1968 par les autorités espagnoles et celle du concept de « sanctuarisation » développé dans l'historiographie. Toujours est-il que cette « sanctuarisation » du territoire français pourrait s'expliquer (avec les précautions d'usage du terme que nous avons précédemment explicité) non seulement par la survivance de l'attitude traditionnelle envers les réfugiés espagnols, mais aussi par l'absence réelle de déploiement de moyens policiers, qui ne découlerait pas d'une volonté politique, mais parce que les priorités étaient alors ailleurs et surtout parce qu'effectivement, le terrorisme ETA, malgré les liens établis des deux côtés de la frontière, n'apparaît effectivement pas comme une menace réelle pour les autorités françaises quand bien même la question serait un élément central des (mauvaises) relations franco-espagnoles ainsi qu'un perpétuel sujet de discorde. Les autorités françaises semblent s'en tenir à une gestion interne d'une menace externe, et non pas à une réelle politique de coopération qui eût impliqué de reconnaître la prégnance, voire la prévalence d'un « problème basque » sur le territoire de la République française.

Mais, aux yeux des autorités espagnoles, la coopération policière n'est qu'une dimension parmi d'autres des nouveaux rapports qui doivent se nouer entre la France et l'Espagne pour le règlement de la question du terrorisme basque. Si entre 1976 et 1981 la France donne bien des gages dans ce premier domaine, à la grande satisfaction du pouvoir madrilène, la question des réfugiés, des extraditions et par là même l'existence d'un supposé « sanctuaire » français n'est nullement réglée. Elle est même complètement reconfigurée avec

¹⁶⁹³ MAE DE Espagne 4356, Note blanche, août 1977 / « Situation au Pays basque ».

¹⁶⁹⁴ « La France et le terrorisme international. Les racines historiques et organisationnelles du savoir policier. Table ronde avec Louis Caprioli et Jean-Pierre Pochon », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°55, 2004, pp. 148-149.

¹⁶⁹⁵ *Idem*.

l'évolution du régime espagnol, mais aussi l'apparition d'un contre-terrorisme en 1975. En effet, la coopération policière ne « couvre » que l'action de l'ETA, en France et en Espagne, et est limitée à la seule lutte antiterroriste dans son versant préventif, c'est-à-dire à l'échange de renseignement, et ne possède pas de volet opérationnel, cette partie étant laissée à la discrétion des autorités françaises, dont l'action est conditionnée en ce domaine par la commission d'une infraction. L'attitude de la France consiste alors en un progressif revirement des positions historiques prises envers les réfugiés basques espagnols. Rapidement en effet la nouvelle donne provoque une réflexion quant au statut des réfugiés qui était étroitement conditionné jusqu'alors à l'existence du régime franquiste et de son attitude envers les diverses manifestations du nationalisme et de l'autonomisme basques.

c. Vers un règlement de la question des réfugiés ?

La présence des réfugiés politiques basques dans les Pyrénées-Atlantiques prend un tour problématique au cours de l'année 1976 pour les autorités françaises, non seulement en raison des démarches répétées des autorités espagnoles, mais parce qu'elle commence à poser un enjeu de sécurité intérieure et de souveraineté dans le département. Dans une lettre au garde des Sceaux Jean Lecanuet, le ministre de l'Intérieur Michel Poniatowski mentionne le fait que « les services de police et de gendarmerie de la côte basque observent presque quotidiennement la circulation nocturne de voitures occupées par des individus qui transportent des armes de chasse et affirment, lorsqu'ils sont interpellés, faire partie d'une organisation chargée de protéger les réfugiés basques contre les services spéciaux espagnols¹⁶⁹⁶ ». Il note par ailleurs que « de tels actes [...] paraissent s'apparenter à des atteintes à la souveraineté française » et enjoint le garde des Sceaux à transmettre des instructions aux parquets afin que les faits soient systématiquement poursuivis¹⁶⁹⁷. L'origine de cette constatation et de cette requête officielle est à trouver dans un rapport du préfet des Pyrénées-Atlantiques transmis au ministre de l'Intérieur le 24 mai 1976. Le préfet y dénonçait les mêmes faits, c'est-à-dire l'existence d'une « police parallèle » en mettant par ailleurs en cause l'action du ministre de la Justice qui « refuserait de criminaliser » les faits en question, quand bien même la constitution de l'infraction serait difficile à établir, mais débouchant sur une « impunité de fait » des réfugiés¹⁶⁹⁸. Cette nouvelle situation provoque ce qui constitue

¹⁶⁹⁶ AN 20010085 article 261, Lettre de Michel Poniatowski, ministre d'État ministre de l'Intérieur à Jean Lecanuet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, 17 juin 1976.

¹⁶⁹⁷ *Ibid.*

¹⁶⁹⁸ MAE CADN Madrid 140, Rapport du préfet des Pyrénées-Atlantiques au ministre de l'Intérieur, 24 mai 1976 (communiqué à l'ambassadeur de France à Madrid le 25 mai 1976).

l'une des premières interrogations quant à la remise en cause du statut dont bénéficieraient les réfugiés politiques basques en France. Le préfet des Pyrénées-Atlantiques remarque que :

Compte tenu des modifications qui sont intervenues dans le régime du pays voisin, j'exprime le souhait que l'on soit plus exigeant sur la nature de la qualité des réfugiés politiques. Actuellement tout Espagnol qui passe la frontière est doté, à partir du moment où il affirme être réfugié politique d'un récépissé et ne peut plus être renvoyé en Espagne jusqu'à ce que l'organisation internationale ait statué sur son cas¹⁶⁹⁹. [...] Je pense qu'il est temps de devenir plus restrictif dans ce domaine, car, sous couvert de ce statut de réfugié politique, nous avons une véritable immigration clandestine qui ne correspond nullement aux volontés de ceux qui ont institué ce système de protection pour les individus¹⁷⁰⁰.

Le constat du préfet des Pyrénées-Atlantiques fait écho aux récriminations espagnoles formulées à la même période. La nouvelle dénonciation du sanctuaire français s'illustrerait ainsi dans le laxisme dont ferait preuve la justice française. Tout en prenant les précautions d'usage, l'ambassadeur d'Espagne à Paris, dans une longue missive à l'attention du ministre des Affaires étrangères, adresse en réalité une critique en règle de l'action du procureur de la République de Bayonne. « Il ne s'agit pas, bien entendu, de juger de l'attitude de ce haut magistrat, mais de signaler une ligne de conduite permanente dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'est pas d'accord avec le haut niveau d'indépendance et d'équité qui est la règle générale de la magistrature française¹⁷⁰¹ », observe l'ambassadeur, avant d'évoquer une série d'affaires au cours desquelles la mansuétude du magistrat français serait démontrée. Les ministres de l'Intérieur et de la Justice sont saisis de la question, qui révèle par ailleurs des dissensions au sein du gouvernement quant à la teneur et à la suite à donner à de telles accusations. Une note de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice tend à montrer que le laxisme supposé du parquet, partant, celui du ministère public, serait en réalité celui de la Cour elle-même, et que « dans chacune des affaires la décision du parquet a toujours été en accord avec le procureur général et la chancellerie, mais que le garde des Sceaux ne peut influencer ni la décision de la juridiction de jugement, ni l'efficacité de la police¹⁷⁰² ». La réponse apportée par le ministre de l'Intérieur est cependant toute autre. Michel Poniatowski, dans une lettre relative aux accusations portées par l'ambassadeur d'Espagne, signale à Olivier Guichard, ministre de la Justice, le nombre élevé d'affaires demeurées sans suite après l'établissement de procès-verbaux de constatation d'infraction dressés par les policiers, l'absence de poursuites engagées face à la constitution des groupes

¹⁶⁹⁹ En réalité, il s'agit de l'OFPRA et non de l'ONU à laquelle le préfet semble faire ici référence.

¹⁷⁰⁰ MAE CADN Madrid 140, Rapport du préfet des Pyrénées-Atlantiques au ministre de l'Intérieur, 24 mai 1976.

¹⁷⁰¹ MAE DE Espagne 404, Lettre de l'ambassadeur d'Espagne au ministre des Affaires étrangères, 28 juin 1976.

¹⁷⁰² AN 20010085 article 261, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces pour le garde des Sceaux, non datée.

d'autodéfense des réfugiés basques, ainsi que la disqualification systématique des infractions graves impliquant des Basques par le procureur de Bayonne. Ce dernier, indique Poniatowski, est originaire du Pays basque, est en poste de longue date à Bayonne et a des sympathies pour la cause séparatiste. Il serait par ailleurs renforcé dans son attitude par le procureur général de Pau, dont il dépend hiérarchiquement. Face à cette situation, mais sans le demander explicitement, Poniatowski remarque qu'« il est certain qu'une mutation de ces deux chefs de Parquet, dans la mesure où elle pourrait se réaliser, serait heureuse pour l'intérêt général¹⁷⁰³ ». Si nous n'avons pas pu déterminer la suite de l'affaire, il n'en demeure pas moins que l'accusation de l'ambassadeur d'Espagne semble trouver un écho favorable auprès du ministre de l'Intérieur, à un moment où la coopération policière est supposée se mettre en place et où des garanties doivent être offertes. Cette réponse, à l'opposé de celle proposée par le ministère de la Justice, traduit une divergence d'appréciation, sinon un malaise face à la politisation évidente de l'action des pouvoirs publics français et des concessions à faire au partenaire espagnol.

Par ailleurs, en 1976, pour le ministre des Affaires étrangères espagnol Oreja, la poursuite du terrorisme basque due à l'existence d'un sanctuaire français est jugée comme pouvant porter une grave atteinte non seulement aux relations franco-espagnoles, mais aussi remettre en cause le processus démocratique en cours. La venue du roi Juan Carlos, dont la France devait être la destination de sa première visite officielle depuis le changement de régime, est alors conditionnée au règlement du problème¹⁷⁰⁴. Au cours du même entretien avec l'ambassadeur de France, le ministre espagnol qualifie les mesures administratives d'éloignement, à l'île d'Yeu notamment, de « plaisanteries ridicules¹⁷⁰⁵ ».

Cependant, l'attitude française face à cette question du sanctuaire n'est pas dénuée d'ambiguïtés, sinon d'arrière-pensées. D'après Michel Poniatowski à en croire une lettre adressée à Jean Lecanuet en juin 1976, qui évoque les « conditions créées à proximité de la frontière par la présence de quelque 600 réfugiés basques espagnols dont le quart environ est composé d'éléments activistes », « tous les renseignements recueillis concordent pour établir que ces derniers se rendent clandestinement en Espagne ou télécommandent depuis Bayonne ou Saint-Jean-de-Luz des opérations sur le territoire des provinces de Navarre et de Guipuzcoa¹⁷⁰⁶ ». Pour autant, en réponse aux inquiétudes et récriminations exprimées à Jean-

¹⁷⁰³ AN 20010085 article 261, Lettre de Michel Poniatowski à Olivier Guichard, garde des Sceaux, 24 septembre 1976.

¹⁷⁰⁴ MAE CADN Madrid 140, Télégramme de Madrid, 7 octobre 1976 / « Réaction officielle espagnole à l'attentat de Saint Sébastien ».

¹⁷⁰⁵ *Ibid.*

¹⁷⁰⁶ AN 20010085 article 261, Lettre de Michel Poniatowski à Jean Lecanuet, 17 juin 1976. Par ailleurs, une nouvelle activité de l'ETA se développe au même moment dans le Pays basque français : la perception de l'impôt révolutionnaire afin d'alimenter les caisses de l'organisation.

François Deniau par le ministre des Affaires étrangères espagnol Oreja, Michel Poniatowski relate qu'il « a ramené à leur véritable dimension les incidents que la presse espagnole a délibérément amplifiés » et que par ailleurs « il n'y a pas au Pays basque français un « sanctuaire terroriste », ajoutant « qu'il était trop facile pour la police espagnole de rejeter sur la France la responsabilité de son incapacité à garder ses propres frontières, alors que certains incidents ont été manifestement provoqués par des éléments qu'elle contrôle et qui se livrent à des activités de provocation¹⁷⁰⁷ ». Le double discours de Poniatowski est ici manifeste, tant quant à l'existence du sanctuaire que dans les réactions suscitées par les accusations lancées contre le ministère public français. Dans les deux cas, les accusations sont rejetées avec véhémence, alors qu'en interne sont bien validées les critiques espagnoles.

Avec l'accalmie du front terroriste au cours de l'année 1977, qui voit l'arrivée au pouvoir d'Adolfo Suarez à la suite des premières élections démocratiques depuis la chute du franquisme, cessent les attaques contre le sanctuaire français et la réflexion entamée sur le statut des réfugiés politiques basques en France. Le « sanctuaire » n'a pas pour autant disparu. Une note blanche de juillet 1977 mentionne ainsi que « malgré l'évolution de la situation politique en Espagne, les Basques espagnols essaient par tous les moyens de maintenir leurs “installations” en territoire français », ce, dans l'attente de la détermination du statut des provinces basques alors en débat, mais aussi de manière à avoir une base de repli en France en cas de commission de crimes. La note conclue que « les Basques espagnols continuent donc à résider – plus souvent clandestinement qu'officiellement – dans les départements frontaliers français¹⁷⁰⁸ ». Il faut en réalité attendre le début de l'année 1978 et la réouverture du front terroriste par l'ETA-militaire¹⁷⁰⁹, suite à l'échec des négociations secrètes entreprises avec le gouvernement Suarez, pour que le statu quo qui commençait à se dessiner s'ébrèche.

Au cours de la conférence de presse tenue lors de sa visite officielle à Madrid en juin 1978, le président de la République Valéry Giscard d'Estaing tient des propos qui marquent une inflexion notable de la position traditionnelle de la France à l'égard des réfugiés basques :

¹⁷⁰⁷ MAE CADN Madrid 140, Lettre de Michel Poniatowski à Jean-François Deniau, ambassadeur de France en Espagne, 11 octobre 1976.

¹⁷⁰⁸ MAE DE Espagne 4356, Note blanche, août 1977 / « Situation en Pays Basque ».

¹⁷⁰⁹ En janvier 1978 une cellule de l'ETA est démantelée à Pampelune. À cette occasion, le ministère de l'Intérieur espagnol publie un communiqué officiel dénonçant les contacts fréquents entretenus par les membres de cette cellule avec les réfugiés basques des Pyrénées-Atlantiques mais aussi l'« entraînement intensif » dont ils auraient bénéficié en Pays basque français. (cf MAE CADN Madrid 140, Télégramme de Madrid, 16 janvier 1978 / « Activités de l'ETA en France »). Lors d'une tentative d'enlèvement du gouverneur de la province du Guipuzcoa, de Margerie relate que « sans que cela soit dit par la presse, on estime généralement à Madrid, peut-être par un réflexe maintenant traditionnel, que le gouverneur militaire du Guipuzcoa aurait pu être conduit en otage sur le territoire français » (cf MAE CADN Madrid 140, Télégramme de Madrid, 20 juin 1978 / « Activité de l'ETA »).

La France n'a pas à prendre de décisions concernant la vie politique des Basques espagnols. Ce sont des problèmes qui sont évidemment de la souveraineté du gouvernement espagnol. D'ailleurs je peux vous dire que la question n'a pas été évoquée au cours de nos conversations avec les dirigeants espagnols, car il y a un élément nouveau en ce qui concerne la situation des Basques espagnols. C'est le fait que l'évolution démocratique de l'Espagne modifie leur situation au regard des pays voisins de l'Espagne puisque désormais l'Espagne offre un cadre démocratique pour l'expression des opinions, des préférences ou des orientations politiques. Donc la situation qui était jadis celle de ces Basques, c'est-à-dire de réfugiés politiques, fera place désormais à la situation habituelle en Europe de ceux qui circulent entre nos différents pays, mais suivant les règles du droit politique courant. En ce qui concerne les activités qui auraient un caractère criminel, ces activités, bien entendu, tombent dans le cadre des réglementations et des législations européennes de droit commun¹⁷¹⁰.

La déclaration de Valéry Giscard d'Estaing prend la suite d'une réflexion engagée par l'OFPPRA, la direction des affaires politiques du Quai d'Orsay et l'ambassadeur de France en Espagne depuis le début de cette année 1978. Une note de la direction des affaires politiques datée de la fin du mois de janvier préparée aux fins de la visite en Espagne du directeur d'Europe avait introduit la question des réfugiés en arguant que « les mesures d'amnistie récemment prises à Madrid et la démocratisation de l'Espagne commandent à l'évidence de modifier la position adoptée à l'égard de ce pays au cours des trente-neuf années précédentes et interdisent de le considérer dorénavant comme une terre de persécution au sens des conventions des Nations unies sur les réfugiés ». Cette constatation, approuvée par le conseil d'administration de l'OFPPRA avait d'ailleurs conduit à l'adoption d'une première mesure d'ampleur : le non-renouvellement des cartes de réfugiés arrivées à expiration¹⁷¹¹.

Par une note en date du 8 mai 1978, l'OFPPRA sollicitait en effet des « éléments d'appréciation » auprès de la direction des affaires politiques « afin d'instruire les demandes de protection qui continuent à être présentées par des Espagnols originaires des provinces basques¹⁷¹² ». Les premiers éléments sont fournis par l'ambassadeur de Margerie qui établit un bilan de la transition démocratique espagnole, non seulement l'action du pouvoir madrilène en faveur du Pays basque, l'instauration d'un « régime pré-autonome reposant sur la création d'un conseil général basque », mais aussi sur son évolution générale. De Margerie de se préoccuper alors du « décalage entre l'évolution politique normale de l'Espagne et celles des Provinces du Nord », ainsi que de la « présence d'une organisation d'extrême gauche indépendantiste utilisant le terrorisme comme moyen d'expression politique n'[ayant] pas en

¹⁷¹⁰ MAE DE Espagne 4356, Extraits des déclarations de M. le président de la République au cours de sa conférence de presse du 30 juin 1978 à Madrid.

¹⁷¹¹ MAE DE Espagne 4362, Note pour le directeur des affaires politiques, 26 janvier 1978 / « Voyage en Espagne du directeur d'Europe – problème des réfugiés espagnols ».

¹⁷¹² MAE CADN Madrid 140, Note de l'OFPPRA pour la direction des affaires politiques, 8 mai 1978.

effet permis une évolution normale des esprits¹⁷¹³ ». Toutefois, l'ambassadeur est à même d'apprécier l'influence de cette question sur les relations bilatérales, constatant que le « problème des réfugiés basques a longtemps altéré les relations franco-espagnoles » et que « l'attitude de notre pays à ce sujet est maintenant très surveillée à la fois par les autorités espagnoles et le Pays basque ». En conséquence, il préconise un contrôle plus strict des détenteurs de cartes de réfugiés et de leur activité politique, sous peine d'expulsion. La persistance du statut de réfugié pose cependant une réelle difficulté : « en raison de la démocratisation espagnole, il ne paraît pas tout à fait normal d'accorder de nouvelles cartes de réfugiés à des ressortissants espagnols d'origine basque¹⁷¹⁴ ».

D'autant qu'à l'automne 1978 l'attitude définitive du gouvernement français n'est pas encore arrêtée. À la satisfaction exprimée suite aux déclarations du président de la République succède la frustration des autorités espagnoles. En effet, l'OFPRA continue d'attribuer des cartes de réfugiés et tout refus, ainsi que toute notification de non-renouvellement de cette carte, fait l'objet de contestations devant la commission de recours de l'Office. De plus, d'après l'ambassadeur de France en Espagne, la procédure alors suivie par cette commission est de « faire traîner les choses en longueur en les mettant sous le coude¹⁷¹⁵ ». Cette attitude est d'ailleurs jugée particulièrement laxiste par le ministre de l'Intérieur. Tout recours étant suspensif, sont alors délivrées des cartes provisoires, faisant perdurer une situation contraire à celle désirée par les autorités françaises. Pour l'ambassadeur de France à Madrid, « il faut que nous puissions avoir une attitude plus nette concernant notre position juridique et notre pratique administrative et que nous répondions avec plus de clarté aux questions qui nous sont posées ». Toutefois, de Margerie reconnaît que la situation espagnole « ne se situe pas encore dans un cadre de droit satisfaisant », mais que le vote de la future Constitution permettra une évolution favorable et que la position définitive des autorités françaises devra intervenir à cet instant¹⁷¹⁶.

C'est ainsi qu'au lendemain du vote de la Constitution espagnole se tient une réunion au Quai d'Orsay sous la présidence du secrétaire général Jean-Marie Soutou au cours de laquelle il est décidé d'opposer une fin de non-recevoir aux demandes de cartes de réfugiés alors en instruction tout en réexaminant le caractère suspensif de la saisine de la commission

¹⁷¹³ MAE CADN Madrid 140, Lettre de l'ambassadeur de France à Madrid pour le ministre des Affaires étrangères, 7 juin 1978 / « Demandes de protection présentées par des Espagnols originaires des provinces basques ».

¹⁷¹⁴ *Ibid.*

¹⁷¹⁵ MAE CADN Madrid 140, Lettre de l'ambassadeur de France à Madrid au secrétaire général du Quai d'Orsay, 25 octobre 1978.

¹⁷¹⁶ *Ibid.*

de recours de l'OFPPA¹⁷¹⁷. Cette décision est enfin complétée en janvier 1979, à la suite de l'adoption de la nouvelle Constitution espagnole, par un décret retirant le statut de réfugié politique aux Basques espagnols résidant en France, qui tombent dès lors sous le coup de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au séjour des étrangers

En ce début d'année 1979, les autorités françaises ont réalisé ce qui, dix ans auparavant, serait apparu inconcevable : la mise en place d'une coopération policière avec les autorités espagnoles et la suppression de la qualité de réfugié politique pour les Basques espagnols résidant en France. Cependant, la situation du terrorisme en Espagne fait que les accusations contre le sanctuaire ne cessent pas, malgré les indéniables gages donnés par le gouvernement français. Pour de Margerie, ces accusations « correspondent à de vieilles analyses, à de vieux réflexes », elles « trouvent leur origine dans le désarroi de l'opinion espagnole, révoltée, mais impuissante devant les événements, instinctivement en quête d'un bouc émissaire¹⁷¹⁸ », allant jusqu'à s'interroger sur les visées électoralistes de telles accusations¹⁷¹⁹. De plus, la suppression du statut de réfugié provoque de graves troubles au Pays basque français, où les manifestations se succèdent, et en Pays basque espagnol, où les intérêts économiques français (transporteurs, concessionnaires automobiles) sont visés par des attentats à répétition, alors que cette mesure provoque la satisfaction du gouvernement espagnol, d'autant qu'elle est assortie d'une promesse d'un renforcement des contrôles à la frontière et de la surveillance des milieux basques dans les Pyrénées Atlantiques¹⁷²⁰.

d. La persistance de la question des extraditions au cœur de l'échec de la coopération

En réalité, à partir de 1979, les critiques espagnoles ne pouvant plus s'appuyer sur l'abus du statut de réfugié vont se concentrer sur deux autres aspects de l'attitude française et révéler les dysfonctionnements réels d'une coopération qui n'apparaît être que de façade. La persistance du terrorisme en Espagne se double d'une critique virulente du manque de coopération policière manifesté par la France. De plus, la question des extraditions demeure en suspens et alimente la thématique du sanctuaire français.

¹⁷¹⁷ MAE CADN Madrid 140, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 13 novembre 1978 / « Problème des réfugiés basques en France. Relevé des conclusions de la réunion présidée par le secrétaire général le 11 novembre 1978 ».

¹⁷¹⁸ MAE DE Espagne 4362, Télégramme de Madrid, 5 janvier 1979 / « Implication de la France dans le terrorisme basque ».

¹⁷¹⁹ MAE DE Espagne 4362, Télégramme de Madrid, 11 janvier 1979 / « Mise en cause de la France à Pau à propos du problème basque ». De Margerie évoque ainsi le fait qu'« il y a actuellement une tentation dans les milieux politiques espagnols, qui consiste à évoquer auprès de nos la question basque pour se faire bien voir ici, en cette période électorale, d'une opinion inquiète du développement du terrorisme ».

¹⁷²⁰ MAE DE Espagne 4362, Télégramme de Madrid, 30 janvier 1979 / « Mesures de police dans le Pays basque : réactions de M. Oreja ».

En juin 1980, le ministre des Affaires extérieures Oreja peut déclarer à la presse qu'« il est inadmissible que les Français n'adoptent pas des positions extrêmement énergiques sur ce problème qui réclame des solutions internationales ». Il prétend que les attentats ne se poursuivent en Espagne que grâce à la base logistique que constituent les Pyrénées-Atlantiques et que s'il « est certain qu'il existe une coopération en matière de police et que l'on a retiré à des terroristes les conditions de réfugiés politiques [...] il reste encore beaucoup à faire et il est nécessaire d'activer cette coopération, car c'est un thème crucial¹⁷²¹ ». En réalité, l'activation de cette coopération repose sur la question des extraditions demandées par l'Espagne. En effet, si l'évolution de la situation de la péninsule doit motiver un changement d'attitude quant au statut des réfugiés, celle des autorités françaises face aux demandes d'extradition des terroristes basques devrait suivre.

Ce changement intervient bien, car, si les demandes formulées durant la période franquiste (affaire Carrero Blanco, affaire Huarte) avaient été rejetées *de plano* par le ministère de la Justice en raison du caractère manifestement politique des faits reprochés autant que celui de la demande, ce n'est plus le cas à partir de 1977 quand les demandes d'extradition adressées par les autorités espagnoles entraînent une saisine immédiate des chambres d'accusation selon la procédure édictée par la loi du 10 mars 1927. Les refus d'extradition sont en réalité ceux des chambres d'accusation, qui lient le gouvernement français. La situation connaît une évolution importante avec l'avis favorable donné à l'extradition d'Astudillo Calleja par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris, qui est cependant annulée par une décision du Conseil d'État de juin 1977 en raison du caractère jugé politique de la demande espagnole, formulée en 1975¹⁷²². Il faut rappeler, d'autre part, l'évolution même des pratiques des chambres d'accusation dans les affaires de terrorisme. Se dégage en effet à partir de 1978 et 1979 et des affaires Piperno et Pace, comme nous l'avons vu, une pratique qui « permet de clarifier les idées quant aux orientations de la jurisprudence française » : la gravité de l'infraction lui « ôte » tout caractère politique, le but politique allégué par les auteurs des crimes n'étant pas suffisant pour leur donner la qualification de politique¹⁷²³. Cependant, comme le rappelle une note de la direction des affaires criminelles et des grâces de l'été 1981, « ces décisions relèvent dans chaque cas de l'appréciation souveraine des chambres d'accusation saisies. Il n'est pas possible de parler de "jurisprudence" en la matière étant donné que les avis des chambres d'accusation sur l'extradition ne sont pas susceptibles de pourvoi en cassation et que la Cour de cassation ne

¹⁷²¹ MAE DE Espagne 4357, Télégramme de Madrid, 16 juin 1980.

¹⁷²² Jean-Claude Bonichot, « L'évolution récente de l'extradition passive en France », *Annuaire français de droit international*, 1984, vol. 30, n° 1, p. 20 *sqq.*

¹⁷²³ AN 19960283 article 6, Note du bureau de l'entraide répressive, 1979 / « Questions relatives à la coopération judiciaire pénale entre la France et l'Espagne ».

peut pas, de ce fait, exercer sa fonction d'unification de la jurisprudence. Rien n'empêche dès lors une chambre d'accusation de statuer demain dans un sens contraire, surtout si l'extradition est demandée par un pays avec lequel nous avons des relations de coopération et de solidarité moins étroites¹⁷²⁴ ». Les autorités espagnoles s'émeuvent dès lors du traitement différentiel effectué entre les affaires de terrorisme basque et les affaires impliquant des brigadistes ou des membres de la Fraction de l'Armée rouge. D'autant qu'il s'agit de la position défendue par le ministère public lors des audiences devant les chambres d'accusation.

De Margerie peut ainsi rappeler au ministre espagnol de la Justice au début de l'année 1981 l'attitude adoptée par le gouvernement français en la matière en prenant l'exemple du traitement des demandes d'extradition pour assassinats de Goicoechea Elorriaga et Martin Apaolaza Azcargota¹⁷²⁵ par la cour d'appel d'Aix-en-Provence dont la chambre d'accusation avait rendu un avis défavorable à l'extradition :

Le procureur de la République avait basé son argumentation sur le fait que les infractions reprochées aux deux Basques espagnols constituaient des « infractions de droit commun, prévues par le Code pénal ordinaire, de la compétence d'une juridiction non politique ». Le ministère public a aussi fait ressortir le caractère non politique, à ses yeux de la demande espagnole « compte tenu de la gravité des infractions, des moyens empruntés, de la qualité des victimes (pas seulement des policiers, mais aussi de simples citoyens et notamment des ouvriers) — et de la nature du trouble apporté à l'ordre public de droit commun¹⁷²⁶ ».

L'utilisation de cet argumentaire traduit une volonté de coopération judiciaire réelle avec les autorités espagnoles ainsi que celle d'une « normalisation » des conceptions attachées au terrorisme basque. En cette fin de décennie 70 et malgré les critiques récurrentes des pouvoirs publics espagnols et la persistance d'un contre-terrorisme en Pays basque français, le gouvernement semble pleinement engagé dans la voie de la coopération, à tous les niveaux, attitude cependant atténuée par l'impossibilité de faire évoluer au même rythme les perceptions des magistrats des chambres d'accusation.

Malgré une apparente normalisation de la question de l'entraide extraditionnelle, un regain de tension est toutefois décelable à la fin du septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Quelques jours seulement avant le second tour de l'élection présidentielle de 1981, l'ambassadeur d'Espagne à Paris effectue une démarche pressante au ministère de la Justice

¹⁷²⁴ AN 19960283 article 6, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces (bureau de l'entraide répressive internationale), 1981 / « Sur les problèmes nouveaux posés par la convention d'extradition entre la France et l'Espagne.

¹⁷²⁵ La demande d'extradition formulée par le gouvernement espagnol le 26 février 1979 contenait huit noms. Seuls Apaolaza et Goicoechea avaient pu être appréhendés par la police française.

¹⁷²⁶ AN 20010085 article 261, Télégramme de Madrid (communiqué aux ministères de l'Intérieur et de la Justice), 23 janvier 1981 / « Attitude de la justice française à l'égard des présumés membres de l'ETA ».

où il est reçu par Bruno Chéramy, conseiller technique du garde des Sceaux, afin que toutes les « dispositions pour favoriser les extraditions de terroristes basques que l'Espagne a demandées » fussent prises. Si le conseiller d'Alain Peyrefitte émet des « réserves », rappelant l'indépendance des juges siégeant dans les chambres d'accusation, mais aussi les échéances électorales à venir, il indique à son interlocuteur qu'il ne peut se permettre d'engager le gouvernement qui sortira des urnes. Il adresse cependant une note au directeur des affaires criminelles et des grâces Raoul Béteille dans laquelle il propose d'envoyer, si le Quai d'Orsay était d'accord, des instructions aux procureurs généraux concernés de Paris et de Pau « en insistant sur le fait que l'Espagne est devenue un État de droit, que le Pays basque est doté d'un statut d'autonomie dans sa constitution [...] et que le prétexte politique ne peut être retenu pour commettre des crimes de droit commun quand l'opinion politique peut s'exprimer librement par les bulletins de vote¹⁷²⁷ ». En d'autres termes, la page du franquisme semblait définitivement tournée et la coopération par l'extradition plus que jamais d'actualité.

Cependant, l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand et des socialistes en mai 1981 va changer cette donne de la coopération pour replonger les relations franco-espagnoles dans un trouble profond.

La naissance d'un « creuset européen » de la coopération antiterroriste dans les années 70 traduit en réalité bien plus un tropisme géographique qu'une qualité uniforme des coopérations engagées. En effet, l'empilement des processus de coopération, au niveau bilatéral et multilatéral, s'il n'est pas une garantie d'une relation continue et fructueuse, possède une influence notable sur la réalité de la gestion commune du problème terroriste.

La coopération devient ainsi l'un des modes d'action des services chargés de la lutte contre le terrorisme face à une menace transnationale, qu'elle ait son origine au sein des pays européens ou au Moyen-Orient. Des partenariats privilégiés se nouent entre services alliés, selon des logiques toutefois différentes qui tiennent non seulement aux pratiques des services autant qu'à la mission qui leur est confiée. Ainsi, les ententes nouées avec les pays de la Communauté européenne et du second cercle s'affirment bien comme des ententes spécialisées sur un terrorisme d'essence avant tout européenne, quand bien même ces ententes seraient dotées de degrés de sophistication divers.

De ce fait, la coopération, ou plutôt l'absence de coopération, entre la France et l'Espagne sur la question du terrorisme basque procède d'un conditionnement spécifique, qui tient, plus que pour toute autre coopération alors engagée, à l'histoire et aux représentations attachées à ce même terrorisme autant qu'au régime politique qu'il combat. Ainsi, si la lutte

¹⁷²⁷ AN 200010085 article 225, Note de Bruno Chéramy pour Raoul Béteille, 21 avril 1981.

contre le terrorisme commence à être justifiée comme une dimension nécessaire de la solidarité européenne, il s'agit d'une solidarité entre démocraties libérales, dont la dynamique ne saurait être partagée avec un régime autoritaire, qui politise, en retour, la menace, et illustre les logiques différentielles de la coopération internationale.

Le caractère politique de la criminalité terroriste émerge ainsi comme un marqueur de la qualité de la coopération dans sa dimension policière et judiciaire notamment. Les évolutions du droit de l'extradition pour ce qui est de la répression du terrorisme international d'extrême droite et d'extrême gauche ouest-européen autant que la possibilité de l'utilisation d'Interpol pour y faire face affirment une dépolitisation en actes autant qu'en fait de ces terrorismes. La relation est ainsi strictement inversée dans le cas des relations franco-espagnoles, où le processus de dépolitisation de la menace comme préalable à sa répression apparaît plus lent à se dessiner et se trouve conditionné par l'évolution politique de l'Espagne, au moins aux yeux des autorités françaises. Si une entente policière apparaît être nouée à la fin de la décennie 1970, la question de l'extradition demeure encore comme un front de la coopération à conquérir.

Section 5 – La coopération antiterroriste dans les années 80 à l'épreuve du sang

Durant la décennie 80, alors que la France et les États européens font l'expérience persistante d'un terrorisme qui est autant le fait d'organisations que d'États, qu'il s'agisse des avatars du terrorisme palestinien, et du plus sanguinaire d'entre eux, le Fatah Conseil-Révolutionnaire d'Abou Nidal, auteur notamment de l'attentat de la rue Copernic en octobre et de l'attentat de la rue des Rosiers le 7 août 1982, d'un terrorisme arménien, incarné par l'Armée Secrète de Libération de l'Arménie (ASALA) qui, au nom de la reconnaissance du génocide arménien de 1915, s'en prend aux intérêts turcs dans l'Europe entière, campagne qui culmine en France avec l'attentat d'Orly du 15 juillet 1983, ou encore des diverses formes d'un « terrorisme d'État », qu'il soit syrien, libyen ou iranien par le biais du Hezbollah libanais, dont un réseau de soutien est responsable d'une partie des attentats de l'année 1986, autant que celle d'un terrorisme prétendument domestique, qu'il soit nationaliste, le FLNC en Corse, l'ETA au Pays basque espagnol ou encore d'extrême gauche, qu'il soit le fait des nouvelles générations de la Fraction de l'Armée rouge, des Brigades Rouges, des Cellules Communistes Combattantes ou d'Action Directe, un temps rassemblées sous le paradigme porteur quoiqu'inopérant d'« euroterrorisme ».

Ces menaces renouvelées éprouvent les logiques de la coopération internationale développées la décennie précédente. Elles interrogent non seulement l'action de l'État mais aussi celles de ses services et du dispositif mis en place pour lutter contre le terrorisme, son architecture, ses normes, ses paramètres d'action, ses pratiques, ce, dans une dialectique permanente avec les évolutions et mutations de la prise en charge par la société internationale de la question du terrorisme, qui nourrissent autant qu'elles sont nourries par les actions entreprises par la France.

Le premier septennat de François Mitterrand voit ainsi un double phénomène de rupture autant que de continuité et de renforcement de ces logiques. Rupture vis-à-vis de la question des extraditions, qui s'affirme comme un marqueur de l'état de la coopération internationale. Les décisions du nouveau pouvoir socialiste à l'été 1981 interrompent ainsi la dynamique d'extradition des terroristes entamée sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing et jettent une ombre durant une partie de la décennie sur les relations antiterroristes nouées avec deux des plus proches partenaires, l'Italie et l'Espagne, mais possède cependant toutefois des répercussions sur la politique générale de l'État en matière de lutte antiterroriste et livre une des clés de son interprétation. Continuité dans l'action des services et dans

l'implication plus en avant de tous les niveaux de l'État qui suivent non seulement la dynamique des vagues d'attentats qui secouent la France, en 1982, 1983 et 1986, mais les dynamiques propres de l'impératif de coopération internationale qui s'incarne de nouvelles manières au sein de la société internationale. L'extension des domaines d'action de l'État et de ses services est alors traduite non seulement par une amplification et une diversification des canaux de la coopération internationale, qui ne peut cependant faire l'économie d'une réforme interne passant notamment par un effort sans cesse renouvelé de coordination, mais aussi par une dynamique d'institutionnalisation de la coopération antiterroriste tant politique que policière, qui annonce, en définitive, la permanence de la lutte antiterroriste au rang de la préoccupation de l'État et des États.

Chapitre 11 – La coopération antiterroriste sous François Mitterrand au prisme de l'enjeu extraditionnel

L'arrivée au pouvoir des socialistes en mai 1981 bouleverse la donne de la coopération judiciaire, dans la mesure où les choix opérés par le nouveau gouvernement conduisent à l'arrêt complet, au moins jusqu'au mois de novembre 1982, des extraditions lorsque l'auteur de l'infraction au titre de laquelle son extradition est requise se revendique d'un but politique. Partant d'une notion extensive de la « France terre d'asile », ancrée fortement dans l'imaginaire de gauche, le gouvernement remet en cause la tendance qui avait émergé depuis la fin des années 1970 et qui avait vu les chambres d'accusation passer outre la donnée traditionnelle de la non-extradition des délinquants politiques et avait permis que les terroristes présumés puissent être extradés.

En effet, en refusant d'extrader un membre de l'ETA alors que plus rien ne semblait s'y opposer, le gouvernement français remet en cause l'équilibre précaire des relations franco-espagnoles et hypothèque la bonne santé des relations franco-italiennes. Italie et Espagne, dès lors, de se rejoindre dans la dénonciation de l'existence d'un « sanctuaire français », où les terroristes de tous bords pourraient trouver refuge afin d'échapper aux poursuites internationales.

La question de l'extradition, alors qu'elle paraissait en passe d'être réglée à la fin de la décennie précédente, s'affirme comme un enjeu fondamental, tant pratique que symbolique, dans la mesure où la politique nouvellement adoptée paraît signifier un refus français de la coopération contre le terrorisme autant qu'un jugement porté à l'encontre des États vers lesquels il est décidé de ne plus extrader. Ainsi, tout au long de la première moitié des années 80, l'enjeu extraditionnel s'affirme comme l'un des principaux chantiers du nouveau pouvoir, un problème de sa propre création, qui interroge la dynamique de la coopération antiterroriste de la décennie précédente, autant qu'il interroge ses caractères et la manière dont elle peut être modelée, du fait de l'interconnexion forte entre ses différents champs, policiers, politiques, et donc, judiciaires.

A) Naissance du contentieux extraditionnel (mai 1981 — été 1982)

Dans ses mémoires, *Les Épines et les roses*, le ministre de la Justice Robert Badinter rappelle quels furent les enjeux posés par la question de l'extradition et partant, par la lutte antiterroriste, pour le nouveau pouvoir socialiste :

La lutte contre le terrorisme posait depuis longtemps la question de l'extradition des terroristes étrangers qui avaient fui en France la justice de leur pays. Ils réclamaient le bénéfice de l'asile politique. [...] La question était brûlante s'agissant de l'Italie, en proie au terrorisme des Brigades rouges, de l'Espagne ravagée par l'ETA [...]. Des Basques espagnols vivant en France nous étaient réclamés par le gouvernement de Madrid dont nous soutenions la candidature à l'entrée dans la Communauté européenne. Et l'on voyait en liberté à Paris des Italiens poursuivis par la justice italienne comme auteurs ou complices présumés de crimes imputés aux Brigades rouges¹⁷²⁸.

1) La persistance de la mésentente franco-espagnole

a. Les logiques du refus d'extradition des Basques

Un premier contentieux extraditionnel émerge avec l'Espagne dès l'arrivée au pouvoir des socialistes en mai 1981, dans un contexte de forte tension du fait du frein mis par la France de Valéry Giscard d'Estaing à une future entrée dans la Communauté européenne¹⁷²⁹ et va engager, pour les années à venir, l'essentiel de la politique extraditionnelle française dans les affaires de terrorisme. Dans ses *Verbatim*, Jacques Attali rapporte que, le 25 mai 1981, « Gaston Deferre signale au président l'urgence et l'extrême gravité du problème au Pays basque et réclame une réunion rapide à ce sujet¹⁷³⁰ ». Une note blanche, datée du lendemain et certainement établie par les Renseignements généraux explicite la gravité dont il s'agit :

La gravité actuelle du problème basque résulte d'une rapide détérioration de la situation en Espagne. Actuellement, ETA dispose en France d'effectifs qui sont passés de 50 en 1971 à plus de 500 en 1981. Les éléments français qui lui servent de support, au nombre de quelques dizaines en 1971, atteignent actuellement 300¹⁷³¹.

¹⁷²⁸ Robert Badinter, *Les Épines et les roses*, Paris, Fayard, 2011, pp. 91-92.

¹⁷²⁹ Matthieu Trouvé, « François Mitterrand et l'Espagne (1981-1995) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2011, n° 1, p. 17.

¹⁷³⁰ Jacques Attali, *Verbatim*, Paris, Robert Laffont, 2011, entrée du 25 mai 1981.

¹⁷³¹ AN 19860185 article 2, Note blanche « relative au problème basque », 26 mai 1981.

En effet, la transition démocratique, troublée par la tentative de coup d'État du 23 février 1981¹⁷³² coïncide, comme l'a montré Sophie Baby, avec la période la plus violente et meurtrière du terrorisme d'ETA¹⁷³³. La note des RG, qui propose une synthèse à l'attention du nouveau ministre de l'Intérieur, rappelle que les trois branches de l'ETA (Militaire, Politico-militaire, et autonome) possèdent toutes des relais en France, que l'État-major de la branche militaire, la plus meurtrière, est présent dans le sud-ouest, et comprend 30 membres, ainsi que 300 « commandos » chargés de commettre des actions en Espagne, mais que les deux autres branches ne possèdent qu'une présence mineure¹⁷³⁴. Toutefois, la situation est bien celle d'un accord tacite quant à la présence de l'ETA dans les départements frontaliers. Une note du 1^{er} juin 1981 à l'attention de Maurice Grimaud, directeur de cabinet de Gaston Deferre, concernant « les aspects récents du problème basque » rappelle bien « qu'en l'absence de répression organisée, l'ETA n'organise ou n'encourage aucun acte terroriste sur notre territoire et tient beaucoup à ce calme relatif » et qu'il « serait illusoire de voir le problème se régler de lui-même¹⁷³⁵ ». Il régnerait ainsi un équilibre précaire au Pays basque français, savamment entretenu par les autorités françaises par l'absence de toute politique réellement disruptive des activités de l'organisation basque en France à la condition que cette dernière ne trouble pas l'ordre public, ce qui n'empêche pour autant pas une action policière, notamment de collecte de renseignement par les Renseignements généraux et de contrôle de la frontière de la part de la PAF.

Face à cette réalité qu'il ne peut qu'essayer d'atténuer, le gouvernement français s'était toujours réfugié dans une dénégation de principe déclinée sous trois formes : condamnation des attentats, affirmation du respect de la souveraineté espagnole dans la mesure où la France considère que le terrorisme basque est un problème essentiellement ibérique et non français, et affirmation du strict respect du droit lorsque des mesures étaient prises contre les Basques présents dans les départements frontaliers¹⁷³⁶.

Mais comme le mentionne la note du 1^{er} juin, l'Espagne a pu durcir sa position, notamment suite à l'assassinat de deux généraux et avait présenté à cette occasion aux autorités françaises douze demandes d'extradition. La note précise enfin que « les Espagnols n'ont pas caché qu'ils faisaient de ces demandes un test de la volonté des autorités françaises

¹⁷³² On pourra lire avec intérêt le récit circonstancié et analytique qu'en a fait l'écrivain catalan Javier Cercas dans *l'Anatomie d'un instant*, Arles, Actes sud, 2010, 427 p.

¹⁷³³ Voir en particulier Sophie Baby, « Violence et politique dans la transition démocratique espagnole », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 2007, n° 1, pp. 189-196 et Sophie Baby, « Les résistances politiques au processus de transition vers la démocratie en Espagne », *Hypothèses*, 2003, vol. 25, n°1, pp. 215-223.

¹⁷³⁴ AN 19860185 article 2, Note blanche « relative au problème basque », 26 mai 1981.

¹⁷³⁵ AN 19860185 article 2, Note du préfet des Pyrénées-Atlantiques pour le ministre de l'Intérieur, 1^{er} juin 1981 / « Aspects récents du problème basque ».

¹⁷³⁶ MAE DE Espagne 5128, Réponse du ministre des Affaires étrangères à la question écrite n°39823 posée par le député Pierre Fourgues (1^{ère} section des Hautes-Pyrénées), 15 décembre 1980.

de collaborer à l'action antiterroriste¹⁷³⁷ ». D'autant que les autorités espagnoles ne sont pas les seules à vouloir sonder le nouveau pouvoir socialiste. Des pressions à l'encontre de la France sont aussi exercées par l'organisation politique basque Herri Batasuna, visage officiel de l'ETA-militaire¹⁷³⁸.

Il s'agit en effet de jauger l'attitude du nouveau pouvoir, notoirement ambivalent sur la question du terrorisme basque et jugé bien moins coopératif en la matière que n'avaient pu l'être les autorités françaises sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. D'autant que, dès 1979, le parti socialiste avait revendiqué de réattribuer aux Basques le statut de réfugié politique qui venait de leur être ôté. Si le ministre des Affaires étrangères Perez Llorca entend laisser au nouveau gouvernement français le temps de prendre ses marques¹⁷³⁹, le commissaire Ballesteros, chef de l'antiterrorisme espagnol, le met directement en cause. Tout en reconnaissant l'identité de vues entre polices française et espagnole dans le traitement du terrorisme basque, il critique l'absence d'impulsion politique préjudiciable à la coopération¹⁷⁴⁰.

Déjà, durant la campagne présidentielle du printemps 1981, les autorités espagnoles avaient pu réactiver la critique du « sanctuaire français ». Le ministre espagnol des Affaires étrangères Oreja s'était désolé publiquement que toutes les pressions effectuées à l'encontre du gouvernement français avaient échoué et que la police française n'avait porté « aucun concours » aux autorités espagnoles¹⁷⁴¹. Le portrait dressé par le ministre espagnol est cependant trompeur, dans la mesure où il existait bien une coopération, certes manifestement imparfaite, entre les polices française et espagnole, mais aussi une réelle volonté du gouvernement français d'alors d'avancer dans la voie des extraditions. La plainte s'adresse ainsi moins à ce gouvernement qu'à celui qui sortirait des urnes le 10 mai. Dans la presse espagnole, la France est qualifiée de « bouillon de culture terroriste » et parmi les piliers sur lesquels le gouvernement du président du Conseil Calvo Sotelo compte bâtir sa politique antiterroriste figure « l'aide de la France », grâce à laquelle le terrorisme ETA pourrait disparaître en un an¹⁷⁴². Le chef du gouvernement espagnol profite par ailleurs d'un comité des ministres du Conseil de l'Europe pour adresser un message à la France, en affirmant que le terrorisme devait être envisagé en Espagne « dans ses aspects internes, mais aussi dans le contexte d'une action internationale qui vise à empêcher le peuple espagnol de réaliser son

¹⁷³⁷ AN 19860185 article 2, Note blanche « relative au problème basque », 26 mai 1981.

¹⁷³⁸ MAE DE Espagne 5218, Télégramme de Madrid, 19 mai 1981 / « Le terrorisme basque et la France ».

¹⁷³⁹ MAE DE Espagne 5218, Télégramme de Madrid, 14 mai 1981 / « Déclarations de M. Perez Llorca devant la commission des Affaires extérieures ».

¹⁷⁴⁰ MAE DE Espagne 5218, Télégramme de Madrid, 19 mai 1981 / « Le terrorisme basque et la France ».

¹⁷⁴¹ MAE DE Espagne 5128, Télégramme de Madrid, 24 mars 1981 / « Mesures exceptionnelles de lutte contre le terrorisme ».

¹⁷⁴² MAE DE Espagne 5128, Télégramme de Madrid, 26 mars 1981 / « Accusations contre la France ».

objectif de vivre dans la paix civile¹⁷⁴³ ». Cependant, les espoirs mâtinés d'amicales pressions des autorités espagnoles se retrouvent rapidement déçus.

Le 3 juin 1981, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Pau rend un avis favorable à l'extradition du membre de l'ETA-militaire Tomas Linaza, sur la base des pratiques alors usitées pour l'extradition des terroristes italiens et allemands, c'est-à-dire sur la base de la gravité des faits qui lui étaient alors reprochés. Le nouveau gouvernement français se retrouve face à un véritable dilemme. La décision est prise lors d'une réunion interministérielle tenue à Matignon le 9 juin sous l'autorité du Premier ministre et en présence des ministres de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice, en l'occurrence Maurice Faure, en poste jusqu'aux élections législatives. Les parties en présence semblent convenir que tout refus du gouvernement mettra les représentants français en difficulté face à leurs interlocuteurs espagnols et qu'il est difficile d'adopter une attitude différente de celle adoptée à l'égard des partenaires italien et allemand en la matière¹⁷⁴⁴. Malgré ce dilemme, la position de principe du gouvernement est définie lors de cette même réunion : « ne plus procéder à l'extradition de personnes qui ont commis des actes qui peuvent être regardés comme ayant un caractère politique¹⁷⁴⁵ ».

Pour Emmanuel-Pierre Guittet, « la position des autorités socialistes françaises face aux réfugiés basques réclamés par les autorités espagnoles est singulièrement mouvante et la question des rapports entre les deux pays est largement tributaire à la fois de la perception méfiante et condescendante de certains devant la « jeune démocratie espagnole à laquelle ils ne croient pas, et, pour les autres de la nécessité d'une « solidarité de principe en ayant fini avec la dictature¹⁷⁴⁶ ». En l'occurrence, ce sont bien les tenants de la première attitude qui sont au pouvoir.

b. Une prise de décision risquée

Dans une note adressée à au directeur de directeur de cabinet du garde des Sceaux André Braunschweig, le 11 juin 1981, l'avis rendu par le conseiller technique du futur ministre de la Justice Robert Badinter Jean-Marc Sauvé est sans appel. D'une part, « le gouvernement français ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire pour refuser l'extradition

¹⁷⁴³ MAE DE Espagne 5218, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 12 mai 1981 / « 68^e session du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Terrorisme en Espagne ».

¹⁷⁴⁴ AN 19860185 article 2, Procès-verbal de la réunion interministérielle sur la question des demandes d'extradition du 9 juin 1981 à 17h sous la présidence du Premier ministre.

¹⁷⁴⁵ AN 19860185 article 2, Relevé des conclusions du comité interministériel tenu à Matignon le 9 juin 1981 sous la présidence du Premier ministre, établi par le secrétariat général du gouvernement, 10 juin 1981.

¹⁷⁴⁶ Emmanuel-Pierre Guittet, *Antiterrorisme clandestin, antiterrorisme officiel. Chroniques espagnoles de la coopération en Europe*, Outremont, Athéna éditions, 2010, p. 102.

lorsque les conditions légales sont remplies ». Dans le cas présent, celui de l’extradition de Linaza, elles sont remplies, dans la mesure où la jurisprudence du Conseil d’État sur la question des infractions politiques est « restrictive », et confirmerait la décision de la chambre d’accusation concernant Linaza, en se basant sur les considérations ayant trait à la gravité des faits reprochés, et non à leur seul mobile politique. Enfin, Jean-Marc Sauvé défend l’hypothèse que tout refus d’extrader dans ces conditions serait « illégal », et ouvrirait la voie à un contentieux perdu d’avance, et qu’il faut par conséquent « absolument éviter de se mettre dans une telle situation¹⁷⁴⁷ ». Malgré les risques encourus, Pierre Mauroy, en accord avec la présidence, refuse de signer le décret d’extradition de Linaza, mais aussi de six autres demandes qui avaient reçu un avis favorable des chambres d’accusation des cours d’appel de Paris et de Pau. Ces refus signalent la fin des extraditions – jusqu’à la fin de l’année 1982 – pour des crimes pouvant revêtir un caractère politique.

Le refus d’extradition provient essentiellement d’une prise de position¹⁷⁴⁸ du ministre de l’Intérieur dans une interview au *Nouvel Observateur* au lendemain de l’annonce de la décision de la chambre d’accusation dans l’affaire Linaza, durant laquelle il assimile le combat de l’ETA avec la Résistance dont il a fait partie – de la même manière que Louis de Guiringaud, à l’ONU, en 1972, avait pu paraître faire cette identification avec le terrorisme palestinien : « peut-être parce que j’ai vécu la clandestinité, je ressens très fortement qu’extrader est contraire aux traditions de la France, quand il s’agit, comme c’est le cas, d’un combat politique ».

Pour Louis Joinet, magistrat et alors conseiller juridique du Premier ministre, Gaston Defferre se fait à cette l’occasion « le porte-parole de la gauche française la plus “fondamentaliste” sur la question basque ». Il rapporte aussi que « l’embarras du gouvernement Mauroy et la réaction estomaquée des socialistes espagnols, peu sensibles aux exploits de jeunesse du premier Marseillais, lui prouvèrent que le temps avait passé¹⁷⁴⁹ ». Le politologue Maurice Duverger saisit bien toute l’ambiguïté des propos de Defferre, pour lui représentant d’une gauche « qui ne peut se déprendre d’une certaine sympathie pour le recours à la violence politique, même quand elle le réprouve¹⁷⁵⁰ ». C’est pourtant cette ligne qui l’emporte dans l’évaluation des suites à donner à l’avis favorable de la chambre d’accusation, en cohérence politique avec les prises de position du parti socialiste à la fin des

¹⁷⁴⁷ AN 20000214 article 10, Note de Jean-Marc Sauvé, conseiller technique de Robert Badinter pour M. André Braunschweig, directeur de cabinet du garde des Sceaux, 11 juin 1981 / « Note complémentaire au sujet de l’extradition : le gouvernement français peut-il refuser une extradition lorsque les conditions légales sont remplies ? ».

¹⁷⁴⁸ Maurice Grimaud, dans ses mémoires, évoque les réactions « souvent improvisées » et créant parfois « quelques remous » de son ministre. Cf. Maurice Grimaud, *Je ne suis pas né en mai 68. Souvenirs et carnets 1934-1992*, Paris, Tallandier, 2007, p. 148.

¹⁷⁴⁹ Louis Joinet, *Mes raisons d’État*, Paris, La Découverte, 2013, p. 220.

¹⁷⁵⁰ Maurice Duverger, « Violence et démocratie », *Le Monde*, 30 juillet 1981.

années 70, où avait déjà été revendiqué tout refus d'extradition des Basques espagnols dans la mesure où les demandes de Madrid étaient jugées politiques¹⁷⁵¹.

La position présidentielle est moins nette que celle de son ministre de l'Intérieur. Tel qu'en rend compte dans ses mémoires son ancien directeur adjoint de cabinet Gilles Ménage, elle prend acte que le refus d'extradition ne doit pas signaler le refus de la coopération avec les Espagnols et qu'il s'agit non pas d'une question de court terme, mais bien au long cours :

Il faut que des gestes d'amitié soient faits et que l'Espagne soit soutenue. Leur dire : nous sommes vos amis, mais vous ne pouvez pas nous demander de contredire nos principes... Nous sommes pris un peu par surprise, sans préparation, sur un point de conflit très aigu. Il faut avoir des conversations entre ministres de l'Intérieur, annoncer des visites, des conversations. Il s'agit non de corriger une mauvaise impression, mais de bâtir une politique¹⁷⁵².

La défense miterrandienne de la politique gouvernementale alors choisie a de quoi étonner. Il paraît en effet difficilement concevable, au vu des prises de position antérieures au sein du parti socialiste, mais aussi des récriminations publiques des autorités espagnoles contre le sanctuaire français et l'absence de coopération réelle que le nouveau pouvoir n'ait pu envisager les conséquences d'une telle prise de position. D'autant qu'au mois de septembre 1981, d'après Jacques Attali, le président de la République paraît reconnaître lui-même l'inévitabilité de futures extraditions : « Il est triste d'extrader, mais il faudra faire payer le crime. Je vois venir cela avec angoisse, mais c'est inévitable¹⁷⁵³ ».

Par ailleurs, si la réaction de Gaston Defferre apparaît « compréhensible », au moins en regard du parcours personnel de son auteur, elle paraît plus problématique vis-à-vis des informations alors à sa disposition sur la situation au Pays basque. Les notes des Renseignements généraux déjà évoquées permettaient d'avérer l'existence d'un sanctuaire français et d'une internationalisation par effet de frontière du terrorisme de l'ETA, quand bien même les « activistes » des trois branches s'abstiendraient de toute activité violente du côté français, mais aussi de la forte valeur que les Espagnols pouvaient accorder à la question des extraditions.

L'on se situe ici dans le champ de la décision politique, de ses ressorts, qui nous demeurent en partie inconnus, mais qui paraît tenir à deux éléments principaux. D'une part à l'antifranquisme historique de la gauche française, dont certains des membres du gouvernement sont d'éminents représentants et qui agirait comme un « écran » face à la

¹⁷⁵¹ Gilles Ménage, *L'œil du pouvoir tome 2 : face aux terrorismes 1981-1986. Action directe, Corse, Pays basque*, Paris, Fayard, 2000, p. 364.

¹⁷⁵² *Ibid.*, p. 361. La formulation est confirmée par Jacques Attali, *op.cit.*, entrée du 10 juin 1981.

¹⁷⁵³ Jacques Attali, *op.cit.*, entrée du 1^{er} septembre 1981.

perception de l'évolution démocratique de l'Espagne et donc du changement de contexte dans lequel se déploie l'action terroriste de l'ETA, qui se retrouve, *de facto*, justifiée dans le cadre d'un combat pour la « liberté » contre un régime dictatorial et autoritaire. De plus, pour la gauche française, la transition démocratique paraît être atténuée par la constatation de la présence dans l'appareil d'État de la jeune démocratie espagnole d'anciens franquistes, au premier rang duquel le président du Conseil espagnol, Adolfo Suarez¹⁷⁵⁴, et par le coup d'État manqué du 23 février ravivant, pour quelques heures, le spectre de la dictature militaire. Dans cette optique, seule une alternance politique en Espagne, c'est-à-dire l'arrivée au pouvoir du PSOE, serait perçue comme un véritable tournant démocratique. Il faudrait d'autre part évoquer la méfiance de la gauche à l'encontre des services, en particulier les Renseignements généraux, qui sont pour elle la véritable « police politique » de la Ve République, coupable de toutes les compromissions et une méfiance vis-à-vis des informations transmises sur la situation au Pays basque que le ministre pourrait juger alarmiste et ne pas en faire un facteur de décision¹⁷⁵⁵. L'on est réduit, à cet égard, à un ensemble malaisé de conjectures.

Cela étant, si l'essentiel du gouvernement français entérine comme un fait intangible le refus d'extradition des Basques, ce n'est pas le cas de Robert Badinter. Dans ses mémoires, l'ancien garde des Sceaux évoque pudiquement cette opposition de principe lourde de conséquences pour l'avenir de la coopération antiterroriste avec les autorités espagnoles, en tirant les conclusions pour le gouvernement français et vis-à-vis des partenaires, du refus d'extrader et des sous-entendus de la position adoptée :

En matière d'extradition, la doctrine de François Mitterrand était conforme à la tradition républicaine : le gouvernement français ne livre pas de réfugié politique à condition qu'il ait déposé les armes et s'abstienne de toute activité politique en France. Cette position classique était-elle tenable au regard d'États démocratiques européens, au moment même où le président se voulait le champion de l'intégration européenne ?

J'avais mesuré la difficulté lors de mes entretiens avec mes collègues italiens ou espagnols. Refuser l'extradition à ces démocraties amies, c'était implicitement mettre en cause leurs institutions judiciaires.

Certes, les procédures utilisées et les juridictions à l'œuvre ne répondaient pas toujours aux exigences d'un État de droit accompli. Et toute mon action visait à en doter la France. Mais nous ériger à cet égard en donneurs de leçons des pays démocratiques me gênait. Nous n'avons pas une tradition historique si brillante dans le domaine du respect des droits fondamentaux qu'elle nous qualifiât pour être les vertueux censeurs d'États démocratiques amis en proie au terrorisme¹⁷⁵⁶.

¹⁷⁵⁴ Matthieu Trouvé, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature franquiste à l'Union européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2008, p. 193.

¹⁷⁵⁵ Floran Vadillo, *L'« Élysée » et l'exercice du pouvoir sous la Ve République. Le cas de la politique de lutte antiterroriste (1974-1997)*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction du professeur Pierre Sadran, Sciences Po Bordeaux, 2012, pp. 111-123.

¹⁷⁵⁶ Robert Badinter, *op.cit.*, pp. 92-93.

Cependant, le jugement de Robert Badinter possède la force de l'analyse rétrospective à froid. N'avait-il pas déclaré, alors qu'il assurait la défense d'un prévenu basque lors d'une audience devant la chambre d'accusation de la cour d'appel de Pau en janvier 1979, qu'il était « absurde le fait qu'il ne doive plus y avoir de réfugiés politiques basques alors que l'Espagne n'a que la robe prétexte de la démocratie ¹⁷⁵⁷ ? ».

c. Le refus d'extrader au miroir de la coopération antiterroriste franco-espagnole : une coopération policière qui n'en porte que le nom

Le refus d'extrader les Basques inaugure la revitalisation des récriminations espagnoles contre les autorités françaises sur le thème du sanctuaire français ¹⁷⁵⁸ – sur laquelle il n'est pas nécessaire de revenir, tant les continuités sont fortes avec la période précédent le 10 mai 1981 – et qui est aussi fonction de la multiplication des attentats commis en Pays basque. Ainsi, à chaque nouvelle conflagration terroriste, les autorités espagnoles, politiques comme policières, sont promptes à rappeler que si la France se décidait d'agir contre les « réfugiés » (en titre et non en droit) basques, le problème de l'ETA serait rapidement réglé, dans la mesure où la persistance du sanctuaire français permettrait à l'organisation de se reconstituer quand bien même elle serait durement atteinte en Espagne ¹⁷⁵⁹. Le PSOE tente lui aussi de faire pression pour que la France fasse disparaître le « sanctuaire » ¹⁷⁶⁰. Au moment où au Conseil de l'Europe le président du Conseil espagnol Calvo Sotelo rappelle à la France la dimension nécessaire de la coopération, l'analyse de ces propos dans une note dressée par la sous-direction d'Europe méridionale laisse transparaître l'impasse dans laquelle semble se trouver la coopération au début du mois de mai 1981 :

Ce faisant, il [Javier Calvo Sotelo], il réaffirme l'analyse traditionnelle du gouvernement espagnol qui, dramatiquement impuissant à juguler la violence terroriste, tente d'en faire partager la responsabilité à certains étrangers. Comme chaque fois que le terrorisme redouble, la tentation est vive à Madrid de mettre en cause la France en raison de son prétendu laxisme à l'égard des terroristes basques qui se réfugient sur son territoire ¹⁷⁶¹.

¹⁷⁵⁷ Cité dans Emmanuel-Pierre Guittet, *op.cit.*, p.100.

¹⁷⁵⁸ Une partie importante de la correspondance diplomatique avec le poste de Madrid et concernant les affaires basques est d'ailleurs consacrée aux relations des ambassadeurs sur ce point, tendant à montrer que le « contentieux extraterritorial » est bien devenu un contentieux politique à partir de la décision de refuser les extraditions de membres de l'ETA.

¹⁷⁵⁹ MAE DE Espagne 5218, Télégramme de Madrid, 25 janvier 1982 / « Situation actuelle de l'ETA et mise en cause de la France ». Il s'agit d'ailleurs de la ligne ardemment défendue par le commissaire Ballesteros, chef du commandement unifié de la lutte contre le terrorisme auprès du ministre de l'Intérieur, visant à affirmer que la persistance de l'ETA en Espagne est uniquement due aux appuis reçus de l'étranger, et notamment de France.

¹⁷⁶⁰ MAE DE Espagne 5218, Télégramme de Madrid, 2 avril 1982 / « Affaires basques : les socialistes espagnols mettent en cause la France ».

¹⁷⁶¹ MAE DE Espagne 5218, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 12 mai 1981 / « 68^e session du comité des ministres du Conseil de l'Europe. Terrorisme en Espagne ».

La note recommande d'ailleurs au représentant français à l'organisation de Strasbourg de tout faire pour que la France ne soit pas nommément impliquée dans l'affaire.

Mais à cette dimension « historique » de la relation franco-espagnole s'ajoute celle de la critique du manque, voire de l'absence complète, de coopération des autorités françaises en matière policière notamment à partir de 1982. Cela tient à plusieurs événements : depuis février 1982 l'ETA-PM a déclaré une trêve – ce qui provoque la scission de l'organisation entre une ETA PM VII^e assemblée, favorable à la trêve, et ETA-PM VIII^e Assemblée qui décide de la poursuite du terrorisme — et s'apprête à entrer en négociations avec le pouvoir madrilène. Par ailleurs la police espagnole apparaît engranger des résultats tangibles grâce notamment à la découverte d'une importante cache d'armes de l'organisation en janvier 1982¹⁷⁶². La mise en avant de ces résultats permet par contraste de souligner les carences de l'assistance française. Au début de l'année 1982, le ministre de l'Intérieur Juan Jose Roson peut assurer à la *Vanguardia* que la coopération avait « décliné » depuis mai 1981, que le gouvernement français suivait une évolution négative sur la question du terrorisme et que l'ETA disposait toujours d'une forte présence en France¹⁷⁶³.

Qu'en est-il réellement de cette coopération policière ? Les documents présents dans les archives de Maurice Grimaud, et qui prend en charge le dossier à son arrivée place Beauvau, permettent de jeter un éclairage particulièrement cru sur la réalité de la coopération policière entre la France et l'Espagne. En effet, si elle apparaît clairement défailante, au moins pour les années 1981-1982, ce jugement n'implique pas d'appréciation sur l'action policière française sur son propre territoire qui se signale au contraire par une certaine vigueur. Le verrou extraditionnel peut-être alors compris comme un obstacle d'ordre psychologique plutôt que proprement politique ou juridique.

Dès la réunion interministérielle du 9 juin 1981 qui entérine le refus du gouvernement français d'extrader ceux qui sont jugés être des criminels politiques, l'on perçoit une conscience aiguë des reproches qui ne manqueront pas d'être formulés par Madrid. Le lendemain, au Conseil des ministres, Claude Cheysson, ministre des Relations extérieures, se serait dit « accablé de coups de fil émanant des autorités espagnoles¹⁷⁶⁴ ». Une partie importante de la réunion est en effet dédiée à l'étude des mesures qui devront être prises à l'encontre des Basques dont l'extradition sera refusée, mais aussi, de manière générale, à l'encontre de tous ceux qui seraient en infraction avec la loi française. Il est ainsi décidé d'adresser des consignes aux parquets du sud-ouest afin que des poursuites soient engagées

¹⁷⁶² MAE DE Espagne 5218, Lettre du consul général de France à Bilbao pour l'ambassadeur de France à Madrid, 22 janvier 1982 / « Spéculation sur les succès remportés contre le terrorisme basque ».

¹⁷⁶³ MAE DE Espagne 5218, Télégramme de Barcelone, 1^{er} février 1982 / « Déclaration du ministre de l'Intérieur espagnol sur la France et la question de l'ETA ».

¹⁷⁶⁴ Jacques Attali, *op.cit.*, entrée du mercredi 10 juin 1981.

contre ceux dont l'extradition sera refusée et qui se seraient rendus coupables de crimes et de délits en France, en l'occurrence des délits pour port d'armes prohibées et participation à une association interdite. À cette occasion, Gaston Defferre adresse au cabinet du ministre de la Justice Maurice Faure une série de recommandations préparées par le cabinet du directeur général de la police nationale tendant à ce que des consignes soient adressées aux polices du sud-ouest quant à la recherche d'infractions commises et le déferrement des Basques devant la Justice. Le ministre de l'Intérieur insiste tout particulièrement sur l'impulsion que la chancellerie doit dessiner en la matière, réactivant les critiques qui avaient été faites par les autorités espagnoles quant au prétendu laxisme judiciaire français. Toutes les infractions, pour Defferre, doivent être poursuivies, quelle que soit leur gravité, qu'elles relèvent du séjour, de la détention illégale d'armes et d'explosifs ou encore de participation à une association dissoute. Les réquisitions des parquets doivent être fermes et l'appel doit être systématiquement pratiqué¹⁷⁶⁵. Si la mesure d'assignation à résidence est jugée relativement inefficace, elle possède une forte charge symbolique, en permettant, au moins en intention, la dévitalisation de la notion de sanctuaire et se trouve réaffirmée comme une solution avantageuse afin de parer aux critiques espagnoles¹⁷⁶⁶.

Mais l'appréciation des facilités supposées avec lesquelles les Basques se soustrairaient à ces mesures se transforme au cours de l'année 1982 en une critique constante des autorités espagnoles, pour appuyer leur démonstration d'un manque d'assistance française¹⁷⁶⁷. Par ailleurs, comme le souligne le représentant du ministère de la Justice lors d'une réunion interministérielle tenue au mois d'août 1981, les infractions aux mesures d'assignation à résidence « ne peuvent, en raison du faible trouble à l'ordre public qu'ils occasionnent être très sévèrement sanctionnés ». Il admet cependant que « compte tenu de l'aspect de politique internationale que présente ce problème, des instructions pourraient, à l'occasion de chaque cas, être données au Parquet concerné¹⁷⁶⁸ ». Enfin, le principe d'une action policière d'identification et de poursuite des menées subversives sur le territoire français ainsi que d'un renforcement des contrôles à la frontière est lui aussi mis en avant

¹⁷⁶⁵ AN 19860185 article 2, Lettre du ministre de l'Intérieur pour le ministre de la Justice, 19 juin 1981 / « Autonomistes basques espagnols résidant sur notre territoire ».

¹⁷⁶⁶ AN 19860185 article 2, Procès-verbal de la réunion interministérielle sur la question des demandes d'extradition du 9 juin 1981 à 17h sous la présidence du Premier ministre.

¹⁷⁶⁷ MAE DE Espagne 5128, Note verbale du ministre des Affaires étrangères espagnol Perez Llorca pour l'ambassadeur de France à Madrid, 14 mai 1982. À cette date en effet, Tomas Linaza, dont l'extradition a été refusée, vient de se soustraire à la mesure d'assignation à résidence et le gouvernement espagnol suspecte son refuge en Pays basque français.

¹⁷⁶⁸ AN 2000214 article 10, Relevé des décisions prises au cours de la réunion du mardi 13 août 1981, à 15h, sous la présidence de M. Claude Bussière, préfet directeur adjoint du cabinet du ministre, sur les problèmes basques.

comme une contrepartie du refus de l'extradition des Basques réclamés par Madrid¹⁷⁶⁹. Concernant cette dernière mesure, les effectifs de la PAF sont ainsi augmentés de 150 personnels, soit une augmentation de 50 % par rapport aux effectifs déjà présents¹⁷⁷⁰. D'autre part, une antenne de la direction régionale des Renseignements généraux de Bordeaux est installée à Bayonne de manière permanente¹⁷⁷¹. Ces mesures traduisent un tournant répressif qui paraît s'expliquer non par la seule conscience du problème de sécurité intérieure que poserait la situation au Pays basque français, mais bien plus comme une réponse à l'appel d'air créé par l'annonce du refus des extraditions. Elles traduisent en actes la pensée de Claude Cheysson, qui, selon Gilles Ménage, aurait assuré, après l'annonce officielle du refus français, que « ce n'est pas parce que nous refusons d'extrader quelques terroristes que nous serons indulgents avec eux¹⁷⁷² ». Cependant, le tournant répressif envisagé, s'il semble répondre aux critiques espagnoles du « laxisme » français, ne prend pas en compte le souhait de coopération exprimé par le gouvernement de Madrid. Il est avant tout destiné à pacifier la situation au Pays basque français, quand bien même, par extension, sa publicisation auprès des autorités espagnoles serait de nature à assagir leurs craintes.

Le premier vrai test de la coopération policière intervient au cours du mois juillet 1981 lorsque est engagée une série de réunions franco-espagnoles exclusivement consacrées au règlement de la question basque. Elle est inaugurée par une rencontre ministérielle en juillet, qui est suivie d'une rencontre des hauts fonctionnaires de police au début du mois de septembre. Au cours de ces réunions est établi le principe d'une mission de liaison entre les fonctionnaires français et espagnols spécifiquement chargés de la lutte contre le terrorisme basque, qui se réunit pour la première fois au mois de décembre. Chaque réunion permet de retracer les perceptions et positions divergentes des deux États.

Lorsque Gaston Defferre rencontre son homologue espagnol Juan Jose Roson, deux appréhensions difficilement compatibles du problème basque et de la manière de le régler sont mises en lumière. Deux semaines avant la rencontre, un télégramme diplomatique rappelait que le ministre de l'Intérieur espagnol, en poste depuis mai 1980, « a été sans conteste l'un de ceux qui ont le plus contribué à entretenir l'opinion dans l'idée que sans la tolérance française le terrorisme basque aurait été vaincu depuis longtemps¹⁷⁷³ ». D'autant que les Espagnols semblent disposer d'une position de force due au refus français d'extrader. D'emblée, Roson affirme qu'aucune idéologie politique ne saurait justifier le recours au

¹⁷⁶⁹ AN 19860185 article 2, Relevé des conclusions du comité interministériel tenu à Matignon le 9 juin 1981 sous la présidence du premier ministre, établi par le secrétariat général du gouvernement, 10 juin 1981.

¹⁷⁷⁰ AN 19860185 article 2, Fiche « Renforcement du contrôle de la frontière franco-espagnole », non datée.

¹⁷⁷¹ AN 19860185 article 2, Note du cabinet du directeur général de la police nationale, 30 juin 1981.

¹⁷⁷² Gilles Ménage, *op.cit.*, p. 361.

¹⁷⁷³ AN 19860185 article 2, Télégramme de Madrid à communiquer au ministère de l'Intérieur, 16 juillet 1981 / « Visite de Gaston Defferre à Madrid ».

terrorisme et que l'essentiel des difficultés rencontrées par les autorités espagnoles provient de la « proximité de la frontière », « le Pays basque français constituant une base de départ des commandos intervenant en Espagne et une zone de refuge à l'issue des opérations¹⁷⁷⁴ ». Il en appelle donc à une étroite collaboration des autorités françaises qui serait soutenue par une ferme volonté politique. La position de Defferre ne répond pas immédiatement aux préoccupations espagnoles. Sans nier la nécessité d'apporter son soutien aux Espagnols dans la lutte contre l'ETA, il met en avant la tradition d'asile politique de la France et rappelle les mesures déjà prises pour contrôler et surveiller le milieu basque. Il élude enfin l'idée d'un traitement spécifique des extraditions espagnoles vis-à-vis de celles d'autres pays, évoquant le caractère général de la position gouvernementale décidée au mois de juin 81. Retournant les critiques de Roson, Defferre ne manque pas d'évoquer l'affaire du Bar d'Hendaye de novembre 1980, pour laquelle les autorités judiciaires espagnoles refusent de collaborer avec leurs homologues françaises. Pour le ministre de l'Intérieur français, les actions contre-terroristes espagnoles en territoire français sont « incompatibles avec une volonté de coopération franche et loyale ». En définitive, la réunion s'achève par l'approbation française de la suggestion espagnole de ratifier la convention de Strasbourg, à laquelle l'Espagne est partie, et qui constituerait un signal fort¹⁷⁷⁵. En l'espèce, Defferre engage le gouvernement français en approuvant une suggestion, qui va précisément à l'encontre non seulement de la politique « traditionnelle » de la France sur la question, mais aussi à l'opposé du refus d'intervention dans les affaires politiques espagnoles que constituerait inmanquablement le jugement des terroristes non extradés prévu par la convention.

Si les deux ministres de l'Intérieur ne parlent pas le même langage vis-à-vis du terrorisme de l'ETA et des moyens d'y faire face, les Espagnols essayant « d'impliquer » les autorités françaises, qui privilégient une solution politique et policière purement nationale, les divergences réelles éclatent au grand jour lors d'une réunion des hauts fonctionnaires de police français et espagnols le 3 septembre 1981, chargée d'affiner les détails de la coopération annoncée lors de la réunion ministérielle. Maurice Grimaud rappelle les conditions objectives nécessaires à l'engagement français dans la coopération qui prennent partie des différences d'appréciation du problème des deux côtés de la frontière pour affirmer la nécessité d'une connaissance mutuelle afin d'éviter tout malentendu et de permettre de travailler en confiance¹⁷⁷⁶. Il a ainsi l'occasion d'explicitier clairement comment la police française entend agir. « Notre conception de la collaboration, dit-il, est guidée d'une part par

¹⁷⁷⁴ AN 19860185 article 2, Compte rendu de la réunion entre MM. Roson Perez et Defferre à Madrid le mercredi 28 juillet 1981.

¹⁷⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁷⁶ AN 19860185 article 2, Note du cabinet du directeur général de la police nationale, 3 septembre 1981 / « Réunion franco-espagnole du 3 septembre ».

une très ferme intention d'aider le gouvernement espagnol dans sa lutte contre le terrorisme et d'autre part par la nécessité pour chaque pays de rester seul juge des moyens à employer ». Trois axes doivent, selon lui, caractériser la politique française : renforcement du contrôle frontalier, « action vigilante de surveillance et de harcèlement des terroristes qui peuvent avoir trouvé asile sur notre sol » et « information constante entre les services¹⁷⁷⁷ ». En réalité, la seule collaboration réelle envisagée par Paris est celle déjà existante au niveau du renseignement et qui existe depuis 1976, c'est-à-dire depuis la création du poste de coordinateur de la police nationale pour le Pays basque.

Si la partie espagnole est « entièrement d'accord avec les thèses évoquées », elle possède une vision radicalement différente de la coopération à engager. Pour elle, il faut un « nouveau départ », dans la mesure où « les relations qui ont existé n'ont pas donné, aux yeux des responsables espagnols, de grands résultats¹⁷⁷⁸ ». Cette volonté de renouveau se traduit par des demandes strictes : assigner à résidence, dans les territoires d'outre-mer de tous les Espagnols que la France ne souhaiterait pas extraditer ainsi que ceux du comité exécutif de l'ETA résidant en France et sur lesquels des dossiers détaillés ont pu être transmis aux autorités françaises, mais aussi d'entretenir une coopération active dans les mesures de surveillance des activistes basques.

Concernant la première série de mesures, la partie française ne peut que rappeler l'état de son droit et de la possibilité des pratiques administratives, tout en garantissant des contrôles plus sévères quant aux infractions de séjour. Pour autant, la réunion des hauts fonctionnaires semble consacrer un accord sur les points principaux, sur le renforcement des contrôles à la frontière accompagnés d'échanges de renseignements entre les acteurs locaux, sur la surveillance des suspects et les mesures d'assignation à résidence dans des lieux éloignés de la frontière, mais aussi sur le principe de contacts mensuels entre le sous-directeur de l'information générale et des étrangers de la DCRG et le commissaire Ballesteros chef du commandement unifié de la lutte antiterroriste en Espagne par le biais de l'établissement d'une mission de liaison¹⁷⁷⁹. En effet, il avait été décidé, semble-t-il quelques semaines auparavant, que le nouveau coordinateur de la police nationale au Pays basque, nommé en raison du départ à la retraite de son prédécesseur, se verrait retirer sa fonction de contact avec les autorités espagnoles. Cette fonction se trouve donc attribuée au principal service de police actif compétent pour la lutte contre le terrorisme basque¹⁷⁸⁰. Mais la requête espagnole s'annonce comme un ultimatum. Si les mesures demandées ne devaient pas être prises, « nous serions amenés à considérer qu'il [le gouvernement français] ne veut pas nous aider dans la

¹⁷⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁷⁹ *Ibid.*

¹⁷⁸⁰ *Ibid.*

lutte contre le terrorisme et nous devrions élever le problème dans les instances internationales¹⁷⁸¹ » prévient le haut fonctionnaire espagnol Lana Garcia.

Malgré cela, la première réunion de la « mission de liaison », qui se tient les 1^{er} et 2 décembre 1981 se déroule dans une « excellente ambiance » et permet d'appréhender l'aspect opérationnel de la coopération. Le représentant français à l'occasion d'insister sur l'« effort considérable pour créer un climat d'insécurité chez les clandestins », grâce à de multiples perquisitions et interpellations, mais aussi sur le renforcement, depuis l'été des effectifs policiers à la frontière et la création d'un groupe de recherche spécialisé dans le traitement des Basques clandestins, tout en mettant en avant les limites au sein desquelles l'action française peut s'accomplir. En effet, elle ne peut se réaliser que dans un aspect essentiellement préventif, dans la mesure où les autorités espagnoles ne transmettent pas les informations qui permettraient d'enclencher l'action de la police judiciaire, ce dont Ballesteros convient¹⁷⁸². Mais la question de la présence de « réfugiés » en Pays basque, et le caractère limité des assignations à résidence et des mesures d'éloignement de la frontière pyrénéenne demeure un sujet de préoccupation fort pour les autorités espagnoles, d'autant que la loi française du 29 octobre 1981¹⁷⁸³, si elle instaure une procédure d'expulsion en cas « d'urgence absolue », dérogeant au nouveau régime des expulsions qui prévoit un examen de la mesure par une commission spécialisée, conduit à une réévaluation de la politique d'assignation à résidence vers un assouplissement pour les Basques considérés comme les moins dangereux¹⁷⁸⁴. Plusieurs régimes sont alors créés et/ou remaniés : une assignation stricte assortie d'une surveillance étroite, une assignation simple avec une obligation de pointage en commissariat ou gendarmerie, et enfin la levée pure et simple des mesures d'assignation pour ceux qui seraient jugés les moins dangereux.

Lors d'une nouvelle réunion des hauts fonctionnaires le 15 janvier 1982, le directeur de la police espagnole Dopico « ne cache pas sa déception devant les résultats plutôt négatifs de la collaboration décidée d'un commun accord dans la lutte contre le terrorisme basque et notamment dans le domaine d'échange des informations, les services français n'ayant fourni jusqu'ici aucun renseignement de nature opérationnelle¹⁷⁸⁵ ». Plus encore, il dénonce le nouveau régime des assignations à résidence, qui l'amène à conclure qu'il s'agit d'une « rupture unilatérale des accords de base » décidés en septembre 1981 annonçant de sombres perspectives pour la coopération franco-espagnole, qui n'aurait été jusqu'alors « que de pure

¹⁷⁸¹ *Ibid.*

¹⁷⁸² AN 19860185 article 2, Note sur la mission de liaison à Madrid, 1^{er} et 2 décembre 1981.

¹⁷⁸³ Loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, *JORF*, 30 octobre 1981, p. 2970.

¹⁷⁸⁴ AN 19860185 article 2, Note de Maurice Grimaud pour le ministre de l'Intérieur, 5 janvier 1982.

¹⁷⁸⁵ AN 19860185 article 2, Compte rendu de la réunion du 15 janvier 1982 à Madrid.

forme¹⁷⁸⁶ ». Ballesteros pointe quant à lui la nature des mesures prises par les autorités françaises, qui ne servent qu'elles-mêmes et n'aident en rien l'Espagne, se faisant l'écho de son supérieur en dénonçant le manque de transmissions renseignements opérationnel de la part des Renseignements généraux. Ce manque de communication est aussi mis en avant par la partie française, et notamment par le directeur de la PAF qui exprime la nécessité d'obtenir des Espagnols des informations relatives aux moyens utilisés pour franchir la frontière, mais aussi pour détecter les passages clandestins et des listes précises de personnes à surveiller¹⁷⁸⁷.

Cependant, les critiques espagnoles mettent en lumière une situation bien réelle, celle du manque de communication de renseignements opérationnels de la part des autorités françaises et qui traduit manque de confiance que la police française entretient vis-à-vis de la police espagnole, et surtout des craintes d'opérations de contre-terrorisme qui pourraient être menées à l'aide des informations transmises. En conséquence, les Renseignements généraux ont été conduits à mettre en place une classification spécifique des renseignements à transmettre aux Espagnols, répartis en trois catégories : les renseignements d'importance minimale, ceux d'importance moyenne, et ceux d'importance maximale.

C'est dans cette seconde catégorie qu'est puisé l'essentiel des communications faites aux Espagnols. Elles concernent des informations relatives aux immatriculations de véhicules suspects franchissant la frontière – résultat d'une demande spécifique formulée lors de la rencontre du 15 janvier –, mais aussi des informations sur de futurs projets d'attentats. Toutefois, la classification et la nature des informations transmises ont été établies selon une variable spécifique : la possibilité de leur utilisation par la police espagnole pour mener des opérations de contre-terrorisme en territoire français. Au sein de cette catégorie, les informations transmises sont volontairement évasives quant aux éléments qui pourraient permettre aux Espagnols de « loger » les membres de l'ETA dont il s'agit. Cette pratique informationnelle concerne non seulement tous les membres du comité exécutif de l'organisation résidant en France, du moins ceux qui ont pu être identifiés et qui sont soumis à une étroite surveillance, mais aussi tous les sympathisants pouvant apporter une assistance ponctuelle¹⁷⁸⁸.

On le voit, le seul élément sur lequel la France accepte alors de s'engager à coopérer avec les autorités espagnoles, en dehors des réunions de cadrage, repose sur une méfiance considérable des fins de l'information transmise et qui possède une répercussion importante non seulement sur la qualité du produit échangé, mais aussi contribue à entretenir une situation en Pays basque français qui permet à l'ETA de le faire exister en tant que sanctuaire.

¹⁷⁸⁶ *Ibid.*

¹⁷⁸⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸⁸ AN 19860185 article 2, Note blanche, 16 avril 1982 / « Nationalisme basque : transmission de renseignements aux autorités policières espagnoles ».

Nous ne disposons plus après cette période de lancement de la coopération policière inaugurée par la visite ministérielle de juillet 1981 des comptes rendus des réunions tenues après celles du 15 janvier 1982, sans que l'on sache si cette absence est due à leur arrêt ou à un manque archivistique. Quoi qu'il en soit, c'est bien à partir de cette date que les critiques espagnoles quant au manque de collaboration en viennent à former l'essentiel de la correspondance diplomatique sur le sujet basque. Face à ces critiques, la position de l'Intérieur français est dans la continuité de la politique de fermeté décidée le 9 juin, qui ne peut cependant que fortement contraster avec la signification politique du refus liminaire de l'extradition des Basques. Mais lorsqu'au printemps 1982 l'ETA-militaire se lance dans une vaste campagne d'attentats qui témoignent, selon l'ambassadeur de France, « d'un haut degré de technicité¹⁷⁸⁹ », le contraste est saisissant entre la position de Gaston Defferre qui affirme que « le recours à la violence est indéfendable et inadmissible surtout lorsque le pays visé est une démocratie qui offre à tout le monde le droit et la possibilité réelle de s'exprimer¹⁷⁹⁰ » et ses déclarations au moment de l'affaire des extraditions à l'été 1981 où il avait cru paraître justifier les actions de l'ETA. Cette déclaration est d'ailleurs suivie quelques jours plus tard par l'arrestation sur le territoire français de 20 membres de l'organisation politico-militaire, que les Espagnols s'empressent de présenter comme le résultat de pressions exercées sur les autorités françaises¹⁷⁹¹.

La première visite officielle de François Mitterrand en Espagne en juin 1982 illustre bien les profonds malentendus existant entre les deux pays sur le traitement de la question basque. Le président du Conseil espagnol remet ainsi une note au président français objurant les autorités à adopter une attitude ferme, notamment en ce qui concerne les assignations à résidence, mais aussi à intensifier la coopération policière. Toutefois, la réponse de François Mitterrand, prononcée lors du dîner donné en l'honneur de sa visite réaffirme la position traditionnelle, celle d'une condamnation de la violence, mais du respect premier du droit français. Enfin, toute l'ambiguïté de l'attitude française, celle d'une volonté de collaboration sans la collaboration est exprimée dans cette phrase du discours du président français rapportée par Jacques Attali : « La France entend vous tenir un langage honnête et ne pas permettre, dans la mesure de son pouvoir, c'est-à-dire chez elle, qu'aboutissent les tentatives engagées contre la renaissance de la démocratie espagnole¹⁷⁹² ». Le 15 mai, le ministre des Affaires étrangères espagnol adresse une nouvelle protestation officielle aux

¹⁷⁸⁹ MAE DE Espagne 5128, Télégramme de Madrid, 19 avril 1982 / « Reprise de l'activité terroriste de l'ETA et relations franco-espagnoles ».

¹⁷⁹⁰ MAE DE Espagne 5128, Télégramme de Madrid, 23 avril 1982 / « Terrorisme. Vives attaques du gouvernement espagnol contre la France ».

¹⁷⁹¹ MAE DE Espagne 5128, Télégramme de Madrid, 29 avril 1982 / « L'Espagne interprète à son avantage l'arrestation en France de membres de l'ETA ».

¹⁷⁹² Jacques Attali, *op.cit.*, entrée du mardi 22 juin 1982.

autorités françaises, les accusant « d'ignorer l'existence en Espagne d'un régime démocratique respectueux des libertés publiques et des droits de l'homme¹⁷⁹³ ».

Au début de l'été 1982, la coopération franco-espagnole semble ainsi au point mort, grevée par le refus liminaire d'extrader.

2) La France, l'Italie et la « première » doctrine Mitterrand

De prime abord, le contentieux extraditionnel qui vient parasiter les relations franco-italiennes¹⁷⁹⁴ en 1981 et 1982 ressemble beaucoup à celui qui, dans les mêmes années, obère les relations franco-espagnoles : même dénonciation apparente d'un « sanctuaire » offert aux terroristes, ceux des Brigades rouges et de Prima Linea, même incompréhension devant les choix du nouveau pouvoir quant à sa politique extraditionnelle. Toutefois, ce contentieux n'est ni le révélateur, ni le catalyseur d'une mauvaise coopération policière. L'Italie demeure encore, dans une tendance croissante depuis la fin des années 1970, le premier partenaire de la France dans la répression des menées terroristes de l'extrême gauche, grâce aux liens noués entre la DCRG et son homologue italienne. Durant toutes les années 1980, cette relation ne cesse de se renforcer. En réalité, le contentieux naît de la prise de position du pouvoir socialiste sur la question du terrorisme basque, mais aussi de la politique d'ouverture menée envers les anciens terroristes de l'extrême gauche italienne ayant émigré en France. Ces données contribuent à brouiller une relation antiterroriste pourtant efficace, tant au niveau politique, que policier, mais surtout judiciaire, entamée depuis l'extradition de Francesco Piperno et Lanfranco Pace en 1979.

Comme le note Jean Musitelli, la décision française de non-extradition des délinquants politiques constitue un véritable « appel d'air » qui provoque un mouvement d'émigration à l'été 1981¹⁷⁹⁵, alors que la « colonie italienne » à Paris ne représentait à l'aube de l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand qu'une centaine de personnes¹⁷⁹⁶. Mais ce n'est qu'à partir du début de l'année 1982 que la situation prend un tour problématique pour les relations franco-italiennes, à l'occasion de plusieurs affaires qui mettent en difficulté le gouvernement français vis-à-vis du partenaire transalpin.

¹⁷⁹³ MAE DE Espagne 5128, Télégramme de Madrid, 15 mai 1982 / « Nouvelle note de protestation remise par le ministre des Affaires étrangères ».

¹⁷⁹⁴ Pour une synthèse des principaux enjeux de cette relation bilatérale durant la présidence mitterrandienne voir Lorenzo Mechi, « Les relations bilatérales franco-italiennes durant la présidence Mitterrand », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2011, n° 1, pp. 13-16.

¹⁷⁹⁵ Jean Musitelli, « L'impact des années de plomb sur les relations diplomatiques franco-italiennes », in Marc Lazar et Marie-Anne Matard-Bonucci (dir.), *L'Italie des années de plomb. Le terrorisme entre histoire et mémoire*, Paris, Autrement, 2010, p. 360.

¹⁷⁹⁶ Gilles Ménage, *op.cit.*, p. 137.

a. La première « doctrine Mitterrand »

Pour comprendre la nature du contentieux autour de la non-extradition des Italiens demandés par la justice transalpine à partir de 1982, il faut revenir à l'analyse, et en définitive au traitement, que fait le nouveau pouvoir de l'émigration italienne, principalement à Paris, celle des anciens membres des groupes terroristes, Brigades rouges et Prima Linea. Cette politique constitue la première incarnation de ce qui fut ultérieurement appelée « doctrine Mitterrand », à partir de 1985, au moment où les autorités françaises amorcent un changement d'attitude vis-à-vis de ces « réfugiés » italiens. La politique décidée par l'exécutif au début du septennat privilégie une approche spécifique vis-à-vis de la composition de l'émigration italienne en France, que Gilles Ménage décrit comme une politique faite de « prudence et d'hésitations la plupart du temps légitimes, mais parfois discutables¹⁷⁹⁷ », et divergente de l'appréciation des services de police et de renseignement, divergence en partie à l'origine du contentieux.

Il existe deux interprétations générales de cette fameuse « doctrine ». La première, restrictive, la fait émerger en 1985, au moment où le président de la République affirme que seront finalement extradés tous les ressortissants italiens dont il aura été prouvé – et cette charge revient à la justice italienne – qu'ils auraient participé à des crimes de sang. La seconde, extensive, fait de la « doctrine Mitterrand » une donnée fondatrice de la politique française menée depuis l'arrivée au pouvoir en mai 1981 et qui se trouverait augmentée d'une nouvelle dimension par les décisions du début de l'année 1985. Cette seconde interprétation, notamment illustrée par Louis Joinet dans ses *Mémoires d'État*, mais aussi reprise par le journaliste Karl Laske dans son ouvrage sur les réfugiés italiens en France et l'affaire Battisti, *La mémoire du plomb*¹⁷⁹⁸, nous paraît la plus à même de comprendre les tenants du contentieux extraditionnel franco-italien, et, partant, de la politique de coopération menée avec le Palais Chigi dans la lutte contre le terrorisme d'extrême gauche durant les années 1980.

Louis Joinet définit ainsi la « doctrine Mitterrand » comme « un ensemble de pratiques [...] mises en œuvre à partir de juin 1981 pour instaurer, à l'égard de ces Italiens, une contraignante règle du jeu, mais qui leur autorisait un *modus vivendi* en France, suspendant leur extradition¹⁷⁹⁹ ». Elle paraît trouver ses origines dans les relations ambivalentes qu'entretient la gauche française, et plus spécifiquement le parti socialiste, avec le terrorisme d'extrême gauche transalpin, comme l'ont montré Marco Gervasoni et Claude Sophie

¹⁷⁹⁷ *Ibid.*, p. 134.

¹⁷⁹⁸ Karl Laske, *La Mémoire du plomb*, Paris, Stock, 2012, 457 p.

¹⁷⁹⁹ Louis Joinet, *op.cit.*, p. 194.

Mazéas¹⁸⁰⁰. Suite à condamnation d'une Italie jugée, au début des années 70 encore « peu démocratique, dotée d'une « magistrature corrompue », s'amorce une prise de conscience relativement à la place qu'occupe le terrorisme au sein de l'extrême gauche italienne après l'assassinat d'Aldo Moro. François Mitterrand¹⁸⁰¹, tout comme Robert Badinter¹⁸⁰², avaient pu à cette occasion exprimer leur solidarité pleine et entière avec l'Italie, condamnant sans appel l'action des brigadistes. Cependant, comme le rappellent Gervasoni et Mazéas, à l'arrivée au pouvoir en 1981, « de nombreux socialistes français continuaient à être convaincus que la République italienne n'était qu'une « demi-démocratie¹⁸⁰³ » et que tout laissait supposer une forme d'« indulgence » envers les réfugiés italiens au moment de l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand et des socialistes en mai 1981.

La politique mitterrandienne concerne ceux que le pouvoir décrit comme des « renonçants ». Ils se différencient non seulement des « repentis » statut juridique octroyé par la loi italienne à ceux qui choisiraient de collaborer avec la justice, mais aussi des « dissociés », c'est-à-dire ceux ayant fait le choix de cesser le combat terroriste sans pour autant devenir des « repentis ». Pour Louis Joinet, ces « renonçants » étaient les « militants qui sortaient de la clandestinité, en renonçant, « pour l'avenir », à tout recours à la violence, sans qu'on exige d'eux le reniement de leur passé et encore moins une quelconque dénonciation¹⁸⁰⁴ ». Tout comme la politique d'amnistie décidée au début du septennat de François Mitterrand et qui avait permis la libération des deux leaders d'Action directe, cette première formulation de la doctrine Mitterrand reflète la philosophie de ce que Robert Badinter a pu nommer un « pari sur la sagesse des hommes¹⁸⁰⁵ », cette sortie de la clandestinité étant illustrée par le « seul fait », pour ces Italiens, « de demander une régularisation¹⁸⁰⁶ ». Ce « pari » repose sur une double appréciation. D'une part, sur l'idée que les extraditions de masse – 142 sont demandées à la justice française – n'entraîneraient qu'un retour à la clandestinité et partant au terrorisme¹⁸⁰⁷, mais aussi sur une appréciation de la nature des dossiers d'extradition transmis par la justice italienne. La chancellerie aurait ainsi averti Louis Joinet – en charge du dossier auprès du Premier ministre – que « Rome ne jouait pas le jeu », et que les dossiers présentaient des « carences fréquentes¹⁸⁰⁸ ». Le caractère massif de ces demandes s'explique par un mouvement répressif sans précédent en Italie, qui marque le démantèlement des dernières branches actives des Brigades rouges.

¹⁸⁰⁰ Marco Gervasoni et Claude-Sophie Mazéas, « La gauche italienne, les socialistes français et les origines de la « doctrine Mitterrand » », in Marc Lazar et Marie-Anne Matard-Bonucci (dir.), *op.cit.*, pp. 323-337.

¹⁸⁰¹ *Ibid.*, p. 325.

¹⁸⁰² Robert Badinter, *op.cit.*, p. 77.

¹⁸⁰³ Marco Gervasoni et Claude-Sophie Mazéas, *art.cit.*, p. 326.

¹⁸⁰⁴ Louis Joinet, *op.cit.*, p. 190.

¹⁸⁰⁵ Robert Badinter, *op.cit.*, p. 76.

¹⁸⁰⁶ Louis Joinet, *op.cit.*, p. 191.

¹⁸⁰⁷ *Idem.*

¹⁸⁰⁸ *Ibid.*, p. 195.

En pratique, cette première incarnation de la doctrine Mitterrand se traduit par une politique de « régularisation conditionnelle », supervisée par Louis Joinet, et qui consistait en la transmission par des associations d'avocats de demandes de régularisation formulées par les clandestins italiens qui étaient accordées ou non après les vérifications d'usage menées par les Renseignements généraux et la police judiciaire. Une commission interministérielle *ad hoc* se réunit tous les six mois à Matignon, présidée par Joinet et composée de membres des cabinets de l'Intérieur et de la Justice, occasionnellement de la Défense et des Affaires étrangères, mais aussi de membres des Renseignements généraux, pour faire le point sur les dossiers, sous la consigne expresse de Louis Joinet de n'entreprendre aucun contact direct avec les Italiens, mais de passer uniquement par leurs représentants légaux¹⁸⁰⁹. Ce sont ainsi près de 200 dossiers qui auraient été examinés, conduisant à autant de régularisations. Pour Joinet, cette doctrine est bien une « entreprise de pacification intelligente, répondant à une situation spécifique¹⁸¹⁰ ».

b. Le contentieux franco-italien au croisement politique et policier de l'interprétation du terrorisme italien

La réalisation de cette première version de la « doctrine Mitterrand », qui s'accompagne du refus des extraditions demandées par l'Italie, n'est en réalité qu'une réponse partielle aux données de l'émigration politique italienne en France. Une note des Renseignements généraux sur les « extrémistes italiens en France » datée du 18 février 1982 explique ainsi que « les investigations récemment effectuées sur les milieux extrémistes italiens à Paris ont permis de dresser un état, certes non exhaustif, mais toute de même assez complet des ressortissants italiens soupçonnés de se livrer actuellement à une activité clandestine en rapport avec le terrorisme transalpin. Il est apparu qu'une certaine effervescence s'était manifestée à plusieurs reprises dans ces milieux au moment des arrestations récemment réalisées en Italie¹⁸¹¹ ». Par ailleurs, une note du 30 mars 1982 du même service pour le directeur général de la police nationale indique que « depuis le démantèlement de Prima Linea, puis des Brigades rouges par les services de police italienne, le nombre de réfugiés politiques italiens s'est accru sensiblement et compte actuellement une centaine d'extrémistes de gauche (80 %) et de droite (20 %), pour la plupart à Paris ». La note précise ensuite que cette présence italienne est bien un facteur de risque de subversion pour

¹⁸⁰⁹ Pour une vision générale de la procédure pratiquée, voir les mémoires de Louis Joinet mais aussi la note dressée par le conseiller juridique du premier ministre le 31 janvier 1985 (« Note sur des ressortissants italiens asilés en France », reproduite en annexe dans l'ouvrage de Karl Laske, *op.cit.*, p. 465 *sqq.*).

¹⁸¹⁰ Louis Joinet, *op.cit.*, p. 203.

¹⁸¹¹ MAE CADN Rome 103, Note de la direction centrale des Renseignements généraux, 18 février 1982 / « Extrémistes italiens en France ».

l'ordre public, car elle peut « constituer des “colonnes” extérieures » mais aussi parce que « ces Italiens réfugiés en France entretiennent des contacts avec les organisations terroristes françaises et sont susceptibles de leur servir de modèle en leur inculquant leur idéologie et leur méthode d'action¹⁸¹² ».

Si le pouvoir fait le pari d'une sortie de la clandestinité des « renonçants », il n'en demeure pas moins, pour la police française, qu'une minorité d'entre eux poursuivrait la lutte terroriste et entretiendrait des liens de l'autre côté des Alpes. Un télégramme de l'ambassadeur de France à Rome, Gilles Martinet, relate ainsi qu'il s'agit d'un « problème qui préoccupe beaucoup le gouvernement italien », et qui s'accompagne d'une critique de la « passivité » dont ferait preuve la police française à l'encontre des terroristes¹⁸¹³. Le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères italien aurait ainsi expliqué à l'ambassadeur français que « vos policiers disent aux nôtres qu'ils localisent parfaitement des terroristes, mais qu'ils ont l'ordre de ne rien entreprendre¹⁸¹⁴ ». Face à ces accusations, Martinet défend la politique gouvernementale du droit d'asile, affirmant qu'elle n'impliquait nullement la création d'un « sanctuaire » français. Mais contrairement à la situation des militants de l'ETA en France, et à l'utilisation du Pays basque comme base d'appui logistique et de refuge, qui est largement connue du gouvernement, il semblerait que pour le cas des Italiens réfugiés en France, cette donnée soit sous-évaluée, c'est du moins le jugement rétrospectif qu'en fait Gilles Ménage dans ses mémoires¹⁸¹⁵.

La note des Renseignements généraux du 18 février 1982 est en effet datée du lendemain de la présentation par les autorités italiennes d'une série de huit demandes d'arrestations provisoires aux fins d'extradition, pour des actes allant de la « fabrication et détention d'engins incendiaires », à la « participation à une bande armée », demandes auxquelles la chancellerie décide de ne pas donner suite¹⁸¹⁶. Ce sont en tout treize demandes qui sont transmises aux autorités françaises jusqu'au mois de juin 1982¹⁸¹⁷. Au début de l'année 1982, trois demandes d'extradition sont refusées malgré des avis favorables des chambres d'accusation saisies¹⁸¹⁸. Ces demandes d'arrestation font elles-mêmes suite à

¹⁸¹² AN 19960183 article 2, Note de la direction centrale des Renseignements généraux pour le directeur général de la police nationale, 30 mars 1982 / « Réfugiés politiques italien à Paris ».

¹⁸¹³ MAE CADN Rome 103, Télégramme de Rome (à communiquer au ministère de la Justice et à l'Élysée), 28 mai 1982 / « Présence de terroristes italiens en France ».

¹⁸¹⁴ *Ibid.*

¹⁸¹⁵ Gilles Ménage, *op.cit.*, pp. 134-135.

¹⁸¹⁶ MAE DE Italie 5314, Note verbale de l'ambassade d'Italie à Paris pour le ministre des Affaires étrangères, 17 février 1982.

¹⁸¹⁷ MAE DE Italie 5314, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 20 juin 1982 / « La France et le terrorisme italien ».

¹⁸¹⁸ AN 20000214 article 10, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces (bureau de l'entraide répressive internationale) pour M. Dujardin, conseiller technique du garde des Sceaux, 23 février 1982 / « État des affaires d'extradition pour lesquelles l'extradition été refusée malgré un avis favorable de la chambre d'accusation ».

l'arrestation près d'Udine, dans le nord-est de l'Italie, de Giovanni Mulinaris¹⁸¹⁹, directeur de l'école de langue Hypérion, soupçonnée à la fin des années 1970 d'être la couverture des Brigades rouges à Paris. Ces événements du début de l'année 1982 contribuent ainsi, pour les autorités italiennes, à donner l'image de l'existence d'un foyer terroriste en France et de l'inaction des autorités.

L'affaire est enfin relancée à la fin de l'été 1982 avec l'arrestation à Paris d'Oreste Scalzone, considéré en Italie, nous indique Gilles Martinet « comme l'une des figures de proue du mouvement révolutionnaire italien des quinze dernières années¹⁸²⁰ » et dont l'extradition est immédiatement demandée. La manœuvre des autorités italiennes pour tenter d'obtenir cette extradition illustre parfaitement l'ambiguïté de la position française vis-à-vis des choix de la coopération antiterroriste. En effet, à l'occasion de l'arrestation de Scalzone, le ministre de l'Intérieur italien Rognoni loue « la collaboration entre pays européens en matière de lutte contre le terrorisme devenue très intense, tant au niveau politique que technique », mais mentionne aussi le fait que, pour ce qui a spécifiquement trait aux relations avec la France, « la présence des nombreux réfugiés recherchés par la police italienne ouvre de riches perspectives de travail en commun¹⁸²¹ ». Pour Gilles Martinet, il s'agit d'une « manière habile de nous forcer la main, ou à tout le moins de rejeter, aux yeux de l'opinion italienne, toute la responsabilité sur Paris dans le cas où cette affaire n'aurait pas l'issue désirée à Rome, c'est-à-dire l'extradition de Scalzone et la réalisation d'autres coups de filet¹⁸²² ». En ce sens, la mise en avant par les autorités italiennes de la bonne coopération policière ne peut que souligner l'inversion de la politique d'entraide judiciaire qui va à rebours de la dynamique instaurée à la fin des années 1970, inversion qui apparaît, comme nous l'avons vu, justifiée pour les magistrats français par les manquements de la partie italienne dans la formulation et la formalisation de ses demandes. Une source officieuse du ministère de l'Intérieur italien, rapportée par l'ambassadeur de France aurait ainsi exprimé la question en ces termes paroxystiques : « Si l'affaire était entre les mains de la police, il n'y aurait aucun problème. Mais la question est entre les mains de la magistrature française et les magistrats français sont, si l'on peut dire, assez autonomes¹⁸²³ ».

Cependant, comme pour ce qui est des demandes présentées depuis le début de l'année 1982, les autorités françaises refusent l'extradition de Scalzone. La chambre

¹⁸¹⁹ MAE DE Italie 5314, Note blanche, 8 février 1982 / « Autour de l'arrestation en Italie d'un individu installé en France ».

¹⁸²⁰ MAE DE Italie 5314, Télégramme de Rome, 1^{er} septembre 1982 / « Réactions à l'arrestation d'Oreste Scalzone ».

¹⁸²¹ *Ibid.*

¹⁸²² *Ibid.*

¹⁸²³ MAE DE Italie 5314, Lettre de l'ambassadeur de France à Rome pour le ministre des Affaires étrangères, 7 septembre 1982 / « Terrorisme et relations franco-italiennes ».

d'accusation avait pourtant formulé un avis favorable à son extradition, se basant sur quatre des dix-huit incriminations présentées par la justice italienne, pour des actes commis en 1973 et 1977, contrairement d'ailleurs au parquet général qui avait argué du caractère politique des infractions commises¹⁸²⁴.

Le reproche apparent fait à l'indépendance de la magistrature française nous semble toutefois illustrer la réelle dichotomie, en l'espèce, entre les deux appréhensions alors à l'œuvre en ces années 1981-1982 du terrorisme italien, celle du pouvoir politique, optant pour une politique d'ouverture et ayant entraîné l'arrêt de la coopération judiciaire extraditionnelle, et celle du pouvoir policier, c'est-à-dire celle de « l'institutionnalisation » de la coopération. En ce sens, le refus d'extradition des criminels politiques provoque bien l'éclatement de la politique française en matière de coopération antiterroriste entre des intérêts divergents, contribuant à la création d'une série de problèmes à résoudre.

B) Les règlements des contentieux extraditionnels et le rétablissement de la coopération antiterroriste

Dès l'été 1981 des esquisses de solutions aux contentieux sont à l'étude dans les cabinets ministériels, principalement celui du ministre de la Justice Robert Badinter. Il faut cependant attendre l'été 1982 et une vague terroriste particulièrement meurtrière en France pour que les orientations gouvernementales soient définitivement fixées.

Au plan européen, il s'agit de relancer la coopération pénale à Neuf en lui donnant un nouvel élan, par la proposition de la création d'une cour pénale européenne spécifiquement chargée de juger du terrorisme. Au plan interne cette orientation est traduite par la formulation, l'explicitation et la communication des critères précis sur lesquels devra se fonder l'attitude du gouvernement français vis-à-vis des extraditions pour crimes politiques. Cependant, l'échec de la politique de relance de la coopération européenne de Badinter, mais aussi l'inaction qui suit la décision d'explicitation des critères extraditionnels font que les contentieux avec l'Espagne et l'Italie se trouvent relancés. Ils ne trouvent en réalité de solution que dans un règlement séparé qui tient compte des spécificités de chaque situation. Il faudra ainsi attendre septembre 1984 et les premières extraditions de militants basques vers l'Espagne et la définition en février 1985 de la seconde partie de la « doctrine Mitterrand » pour que soit résolu le contentieux extraditionnel et que la coopération antiterroriste menée avec l'Espagne et l'Italie puisse être normalisée et prendre un nouvel essor.

¹⁸²⁴ AN 20000214 article 10, Note du cabinet du Premier ministre, non datée / « Éléments d'appréciation concernant la demande d'extradition d'Oreste Scalzone ».

1) Les tentatives d'un règlement global

Le refus des extraditions de délinquants politiques signifié au mois de juin 1981 n'est en réalité que le début d'une tentative de définition plus large de la politique extraditionnelle de la France qui s'oriente à partir de l'été 1981 selon deux grandes directions. La première, à l'usage interne du gouvernement français, vise à l'élaboration de critères stricts d'extradition en cas d'avis favorables rendus par les chambres d'accusation. La seconde vise à une relance de la coopération pénale européenne selon deux aspects : d'une part grâce à la rédaction d'un nouveau projet de convention de coopération pénale pour la criminalité de droit commun, d'autre part, par la présentation d'un projet de création d'une cour pénale européenne compétente pour juger des infractions de terrorisme. Si le principe de l'élaboration des critères d'extradition que doit désormais utiliser le gouvernement français est entériné lors d'une réunion interministérielle le 24 septembre 1981, après une préparation par le cabinet du ministre de la Justice en concertation avec la direction des affaires criminelles et des grâces, il faut cependant attendre le communiqué du Conseil des ministres du 10 novembre 1982, après l'échec manifeste de la tentative de relance de la coopération européenne en matière pénale pour que ces orientations soient définitivement adoptées et, pour la première fois, rendues publiques. Entre temps, la France avait pu subir de plein fouet les critiques de ses deux partenaires les plus concernés par cet aspect de la coopération antiterroriste, l'Espagne et l'Italie, mais aussi une vague d'attentats qui vient forcer la main du gouvernement et de la présidence, précipitant une présidentialisation de la lutte contre le terrorisme et une accélération de l'étude des projets mis en chantier à l'été 81.

a. Les tentatives d'explicitation de la politique extraditionnelle

L'insuffisance de la justification du refus de l'extradition par la défense du droit d'asile

Il apparaît clairement au gouvernement français que la justification du refus des extraditions par le seul respect du droit d'asile, quand bien même elle serait conforme aux positions défendues par la gauche en cette matière, n'est pas suffisante et ne constitue pas une politique viable, d'autant qu'elle met la France en porte à faux avec ses différents partenaires dans la cadre de la lutte antiterroriste. Les nouvelles orientations de la politique extraditionnelle de la France sont donc élaborées et formulées dès l'été 1981. Il faut d'une part établir des critères concrets pour l'extradition dans les affaires de terrorisme, et rompre l'isolement français, tant au niveau bilatéral que multilatéral. La France n'est en effet partie à

aucune des conventions de coopération répressive contre le terrorisme, tant la convention de Strasbourg que l'accord de Dublin.

La première partie de l'équation posée au gouvernement français trouve une résolution dans l'approfondissement et l'explicitation, à usage interne, des critères relatifs à l'extradition pour les affaires de terrorisme présentant un caractère politique. Cette tâche occupe le ministère de la Justice – cabinet et direction des affaires criminelles et des grâces – durant tout l'été 1981 et le résultat des réflexions est présenté en commission interministérielle sous la présidence du Premier ministre le 24 septembre 1981. Une note de synthèse datée du 29 septembre qui prend en compte les correctifs et explicitations apportées par la direction des affaires criminelles et des grâces à la fin du mois d'août retrace les motifs de la démarche ainsi que les critères qui doivent fixer l'attitude du gouvernement :

Il est indispensable que le gouvernement français définisse les principes qui commandent sa politique en matière d'extradition à l'égard des actes de terrorisme ou de violence grave. La simple référence au principe constitutionnel selon lequel la France accorde un droit d'asile à tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté est insuffisante au regard de la diversité et de la complexité des situations qui peuvent se présenter¹⁸²⁵.

Dans cet exposé de motifs, l'on saisit tout l'embaras d'un gouvernement qui à partir d'un cas particulier, celui des militants basques de l'ETA, a dû engager toute sa politique extraditionnelle. Mais comme le précisait une note d'évaluation de la première ébauche du projet, « il ne s'agit pas de redéfinir la politique de l'extradition dans tous les domaines¹⁸²⁶ ». La politique extraditionnelle qui est alors en germe dans le cabinet du ministre de la Justice ne vise pas tant à définir les cas où l'extradition pourrait être autorisée que les cas où cette dernière pourrait être refusée. Pour ce faire, six critères sont mis en avant. Quatre doivent « permettre de définir la notion d'infraction politique qui interdit de procéder à une extradition ». Les deux autres « doivent permettre d'apprécier, en l'absence d'infraction politique, si l'extradition peut être accordée¹⁸²⁷ ».

De nouveaux critères d'extradition ?

Les quatre critères permettant de définir le caractère politique d'une infraction incarnent autant une continuité dans la politique extraditionnelle de la France qu'une

¹⁸²⁵ AN 20000214 article 10, Note du 29 septembre 1981 sur la politique du gouvernement en matière d'extradition. Toutes les références à suivre aux critères extraditionnels proviennent, sauf mention contraire, de cette note générale.

¹⁸²⁶ AN 20000214 article 10, Note de la direction AN des affaires criminelles et des grâces, 29 août 1981 / « Observations sur la note relative à la politique du gouvernement en matière d'extradition ».

¹⁸²⁷ AN 20000214 article 10, Note du 29 septembre 1981 sur la politique du gouvernement en matière d'extradition.

adaptation aux nouvelles données de la lutte contre le terrorisme et reflètent, *in fine*, une position spécifique que devrait avoir le nouveau gouvernement socialiste sur le sujet.

Le premier critère, qui guide les trois autres, est ainsi celui de la « nature du système politique de l'État requérant ». L'infraction n'est ainsi plus considérée objectivement, mais bien selon un ensemble de paramètres qui doivent permettre d'évaluer ou non son caractère politique. Comme le rappelle la note d'évaluation de la direction des affaires criminelles et des grâces, il s'agit d'un critère « qui a toujours été présent dans l'appréciation des demandes d'extradition », notamment pour ce qui concernait l'évaluation du but politique de la demande, d'une part selon l'article 5-2 de la loi française sur l'extradition du 10 mars 1927, et dans la convention européenne d'extradition de 1957 (à laquelle la France n'est pas partie). La plus récente formulation de ce principe est à retrouver dans les propos du commissaire du gouvernement Labetoulle lorsque l'affaire Gabor Winter, dont l'extradition avait été autorisée par la France vers la République fédérale d'Allemagne, avait fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, qui avait alors validé l'avis favorable de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris. Le commissaire du gouvernement avait à cette occasion défendu que

Bien que nous ne l'ayons vu expressément indiqué nulle part, il nous paraît évident qu'il faut tenir compte aussi de la nature du régime politique combattu. Cette exigence découle d'abord de la logique. Comment en effet apprécier dans l'abstrait le rapport entre l'objectif poursuivi et les armes employées sans rechercher notamment si d'autres armes, moins critiquables, permettraient ou non le même combat¹⁸²⁸ ?

Mais ce critère est aussi celui qui avait été principalement retenu par les chambres d'accusation ayant à statuer sur les cas d'extradition de terroristes basques depuis 1977, pour des infractions qui avaient été commises alors que le régime franquiste était encore en place. Dans l'esprit du gouvernement, qui tient sur ce point compte des précisions apportées par la direction des affaires criminelles et des grâces, l'évaluation de la nature du système politique de l'État requérant doit tenir compte non seulement du caractère démocratique ou non de cet État mais aussi procéder à une évaluation de son système judiciaire, notamment de la loi applicable au futur extradé, qui doit garantir ses libertés fondamentales, de la nature des juridictions, d'exception ou non, qui auront à le juger et enfin de la nature des peines encourues.

Les trois autres critères dégagés par le ministère de la Justice sont explicitement liés au premier. Le second critère concerne « le but légitime poursuivi par l'auteur de l'infraction », qui ne peut être évalué qu'en rapport avec le système politique qu'il entendait combattre et par là même pourrait justifier une entreprise terroriste et instaure en réalité une

¹⁸²⁸ *Ibid.*

différenciation d'appréciation sur le phénomène lui-même. Entrepris en contexte démocratique, l'acte devient inacceptable, mais par effet de bascule, il se retrouve justifié dans le cas inverse. Par conséquent, tout refus d'extradition manifesté par le gouvernement est bien une appréciation formée sur l'État requérant lui-même et est bien l'élément qui pose alors le plus de difficultés dans les rapports de la France avec ses partenaires espagnol et italien. Ainsi, la définition explicite de ce critère, celui du but légitime de l'auteur devrait permettre de sortir de l'impasse extraditionnelle engagée avec le refus d'extrader tous les auteurs d'actes de terrorisme se prévalant d'un but politique, si cet acte a été commis dans un État démocratique. En l'espèce, le poids de méfiance et des héritages présents au sein du gouvernement quant aux systèmes politiques espagnol et italien affecte bien l'évaluation de la possibilité d'extradition selon les deux premiers critères. Il est lui-même étroitement lié au troisième critère.

En effet, il s'agit de la règle de « proportionnalité entre la fin et les moyens », qui constitue une actualisation, en vertu des deux premiers critères, de celui de « gravité » dégagé par les chambres d'accusation ayant pu rendre un avis favorable aux extraditions de terroristes. Dans l'optique qui serait celle du gouvernement « ce critère doit permettre d'accorder l'extradition dans le cas où dans certains pays démocratiques auraient été commis des actes de violence ou de terrorisme injustifiables au regard de la fin poursuivie¹⁸²⁹ ». En ce sens, la future politique gouvernementale reprendrait le cours de la politique engagée à la fin des années 1970, notamment pour ce qui était de l'attitude vis-à-vis du terrorisme basque, lorsque les parquets avaient reçu pour consignes de mettre en avant le critère de gravité des actes commis afin de faire « disparaître » le caractère politique des actes pour lesquels l'extradition était demandée.

Le dernier critère enfin dégagé, s'explique de lui-même : il s'agit de « l'existence de la peine capitale dans l'État requérant ».

Les trois premiers critères représentent non seulement un état optimal de la prise de décision gouvernementale dans de telles affaires, c'est d'ailleurs le but avoué de la démarche, mais sont aussi un moyen de sortir de l'impasse extraditionnelle dans laquelle la France s'était engagée. En effet, la définition de ces critères apparaît comme une mise en cause profonde de la politique alors suivie depuis juin 1981, qui avait fait de l'existence, sans évaluation poussée, d'un caractère politique de l'infraction pour laquelle l'extradition était requise, le seul critère de jugement devant permettre ou non l'extradition. Il s'agit certes d'une appréciation traditionnelle, mais qui, dans le contexte national, bilatéral et international qui est celui de la lutte contre le terrorisme, apparaît pour le moins problématique. L'explicitation de nouveaux critères d'appréciation devrait permettre d'affirmer non

¹⁸²⁹ *Ibid.*

seulement une nouvelle attitude de la République française soucieuse de la préservation des droits et libertés fondamentales, et du droit d'asile, tout en se montrant disposée à la coopération antiterroriste.

Les deux derniers critères dégagés par le ministère de la Justice, comme il est précisé dans la note finale du 29 septembre, n'ont pas directement trait au caractère politique ou non de l'infraction, mais aux caractères de la demande, c'est-à-dire aux risques « d'aggravation de la condition de la personne extradée ». Le premier de ces critères a trait au but politique de la demande, inclus dans l'évaluation de la nature du système politique de l'État requérant et déjà garanti au niveau du droit français et dans les conventions internationales. Le second a trait aux « risques encourus par la personne extradée », et qui constitue une garantie supplémentaire au droit d'asile, dans la mesure où il permet de refuser l'extradition à raison des motifs pour lesquels l'asile a été accordé par les autorités françaises. Ainsi, « l'extradition doit pouvoir être refusée s'il résulte de circonstances et de droit que la situation de la personne réclamée peut être objectivement aggravée par des raisons tirées de sa race, de sa religion, de ses opinions politiques [...] ou pour des raisons tirées du caractère rétrograde de la législation pénale de l'État requérant ».

L'abandon provisoire de l'explicitation

Malgré l'effort de conceptualisation de la politique d'extradition que devrait suivre le gouvernement français, et un premier entérinement lors d'une réunion interministérielle à Matignon le 24 septembre 1981¹⁸³⁰, il ne semble pas que le gouvernement décide d'aller plus loin. En effet, il faut attendre le mois d'août 1982 pour qu'à l'occasion d'une nouvelle réunion interministérielle la question refasse surface. Le but de cette réunion est en effet « de déterminer la politique de la France en matière d'extradition ». Elle est très certainement convoquée en raison du constat de l'échec de la relance de la coopération policière franco-espagnole. À cette occasion Robert Badinter réaffirme non seulement la primauté du droit d'asile, mais en tenant compte de l'évolution des relations extraditionnelles bilatérales avec l'Italie et l'Espagne : « la France est une terre d'asile et doit le rester ce qui ne signifie pas qu'elle doit être un repaire et un sanctuaire pour les terroristes de toute obédience » et propose les six critères précédemment dégagés à l'été 1981 comme politique à suivre par le gouvernement. Lors de la réunion « il est souligné que [le problème basque était] une question

¹⁸³⁰ AN 20000214 article 10, Compte rendu de la réunion interministérielle du 24 septembre 1981 présidée par MM. Garcia et Joinet, conseillers techniques au cabinet du Premier ministre.

particulièrement délicate¹⁸³¹. Il faut cependant attendre la fin de l'année, et le communiqué du Conseil des ministres du 10 novembre 1982 pour que la politique dessinée à l'été 1981 devienne, au prix d'une transformation d'importance, la politique du gouvernement. En l'état, toutefois, l'adoption de tels critères ne ferait pas que préciser et expliciter la politique du gouvernement, elle permettrait, au prix semble-t-il d'un renoncement aux principes qui avaient prévalu dans la décision de la non-extradition des Basques à l'été 1981, un rétablissement des relations extraditionnelles avec les principaux partenaires de la France dans la lutte contre le terrorisme.

b. La relance de la coopération pénale dans le cadre de la Communauté européenne

Les nouveaux impératifs de la coopération pénale européenne antiterroriste

Entre temps, c'est à la dimension européenne de la coopération que s'attellent les services du ministère de la Justice. En effet, la note précédemment évoquée du 29 septembre 1981 lie explicitement la définition de critères précis vis-à-vis de l'extradition à une analyse de l'état actuel de la coopération européenne en matière pénale. Il faut donc relancer cette dernière en lui instillant un nouveau souffle. Ce sera le projet de création d'une cour pénale européenne pour la répression du terrorisme.

Il semblerait que l'idée émane du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre. Dans une lettre au ministre de la Justice le 16 juin 1981, alors que doit encore être annoncé publiquement le refus du gouvernement de signer le décret d'extradition de Tomas Linaza, Gaston Defferre exprime son inquiétude quant aux conséquences de la décision sur les relations avec les principaux partenaires dans la lutte contre le terrorisme, la République fédérale, l'Italie et l'Espagne, et s'interroge sur le fait de savoir si « une solution ne devrait pas être recherchée avec nos partenaires de l'Europe occidentale ». Cette solution consisterait en la création d'une « juridiction européenne pour connaître de ces actions – c'est-à-dire les actions terroristes — [qui] répondrait au double souci de ne pas laisser impunis les crimes indiscutables, mais d'offrir aux inculpés toutes les conditions d'un jugement objectif et d'une défense efficace¹⁸³² ».

Les propositions du ministre de l'Intérieur sont tout d'abord étudiées lors d'une réunion interministérielle tenue place Beauvau le 13 août 1981 et consacrée à l'étude du

¹⁸³¹ AN 20000214 article 10, Note du conseiller juridique auprès du ministre de l'Intérieur, 4 août 1982 / « Réunion du 3 août 1982 à Matignon sur les extraditions ».

¹⁸³² AN 20000214 article 10, Lettre du ministre de l'Intérieur pour le garde des Sceaux, 16 juin 1981 / « Séparatistes basques espagnols actuellement détenus en France ».

problème basque. Y est réaffirmé tout d'abord le refus de la France de ratifier la convention de Strasbourg et l'accord de Dublin. Des réserves sont également formulées par les ministères de la Justice et des Relations extérieures quant à l'opportunité de la création d'une juridiction internationale dont est soulignée la « difficulté d'élaboration et d'application¹⁸³³ ». Sur cette dernière question, la direction des affaires criminelles et des grâces précise que s'il s'agit d'une proposition « particulièrement ambitieuse », elle représente une véritable délégation de souveraineté à une instance internationale dans un domaine particulièrement sensible pour les États dans le domaine du droit pénal de l'ordre public, rappelant l'échec de la convention de la SDN de 1937 qui visait à instituer une telle Cour¹⁸³⁴.

Il est alors décidé que cette Cour serait instituée en parallèle de la rédaction d'une nouvelle de convention de coopération pénale¹⁸³⁵ qui permettrait de déterminer les conditions de sa saisine. À cet effet, Paris sollicite Bonn dès la fin de l'année afin d'en évaluer non seulement la faisabilité, mais aussi ses chances d'emporter l'adhésion des autres États membres de la Communauté. Le sujet est évoqué lors d'une réunion entre les deux ministres de la Justice, Robert Badinter et Jürgen Schmude le 7 décembre 1981 durant laquelle le ministre français rappelle « l'inadéquation des conventions internationales qui traitent exclusivement du terrorisme et la nécessité d'une convention globale de coopération pénale « qui permette la répression internationale du crime organisé », et qui ouvrirait la « possibilité de lutter contre certaines formes de terrorisme particulièrement violentes », réaffirmant la nécessité d'une coopération pénale entre les pays membres du Marché Commun tout rejetant l'appellation « d'espace judiciaire européen » « utilisé avec une connotation politique particulière que nous répudions¹⁸³⁶ ». Le ministre allemand ayant manifesté son approbation de la perspective globale adoptée par Badinter, une étude plus approfondie est encouragée lors du sommet franco-allemand de février 1982. À cette occasion, pourtant, une sérieuse divergence apparaît. En effet, si le ministre allemand « a salué le souhait de la France de faire des propositions pour lutter contre la criminalité organisée – qui recouvre pour nous le terrorisme — [...] » il a pu ajouter que cette lutte serait « plus efficace si l'on visait exclusivement le terrorisme¹⁸³⁷ ». En ce sens, la position allemande marque une forte continuité avec celle adoptée lors de la négociation de la convention de Strasbourg et de

¹⁸³³ AN 2000214 article 10, Relevé des décisions prises au cours de la réunion du mardi 13 août 1981 à 15h, sous la présidence de M. Claude Bussière, préfet directeur adjoint du cabinet du ministre, sur les problèmes basques.

¹⁸³⁴ AN 20000214 article 10, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces, 29 août 1981 / « Observations sur la note relative à la politique du gouvernement en matière d'extradition ».

¹⁸³⁵ Le dossier à destination de Robert Badinter est préparé à la fin de l'année par son conseiller technique Jean-Marc Sauvé (Cf. AN 20000214 article 8, Note de Jean-Marc Sauvé pour le garde des Sceaux, 3 décembre 1981).

¹⁸³⁶ AN 20000214 article 9, Note du 12 décembre 1981 / « Compte rendu de l'entretien du 7 décembre 1981 entre M. Schmude et M. Badinter ».

¹⁸³⁷ AN 20000214 article 9, Note de Jean-Marc Sauvé, 3 mars 1982 / « Conclusions du sommet franco-allemand dans le domaine de la Justice (24 et 25 février 1982) ».

l'accord de Dublin, c'est-à-dire manifestant la nécessité d'un règlement spécifique du terrorisme.

Malgré cette opposition, une réunion interministérielle est tenue le 12 janvier 1982 sur les nouvelles orientations de la politique pénale européenne à laquelle assistent notamment Louis Joinet, Gilbert Guillaume et Christine Chanet de la direction des affaires juridiques du ministère des Relations extérieures, un membre de la direction du contentieux et de la réglementation du ministère de l'Intérieur ainsi que des représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice. Lors de cette réunion, le principe d'une nouvelle convention et de la création d'une cour pénale européenne compétente pour les affaires de terrorisme est entériné, le Quai d'Orsay manifestant tout de même des « doutes sur les chances de succès d'une telle proposition [et] sur la nécessité de bien évaluer auparavant les risques politiques et diplomatiques de cette opération », mettant en avant la nécessité de poursuite des contacts franco-allemands¹⁸³⁸.

De nouveaux principes pour la coopération pénale européenne ?

Cinq grands principes sont énoncés pour justifier de l'idée de relance de la coopération pénale. Leur esprit est de rompre avec le passé immédiat, celui de l'échec de « l'espace judiciaire européen » de Valéry Giscard d'Estaing. Est affirmée la nécessité de moderniser les instruments d'extradition qui pour la plupart datent de la seconde moitié du XIX^e siècle, mais aussi de favoriser la coopération entre les dix États de la Communauté européenne qui est « une communauté juridique plus étroite et complète que celle des 21 [États membres du Conseil de l'Europe] ». Par ailleurs, la coopération pénale doit viser l'ensemble de la criminalité « sans isoler spécifiquement les actes de terrorisme », et s'inscrire dans la dynamique de respect des libertés et des droits de l'homme, notamment par la « protection du droit d'asile dans ses conséquences sur l'extradition ». Enfin, elle doit supprimer l'obligation de poursuites « en substituant à l'obligation de poursuivre devant ses propres tribunaux la règle du renvoi devant une cour pénale européenne en cas de refus d'extradition¹⁸³⁹ ». Trois ordres de justification sont établis pour faire émerger le projet, aux termes d'une note d'étape du mois de juin 1982 :

La France doit marquer sa volonté de lutter contre la criminalité de droit commun afin de rompre son isolement et de compenser, aux yeux de ses partenaires, une attitude jugée trop négative en matière d'extradition des terroristes.

¹⁸³⁸ AN 20000214 article 8, Compte rendu de la réunion interministérielle tenue au cabinet du garde des Sceaux le 12 janvier 1982 sur les nouvelles perspectives de la coopération européenne en matière pénale.

¹⁸³⁹ AN 20000214 article 10, Note sur les propositions françaises sur la coopération européenne en matière d'extradition et de poursuites pénales, non datée.

Une initiative française nous permettrait de choisir un terrain de négociation qui nous convienne et éviterait que nous ne soyons attirés dans les débats dont les termes seraient inacceptables pour nous ou que nous ne devions renégocier des conventions bilatérales d'extradition avec certains de nos partenaires d'Europe de l'Ouest, ce qui serait une entreprise difficile et aléatoire.

Outre le fait qu'elle apporterait une contribution positive à la coopération pénale européenne et qu'elle rendrait à la France un rôle moteur dans ce domaine, une initiative française aurait beaucoup de chance d'être comprise par notre opinion publique et notamment le courant libéral qui s'exprime dans notre pays et qu'un ralliement de la France à des projets d'origine étrangère qui sont toujours suspectés de remettre en cause le droit d'asile¹⁸⁴⁰.

Malgré la volonté de faire table rase des ambitions giscardiennes, la plus forte ligne de continuité est constituée par l'objet même de cette future convention. Celle-ci doit avoir pour objet la répression de la criminalité de droit commun dont le terrorisme doit faire partie intégrante. L'instrument de coopération pénale ainsi décidé ne peut ni ne doit s'occuper spécifiquement du terrorisme, pour des raisons à la fois juridiques et politiques. En premier lieu, parce que « les actes terroristes n'ont objectivement aucune spécificité et aucune consistance propre qui puisse les distinguer des crimes ou des délits de droit commun commis par des bandes organisées [...] un instrument spécifiquement dirigé contre le terrorisme opérerait donc une distinction artificielle dans la délinquance et la criminalité. Il ne rendrait pas compte de la complexité du réel où les motivations politiques côtoient des déterminations crapuleuses, dans le cadre d'agissements complexes¹⁸⁴¹ ». Ensuite parce que « la négociation d'instruments spécifiques dirigés contre les terroristes constitue une erreur politique majeure », car, « la désignation de ceux-ci comme des adversaires privilégiés des États les érige en interlocuteurs et en interpellateurs des pouvoirs d'État qu'ils contestent ». Par conséquent, « mettre en œuvre des instruments internationaux spécifiques de lutte contre le terrorisme, c'est donc d'une certaine façon entrer dans le jeu des terroristes [et] admettre implicitement la nature politique de l'entreprise terroriste en lutte contre un pouvoir légal dont le terroriste conteste la légitimité¹⁸⁴² ».

L'affirmation de ce principe se veut en opposition à la politique suivie par la présidence précédente, mais ne semble pas tenir compte de l'évolution finale du projet français qui avait finalement échoué à convaincre les Néerlandais en 1980. En effet, comme nous l'avons vu, le projet français de convention de coopération pénale en matière de violences graves était devenu, à la faveur des groupes de travail des hauts fonctionnaires, un projet de convention de coopération pénale générale, auquel devait être assorti, en cas de

¹⁸⁴⁰ AN 20000214 article 9, Note du 22 juin 1982 / « Propositions de la France en matière de coopération pénale internationale ».

¹⁸⁴¹ AN 20000214 article 8, Réponse du ministre de la Justice à une question orale de M. le député Jean Mercier sur la coopération européenne en matière pénale, la lutte contre la violence organisée et le terrorisme.

¹⁸⁴² *Ibid.*

succès de l'entreprise, une convention de coopération en matière civile, ces deux volets devant contribuer à l'émergence de l'« espace judiciaire européen » voulu par Valéry Giscard d'Estaing. Dans les deux versions du projet, le terrorisme, s'il n'était pas nommément désigné, constituait bien l'un des objets de la répression prévue par ces textes qui allaient outre la distinction entre criminalité de droit commun et criminalité politique, transformant le terrorisme en une criminalité de droit commun, dont les manifestations criminelles seraient donc passibles d'extradition. Dans le nouveau projet de Badinter, la logique est identique. Mais en réalité, si la dernière version du projet giscardien laissait de côté la lutte contre le terrorisme pour devenir une pierre apportée à l'édifice de la construction européenne, le projet de Badinter, contrairement aux intentions affichées, met bien le terrorisme au centre de ses préoccupations, et lui réserve un traitement spécifique. La conception du terrorisme et de sa répression internationale voulue par Robert Badinter se fait cependant à rebours des tendances internationales qui se renforcent à cette même date. L'on avait pu voir que le ministre de la Justice allemand ne partageait pas cette perspective, mais au même moment deux recommandations, du conseil des ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 26 janvier 1982 relatives « à la défense de la démocratie contre le terrorisme en Europe » appellent les États non encore parties à la convention de Strasbourg, c'est-à-dire une convention qui a pour objet spécifique le terrorisme, à la ratifier. La France n'appuie pas ces initiatives et Robert Badinter l'avait d'ailleurs fermement signalé au secrétaire général du Conseil de l'Europe au début du mois de janvier, réaffirmant « son opposition à toute disposition spécifiquement dirigée contre le terrorisme¹⁸⁴³ ».

Mais l'objet de la relance de la coopération pénale, même sous les auspices de la volonté de lutte contre la criminalité de droit commun, est bien la répression du terrorisme. Elle s'incarne dans la nouveauté radicale, par rapport non seulement aux projets giscardiens, mais aussi aux conventions internationales dont l'objet est la répression du terrorisme : celle de la suppression de l'obligation de juger en cas de refus d'extradition – refus qui serait fondé sur les critères fixés à l'été 1981 pour la définition de la politique gouvernementale — et la création consécutive d'une cour pénale européenne pour permettre de tels jugements.

Si la volonté affirmée au moment de l'élaboration du projet – entre la fin de l'année 1981 et le printemps 1982 – est celle d'une volonté de sortir de l'isolement international et par là même de tenter d'assainir les relations extraditionnelles avec certains des partenaires européens, cette logique se voit profondément bouleversée et une nouvelle impulsion insufflée du fait des événements qui secouent la France durant la première moitié de l'année 1982. Une série d'attentats, les assassinats revendiqués par les Fractions Armées

¹⁸⁴³ AN 20000214 article 11, Note de Jean-Marc Sauvé, 12 janvier 1982 / Compte rendu de la visite de M. Karazek, secrétaire général du Conseil de l'Europe au garde des Sceaux le 8 janvier 1982.

Révolutionnaires Libanaises (FARL) de l'attaché militaire américain Charles Ray (18 janvier) et du diplomate israélien Yaacov Barsimantov (3 avril), l'attentat à la bombe rue Marbeuf, le 22 avril, au siège du journal *al Watan al Arabi* qui provoque un mort et soixante blessés, et est attribué aux services syriens, celui visant le train « le Capitole », reliant Paris et Toulouse, revendiqué par Carlos, qui fait 5 morts, ne sont que quelques une des manifestations meurtrières qui secouent la France dans le premier semestre 1982 et qui ressortent pour l'essentiel, des logiques du terrorisme « international » autant que du « terrorisme d'État ».

Mais c'est bien l'attentat de la rue des Rosiers du 9 août 1982 qui par sa violence indiscriminée et l'horreur qu'il suscite donne un nouveau souffle à la politique de lutte antiterroriste française. Lors d'une interview à TF1, François Mitterrand, huit jours après l'attentat ayant visé le restaurant « Jo Goldenberg » revient non seulement sur les raisons pour lesquelles la France est désormais visée par le terrorisme international, c'est-à-dire son attitude au Moyen-Orient, mais aussi sur les moyens qui seront mis en œuvre à tous les niveaux de l'État pour y faire face¹⁸⁴⁴, et notamment, la création d'une cour pénale européenne pour juger du terrorisme.

Alors même que Robert Badinter ne voulait pas que son projet fût associé spécifiquement à la répression du terrorisme, il se retrouve en première ligne des mesures préconisées spécifiquement pour elle par le président de la République. Une accélération des consultations interministérielles, au niveau technique¹⁸⁴⁵, administratif¹⁸⁴⁶ et enfin politique¹⁸⁴⁷ dès la fin du mois d'août 1982 permet de fixer les grands principes déjà énoncés depuis la fin de l'année 1981, et les détails quant à la possibilité de saisine de la nouvelle Cour européenne, sa composition et sa compétence. Le processus conduit à la présentation officielle par Robert Badinter à ses collègues de la Communauté européenne lors de la réunion des ministres de la Justice à Athènes le 25 octobre, du double projet français de nouvelle convention de coopération pénale et de création d'une cour pénale européenne. Ces projets, comme le relate Robert Badinter dans ses mémoires, sont mort-nés :

¹⁸⁴⁴ Notamment la création d'un secrétariat d'État à la sécurité publique placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, l'accélération du processus de création d'un « fichier central du terrorisme », mais aussi la création d'une « cellule » à l'Élysée, dirigée par le commandant de gendarmerie Christian Prouteau, alors chargé de la sécurité du président de la République, et devant coordonner l'action des différents services. Pour plus de détails, cf. *infra* chapitre 12.

¹⁸⁴⁵ Deux réunions au cabinet du garde des Sceaux les 25 août et 8 septembre 1982.

¹⁸⁴⁶ Réunion du 16 septembre au cabinet du ministre délégué chargé des Affaires européennes.

¹⁸⁴⁷ Réunion des ministres de la Justice, des Affaires européennes et des Relations extérieures le 22 septembre 1982.

Présomption ou ingénuité, j'étais convaincu que mes collègues de la Communauté européenne souscriraient volontiers à mes vues. Je décidais de soumettre mon projet à une réunion des ministres de la Justice à Luxembourg. Ma proposition rencontra un accueil glacial de la plupart d'entre eux, notamment de Sir Leon Brittan, alors ministre de l'Intérieur du cabinet de Mme Thatcher avec lequel j'entretenais pourtant d'excellents rapports personnels. Il lacéra mon projet. Il ne voulait pas d'une juridiction pénale internationale se substituant éventuellement à la justice anglaise pour juger les terroristes de l'IRA. Mon échec fut complet¹⁸⁴⁸.

Le projet ne devait plus être réellement discuté, et c'en était fini des espoirs de relancer la coopération pénale entre les dix États membres de la Communauté européenne.

c. Explicitation et publicisation de la politique extraditionnelle de la France : la « doctrine Badinter »

Les « nouveaux » critères d'extradition sont quant à eux exposés une première fois par Robert Badinter en Conseil des ministres le 25 août 1982, au cours duquel François Mitterrand supprime apparemment la référence au critère de proportionnalité, qui aurait cependant pu permettre un déblocage de la question des extraditions¹⁸⁴⁹. Cependant, le mouvement vers une redéfinition de la politique française est lancé. Gaston Defferre dans un entretien au *Monde* le 4 septembre indique qu'il faudrait « préciser l'exercice du droit d'asile ». Le Premier ministre Pierre Mauroy, à la mi-septembre 1982 semble reprendre à son compte cette explicitation des critères d'extradition en tant qu'ils remettent en cause la politique décidée en juin 1981. Ainsi, à l'occasion des journées parlementaires du parti socialiste le 17 septembre il peut déclarer que :

La lutte résolue engagée contre le terrorisme ne remet pas en cause la vocation de la France d'être une terre ouverte, une terre d'asile.

En matière d'extradition par exemple, nous serons toujours prudents et vigilants. Mais il doit être clair qu'un simple mobile politique ne peut tenir lieu de protection aux auteurs d'actes d'une gravité injustifiable dans une démocratie¹⁸⁵⁰.

Mais c'est bien l'échec de la relance de la coopération européenne qui conduit le gouvernement à décider de leur publicisation à la fin de l'année, dans le communiqué du Conseil des ministres du 10 novembre 1982. On retrouve dans ce communiqué les critères déjà dégagés à l'été 1981 pour dessiner la politique du gouvernement français en matière

¹⁸⁴⁸ Robert Badinter, *op.cit.*, p. 94.

¹⁸⁴⁹ Paul Cassia, *Robert Badinter. Un juriste en politique*, Paris, Fayard, 2009, p. 346.

¹⁸⁵⁰ Cité dans Pierre Mauroy, *À Gauche*, Paris, Albin Michel, 1985, p. 255. Il fait d'ailleurs la même déclaration au *Spiegel* quelques semaines plus tard.

d'extradition. L'on remarque que le principe de proportionnalité a moins disparu qu'il n'a été repensé :

Le Conseil des ministres a entendu une communication du garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les modalités d'application de la législation française en matière d'extradition.

Le droit d'asile appartient à la tradition républicaine et démocratique de notre pays. Il contribue largement au rayonnement de la France dans le monde.

Il repose sur des principes et des textes qu'il ne saurait être question de remettre en cause :

- 1) Le préambule de la Constitution de 1946, confirmé par la Constitution de 1958 ;
- 2) Les conventions internationales auxquelles la France est partie, notamment celle de Genève de 1951 sur les réfugiés ;
- 3) La loi de 1927 qui fixe les règles de l'extradition et laisse à l'autorité judiciaire le soin d'exercer sa mission de « gardienne de la liberté individuelle » que lui confère l'article 66 de la Constitution.

En raison de ces considérations, le gouvernement continuera à refuser l'extradition des personnes bénéficiant de l'asile politique en France dès lors qu'elle sera réclamée pour les faits à raison desquels cet asile a été accordé.

Dans cet esprit, les demandes d'extradition seront appréciées au regard de quatre critères dont chacun peut fonder un refus d'extrader : la nature du système politique et judiciaire de l'État demandeur ; le caractère politique de l'infraction poursuivie ; le mobile politique de la demande d'extradition ; le risque d'aggravation en cas d'extradition, de la situation de la personne concernée, en raison, notamment, de son action ou de ses opinions politiques, de sa race, de sa religion.

Toutefois, et sous le bénéfice des observations précédentes, la nature politique de l'infraction ne sera pas retenue, et l'extradition sera en principe accordé, sous réserve de l'avis de la chambre d'accusation, lorsqu'auront été commis dans un État respectueux des libertés et droits fondamentaux, des actes criminels (prises d'otages, meurtres, violences ayant entraîné des blessures graves ou la mort, etc.) de nature telle que la fin politique alléguée ne saurait justifier la mise en œuvre de moyens inacceptables.

Le gouvernement a décidé de mettre en œuvre ces principes pour les demandes qui lui seront désormais soumises.

Ces règles applicables à partir de ce jour ne seront pas rétroactives.

Trois raisons tendent à expliquer que pour la première fois un gouvernement français rende public un élément relevant de sa souveraineté la plus haute. La première est la nouvelle donne instaurée par l'interview de François Mitterrand le 17 août et qui fait de la lutte antiterroriste une priorité du gouvernement français. La seconde, est la portée nouvelle, après ce changement de paradigme, des critiques émises par les États avec lesquels la France est en conflit sur la question des extraditions et notamment l'Espagne. Le ministre de l'Intérieur Roson ne se prive d'ailleurs pas de critiquer avec virulence les propos du président de la République et les mesures annoncées qui selon lui ne font rien pour régler la question basque¹⁸⁵¹, alors que le PSOE qui a de grandes chances d'emporter les élections à venir,

¹⁸⁵¹ MAE DE Espagne 5128, Télégramme de Madrid, 21 août 1982 / « Lutte contre le terrorisme / Scepticisme du ministre de l'Intérieur au sujet de la politique française ».

montre une attitude plutôt favorable, en retrait des critiques émises au début de l'année 82¹⁸⁵². La troisième raison vise à faire subsister l'espoir d'une poursuite des efforts entrepris au niveau européen. Jean-Marc Sauvé conseille en effet à Robert Badinter de procéder à un « règlement des affaires d'extradition en cours et à une clarification de nos principes et de notre pratique en matière d'extradition¹⁸⁵³ » afin de conserver une chance de faire revivre le projet français. Si ce dernier espoir se trouve rapidement déçu, il n'en demeure pas moins que la déclaration du conseil des ministres du 10 novembre 1982 marque l'achèvement d'une logique entamée au mois de juin 1981 avec le refus d'extradition de Tomas Linaza. Gilles Ménage résume bien les enjeux d'une telle communication de la doctrine gouvernementale de l'extradition :

Dans les conditions définies en novembre 1982 accorder une extradition pour des crimes et délits accomplis pour des mobiles politiques y compris par des militants réclamés par des pays démocratiques, exigeait un grand courage politique, surtout de la part d'un gouvernement de gauche confronté aux exigences particulières qu'il s'était imposées et à la sensibilité de ses plus fidèles partisans¹⁸⁵⁴.

En effet, la nouvelle doctrine offre bien la possibilité au gouvernement d'extrader des criminels politiques, intégrant dans la décision gouvernementale les évolutions juridiques de la fin des années 70 qui avaient permis l'extradition de brigadistes italiens et de membres de la RAF allemande et devrait permettre, par là même, de mettre fin au traitement différentiel du terrorisme mis en place avec le refus liminaire d'extradition des Basques en juin 1981. Ce que propose la doctrine du 10 novembre 1982 c'est bien, sous des conditions cependant strictement définies, une uniformisation de la considération des actes de terrorisme, quelle que soit leur origine, et la possibilité d'une harmonisation de l'entraide extraditionnelle. Il faut dès lors en mesurer les conséquences pratiques dans les relations avec les États avec lesquels le contentieux extraditionnel n'avait cessé de gonfler depuis le printemps 1981.

2) Vers une normalisation au cas par cas des relations extraditionnelles

Dans l'immédiat, la déclaration du Conseil des ministres ne règle aucun des contentieux extraditionnels que la France entretient avec l'Italie et l'Espagne. Elle n'est

¹⁸⁵² MAE DE Espagne 5128, Télégramme de Madrid, 23 août 1982 / « Affaires basques : intentions du PSOE vis-à-vis de la France ».

¹⁸⁵³ AN 20000214 article 8, Note de Jean-Marc Sauvé pour le garde des Sceaux, 5 novembre 1982 / « Proposition du ministre des Relations extérieures à la suite de la réunion des ministres de la Justice du 25 octobre à Luxembourg ».

¹⁸⁵⁴ Gilles Ménage, *op.cit.*, p. 126.

qu'explicitation d'une politique définitivement tournée vers l'avenir. Il faut en réalité attendre, pour l'Espagne, septembre 1984, et pour l'Italie, le début de l'année 1985 pour que la question des extraditions soit définitivement réglée. Ce règlement sera enfin entériné lors de la première cohabitation, lorsque le gouvernement de Jacques Chirac, alors que la France du début de l'année 1986 est en proie à de meurtriers attentats place la lutte contre le terrorisme au cœur des premiers temps de son action et prend la décision de ratifier la convention de Strasbourg de 1977 et l'accord de Dublin de 1979.

a. Vers l'extradition des Basques

Les données nouvelles de la coopération franco-espagnole

La première extradition de trois Basques espagnols en septembre 1984 constitue pour Gilles Ménage une « rupture profonde ». Avec cette prise de décision¹⁸⁵⁵, les socialistes apparaissent en effet renier leurs principes et revenir sur la politique établie en juin 1981. Les premières extraditions des Basques permettent en réalité la reprise de la marche vers la coopération telle qu'elle avait été entamée avant l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand.

Mais c'est bien l'arrivée au pouvoir du PSOE à la fin de l'année 1982, au moment de la formulation de la « doctrine Badinter » en matière d'extradition, qui provoque une réévaluation de la politique française à l'égard du problème basque et provoque, *in fine*, un règlement de la question de l'extradition. Ainsi, une note de la sous-direction d'Europe méridionale du Quai d'Orsay rédigée au début de l'année 1983 fait le constat que « l'avènement d'un gouvernement socialiste en Espagne met la France dans une situation nouvelle¹⁸⁵⁶ ». Les réactions du pouvoir espagnol à l'interview du 17 août ainsi que le train de mesures annoncé dans le communiqué du Conseil des ministres du lendemain traduisaient un grand scepticisme. Pour le directeur de la police Dopico, les annonces n'avaient qu'une utilité : apaiser l'opinion publique française, suggérant qu'il fallait plutôt « parler de l'indispensable coopération internationale ou d'annoncer la signature par la France de la convention européenne pour la répression du terrorisme », concluant sur sa crainte que la France « ne continue à être un sanctuaire pour les terroristes qui agissent dans les pays voisins, qu'ils soient Espagnols, Allemands ou Italiens¹⁸⁵⁷ ».

¹⁸⁵⁵ Dont la minutie est retracée par Gilles Ménage, *op.cit.*, p. 467 *sqq.*

¹⁸⁵⁶ MAE DE Espagne 5128, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 5 janvier 1983 / « Le problème basque ».

¹⁸⁵⁷ MAE CADN Bonn 48, Télégramme de Madrid, 20 août 1982 / « Réaction officielle aux mesures antiterroristes prises en France ».

L'arrivée au pouvoir du PSOE n'a pas mis fin ni aux revendications de l'ETA, celles de l'« alternative KAS » qui vise à l'amnistie pour les Basques, le retrait des forces de police considérées comme des forces d'occupation étrangère, le rattachement de la Navarre à la province autonome basque et enfin à l'autodétermination complète du Pays basque espagnol, ni au terrorisme, l'organisation séparatiste ayant refusé la trêve de six mois proposée par le nouveau ministre de l'Intérieur Jose Barrionuevo.

Pour les autorités espagnoles, l'attitude française devrait suivre trois directions : une collaboration policière active, la neutralisation des militants de l'ETA réfugiés en France et enfin l'extradition des *etarras* convaincus de crimes¹⁸⁵⁸. En somme, la France doit accomplir une série de « gestes », dont le plus spectaculaire serait l'extradition qui permettrait de « démoraliser » l'ETA des deux côtés de la frontière¹⁸⁵⁹. Cependant, malgré le constat d'une situation nouvelle, émis par la note de la sous-direction d'Europe méridionale, l'attitude préconisée s'inscrit avant tout dans la continuité directe des actions jusqu'alors entreprises. Il faudrait ainsi « rappeler que le problème basque est avant tout un problème espagnol », que la coopération policière « existe », mais qu'elle peut être « développée, du moment où l'Espagne aura renoncé aux méthodes inacceptables que sont les tortures ou le contre-terrorisme ». D'autre part, il faut rappeler aux Espagnols que les poursuites sur les infractions au séjour sont très peu sanctionnées – une manière de se protéger des récriminations quant à l'efficacité de la justice française –, ce qui limite les possibilités d'action. Enfin, les extraditions ne peuvent répondre qu'à l'établissement de crimes précis et seront évaluées en fonction des critères définis le 10 novembre 1982¹⁸⁶⁰. Les dix-huit mois qui suivent cette analyse montrent qu'en réalité les autorités françaises, loin de s'en tenir à cette attitude, vont progressivement satisfaire les exigences espagnoles et marquer une position renouvelée face au problème basque, qui semble avant tout impulsée au plus haut niveau des deux États¹⁸⁶¹. Déjà, au mois de mars 1983, Felipe Gonzalez, le nouveau chef du gouvernement espagnol, pouvait se féliciter de la nouvelle perspective adoptée par les autorités françaises, lors d'une conférence de presse à l'occasion des cent jours de son gouvernement, tout en affirmant résolument une manière de traiter avec elles différente de celle de ses prédécesseurs conservateurs :

¹⁸⁵⁸ MAE DE Espagne 5128, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 5 janvier 1983 / « Le problème basque ».

¹⁸⁵⁹ MAE DE Espagne 5128, Télégramme de Madrid, 21 février 1983 / « Terrorisme basque : qu'attend-on (encore et toujours) de la France ? »

¹⁸⁶⁰ MAE DE Espagne 5128, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 5 janvier 1983 / « Le problème basque ».

¹⁸⁶¹ François Morizur, « Entre incompréhension et intérêt national. Une histoire des relations franco-espagnoles en matière de sécurité depuis 1945 », *Cahiers de civilisation espagnole*, 2010, n°6.

La coopération avec la France va en augmentant et doit continuer à le faire, car elle est essentielle pour en finir avec le phénomène du terrorisme. Je traiterai toujours ce sujet avec prudence et avec la vigueur nécessaire pour obtenir chaque fois un meilleur degré de coopération. Cette coopération va augmenter parce qu'il existe une volonté de coopération de la part du gouvernement français. Elle atteint déjà des niveaux importants [...] ¹⁸⁶².

Le changement d'attitude français prend vraisemblablement place à l'été 1983 sous la pression des événements, du fait de la crainte d'une contagion du terrorisme au Pays basque français, notamment par le développement de l'action de l'organisation basque française Iparretarrak ¹⁸⁶³, qui s'affranchit de son organisation parente espagnole et assassine un gendarme français. Cet assassinat est l'occasion pour Gilles Ménage d'affirmer qu'« en dépit de l'évolution politique interne du régime espagnol, la position de la France à l'égard du terrorisme basque espagnol n'a pas été véritablement précisée » et de préconiser « une démarche plus ferme », faite de poursuites judiciaires, de l'expulsion des dirigeants de l'ETA militaire séjournant en France et de la dissolution d'Iparretarrak ¹⁸⁶⁴.

Par ailleurs, cette nouvelle orientation de la coopération policière paraît aussi, selon Gilles Ménage, naître d'une frustration des autorités françaises quant aux poursuites judiciaires qu'elles pourraient engager contre les membres de l'ETA en France. Pierre Verbrugghe, le nouveau directeur général de la police nationale se serait ainsi plaint auprès du directeur adjoint de cabinet « de l'incapacité (ou du manque de volonté) des policiers et des magistrats espagnols à faire parvenir en temps voulu à leurs collègues français les éléments de preuve permettant d'arrêter les membres importants de l'appareil de commandement de l'ETA lorsqu'ils avaient été repérés par nos services ¹⁸⁶⁵ ».

Le règlement du contentieux extraditionnel ne peut faire l'économie du rétablissement d'une relation policière de confiance, base sur laquelle des gestes plus ambitieux, telle une extradition, pourraient être envisagés. En premier lieu, il s'agit effectivement, dans la suite des propositions de Gilles Ménage, de renforcer les effectifs et en moyens matériels de la police de l'air et des frontières, mais aussi de créer des unités mobiles permettant une plus grande efficacité du contrôle des passages à la frontière. D'autre part, les effectifs et les moyens des commissariats de sécurité publique de Bayonne, Hendaye, Ciboure, Saint-Jean-de-Luz, Biarritz, Anglet et le Boucau sont eux aussi renforcés. De plus, le groupe de recherche des Renseignements généraux créé en 1981 semble voir ses prérogatives diversifiées, dans la mesure où il serait à même, en liaison avec le SRPJ de Bordeaux de

¹⁸⁶² MAE DE Espagne 5128, Télégramme de Madrid, 15 mars 1983 / « Coopération de la France dans la lutte antiterroriste. Déclaration de Felipe Gonzalez ».

¹⁸⁶³ Emmanuel Boulaert et Jean-François Morruzi, *Iparretarrak. Séparatisme et terrorisme en Pays basque français*, Paris, Plon, 1988, 238 p.

¹⁸⁶⁴ Jacques Attali, *op.cit.*, entrée du 8 août 1983.

¹⁸⁶⁵ Gilles Ménage, *op.cit.*, p. 393.

mener des opérations de police judiciaire à l'aide des informations collectées. Enfin, le poste de coordinateur de la police nationale est transféré à Pau. Ses missions sont dans l'ensemble inchangées depuis la réorientation de l'année 1981. Elles consistent en une centralisation des renseignements collectés par les diverses forces de police locales sur les organisations basques ainsi qu'une coordination de l'action de ces mêmes forces de police. Elles se voient cependant réorientées vers un aspect plus répressif qui comprendrait la centralisation des informations de manière à déclencher des procédures judiciaires (perquisitions, flagrants délits), mais aussi vers une « sensibilisation des services locaux de police sur la nécessité de surveiller étroitement et constamment les militants d'ETA et d'Iparretarrak ». Le but avoué de la mission de coordination est « de créer dans les Pyrénées-Atlantiques un climat d'insécurité permanent pour les militants d'Iparretarrak et de ETA de manière à les dissuader d'y séjourner¹⁸⁶⁶ ».

Sur le plan de la coopération proprement dite, l'échange de renseignements demeure toujours son vecteur principal. Toutefois, il semble que la rétention d'informations mise en place au début de l'année 1982 et qui traduisait une méfiance profonde de la police française à l'égard de sa partenaire espagnole ne soit plus la norme. Ainsi, une note de synthèse dressée à l'attention de Maurice Grimaud dans le courant de l'année 1983, indique que « depuis l'accession du PSOE au pouvoir en Espagne, les relations entre les services de police des deux pays se sont améliorées de façon très sensible ». La DCRG transmettrait ainsi par télex de manière « systématique » les informations obtenues sur le terrorisme basque tant au ministère espagnol de l'Intérieur qu'à la direction de la police nationale, rejoignant en cela le modèle des relations entretenues par le service français avec ses homologues européens. Enfin, cette coopération renouvelée se traduit par la multiplication des contacts directs entre les hauts fonctionnaires de police des deux pays qui ont contribué à créer « un climat de compréhension réciproque qui facilite grandement les échanges d'informations et permet d'aplanir rapidement les difficultés résultant d'une législation différente¹⁸⁶⁷ ».

Quant aux mesures « coercitives » préconisées par Gilles Ménage et approuvées par François Mitterrand, elles ressortent de la grammaire habituelle en la matière : interdictions de séjour dans les départements du sud-ouest, assignations à résidence, réduction de la validité dans le temps des titres de séjour provisoires. Une nouvelle mesure est toutefois pensée et mise en œuvre dans la seconde moitié de l'année 1983 pour être annoncée conjointement par les gouvernements français et espagnol : l'expulsion de Basques à destination de pays africains. Si la mesure est présentée par Gilles Ménage comme une nouveauté, il s'agit en réalité de la reprise d'une idée développée sous Valéry Giscard d'Estaing à la fin des

¹⁸⁶⁶ AN 19860185 article 8, Note de synthèse sur l'ensemble du problème basque, non datée.

¹⁸⁶⁷ *Ibid.*

années 1970 : les destinations favorisées avaient alors été le Venezuela et l’Australie¹⁸⁶⁸. Dans les deux cas, le gouvernement espagnol devait appuyer les approches françaises auprès des gouvernements étrangers sollicités. Mais faute de trouver un pays d’accueil, la solution envisagée sous la présidence précédente avait été abandonnée. La poursuite d’une politique d’expulsion active vise à mettre fin à l’existence du « sanctuaire » français en s’affirmant comme le pendant administratif du harcèlement policier entrepris à l’été 1983. Selon le directeur adjoint de cabinet de l’Élysée, c’est bien la décision conjointe d’expulser qui permet de préparer le terrain à de futures extraditions en donnant des gages – sérieux — de bonne volonté aux Espagnols¹⁸⁶⁹.

Si l’impulsion politique est renouvelée à l’été 1983 et affirmée lors d’une visite officielle du souverain espagnol Juan Carlos au début du mois de novembre 1983¹⁸⁷⁰ et une série de mesures policières prises en suivant, elle n’équivaut cependant pas à un renouvellement complet de la coopération avec la police espagnole. En effet, à l’occasion d’un entretien avec le sous-préfet de Bayonne, Maurice Grimaud relaie à son ministre Gaston Defferre une image différente des ambitions affichées. D’après le sous-préfet, les consignes données à la police française seraient principalement de surveiller les mouvements séparatistes français, en l’occurrence Iparretarrak, ce qui, pour le haut fonctionnaire, met la France dans une situation difficile du fait des assurances données aux Espagnols. Par ailleurs, il semblerait que l’autorité judiciaire agisse à « contre-courant » de la politique gouvernementale. Enfin, la question du statut administratif des Basques pose un problème récurrent. En effet ils apparaissent profiter de certaines failles administratives en demandant systématiquement le statut de réfugié politique auprès de l’OFPRA, statut qui leur est généralement refusé, mais pour lequel ils déposent un recours, suspensif, les transformant en « réfugiés de fait ». D’autre part, l’OFPRA aurait attribué huit cartes de réfugiés à des membres de l’ETA-militaire depuis mai 1982, notamment à l’un de ses dirigeants résidant en France, Domingo Iturbe Abasolo dit « Txomin¹⁸⁷¹ ».

¹⁸⁶⁸ MAE DE Europe 4356, Télégramme pour Madrid, 14 février 1976 / « Conventions administratives. Assignation à résidence de réfugiés basques ».

¹⁸⁶⁹ Il précise ainsi dans le Tome 2 de *L’œil du pouvoir*, p. 415 *sqq.* : « cet accord conclu avec les Espagnols a constitué la première étape – la plus difficile à franchir – d’un resserrement du contrôle de la colonie basque réfugiée en France, consistant à s’attaquer aux éléments les plus actifs de l’ETA militaire, de l’ETA politico-militaire et des commandos autonomes. Il s’agissait de restreindre les facilités qu’offrait le « sanctuaire » basque français au moyen de quelques expulsions qui avaient valeur symbolique et constituaient un avertissement de ce qui pourrait arriver à un plus grand nombre de personnes concernées par les mesures prises pour les éloigner progressivement des départements du Sud-Ouest. En échange de ce premier geste répondant aux pressions exercées par Madrid, il était convenu que le gouvernement français disposerait du temps nécessaire pour régler la question beaucoup plus épineuse des extraditions, reportée d’un commun accord à plus tard [...] ».

¹⁸⁷⁰ Jacques Attali, *op.cit.*, entrée du 2 novembre 1983.

¹⁸⁷¹ AN 19860185 article 8, Note de Maurice Grimaud pour Gaston Defferre, 17 novembre 1983 / « Visite du sous-préfet de Bayonne M. Jezequel ».

Le lendemain de cette entrevue, Maurice Grimaud fait d'ailleurs mention de ces griefs à l'occasion d'une réunion interministérielle à Matignon, sous la présidence du directeur de cabinet de Pierre Mauroy, Michel Delebarre, en présence de représentants de l'Intérieur, de la Justice et des Affaires étrangères. Le représentant du garde des Sceaux explique l'attitude contradictoire des parquets par « l'incertitude [...] quant à la politique du gouvernement français en ces matières¹⁸⁷² ». En d'autres termes, l'impulsion politique semble avoir été principalement orientée en direction de l'action policière, sans que la dimension proprement répressive soit prise en compte, résultant dans l'absence apparente, malgré les multiples recommandations, de consignes précises adressées aux parquets du sud-ouest par le ministère de la Justice.

C'est dans ce « creux » de la coopération constaté à la fin de l'année 1983 que s'intègrent les débuts de la seconde « guerre sale¹⁸⁷³ », celle des Groupes Antiterroristes de Libération (GAL), en réponse à l'utilisation par l'ETA de la France comme sanctuaire, et visant vraisemblablement à faire pression sur le gouvernement français pour qu'il y mette fin. Leurs actions se traduisent pas une réponse « au coup par coup » aux attentats commis par l'ETA, qui sont suivis par des assassinats de militants. L'élément déclencheur semble avoir été l'enlèvement à Bilbao du capitaine de la garde civile Martin Barrios vers la France dont le corps sans vie est retrouvé dix jours plus tard. En représailles de cette action, trois mercenaires français recrutés par la police espagnole enlèvent à Hendaye Mikel Lujua Gorostola, qui figurait en bonne place parmi les cibles à atteindre en France de l'organisation séparatiste¹⁸⁷⁴ et qui inaugure une série de tentatives d'enlèvements en cette fin d'année 83. L'appui de la police espagnole à ces commandos ne fait d'ailleurs pas de doute aux autorités françaises qui saisissent sur des commandos arrêtés des photos anthropométriques provenant vraisemblablement des services espagnols eux-mêmes¹⁸⁷⁵.

À la fin de l'année 1983, malgré les ratés de l'action judiciaire et une coopération moins efficace que la France ne l'affirme, les conditions semblent être réunies pour François Mitterrand afin de franchir la dernière étape, celle de l'extradition. De plus, l'émergence des GAL semble avoir pesé dans la prise de décision, d'autant que le gouvernement français ne semble pas vouloir s'attaquer directement aux contre-terroristes, c'est du moins l'impression qui ressort de la libération de quatre policiers espagnols arrêtés en France alors qu'ils s'apprétaient à enlever un cadre de l'ETA. Mais pour Gilles Ménage, la question de la « purge

¹⁸⁷² AN 19860185 article 8, Compte rendu de la réunion chez M. Delebarre le 18 novembre 1983 au sujet des affaires basques.

¹⁸⁷³ Omar Guillermo Encarnación, « Democracy and Dirty Wars in Spain », *Human Rights Quarterly*, 2007, vol. 29, n° 4, pp. 950-972.

¹⁸⁷⁴ Emmanuel-Pierre Guittet, *op.cit.*, p. 28.

¹⁸⁷⁵ Gilles Ménage, *op.cit.*, p. 407. D'après Gilles Ménage, les services espagnols « venaient de renouer avec la funeste tradition du « droit de suite » qu'ils avaient pratiqué par vagues successives entre mai 1975 et 1981.

du contentieux entre les deux pays sur le contre-terrorisme », qui risquait « d'ouvrir une crise grave et de différer d'autant les mesures réclamées avec insistance, par le gouvernement espagnol pour conjurer les périls encourus par la démocratie après l'assassinat du capitaine Martin Barrios¹⁸⁷⁶ » ne se posa pas entre les deux pays. Il fallait avancer encore plus dans la voie de la coopération. C'est ainsi, tant selon Robert Badinter¹⁸⁷⁷ que Jacques Attali,¹⁸⁷⁸ que la décision d'extrader est prise par François Mitterrand à la fin du mois de décembre 1983 lors d'une rencontre à Paris avec Felipe Gonzalez.

Les extraditions

Cette prise de position se traduit dès le début de l'année 1984 par de nouvelles demandes d'extradition formulées par le gouvernement espagnol. Une note de Maurice Grimaud du 11 juillet 1984 mentionne ainsi que « depuis le début de 1984, les autorités judiciaires espagnoles ont adressé, via Interpol, une centaine de demandes d'arrestations en vue d'extradition de membres d'ETA-militaire [...] » et que « la Chancellerie a donné son accord pour que soit donnée suite à 29 de ces mandats internationaux, la plupart visant des meurtres ou des tentatives d'assassinat¹⁸⁷⁹ », c'est-à-dire pour des cas relevant des possibilités offertes par la nouvelle doctrine gouvernementale.

Le 7 mars 1984, une réunion a lieu dans le bureau de François Mitterrand réunissant les différentes parties au dossier : les ministres de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Justice sont convoqués pour étudier la question de l'extradition des Basques. D'après Jacques Attali, l'impulsion pour de futures extraditions vient bien du président de la République lui-même. « Il donne son accord pour que soient clairement assumées les conséquences politiques d'une extradition éventuelle », nous dit son conseiller dans ses *Verbatim*¹⁸⁸⁰, précisant que le président aurait affirmé qu'« il n'y a pas de réfugiés politiques venant d'une démocratie. Il n'y a que des criminels de droit commun ». La traduction la plus éclatante du changement de braquet gouvernemental intervient quelques semaines plus tard, au mois de juin, à l'occasion d'une rencontre entre les ministres de l'Intérieur français et espagnol, rencontre à l'issue de laquelle Gaston Defferre reprend à son compte la déclaration

¹⁸⁷⁶ *Ibid.*, p. 410

¹⁸⁷⁷ Robert Badinter, *op.cit.*, p. 199.

¹⁸⁷⁸ Jacques Attali, *op.cit.*, entrée du 15 septembre 1984.

¹⁸⁷⁹ AN 19860185 article 8, Note du directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, 11 juillet 1984 / « Mandats internationaux relatifs aux militants de l'ETA-militaire ».

¹⁸⁸⁰ Jacques Attali, *op.cit.*, entrée du mercredi 7 mars 1984.

du président Français en déclarant que « les terroristes ne sont pas des réfugiés politiques¹⁸⁸¹ ».

Un dernier événement survient, dans l'attente de la comparution des Basques devant les chambres d'accusation : l'extradition de membres de l'ETA par la Belgique, le 14 juillet. Pour l'ambassadeur de France à Madrid Pierre Guidoni, cette donnée ne peut que jeter une nouvelle lumière sur les conditions dans lesquelles la France doit renforcer sa coopération antiterroriste avec l'Espagne. L'extradition est pour lui une issue logique du renforcement de la coopération policière entamée depuis le début de l'année 1983 et « qui amènera tôt ou tard à la décision de procéder à quelques extraditions, conformément à la “doctrine Badinter”¹⁸⁸² ». Par ailleurs, une attitude plus offensive du gouvernement français à l'égard des terroristes basques réfugiés en France souffrirait d'une absence de sanction qui passerait nécessairement par une extradition. Guidoni juge nécessaire la décision d'extrader comme une « décision politique capitale » dont les répercussions seront multiples », tant envers les autorités espagnoles, qu'en relation à l'attitude jusqu'alors entretenue par l'ETA vis-à-vis des autorités françaises, mais aussi des démarches de négociation entamées par le gouvernement espagnol avec l'ETA. Si la décision est nécessaire, elle ne doit pas être précipitée. Pour Guidoni, la France doit agir selon trois paramètres d'inégale importance. D'une part, « les nécessités techniques de la lutte contre le terrorisme et l'intérêt national de l'Espagne, qui est de hâter la solution d'un problème qui est la principale menace contre la démocratie de ce pays ». D'autre part, et surtout « nos propres intérêts nationaux », l'amenant à conclure qu'

Il vaut en tout cas d'être rappelé que les autorités espagnoles sans renoncer à obtenir un jour l'extradition des membres de l'ETA résidant actuellement en France, savent qu'il nous faut aussi, dans leur propre intérêt comme dans le nôtre, agir avec prudence et discernement. Elles se sont satisfaites, jusqu'à présent, de l'ensemble des mesures déjà prises, y compris des mesures d'expulsion vers les pays tiers. [...] En tout état de cause, nous devons réfléchir sérieusement aux conséquences d'une décision de ce type, tant en ce qui concerne nos rapports avec les nationalistes basques – qu'ils soient ici ou dans le sud-ouest de la France – que nos relations avec l'Espagne¹⁸⁸³.

Au moment où Pierre Guidoni écrit ce télégramme, il n'a peut-être pas conscience que la décision a été prise et assumée au plus haut niveau de l'État depuis déjà de longs mois, mais sa réflexion jette une lumière crue sur le choix finalement opéré. À rebours des préconisations de Guidoni, le président de la République a bien fait le choix, non des seuls intérêts français, mais aussi ceux de la coopération avec l'Espagne, et donc, des intérêts

¹⁸⁸¹ MAE DE Espagne 5129, Télégramme de Madrid, 16 juin 1984 / « Attentats terroristes et contre-terroristes autour de la visite de M. Defferre ».

¹⁸⁸² AN 19860185 article 8, Télégramme de Madrid à communiquer au cabinet du Premier ministre et du président de la République et aux ministres de l'Intérieur et de la Justice, 17 juillet 1984.

¹⁸⁸³ *Ibid.*

espagnols, choix qu'il faudra à François Mitterrand assumer publiquement lorsque la décision d'extradition sera avalisée au mois de septembre provoquant la multiplication des attentats contre les biens français en Espagne dans l'année qui suivra.

La chambre d'accusation de la cour d'appel de Pau rend public le 3 août 1984 son avis sur sept demandes d'extradition dont elle avait été saisie. Trois avis sont favorables, les autres défavorables, entraînant l'expulsion, selon la procédure définie avec les Espagnols, des individus concernés. Une semaine plus tard, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris rend un avis favorable à l'extradition de quatre Basques qui avaient assassiné des gardes civils espagnols. Pour fonder son arrêt, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Pau fait référence explicite aux critères du gouvernement, mais aussi en reprenant la pratique qui avait cours à la fin des années 70 pour ce qui était des terroristes allemands et italiens, retenant le critère de gravité sur celui d'infraction politique. L'arrêt réaffirme qu'« à partir du moment où l'Espagne est considérée comme un État respectueux des droits fondamentaux, les assassinats deviennent des moyens d'expression inacceptables ». Il énonce ensuite que « les infractions ont été perpétrées dans le cadre de la lutte armée par une partie de la population basque espagnole dans le but d'obtenir son autonomie politique [mais, de par leur gravité, les infractions commises] ne peuvent être considérées comme ayant un caractère politique, et ce quel que soit le mobile qui a pu inspirer leurs auteurs ou le contexte dans lequel ils ont pu s'inscrire¹⁸⁸⁴ ».

Le 23 septembre, après validation de la décision des chambres d'accusation par la Cour de cassation, et alors que les Basques intéressés ont entamé depuis plusieurs semaines une grève de la faim, accentuant la pression politique sur le gouvernement français devant lequel plus aucun obstacle de nature juridique ne se posait, le Premier ministre Laurent Fabius¹⁸⁸⁵ signe un premier décret d'extradition, validé quelques jours plus tard par le Conseil d'État, pour trois des sept Basques objets de la décision de la cour d'appel de Pau, réglant le contentieux extraditionnel entre la France et l'Espagne, ouvrant la voie vers une coopération antiterroriste complète et qui irait en se renforçant dans les années suivantes. Pour Mathieu Trouvé, l'on était alors bien passé « de l'incompréhension à la coopération¹⁸⁸⁶ ».

¹⁸⁸⁴ Les deux passages sont cités par Gilles Ménage, *op.cit.*, p. 467.

¹⁸⁸⁵ Sans d'ailleurs le consentement de son ministre de la Justice Robert Badinter. Ce dernier expliquera dans ses mémoires (Robert Badinter, *op.cit.*, p. 200) qu'à ses yeux « l'amitié à l'égard des socialistes espagnols expliquait mais ne justifiait pas le changement d'attitude dont nous faisons montre dans ce cas précis ». Gilles Ménage relate quant à lui que le ministre de la Justice aurait tenté jusqu'au dernier moment de convaincre François Mitterrand de ne pas consentir aux extraditions, décision qui ne serait pas comprise par l'opinion publique, et encore moins par la gauche (Gilles Ménage, *op.cit.*, p. 484).

¹⁸⁸⁶ Matthieu Trouvé, *op.cit.*, p. 415.

Regain de tensions (1982-1984)

Contrairement à ce qu'il se passe avec l'Espagne, le règlement du contentieux extraditionnel avec l'Italie ne passe pas par l'extradition, mais par une explicitation de la position gouvernementale de novembre 1982 et des rapports qu'elle entretient avec le traitement des « réfugiés » italiens. La « doctrine Mitterrand » dans sa conceptualisation la plus restreinte s'affirme en effet comme geste de communication politique de la part du président de la République qui permet la fin du contentieux avec l'Italie.

Dans un premier temps, la formulation de la « doctrine Badinter » sur les extraditions est bien reçue en Italie dans la mesure où elle est interprétée comme « une marque de la solidarité de la France envers ses deux pays voisins engagés dans la lutte contre le terrorisme¹⁸⁸⁷ ». Cependant, en pratique, son application pose problème, notamment du fait de son principe de non-rétroactivité. En effet, contrairement à l'Espagne, qui, après l'été 1981 n'avait plus adressé de demandes d'extradition à la France jusqu'en 1984, ce n'était pas le cas de l'Italie. Malgré la marque de solidarité internationale affichée par le gouvernement français, c'est bien à un regain de l'incompréhension auquel on assiste entre les deux pays. Lorsque Jean-Marc Sauvé reçoit un diplomate italien à la fin du mois de novembre 1982, il ne peut qu'avancer la nécessité du caractère non rétroactif de la doctrine qui « signifiait implicitement, mais nécessairement, une inflexion de la doctrine française en la matière : à quoi servirait-il de dire qu'est non rétroactive une doctrine inchangée ? ». Il ne peut alors que constater que « les Italiens vont se montrer très déçus de la portée réduite de la doctrine du 10 novembre en raison de son application dans le temps¹⁸⁸⁸ ». De même, lors d'une visite du ministre de la Justice italien Darida au début de l'année 1983, Robert Badinter se montre également embarrassé face à son interlocuteur, dans la mesure où la définition de la doctrine gouvernementale n'apparaît en réalité aucunement régler le problème posé depuis 1981. Dans une note préparatoire à l'entretien, son conseiller technique lui avait d'ailleurs proposé de « crever l'abcès », la doctrine du 10 novembre permettant selon lui de « purger le passé », suggérant que pour « éviter que le mécontentement ne tourne à l'incident diplomatique, que la France ne perde le bénéfice de l'écho favorable qui a été réservé à la communication du 10 novembre, qu'elle ne passe pas pour un adversaire constant de toute coopération pénale

¹⁸⁸⁷ AN 20000214 article 9, Lettre de l'ambassadeur de France en Italie pour le ministre des Affaires étrangères, 17 novembre 1982 / « Nouvelle politique française en matière d'extradition : réactions de la presse italienne ».

¹⁸⁸⁸ AN 20000214 article 9, Note de Jean-Marc Sauvé pour le garde des Sceaux, 23 novembre 1982 / « Entretiens avec des diplomates italiens, britanniques et danois ».

internationale », « il devient absolument nécessaire de ne pas rejeter toutes les demandes d'extradition, ou plutôt toutes les demandes portant sur des cas nouveaux¹⁸⁸⁹ ».

Ce que propose Jean-Marc Sauvé, c'est bien d'accepter *a priori* toutes les nouvelles demandes italiennes, quels que soient les faits reprochés, afin de montrer la bonne volonté française. En effet, la nouvelle doctrine n'empêche pas le gouvernement de continuer de considérer les anciens terroristes italiens, comme des délinquants politiques. Seuls certains de leurs actes passés pourraient, selon l'appréciation du gouvernement en fonction des critères de la « doctrine Badinter », leur faire perdre l'immunité dont ils jouissaient. Toutefois la solidarité française doit se traduire en actes. Malgré tout, lors de son entretien avec son homologue, Robert Badinter ne peut que réaffirmer sa doctrine, alors que Darida indique quant à lui que les autorités italiennes « ne pouvaient renoncer aux demandes d'extradition transmises aux autorités françaises y compris celles qui avaient été transmises avant le 10 novembre 1982¹⁸⁹⁰ », point sur lequel le ministre français n'entend pas céder¹⁸⁹¹. Par conséquent, en ce début d'année 1983, l'incompréhension franco-italienne paraît complète, d'autant que Robert Badinter ne semble vouloir accéder aux tentatives de règlement proposées par les Italiens, à savoir la renégociation du traité d'extradition datant de 1870, qui avait déjà été demandée au précédent gouvernement français à la fin des années 1970. Badinter favorise encore un règlement européen, malgré l'échec de la tentative du 25 octobre 1982¹⁸⁹². Par ailleurs, les autorités françaises continuent de refuser l'extradition de terroristes italiens pour lesquels les faits allégués ne correspondent pas au critère de gravité défini dans la doctrine gouvernementale¹⁸⁹³.

Le contentieux extraditionnel prend un nouveau tournant à l'été 1984 du fait de l'augmentation considérable des demandes d'extraditions formulées par l'Italie. Déjà en 1983, elle avait pu formuler à la justice française soixante-dix-huit demandes d'extradition de « terroristes » vivant en France, dont quarante et une pour des affaires politiques, menant à des refus d'exécution pour trente-cinq d'entre elles¹⁸⁹⁴. Pour les autorités françaises, l'essentiel de ces demandes correspond à une nouvelle pratique italienne « qui consiste à

¹⁸⁸⁹ AN 20000214 article 9, Note de Jean-Marc Sauvé pour le garde des Sceaux, 10 janvier 1983 / « Visite du ministre italien de la Justice à Paris ».

¹⁸⁹⁰ MAE CADN Rome 103, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 11 février 1983 / « Terrorisme ».

¹⁸⁹¹ Une note de Jean-Marc Sauvé du 8 février précise ainsi que « le gouvernement italien paraît prendre acte, non sans une certaine amertume dont il a fait état publiquement, qu'il n'obtiendra pas l'extradition des personnes réclamées avant le 10 novembre 1982, sauf cas exceptionnels. (cf. AN 20000214 article 9, Note sur les relations judiciaires entre la France et l'Italie, 8 février 1983).

¹⁸⁹² MAE CADN Rome 103, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice pour la sous-direction des affaires de réciprocité du ministère des Relations extérieures, 29 septembre 1983 / « Négociations franco-italiennes en matière d'extradition ».

¹⁸⁹³ MAE CADN Rome 103, Note sur les relations judiciaires franco-italiennes en matière d'entraide répressive, non datée (1983).

¹⁸⁹⁴ MAE DE Espagne 5129, Note de la sous-direction d'Europe méridionale pour le cabinet du ministre des Relations extérieures, 26 janvier 1984 / « Demandes d'extradition formulées par l'Italie pour des terroristes vivant en France ».

présenter des demandes d'extradition pour des affaires manifestement politiques [...] à l'encontre des ressortissants italiens dont l'arrestation provisoire demandée par voie diplomatique a été refusée soit en raison de la nature des faits (infractions de droit commun ne revêtant pas un caractère de gravité suffisant) », soit en raison de l'absence de double incrimination, l'infraction de « participation à une bande armée » réprimée par le Code pénal italien ne l'étant pas dans le Code pénal français¹⁸⁹⁵. Ainsi pour les demandes d'arrestation provisoire transmises par l'autorité judiciaire italienne via le canal d'Interpol, consigne avait été donnée à la DCPJ de saisir le cabinet du ministre de la Justice pour instructions¹⁸⁹⁶ ce qui avait abouti dans les cas les plus problématiques à un refus d'exécution *de plano*. Cependant, l'exécution de commissions rogatoires demandées par la justice italienne se déroule sans difficulté et « de nombreux échanges fort fructueux se font entre les juges français et italiens chargés des affaires de terrorisme, ces magistrats se rendant facilement dans l'autre pays afin d'assister à l'exécution de leur commission rogatoire¹⁸⁹⁷ ».

D'autre part, les évolutions françaises en matière de lutte contre le terrorisme sont suivies avec attention par le gouvernement italien. Ainsi, le changement d'attitude à l'égard des Basques et la déclaration de Gaston Defferre du 14 juin 1984, par l'affirmation qu'« un terroriste n'est pas un réfugié politique », semble susciter une certaine incompréhension, du fait, notamment, du traitement des « réfugiés italiens » provoqué par la première incarnation de la « doctrine Mitterrand¹⁸⁹⁸ ». Ainsi, le ministre de l'Intérieur italien Scalfaro à la fin de l'été 1984, en réponse à une question d'un journaliste au sujet de la présence en France de « terroristes italiens » peut alors affirmer :

Je lui dirai : cher collègue, comment peux-tu, avec un pays comme le nôtre, qui intente des procès dans le plein respect de la démocratie et de la liberté, où le citoyen est protégé et défendu dans chaque cas, refuser de soumettre ce citoyen à la justice de son pays ? Je lui dirai que ceci est un fait extrêmement négatif. Nous, vis-à-vis des Français, nous ne nous comportons pas de la sorte. Quand je pense qu'il y a 300 terroristes en France traités comme s'ils étaient les frères Rosselli persécutés par le fascisme, je deviens blême de rage.

¹⁸⁹⁵ MAE CADN Rome 103, Note sur les relations franco-italiennes en matière d'entraide répressive, automne 1984.

¹⁸⁹⁶ MAE CADN Rome 103, Note du bureau de l'entraide répressive internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces, 6 novembre 1986 / « Sur les demandes d'extradition formées par le gouvernement italien ». La note indique que « depuis le communiqué du conseil des ministres [...], la DCPJ transmet à la chancellerie pour instruction sur la suite à donner aux demandes de recherche aux fins d'arrestation provisoire en vue d'extradition émanant des autorités italiennes et reçues par le canal d'Interpol. Ces transmissions, qui ne visaient que les dossiers jugés « politiques » ou « douteux » par la 6^e section de la DCPJ, concernant la plupart des demandes italiennes [...]. L'approbation du cabinet est sollicitée dans les affaires politiques, ou semblant politiques, avant diffusion d'instructions pour arrestation ».

¹⁸⁹⁷ MAE CADN Rome 103, Note sur les relations franco-italiennes en matière d'entraide répressive, automne 1984.

¹⁸⁹⁸ MAE CADN Rome 103, Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 19 décembre 1984 / « Demandes d'extradition formulées par l'Italie pour des terroristes vivant en France. Déclarations du ministre italien de l'Intérieur ».

Malgré la promesse d'harmonisation des relations extraditionnelles dans les affaires de terrorisme offerte par la définition de la doctrine gouvernementale en novembre 1982, il y a bien, du fait même du traitement différentiel offert par la doctrine Mitterrand pour les « asilés » italiens, une dichotomie dans le traitement des affaires de terrorisme qui ne peut qu'apparaître de manière flagrante alors que le gouvernement français a fait son *aggiornamento* concernant les Basques. Selon Gilles Ménage en effet, « le problème des extraditions était devenu particulièrement sensible sur le plan politique du fait de la mise en œuvre pour la première fois par le gouvernement de Laurent Fabius de la procédure d'extradition visant trois militants basques dans des conditions particulièrement difficiles. Dans ce climat, il n'était même pas imaginable de tenter une explication rationnelle de la spécificité de chacun de ces nouveaux cas. Il était évident que l'opinion ne retiendrait qu'une "nouvelle première" : l'extradition vers l'Allemagne et l'Italie de ressortissants se réclamant de mouvements extrémistes de ces pays¹⁸⁹⁹ ». Cette idée est d'ailleurs très présente dans l'opinion publique italienne, qui s'indigne de la différence de traitement offerte par la France aux affaires de terrorisme italien, comparée à l'affirmation d'un axe franco-allemand et de l'extradition des Basques¹⁹⁰⁰

La crise née de ce traitement différentiel atteint un point d'orgue avec les déclarations du ministre italien de la Défense en janvier 1985 qui dénonce la « conception anachronique, offensive et masochiste du droit d'asile » défendue par le gouvernement français, que l'ambassadeur de France à Rome interprète, comme les ambassadeurs en poste à Madrid avaient pu le faire vis-à-vis des critiques espagnoles, comme des déclarations à usage interne, de manière à assagir l'opinion publique alors que le terrorisme est complètement relancé en Italie, notamment après l'attentat du 23 décembre 1984 contre le train Naples-Milan qui cause 17 morts et 250 blessés¹⁹⁰¹. Mais c'est véritablement au cours du mois de février, avec la reprise en main par le président de la République du dossier¹⁹⁰², et l'officialisation de la fameuse « doctrine Mitterrand » à la fin de ce mois que s'affirme, pour les Italiens, une réelle volonté française de lutter contre le terrorisme d'extrême gauche, qui se traduit par la fin du traitement différentiel entre les terroristes italiens et les autres terroristes.

¹⁸⁹⁹ Gilles Ménage, *op.cit.*, p. 140.

¹⁹⁰⁰ MAE CADN Rome 103, Télégramme de Rome, 10 février 1985 / « Le terrorisme et les rapports franco-italiens ». Giles Martinet précise que « les Italiens, toujours enclins à relever chez nous ce qui leur paraît l'indice d'un manque de considération pour leur pays, interprètent le recours à la notion d'asile politique comme impliquant une mise en cause du caractère démocratique de leur société, relèvent que nous refusons pour le moment à leur gouvernement ce que nous avons finalement concédé à l'Espagne (un petit nombre symbolique d'extraditions concernant des cas spécialement graves) notent l'insistance mise à faire état d'une action commune entre la France et la RFA (toujours l'axe Paris-Bonn), qu'ils comparent à notre approche plus discrète de la coopération franco-italienne ».

¹⁹⁰¹ MAE CADN Rome 103, Télégramme de Rome, 29 janvier 1985 / « Terrorisme. Accusations du ministre italien de la Défense contre la France ».

¹⁹⁰² Gilles Ménage, *op.cit.*, p. 134. Gilles Ménage évoque une « immixtion de plus en plus marquée du président dans la gestion de ce domaine gouvernemental ».

La seconde naissance de la « doctrine Mitterrand »

Dans un discours au palais des sports de Rennes le 1^{er} février 1985, François Mitterrand justifie l'extradition des Basques en reprenant l'idée que le droit d'asile est avant tout un « contrat » et qu'il doit donc être respecté par les deux parties. Il rappelle par ailleurs la situation propre aux relations franco-italiennes, c'est-à-dire une situation essentiellement héritée de son prédécesseur :

Je refuse de considérer a priori comme terroristes actifs et dangereux des hommes qui sont venus particulièrement d'Italie, longtemps avant que j'exerce les responsabilités qui sont les miennes, et qui venaient s'agréger ici et là, dans la banlieue parisienne, repentis... à moitié... tout à fait... je n'en sais rien, mais hors du jeu.

Le président de la République, pour la première fois officiellement, reconnaît la non-homogénéité de la « colonie italienne » en France, et le fait qu'il existe parmi elle « une trentaine de terroristes actifs et implacables », illustrant par là même les limites de la politique menée depuis mai 81, ainsi qu'une nouvelle compréhension des enjeux sécuritaires qu'elle pose, notamment en regard de la relance du terrorisme d'extrême gauche en Italie, mais aussi en Allemagne avec les Cellules révolutionnaires et surtout en France, avec Action directe. Déjà, en mai 1983, après le double assassinat de deux policiers Avenue Trudaine par cette dernière, l'enquête avait pu déterminer une certaine implication d'une frange de la colonie italienne à Paris « bien que l'on fit preuve à leur égard d'une grande circonspection », nous dit Gilles Ménage¹⁹⁰³. Au cours de l'année 1984, ce sont ainsi vingt-trois membres d'Action directe, dont dix « extrémistes italiens » qui sont arrêtés par les autorités françaises en relation avec l'enquête sur la fusillade de l'avenue Trudaine. Si le discours du président de la République s'achève sur une condamnation de tous les terrorismes, nationaux, comme le terrorisme corse, et autres, comme le terrorisme basque, c'est pour amorcer un changement d'ampleur, celui de l'assimilation du terrorisme italien à ces terrorismes condamnés, comme une main tendue aux autorités de la péninsule. Par ailleurs, une évolution sensible de la position française est apportée par le nouveau ministre des Affaires étrangères, Roland Dumas, lors d'une rencontre le 12 février avec son homologue italien Andreotti à l'issue d'une session de la Coopération politique européenne. À cette occasion, le ministre français, tout en reconnaissant la différence de traitement entre terroristes italiens et basques, invite fermement le gouvernement italien à faire cesser les critiques virulentes contre le gouvernement français, changement d'attitude qui ne pourrait être que bénéfique pour le règlement du contentieux extraditionnel : « du moment où les Espagnols avaient cessé de

¹⁹⁰³ *Ibid.*, p. 136.

procéder par accusations systématiques et polémiques et nous avaient présenté des dossiers d'extradition documentés et portant sur des cas graves, nous avons accepté de prendre des mesures conformes à la solidarité en face d'un péril grave¹⁹⁰⁴ ». Quelques jours auparavant, dans une circulaire à destination des principales capitales européennes, le ministre des Affaires étrangères avait d'ailleurs rappelé le principe de fermeté de la position française, qui cependant respectait le droit d'asile, égratignant au passage les critiques persistantes d'un supposé laxisme français dans la lutte contre le terrorisme et mettant en exergue l'appui français apporté à l'effort de coopération internationale, pressant les ambassadeurs sollicités d'« effectuer les mises au point indispensables en rappelant à tous vos interlocuteurs que le terrorisme est une affaire grave qui n'a que faire des règlements de compte ou de considérations partisans, et qu'elle doit, de ce fait, être traitée avec sérieux¹⁹⁰⁵ ».

Mais c'est surtout à l'occasion d'un entretien avec le président du Conseil italien Benedetto Craxi le 23 février 1985 que les germes du discours du Palais des sports de Rennes bourgeonnent, ouvrant la voie à la fin du contentieux. Si le contenu des discussions entre les deux chefs d'État nous demeure inconnu, la conférence de presse conjointe tenue à l'issue des entretiens laisse deviner une évolution décisive pour la politique française. Tout en reprenant la rhétorique développée lors du discours du 1^{er} février, mais en adoptant un ton résolument martial, évoquant une « véritable guerre » contre le terrorisme clandestin, une « lutte sans compromis », François Mitterrand marque un peu plus la distinction opérée entre les « dissociés », qui « se sont imbriqués dans la société française, et ceux qui « posent un problème particulier », mais qui ne seront pas extradés, à moins que la preuve de leur participation à des crimes de sang ne soit prouvée par la justice italienne dans les demandes d'extradition¹⁹⁰⁶. Le second volet de la « doctrine Mitterrand » était né, moins comme une radicale nouveauté, que comme une explicitation du critère de gravité, anciennement de proportionnalité, adopté par le gouvernement dans la déclaration du 10 novembre 1982. La France ne procédera à partir de cette date à aucune extradition de terroristes italiens – ce qui ne signale pas pour autant l'absence de traitement policier, notamment du fait des liens entre les groupes d'extrême gauche européens, plus connus sous l'appellation d'« euroterrorisme » —, mais s'alignera sur la politique adoptée avec l'Espagne, à savoir l'expulsion vers des États africains, le Burundi notamment, de ceux que la France, en vertu des critères

¹⁹⁰⁴ MAE CADN Rome 103, Télégramme de Rome, 13 février 1985 / « Terrorisme et rapports franco-italiens. Conversation entre le ministre et M. Andreotti ».

¹⁹⁰⁵ MAE CADN Bonn 48, Télégramme de Roland Dumas pour les ambassadeurs de France à Rome, Berne, Dublin, Londres, Washington, Athènes, Bonn, Lisbonne, Madrid et Moscou, 8 février 1985.

¹⁹⁰⁶ « Bien entendu, pour tout dossier sérieusement étayé qui démontrerait que des crimes de sang ont été commis ou qu'échappent à la surveillance, certains d'entre eux continueraient d'exercer des activités terroristes, ceux-là seront extradés ou selon l'ampleur du crime, expulsés ».

gouvernementaux, refuserait d'extrader malgré un avis positif des chambres d'accusation¹⁹⁰⁷. Cela n'empêche pas la persistance de certains malentendus, comme lorsque la France refuse l'extradition de terroristes italiens réclamés pour des faits d'homicides, faits cependant commis avant la définition de la doctrine gouvernementale de novembre 82¹⁹⁰⁸. Cependant, la résolution du contentieux paraît s'affirmer comme une « renaissance » pour la coopération antiterroriste franco-italienne. Une note d'évaluation de 1987 signale ainsi les relations entre police française et italienne « tendent à s'améliorer encore de façon spectaculaire compte tenu des récentes prises de position par la France contre les terroristes des Brigades rouges¹⁹⁰⁹ ».

L'ultime évolution française en la matière, qui ouvre la voie à une normalisation presque complète des relations extraditionnelles de la France avec ses partenaires dans la lutte contre le terrorisme est à trouver dans la ratification par la France, avant les élections législatives du début de l'année 1986, de la convention européenne d'extradition du Conseil de l'Europe de 1957 qui lie désormais la France et l'Italie, solution dégagée afin d'éviter une longue et pénible renégociation du traité bilatéral et grâce à l'apurement du contentieux permis par l'explicitation de la « doctrine Mitterrand ».

Épilogue – la France rentre dans le rang des démocraties européennes

Lors de l'un des premiers Conseils des ministres de la cohabitation, celui du 23 avril 1986, une communication conjointe du ministre de l'Intérieur Charles Pasqua et du ministre de la Justice Albin Chalandon informe le gouvernement qu'est mise à l'étude la possibilité d'une ratification par la France l'accord de Dublin de 1979¹⁹¹⁰.

À cet effet et alors que le gouvernement est saisi d'une question parlementaire sur cette question précise, une première réunion interministérielle est organisée le 13 juin à Matignon, sous la présidence d'Alexandre Benmakhlof, conseiller technique de Jacques Chirac, entre des représentants de l'Intérieur, de la Justice et des Affaires étrangères. Cette dernière administration se charge avant toute autre chose de rappeler la position traditionnelle de la France et ses objections principales face au texte de Strasbourg, et par conséquent à celui de Dublin : inégalités des obligations entre les parties à la convention et risque terroriste induit en cas de non-extradition des terroristes demandés. Seul l'Intérieur affiche une

¹⁹⁰⁷ MAE CADN Rome 103, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, 13-14 juin 1985 / « Note sur les relations franco-italiennes en matière d'entraide répressive ».

¹⁹⁰⁸ MAE CADN Rome 103, Note du service des accords de réciprocité du ministère des Relations extérieures pour le directeur de cabinet du ministre, 4 juillet 1985 / « Démarche italienne à la suite du refus d'extradition par la France ».

¹⁹⁰⁹ AN 19970006 article 3, Note blanche, non datée (préparée à l'occasion de la réunion des ministres de l'Intérieur du G7 à Paris le 28 mars 1987).

¹⁹¹⁰ AN 19930541 article 12, Note du chargé de mission auprès du directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères, 21 avril 1986 / « Conseil des ministres du 23 avril 1986 ».

divergence avec la position officielle. S'il manifeste son accord vis-à-vis des objections juridiques, ce refus de ratification est pour lui « difficile à justifier devant l'opinion publique et paraît contraire aux engagements du gouvernement en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme », engagements affirmés avec force par le Premier ministre lors de son discours de politique générale le 9 avril 1986 durant lequel il avait pu affirmer que le gouvernement répondrait au « défi du terrorisme ». Plus encore, pour l'Intérieur, « une réponse négative ou même dilatoire à la question parlementaire serait de nature à nuire à la crédibilité du gouvernement¹⁹¹¹ ». Il s'agit véritablement d'un test concernant la volonté affichée et seule une ratification, en définitive, et malgré les objections de principe, permettrait de mettre en acte, en ce domaine, la volonté gouvernementale. La décision est renvoyée à l'appréciation du Premier ministre¹⁹¹². Lors d'une séance au Sénat à la fin du mois de juillet, le ministre de la Justice adopte une position conservatoire traduisant l'état encore peu avancé de la réflexion en la matière. Il fait référence à l'attitude des gouvernements précédents, notamment sur l'« hésitation » à juger et l'impossibilité d'extrader en raison du caractère de réfugié politique des intéressés, alors même que la question ne peut plus être posée dans ces termes depuis les premières extraditions de Basques de septembre 1984. Cette réserve est très certainement due à l'opposition parlementaire à l'intérieur même du RPR, incarnée notamment par Michel Debré, qui voit dans la ratification une « aliénation » de la souveraineté française¹⁹¹³.

La question se trouve relancée après que Jacques Chirac a rencontré le secrétaire général du Conseil de l'Europe et a de nouveau sollicité l'avis des départements ministériels concernés sur l'opportunité d'une ratification. Le bureau des questions pénales du ministère de l'Intérieur reprend la position qui avait été celle de l'Intérieur lors de la réunion du 13 juin, mais expose avec plus de clarté encore la nécessité d'une ratification non pas en développant une argumentation quant à son opportunité politique mais en argumentant en faveur des mécanismes d'entraide judiciaire que contient la convention de Strasbourg, mais aussi de la facilitation de l'extradition et du jugement de terroristes français réfugiés à l'étranger. Le texte serait par ailleurs en accord avec le droit de l'extradition français, tel qu'il avait pu évoluer avec la ratification de la convention européenne d'extradition de 1957, grâce à la clause de sauvegarde représentée par son article 5 qui dispense l'État requis d'extrader s'il a des raisons de penser que l'extradition a été demandée « pour des considérations de race, de

¹⁹¹¹ AN 19930541 article 12, Compte rendu de la réunion interministérielle tenue le vendredi 13 juin 1986 sous la présidence de M. Benmakhlouf, conseiller technique au cabinet du Premier ministre, 17 juin 1986 / « Conventions européennes sur la répression du terrorisme ».

¹⁹¹² *Ibid.*

¹⁹¹³ AN 19920024 article 6, Note d'Alexandre Benmakhlouf, 10 juillet 1986 / « Ratification de la convention européenne de lutte contre le terrorisme ». Le conseiller technique du Premier ministre remarque d'ailleurs que le président de la République est lui-même opposé à toute ratification, ce qui poserait un obstacle en regard l'article 52 de la Constitution, qui dispose que « le président de la République négocie et ratifie les traités ».

nationalité ou d'opinion politique ». Toutefois, une ratification du texte entraînerait une modification du Code pénal, qui devra prévoir une compétence universelle des tribunaux français, dans la mesure où la convention de Strasbourg (contrairement, en son temps, au projet français), ne limite pas géographiquement le champ de commission des infractions¹⁹¹⁴.

La décision est entérinée en conseil de sécurité intérieure réuni le 10 septembre 1986¹⁹¹⁵, alors que la France subit de plein fouet les attentats revendiqués par le Comité de Solidarité Pour les Prisonniers Politiques Arabes (CSPPA), organisation-écran cachant en réalité un réseau de soutien du Hezbollah démantelé au printemps 87. Lors de la session parlementaire du Conseil de l'Europe de novembre, Jacques Chirac peut annoncer l'intention de la France de ratifier la convention de Strasbourg et l'accord de Dublin, dix ans après son ouverture à la signature, mais en manifestant les mêmes réserves quant à la préservation du droit d'asile que celles qui avaient été manifestées dix ans plus tôt¹⁹¹⁶.

La ratification parlementaire de la convention de Strasbourg, notamment par le Sénat, est d'ailleurs en grande partie motivée par l'évolution de la situation depuis 1977. En effet, le rapport sénatorial au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale quant à la ratification de la convention de Strasbourg insiste sur le fait que cette prise de position constitue en réalité l'aboutissement logique de pratiques dans le champ de la coopération judiciaire entamées dès la fin des années 70¹⁹¹⁷. Par ailleurs l'irruption dans les jugements des chambres d'accusation du critère de prédominance de la gravité des faits sur l'intentionnalité politique avec l'affaire Croissant, puis, dans la doctrine Badinter, de celui de proportionnalité des fins et des moyens avaient pu en réalité provoquer une dépolitisation croissante des actes de terrorisme, qui se manifestait non seulement par une diminution des obstacles traditionnels à l'extradition, mais aussi par une diminution corollaire du droit d'asile, le gouvernement ne s'opposant plus aux avis positifs établis par ces chambres. Il s'agit là d'ailleurs de la ligne d'argumentation développée par Louis Joinet à l'intention d'Hubert Védrine, alors conseiller diplomatique de François Mitterrand lorsque la présidence de la République est sollicitée par les services de Matignon pour donner son avis quant à la ratification de la convention de Strasbourg¹⁹¹⁸. Louis Joinet évoque à cette occasion

¹⁹¹⁴ AN 19930541 article 12, Note du bureau des questions pénales pour le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, 8 août 1986 / « Ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme, dite « de Strasbourg ».

¹⁹¹⁵ AN 5 AG(4) 1458, Note de Gilles Ménage pour le président de la République, 10 septembre 1986.

¹⁹¹⁶ MAE DE COE 6075, Fiche de la direction des affaires juridiques, 14 novembre 1986 / « Eléments de réponse à une éventuelle question sur la ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme ».

¹⁹¹⁷ Rapport sénatorial n°346 fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur le projet de loi adopté par l'assemblée nationale autorisant la ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme, par M. Xavier de Villepin, 1^{er} juillet 1987.

¹⁹¹⁸ AN 5 AG(4) 1458, Note de Maurice Ulrich, directeur de cabinet du Premier ministre pour le secrétaire général de l'Elysée, 15 septembre 1986.

le fait que la ratification « est une pure question d'opportunité politique, car, depuis que nous avons signé la convention européenne de 1957¹⁹¹⁹ [...] toutes les demandes habituellement faites pourraient être exécutées dès lors que les faits visés ne seraient pas qualifiés de politiques ainsi qu'en décident dans l'immense majorité des cas les chambres d'accusation dans les affaires de terrorisme¹⁹²⁰ ».

Par ailleurs, en signalant sa volonté de ratifier, la France rentre non seulement dans le rang des autres nations européennes, marquant un peu plus sa solidarité à leur égard dans la lutte contre le terrorisme, mais semble avoir largement intégré le risque « induit » de terrorisme, crainte puissante dans le refus originel de ratifier. Les vagues terroristes de l'année 1982 et 1986, et les attentats commis en Pays basque à la suite des premières extraditions de septembre 1984 auront, à ce titre, certainement eu une influence décisive : « face à cette aggravation du fléau terroriste, aucune solution politique ne pouvant être apportée à court terme, la plus grande fermeté face aux poseurs de bombes est naturellement la seule attitude » et que « le succès dépend aussi d'une amélioration permanente et systématique de tous les moyens de lutte contre le terrorisme¹⁹²¹ », auxquels les instruments de coopération extraditionnelle ressortent.

Dix ans après, la France pouvait ainsi marquer sa solidarité avec ses partenaires du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne dans la lutte contre le terrorisme¹⁹²², dans un champ, celui de la coopération judiciaire, le plus politiquement chargé, sujet à tous les contentieux, tant techniques que psychologiques, dans la mesure où il interroge au cœur, plus que tout autre dimension de la coopération antiterroriste, l'identité de l'État, son identité profonde, historique, autant que celle qu'il choisit d'adopter face aux circonstances.

Le contentieux extraditionnel né du refus de l'extradition de Tomas Linaza semble révéler en définitive les limites de l'appréhension des enjeux de la lutte antiterroriste par le nouveau gouvernement. Ce choix, affirmé dans les premières semaines de l'exercice du pouvoir est en effet bien plus un choix politique que la résultante à proprement parler de la

¹⁹¹⁹ Qui reconnaît l'exception politique en matière d'extradition et dont Joinet estime qu'elle viendrait se superposer à l'application de la convention de Strasbourg et de l'accord de Dublin dans la mesure où ces derniers instruments ne constituent pas des conventions d'extradition.

¹⁹²⁰ AN 5 AG(4) 1458, Note manuscrite de Louis Joinet pour Hubert Védrine, 2 octobre 1986 / « Au sujet de la convention de 1977 sur la répression du terrorisme ». L'on peut estimer que l'argumentation a pu emporter l'adhésion de la présidence dans la mesure où cette dernière ne s'opposa finalement pas à la ratification.

¹⁹²¹ *Ibid.*

¹⁹²² Pour Renée Koering-Joulin et Henry Labayle, le choix de ratifier la convention de Strasbourg et l'accord de Dublin est un geste « plus politique que juridique », « afin de montrer à ses partenaires européens et nationaux qu'elle était sensible à leur inquiétude devant le développement de la violence terroriste » (Renée Koering-Joulin et Henry Labayle, « Dix ans après... De la signature (1977) à la ratification (1987) de la convention européenne pour la répression du terrorisme », *La Semaine juridique édition générale*, n°33, 1988, p. 38.

considération de la question de la coopération antiterroriste, de ses dynamiques, engagées la décennie précédente, autant que de ses enjeux propres. Si les conséquences se font immédiatement ressentir, différemment selon que l'on se place du côté de la relation franco-italienne ou de la relation franco-espagnole, il faut cependant du temps aux autorités pour s'approprier la question, non seulement de l'extradition, le refus d'extrader pour motif politique ne pouvant plus être considéré comme une politique en soi, mais des nécessités de la lutte antiterroriste.

Par la création de toutes pièces pourrait-on dire, d'un « contentieux extraditionnel », les autorités françaises engagent l'un des processus d'apprentissage de la coopération contre le terrorisme, qui ne tient pas seulement à l'entretien de bonnes relations bilatérales, mais aussi à l'appréhension et à la compréhension d'un environnement international lui aussi pleinement investi de cet enjeu à mesure que progressaient les années 80 et que le terrorisme pouvait définitivement s'affirmer comme une constante de la vie de l'État et de celle des États, pour devenir un élément à part entière du registre de leur action internationale, et, partant, entrer définitivement dans la grammaire de la communauté internationale.

Il s'agit, en l'espèce, d'un apprentissage douloureux, qui doit tant à la constatation du blocage des relations avec l'Espagne et l'Italie, sur des registres différents, qu'à l'influence des événements qui n'ont que peu à y voir, notamment ceux de la première partie de l'année 1982, qui précipitent une remise en question des principes politiques affirmés qui apparaissent en contradiction avec les enjeux de la lutte contre le terrorisme. Les solutions adoptées sont ainsi autant symboliques que pratiques et doivent tenir compte du particularisme de chaque relation, affirmant une fois encore le cadre bilatéral comme le cœur de toute coopération contre le terrorisme, et tiennent compte de l'échec d'un contournement de ce règlement par la relance de la coopération européenne. Il fallait ainsi extrader les Basques, geste réclamé par les Espagnols depuis 1973 tout en reconstruisant une coopération policière minée par les méfiances accumulées de part et d'autre. Il fallait rassurer le partenaire Italien que la question de l'exil des anciens brigadistes serait prise au sérieux, que tout romantisme en la matière n'aurait plus cours. Ce n'est qu'à cette double condition, qui permet l'aplanissement des contentieux principaux, que la France pouvait de nouveau intégrer l'effort européen de coopération, mais qui signalait, une fois encore, le renoncement aux principes affirmés, pour certains la décennie précédente.

Toutefois, l'enjeu extraditionnel, s'il s'affirme comme un enjeu global, et non comme l'une des dimensions de la coopération antiterroriste qui lui put être indépendante, n'est pas le seul problème auquel les autorités françaises font face durant la décennie. La relance du terrorisme à partir de 1982 et sa persistance interroge la capacité de l'État à faire face au phénomène, celle de ses services plus que jamais sollicités, qui devaient rentrer dans un autre

âge de la lutte contre le terrorisme et par conséquent de la coopération, mais aussi à s'arrimer aux données nouvelles de la société internationale dont elle avait fait un premier apprentissage au travers de la question extraditionnelle.

Chapitre 12 – Extensions des domaines de la coopération

Si le premier septennat de François Mitterrand voit l'émergence puis la résolution de la question des extraditions, enjeu fondamental dans la poursuite des coopérations internationales antiterroristes, il voit aussi l'extension singulière des logiques de la coopération internationale telle qu'elle s'était alors structurée.

En réponse à un terrorisme domestique, mais aussi à terrorisme international qui est le fait d'organisations et d'États, aux revendications, formes et incarnations multiples qui s'affirment comme une énigme à déchiffrer, tous les niveaux de l'État se trouvent convoqués et impliqués, des services de police et de renseignement à la présidence de la République, qui proclame, à partir de l'été 1982, la lutte antiterroriste comme l'une de ses préoccupations principales, phénomène confirmé et amplifié durant la première cohabitation. Ainsi, en prélude à la continuation de l'effort de coopération internationale engagé dans les années 70 s'engage une spécialisation progressive des services de l'État, selon des dynamiques singulières, parfois antagonistes. À cette dynamique de spécialisation, qui amplifie elle aussi l'appropriation des différentes réalités du terrorisme qui avait été la marque de leur action dans les années 70 correspond un effort non seulement en vue de la coordination de l'action de l'ensemble des services de l'État, tant au niveau technique, qu'administratif et politique, mais aussi de renouvellement des logiques du renseignement par la mise en place de nouvelles coopérations internationales, tant bilatérales que multilatérales.

Enfin, à cet effort interne de coordination répond un effort international dans la même direction, qui renouvelle en profondeur l'implication de certaines espaces de la coopération multilatérale, et qui a lui-même pour racine un développement sans précédent du terrorisme en Europe et contre les intérêts européens. La période voit ainsi la démultiplication des enceintes de discussion et d'élaboration de la coopération antiterroriste, du G7 aux groupes de travail de la Coopération politique européenne et du Conseil de l'Europe, alors que la France fait décidément le choix, à tous les niveaux de la coopération, de l'Europe communautaire.

Les années 1980 sont ainsi autant marquées par une continuité dans les logiques d'appréhension du phénomène terroriste, autant qu'un jeu de ruptures provoquées par les actes du « terrorisme d'État », ceux de l'« euroterrorisme », qui transforment l'enjeu de la coopération en une interrogation essentielle de l'action internationale de l'État, des États et de la communauté internationale.

A) Manquements des services et efforts de réforme : spécialisation, coordination et coopération

Au moment où la France affronte une vague d'attentats ressortant principalement des logiques du terrorisme international au cours du premier semestre de l'année 1982 et culminant dans l'horreur avec l'attentat de la rue des Rosiers le 9 août contre le restaurant « Jo Goldenberg », l'échec du dispositif policier et de renseignement dans la prévention du terrorisme apparaît patent¹⁹²³. Il s'agit dès lors de trouver de nouvelles pistes de réforme de l'action des services afin de faire face à une menace de plus en plus prégnante et qui n'est plus uniquement le fait d'une externalisation du conflit israélo-palestinien sur le territoire français, mais qui vise, sur le territoire national autant qu'à l'extérieur, les intérêts français eux-mêmes, notamment au Liban, du fait de la politique française volontariste de soutien aux Palestiniens qui se heurte aux intérêts syriens dans la région¹⁹²⁴.

Il s'agit aussi, pour le pouvoir socialiste, d'opérer une mue profonde au sujet des questions de sécurité. Comme le rappelle Gilles Ménage dans le premier tome de ses mémoires, « la gauche [...] se désintéressa assez largement, pendant près d'un an, de la police et du maintien de l'ordre¹⁹²⁵ », désintérêt qui « frôlait l'inconscience » et qui se traduisait par le fait qu'à l'Élysée, « jusqu'au troisième trimestre de l'année 1982, le suivi des questions de maintien de l'ordre et de sécurité intérieure était caractérisé par une inorganisation absolue »,

¹⁹²³ Ce n'est par exemple pas la perspective développée dans le rapport sénatorial Tomasini de novembre 1982 établi au nom de la commission de contrôle des services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique. Dans ce rapport en effet, le sénateur René Tomasini peut conclure que « compte tenu du niveau moyen du terrorisme en France, l'organisation actuelle est parfaitement adaptée et permet de faire face à la situation » (p. 153) », ce, malgré le jugement sans appel porté sur l'incurie de la gestion socialiste face à la crise terroriste de l'année 1982, et les responsabilités que le nouveau pouvoir aurait dans son déclenchement. La gauche, avec la loi d'amnistie et la suppression de la cour de Sûreté de l'État aurait fait « sauter les verrous » et ainsi implicitement encouragé le développement de la criminalité et favorisé en retour une crise de l'institution policière, alimentée par l'opposition existant entre les ministres de la Justice et de l'Intérieur Gaston Defferre et Robert Badinter (il s'agit en l'occurrence d'un raisonnement repris en tous points par Nathalie Cettina dans son ouvrage *L'antiterrorisme en question*, Paris, Michalon, 2001, pp. 17-37).

¹⁹²⁴ Comme le rappelle Fatima el Moustouai, « l'un des principaux objectifs du président syrien est bien évidemment de contrôler le Liban et par conséquent l'organisation palestinienne de Yasser Arafat, deux éléments essentiels dont Damas pourrait se servir dans le cadre de négociations éventuelles sur le conflit au Proche-Orient. En effet, dans l'idéologie panarabe du parti Baath, la mise sous tutelle des Palestiniens constitue l'instrument majeur de toute politique arabe. Dès lors, les actions engagées par la France pour protéger les Palestiniens au cours des phases les plus dures de la guerre libanaise provoquent le mécontentement du régime syrien très déterminé à diviser la centrale palestinienne. Le soutien français en faveur de Yasser Arafat et de ses combattants gêne également la Syrie dans son projet de prendre le leadership de la région par une mainmise sur le voisin libanais ». (cf. Fatima el Moustouai, *Mitterrand et le Moyen-Orient*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 89. Voir aussi Samir Kassir et Farouk Mardam-Bey, *Itinéraires de Paris à Jérusalem. La France et le conflit israélo-arabe, Tome II 1958-1991*, Paris, Editions de Minuit, 1993, pp. 321-376. Jean-Pierre Filiu, « François Mitterrand and the Palestinians: 1956-95 », *Journal of Palestine Studies*, janvier 2009, vol. 38, n° 2, pp. 24-41. Jean-Pierre Filiu, « L'engagement de François Mitterrand au Moyen-Orient », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2011, n° 1, pp. 50-56.

¹⁹²⁵ Gilles Ménage, *L'œil du pouvoir, tome I : les affaires de l'État, 1981-1986*, Paris, Fayard, 1999, p. 55.

ayant pour conséquences, notamment, l'absence d'orientation des services de renseignement¹⁹²⁶.

Une fiche à l'attention du directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, le préfet Maurice Grimaud dresse ainsi le constat sans concession d'une police défaillante dans la lutte contre le terrorisme. Sous le titre « Rassembler », la fiche propose un diagnostic ainsi que des pistes de réforme aux fins de la création d'un « service national de sécurité », qui ne verra cependant jamais le jour¹⁹²⁷. Le constat opéré par l'auteur de la fiche met en lumière les défauts principaux de l'appareil de sécurité français : complexité, hétérogénéité de ses structures et méthodes, mauvaise coordination interne, inadéquation aux liaisons extérieures¹⁹²⁸.

Concernant spécifiquement la lutte contre le terrorisme, les trois premières données sont l'héritage de la construction de l'appareil de sécurité au cours des années 70, qui avaient vu un début d'adaptation différentielle des services, sans que les instances de coordination mises en place pussent rationaliser leur action autant que traduire une nécessité réelle de concertation. La fiche fait ainsi le constat que « l'absence de rigueur dans la délimitation des tâches, l'esprit naturel de compétition entre partenaires relevant de hiérarchies différentes et soucieux d'affirmer la supériorité de leur propre approche de problèmes [...] et la mise en concurrence des services par une autorité supérieure, impatiente d'efficacité, contribuent à créer des difficultés d'une coordination pourtant nécessaire¹⁹²⁹ ». L'« inadéquation aux liaisons extérieures », aux termes de la fiche, est double. Elle concerne d'une part la ventilation de l'information au sein même de l'État : « les liaisons horizontales avec tel ou tel service de l'administration française, client potentiel des producteurs de renseignements que sont les polices spécialisées, sont-elles à la fois compliquées par la multiplication des fournisseurs, la difficulté de trouver un langage et un canal unique [...]»¹⁹³⁰. Elle concerne d'autre part les contacts et coopérations engagées avec les services étrangers. En cela, le constat proposé met en cause l'architecture fonctionnelle de l'action des services, interne, autant qu'en projection extérieure, déterminée par la note de la DGPN du 19 mars 1976. En effet, le bureau de liaison géré par la DST est un service essentiellement technique et ne se substituait pas aux liaisons que chaque service pouvait entretenir avec ses partenaires étrangers. Il pouvait en résulter, pour des affaires ayant une dimension internationale, sur

¹⁹²⁶ *Ibid.*, p. 60.

¹⁹²⁷ AN 19860185 article 2, Fiche – Thème : « Rassembler », non datée / « Proposition n°2 : Assurer l'homogénéité et l'efficacité des organes de renseignement et de sécurité par la création d'un service national de sécurité ».

¹⁹²⁸ *Ibid.*

¹⁹²⁹ *Ibid.*

¹⁹³⁰ *Ibid.*

lesquelles l'action DST et la DCRG pouvaient se chevaucher, une multiplication des contacts des services français avec un même service étranger sur une affaire identique.

Si le projet défendu, celui d'un « service national de sécurité », ne voit jamais le jour, il n'en reste pas moins que le constat portant sur l'état des services de police et de renseignement concernant leur participation et leur action à la lutte antiterroriste constitue un point de départ utile pour examiner ses évolutions ultérieures tout au long des années 80. Dans une certaine mesure en effet, la décennie voit un processus de coordination réelle se mettre en place, se traduisant par une tentative de rationalisation des interactions, autant que par l'élaboration de structures de coordination spécifiques. La coordination à l'œuvre, entendue alors dans sa dimension d'impulsion, de centralisation et de rationalisation administrative, répond en partie au cœur de la critique émise par la fiche précédemment évoquée. S'il s'agit de réaliser une meilleure gestion des « liaisons extérieures » internes à l'État français, le processus est cependant limité pour ce qui concerne les liaisons internationales des services. En réalité, ces dernières vont largement se poursuivre sur le même mode que dans les années 70, les services conservant la prérogative de leurs liaisons propres. Mais la spécialisation plus avancée de ces mêmes services aux exigences de la lutte antiterroriste qui se voit affirmée par différentes vagues de terrorisme, interne et international, tout au long des années 80, rebat les cartes de la coopération et lui ajoute de nouvelles logiques d'affirmation qu'il s'agira là aussi d'explorer.

1) Une meilleure coordination pour une meilleure coopération ?

a. Du BLAT à l'UCLAT

Tout au long des années 1980, l'éclatement des missions de la lutte contre le terrorisme entre plusieurs services demeure une constante¹⁹³¹, alors même qu'une spécialisation doublée d'une certaine rationalisation paraît être engagée. La nature protéiforme de la menace, relevant tant d'un terrorisme « domestique » qu'« international », impliquant l'action des divers services, interroge la capacité de l'État à définir une action

¹⁹³¹ AN 199860183 article 42, Note UCLAT, 12 octobre 1988 / « Contribution de la France au point 12 de l'ordre du jour de la réunion du 2 septembre 1988 à Athènes « groupe I ». Un document de l'UCLAT préparé à la suite de réunion des experts du groupe I de TREVI à Athènes le 2 septembre 1988 précise bien qu'« il n'y a pas en France un service unique chargé de la répression du terrorisme » et que « le principe de base dans la lutte antiterroriste reste une mobilisation constante de tous les services susceptibles d'apporter une contribution à la prévention ainsi qu'à la répression des actes terroristes, qu'ils appartiennent au ministère de l'Intérieur ou à tout autre département ministériel ».

claire dans la conduite de la mission de maintien de l'ordre public qui est la sienne et de coordonner l'action des services chargés de la lutte antiterroriste.

Cette nécessité paraît s'imposer au plus haut niveau de l'État à partir du printemps 1982 et elle se traduit par une spécialisation de certains hauts fonctionnaires autant que par la création de structures de coordination dédiées qui doivent permettre l'articulation des différents organes de l'État impliqués dans les affaires de terrorisme. Une fois encore, c'est bien un attentat qui semble provoquer la mutation, en l'occurrence celui de la rue Marbeuf du 22 avril 1982, contre le siège du journal *Al Watan al Arabi*, qui avait déjà été l'objet d'une tentative d'attentat au mois de décembre précédent. Ses auteurs probables avaient été identifiés par la DST comme appartenant à la mission diplomatique syrienne, qui s'était déjà illustrée dans des affaires de terrorisme visant à l'élimination physique d'opposants politiques en 1980 avec l'assassinat le 21 juillet de l'ancien Premier ministre syrien et adversaire farouche d'Hafez el-Assad, Salahddin Bitar. À la suite de cette première tentative d'attentat la surveillance du journal avait été renforcée. Cependant, pour les services, tant la DST que la DGSE, une nouvelle tentative d'attentat apparaissait inévitable. Une note de Maurice Grimaud pour le général Saulnier, chef d'État-Major particulier du président de la République, au sujet des « informations sur les activités syriennes avant l'attentat du 22 avril », relate en effet qu'« il y avait à la veille de l'attentat de la rue Marbeuf, convergence d'informations, les unes relatives à un attentat pour le 22, mais sans en préciser l'objectif, les autres rappelant et confirmant les menaces contre le journal *al Watan*¹⁹³² ». Une réunion avait alors eu lieu le 21 mai en fin de journée dans le bureau du général Saulnier, à laquelle étaient présents Maurice Grimaud, mais aussi François Scheer, directeur de cabinet du ministre des Relations extérieures, ainsi que Marcel Chalet, directeur de la surveillance du territoire. Lors de cette réunion, après revue des renseignements concernant les agissements syriens à Paris, l'expulsion de certains membres de la mission diplomatique est décidée¹⁹³³. Mais c'est aussi à cette occasion que le constat est fait qu'« il était nécessaire d'assurer de façon plus systématique le transfert à l'Élysée et au cabinet des Relations extérieures d'informations recueillies par le ministère de l'Intérieur sur les activités des services diplomatiques étrangers¹⁹³⁴ ». Le général Saulnier doit alors devenir le destinataire de toutes les informations « sur les sujets touchant au renseignement et aux menaces à la sûreté de l'État ». De plus, un

¹⁹³² AN 19860185 article 2, Note de Maurice Grimaud, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur pour M. le général Saulnier, chef de l'État-major particulier du président de la République, 26 avril 1982 / « Informations sur les activités syriennes avant l'attentat du 22 avril ».

¹⁹³³ Dans ses *Verbatim*, Jacques Attali affirme que c'est Gaston Defferre qui suggère à François Mitterrand l'expulsion des deux Syriens (Jacques Attali, *op.cit.*, entrée du jeudi 22 avril 1982). Il semblerait qu'en réalité la décision ait été prise la veille, ce dont François Mitterrand devait avoir connaissance.

¹⁹³⁴ AN 19860185 article 2, Note de Maurice Grimaud, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur pour M. le général Saulnier, chef de l'État-major particulier du président de la République, 26 avril 1982 / « Informations sur les activités syriennes avant l'attentat du 22 avril ».

groupe de travail est constitué, qui doit être réuni quotidiennement sous la responsabilité du directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, groupe auquel est associée la DGSE¹⁹³⁵ et dont la création est entérinée par François Mitterrand le 23 avril lors d'une réunion avec les principaux intéressés¹⁹³⁶. Ce sont donc tous les secteurs de l'État ayant à connaître du terrorisme qui sont convoqués pour ces réunions de coordination qui doivent instaurer une coopération interministérielle sur un certain nombre de points mis à l'étude lors de chaque réunion. Une « coordination de la coordination » semble se faire par ailleurs à raison d'une fois par semaine au niveau ministériel.

La première convocation de ce groupe de travail a lieu le 27 avril 1982, et réunit Gaston Defferre et Maurice Grimaud, Michel Delebarre, directeur de cabinet de Pierre Mauroy à Matignon, François Scheer, le général Saulnier, Marcel Chalet, Pierre Marion, directeur du renseignement extérieur, ainsi que Frédéric Thiriez alors conseiller technique du ministre de l'Intérieur – qui deviendra directeur de cabinet de Joseph Franceschi lors de la nomination de ce dernier en août 1982 au secrétariat d'État à la Sécurité publique qui venait d'être créé. Elle est consacrée à l'étude de mesures techniques autant que politiques. Sont étudiées les procédures de délivrance des visas, mais aussi les questions afférentes au droit d'asile, à la surveillance du personnel diplomatique en France ainsi que sur la réorientation du renseignement à l'étranger par la DGSE¹⁹³⁷. Une partie des sujets abordés est reprise lors de la réunion au niveau ministériel du mardi 29 avril, tenue sous la présidence du Premier ministre, durant laquelle les propositions faites au cours des réunions quotidiennes sont entérinées au niveau politique et au besoin, réorientées¹⁹³⁸.

Le principe de ces réunions à double niveau ainsi que leur périodicité est consacré à la fin du mois de septembre 1982 par la création conjointe du bureau de liaison antiterroriste (BLAT), d'un conseil antiterroriste (CAT) et d'un comité de liaison antiterroriste (CLAT). Le BLAT se réunit quotidiennement, les deux autres niveaux donnent lieu à une réunion hebdomadaire. Comme le rappelle le rapport Masson, l'objectif du conseil est « de prendre des décisions de nature politique », alors que le CLAT a pour mission la coordination du renseignement¹⁹³⁹. Aux termes d'une note de Frédéric Thiriez du 1^{er} octobre 1982, le BLAT possède quant à lui une triple mission : l'échange, le suivi et l'exploitation du renseignement

¹⁹³⁵ Qui d'après Floran Vadillo ne s'occupera à partir de ce moment que des missions relevant de la lutte antiterroriste au sein du cabinet du Gaston Defferre. Voir Floran Vadillo, *op.cit.*, p. 228.

¹⁹³⁶ *Idem.*

¹⁹³⁷ AN 19860185 article 2, Compte rendu de la réunion du 27 avril 1982.

¹⁹³⁸ AN 19860185 article 2, Note blanche de la DST sur la réunion du 29 avril sous la présidence du Premier ministre.

¹⁹³⁹ Rapport sénatorial n°322 au nom de la commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme créé en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 18 novembre 1983, par M. Paul Masson, Sénateur, pp. 160-161.

utile à la lutte contre le terrorisme, la préparation des comités de liaison et la rédaction de notes quotidiennes de renseignement¹⁹⁴⁰.

De l'avis même des participants à ces différents niveaux de la coordination, son efficacité apparaît des plus limitées. Dans une note à l'attention de l'autorité ministérielle Paul Roux, directeur des Renseignements généraux, évoque, à la fin du mois d'octobre 1983, le rôle de ces trois niveaux de coordination « qui fonctionnent toujours et donnent l'apparence d'une mise en commun permanente », mais dresse un constat sans appel quant à sa portée :

Mais qu'en est-il en vérité ? Au fil des mois, les représentants d'un certain nombre de services de renseignement ont pris l'habitude de ne plus rien dire ou presque. L'un (DGSE) évoque en privé son souci de ne pas être contré systématiquement par son « concurrent », un autre (DST) assure ne rien dire pour ne pas mettre ses sources en péril, d'autres semblent en savoir peu (Gendarmerie) ; les derniers enfin cellule Élysée ne disent rien et ne disent pas pourquoi¹⁹⁴¹.

Pierre Marion¹⁹⁴², directeur général de la Sécurité extérieure autant que Jean-François Clair¹⁹⁴³ sous-directeur de la division chargée de la lutte contre le terrorisme à la DST, n'offrent d'ailleurs pas d'autre constat, ce qui amène à la conclusion d'une méfiance généralisée et réciproque des services, au moins dans l'optique de leur coopération interministérielle et qui tient notamment à leurs méthodes de travail, à leur culture professionnelle autant qu'au champ de compétences qui sont les leurs dans le cadre lutte contre le terrorisme. L'effectif pléthorique des différents niveaux de coopération en fait une machinerie administrative lourde où la confiance apparaît difficilement réalisable.

Le dispositif est refondu en 1984 sous l'impulsion du nouveau ministre de l'Intérieur Pierre Joxe, et son découplage, au niveau politique avec la création du CILAT (conseil interministériel de lutte contre le terrorisme) et au niveau administratif et opérationnel grâce à la création, par un arrêté du 8 octobre, de l'UCLAT (Unité de coordination de la lutte antiterroriste), unité administrative permanente placée sous l'autorité directe du directeur général de la police nationale, consacré. La mission de cette dernière unité est de « coordonner, animer et orienter l'action des directions et services actifs de la police » dans le

¹⁹⁴⁰ AN 19860185 article 2, Note de Frédéric Thiriez, 1^{er} octobre 1982 / « Bureau de liaison antiterroriste / rectificatif à la note du 21 septembre 1982 ».

¹⁹⁴¹ AN 19860185 article 2, Lettre de Paul Roux, directeur central des Renseignements généraux pour M. le secrétaire d'État à la sécurité publique et M. le directeur général de la police nationale, 17 octobre 1983 / « Compétence des RG dans la lutte contre le terrorisme ».

¹⁹⁴² Pierre Marion, *La Mission impossible : à la tête des services secrets*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, p. 163.

¹⁹⁴³ « Une carrière au service de la lutte antiterroriste. Entretien avec Jean-François Clair », in Sébastien Laurent (dir.), *Les Espions français parlent*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011 (réed. poche 2013), p. 505. (La pagination fait référence à l'édition de poche). Jean-François Clair affirme ainsi notamment que « tous les services ne jouaient pas le jeu » au sein du BLAT.

domaine de la lutte contre le terrorisme¹⁹⁴⁴. L'UCLAT prépare la tenue, chaque semaine, du CILAT, après consultation des différentes directions de police aux fins d'établissement de dossiers de référence¹⁹⁴⁵. Dans un premier temps, il semble que son action ait souffert de la « rétention d'information » qui apparaît avoir été la norme les deux années précédentes¹⁹⁴⁶. Il devient cependant, grâce à la pratique, le cadre de référence d'animation, de centralisation et d'impulsion pour les services chargés de la lutte antiterroriste. Toutefois d'après Rémy Pautrat, directeur de la surveillance du territoire entre 1985 et 1986, il existait bien une sélection en amont, entre les directeurs de police, des informations qui seraient partagées et échangées au niveau ministériel lors du CILAT¹⁹⁴⁷.

Il ne semble pas, enfin, que les efforts de coordination entrepris à partir de l'été 82 aient pris en considération la question de la coopération internationale, quoique nous ne disposions que peu d'éléments pour confirmer cette hypothèse. Pour la fonder, nous nous appuyons de l'essentiel des comptes rendus des réunions du « groupe de travail » précurseur du BLAT réuni à partir du mois d'avril 82. L'essentiel de ces réunions est consacré à l'étude de mesures internes, tant administratives que techniques, visant notamment à une meilleure coordination des services, intérieurs et extérieurs dans le cas de l'étude du terrorisme international. La question de la coopération internationale, des impulsions à lui donner, dans quelque cadre que ce soit, tant bilatéral que multilatéral, n'apparaît pas mentionnée et laisse entendre que l'initiative en revient aux services et aux administrations elles-mêmes¹⁹⁴⁸. Cela ne veut pour autant pas dire que la question ne soit pas apparue au rang des préoccupations du BLAT dans les deux années suivantes.

L'influence de la création de l'UCLAT sur la question de la coopération internationale semble de surcroît avoir été limitée. Au sein de TREVI, en effet, à partir de la fin de l'année 1984, lors des réunions d'experts comme de celles des hauts fonctionnaires, ce ne sont plus des représentants des deux services traditionnels qui représentent la France, mais des membres de l'UCLAT identifiés comme tels. Le suivi administratif des réunions est dès lors établi par l'UCLAT, qui prend à sa charge la centralisation et la synthèse des informations transmises par les différentes directions centrales, permettant en cela de résoudre le problème qui s'était fait jour de la « dualité » de représentation de la France au sein de ces instances

¹⁹⁴⁴ À ce titre, l'UCLAT, dirigée par un inspecteur général de la police nationale assisté d'un commissaire divisionnaire, comprend, neuf membres de droit : pour la DCPI, le chef de la 6^e section, pour la préfecture de police, le chef de direction des Renseignements généraux et de la Section Anti-terroriste (SAT), le chef de la section « violence politique » de la direction centrale des Renseignements généraux, le chef de la division terrorisme de la DST, le chef de liaisons opérationnelles de la police de l'Air et des frontières, et des représentants de la direction centrale de la sécurité publique, de la gendarmerie et de la DGSE.

¹⁹⁴⁵ AN 19960183 article 1, Fiche « UCLAT », non datée.

¹⁹⁴⁶ Témoignage de Raymond Nart in Jean Guisnel & David Korn-Brzoza, *Au service secret de la France*, Paris, La Martinière, 2014, p. 168.

¹⁹⁴⁷ Témoignage de Rémy Pautrat in Jean Guisnel & David Korn-Brzoza, *op.cit.*, pp. 421-422.

¹⁹⁴⁸ Les comptes rendus en question sont dans le fonds de Maurice Grimaud : AN 19860185 article 2.

multilatérales. Il semblerait toutefois qu'au sein d'autres organismes de coopération multilatérale, au club de Berne notamment, du fait de la nature de la coopération engagée directement entre les chefs des services concernés par la lutte antiterroriste, la représentation française soit toujours duale¹⁹⁴⁹.

La coordination opérationnelle des services semble par ailleurs obérée par la mauvaise entente régnant entre certains d'entre eux. L'on pense ainsi à la concurrence, la rivalité et la méfiance caractérisant les relations entre la DST et le SDECE, particulièrement intéressante dans la mesure où les attributions des deux services quant à la lutte contre le terrorisme pourraient apparaître complémentaires. Dès la fin du mois d'août 1981, Pierre Marion, nouveau directeur de ce dernier service, récemment nommé par François Mitterrand, tente ainsi d'établir une entente durable avec le directeur de la DST Marcel Chalet. Dans une lettre à ce dernier, le directeur du SDECE rappelle qu'un accord de principe aurait été trouvé concernant la définition d'objectifs communs ayant trait non seulement à une « concertation systématique » dans la recherche du renseignement, mais aussi la « recherche d'un meilleur prolongement vers l'extérieur des préoccupations intérieures majeures », comprenant notamment le terrorisme¹⁹⁵⁰. Il propose la tenue de réunions de travail aux fins de la réalisation de ces objectifs communs. Dès la première réunion, tenue le 30 novembre 1981, de profonds désaccords émergent entre les deux services, non pas sur leurs domaines d'attributions respectifs, mais bien sur leur champ d'action géographique. Dans une lettre au général Saulnier, Maurice Grimaud prend acte d'une « expérience malheureuse de la relance de la collaboration entre deux services » et préconise que les attributions de la DST soient définies par décret plutôt que par une entente interservice *ad hoc*. Le processus aboutit un an plus tard, après la publication du décret d'avril 1982 consacrant la naissance de la direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE), et, en décembre 1982, à celle du décret 82-1100 qui fixe les attributions de la DST. Pierre Marion rapporte alors qu'« on entendra plus parler de relations entre le SDECE et la DST. Il n'y aura aucune réunion interministérielle [...] aucune réunion ne sera organisée, ni sur le contre-espionnage, ni sur le contre-terrorisme¹⁹⁵¹ ». L'Amiral Pierre Lacoste, successeur de Pierre Marion à la tête de la DGSE à la fin de l'année 1982, note que la mauvaise entente entre les deux services a perduré durant toute la durée de sa mission, jusqu'à la fin de l'année 1985. Il remarque cependant que des

¹⁹⁴⁹ Lors de la réunion du club de Berne à Zurich du 13 au 15 mai 1986, la France est ainsi représentée par le directeur de la Surveillance du territoire, le préfet Bernard Gérard (cf. AN 19960183 article 2, Note consécutive à la réunion du club de Berne à Zurich les 13-14-15 mai 1986). Par ailleurs, lors de la réunion du groupe de travail « terrorisme » du même club, qui se tient à la fin 1985 à Rome au niveau des experts, les RG et la DST sont représentés (cf. AN 19960183 article 2, Note de la direction centrale des renseignements généraux à l'intention de Michel Charasse, conseiller technique au ministère de l'Intérieur, 8 novembre 1985 / « Réunion du groupe de travail sur le terrorisme du club de Berne les 5 et 6 novembre à Rome »).

¹⁹⁵⁰ AN 19860185 article 2, Note du directeur général du SDECE pour Marcel Chalet, 14 octobre 1981.

¹⁹⁵¹ Pierre Marion, *op.cit.*, p. 56.

« progrès » avaient été réalisés, notamment grâce à l'influence du travail en commun mené au sein de l'UCLAT¹⁹⁵², malgré la mention de ses relations devenues « exécrables » avec Yves Bonnet, successeur de Marcel Chalet¹⁹⁵³, et en dépit l'injonction apparente qui avait été faite au nouveau directeur de la DST de « s'entendre » avec la DGSE¹⁹⁵⁴. Les relations entre les deux services ne semblent guère s'améliorer par la suite, et pâtissent sans aucun doute, il est vrai, des conséquences de l'affaire du *Rainbow Warrior*, mais aussi du fait que le nouveau directeur de la sécurité extérieure, le général Imbot, ne participe plus au CILAT, « ce qui créé une rupture entre la place Beauveau et l'hôtel de Brienne », relate Rémy Pautrat, successeur d'Yves Bonnet¹⁹⁵⁵.

b. Le parasitage des innovations institutionnelles mitterrandiennes

Enfin, la coordination et la coopération interministérielles semblent avoir aussi été brouillées ces premières années du septennat de François Mitterrand par les différentes innovations institutionnelles émanant de l'Élysée à la suite de la reprise en main de la lutte antiterroriste par la présidence à l'été 1982. La création d'une « cellule antiterroriste¹⁹⁵⁶ » à l'Élysée, dirigée par le gendarme Christian Prouteau secondé par Paul Barril, et qui devait montrer les limites de son action quelques semaines après sa création, avec l'affaire dite des « Irlandais de Vincennes », est très mal vécue par les services « traditionnels ». Pour Yves Bonnet, avec la « cellule », « nous naviguons dans le brouillard [...] et tous mes camarades des directions de police, en particulier le directeur des RG, sont dans le même cas alors que cet organisme est censé coordonner l'action de tous les services français de sécurité et de renseignement¹⁹⁵⁷ ». Pour Jean-François Clair, Christian Prouteau « ne comprenait rien à la lutte contre le terrorisme », affirmant que son unité a pu « perturber » l'action de la DST¹⁹⁵⁸. Paul Marion évoque quant à lui son « caractère inexplicable » et révèle la « surprise générale » au sein de son service à la révélation de sa création¹⁹⁵⁹.

Elle apparaît par ailleurs avoir eu une influence considérable sur la capacité des services à assurer les liaisons internationales nécessaires à leurs activités, dans la mesure où la cellule du commandant Prouteau apparaissait remettre en cause l'économie traditionnelle de l'action des services en la matière. En effet, si la création de la cellule cause la stupeur des

¹⁹⁵² Amiral Pierre Lacoste, *Un amiral au secret*, Paris, Flammarion, 1997, p. 138.

¹⁹⁵³ « Solidarité et transmission des savoirs ». Entretien avec l'Amiral Pierre Lacoste, in Sébastien Laurent (dir.), *Les Espions français parlent*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011, (réed. poche 2013), pp. 560-561.

¹⁹⁵⁴ Témoignage d'Yves Bonnet in Jean Guisnel & David Korn-Brzoza, *op.cit.*, p. 184.

¹⁹⁵⁵ Témoignage de Rémy Pautrat in Jean Guisnel & David Korn-Brzoza, *op.cit.*, p. 420.

¹⁹⁵⁶ Floran Vadillo parle à ce titre « d'exception dysfonctionnelle ». *op.cit.*, p. 364 *sqq.*

¹⁹⁵⁷ Témoignage d'Yves Bonnet in Jean Guisnel & David Korn-Brzoza, *op.cit.* p. 182.

¹⁹⁵⁸ Entretien avec Jean-François Clair in Sébastien Laurent (dir.), *op.cit.*, p. 505.

¹⁹⁵⁹ Pierre Marion, *op.cit.*, p. 175.

services français, il en est de même pour les services étrangers. Dans son livre d'entretiens avec le journaliste Thierry Wolton, Marcel Chalet évoque ainsi les « partenaires étrangers déroutés de voir qu'on remettait en cause des procédures d'échange de renseignements confidentiels éprouvées par l'expérience » et qui menaçaient de « fermer le robinet¹⁹⁶⁰ ». Quelques années plus tard, dans un entretien avec le journaliste Jean Guisnel, il ajoutera que la création de la cellule « remettait tout en question », détaillant les problèmes qui allaient inévitablement se poser si la cellule devait marquer de sa patte ce registre de l'action des services :

Nous avons un système de liaisons très au point, avec deux canaux ultra-protégés pour l'échange des informations¹⁹⁶¹, des codes secrets, etc. Tout cela fonctionnait très bien et sur des bases claires et rigoureusement définies. La personnalité même des gens affectés à cette cellule élyséenne faisait qu'ils n'étaient pas du tout entraînés à travailler sur ce genre d'affaires et qu'il risquait donc d'y avoir à tout moment non seulement des querelles de doctrine, mais aussi dans la conduite éventuellement conjointe, d'un certain nombre d'opérations avec des services amis. Il était clair que nous allions perdre rapidement, au détriment des intérêts nationaux, la confiance de nos partenaires qui nous ont fait savoir à quel point ils étaient inquiets. Il a d'ailleurs fallu que j'entame des démarches personnelles très précises auprès du secrétaire d'État à l'Intérieur [...]. À ma demande, il a fait à l'occasion d'une réunion du club de Berne des déclarations très précises qui donnaient à nos alliés l'assurance qu'on allait pas tout chambouler¹⁹⁶².

Il semble toutefois qu'au-delà de cette crainte liminaire, et en raison de la perte de crédibilité rapide de la cellule elle-même, son parasitage annoncé des circuits traditionnels de la coopération antiterroriste n'ait pas eu lieu ou alors de manière limitée. Cependant, les réactions des partenaires étrangers telles que relatées par le directeur de la DST laissent deviner l'attention portée par ses homologues à toutes les évolutions du dispositif français de lutte contre le terrorisme, qui plus est à une époque où elle prenait le devant de la scène française.

Enfin, comme le relate Floran Vadillo, la création d'un secrétariat d'État à la sécurité publique, outre que son directeur n'apparaît, vu des services, que très peu préparé à assurer une mission dans le cadre de la lutte contre le terrorisme¹⁹⁶³, apparaît « contre-productif » et qu'en réalité, en matière d'antiterrorisme et sous la direction de Maurice Grimaud, le centre de gravité de la décision politique et de l'impulsion vient bien du ministère de l'Intérieur lui-même¹⁹⁶⁴.

¹⁹⁶⁰ Marcel Chalet & Thierry Wolton, *Les Visiteurs de l'ombre*, Paris, Le Grand livre du mois, 1990, p. 248.

¹⁹⁶¹ Les réseaux Kilowatt et Mégaton.

¹⁹⁶² Témoignage de Marcel Chalet in Jean Guisnel & David Korn-Brzoza, *op.cit.*, p. 145.

¹⁹⁶³ Yves Bonnet, *op.cit.*, p. 364 *sqq.*

¹⁹⁶⁴ Floran Vadillo, *op.cit.*, pp. 230-231.

2) La spécialisation des services comme vecteur de coopération

Dans une large mesure, la dynamique de spécialisation vers la lutte contre le terrorisme des années 80 respecte les grands équilibres édictés par la note de service de la DGPN du 19 mars 1976. La multiplication des origines du terrorisme qui frappe la France tant sur le territoire national que ses intérêts à l'étranger va cependant provoquer une extension des orientations de la recherche du renseignement, et la commission de multiples attentats sur le territoire français provoquer une réorientation progressive de la mission de police judiciaire par la prise de conscience des insuffisances du Code pénal, et partant, de la justice française, qui se concrétise notamment par la loi du 9 septembre 1986. L'adaptation des services chargés de la lutte contre le terrorisme participe donc d'un double mouvement de spécialisation interne et de réagencement externe de l'architecture générale des interactions.

a. Renouvellements de l'action préventive

La direction de la Surveillance du territoire

Du fait du développement du « terrorisme international », tant d'origine palestinienne – Carlos, Abou Nidal, FARL —, qu'arménienne – le groupe Orly, l'ASALA, que d'inspiration étatique – menées syriennes, iraniennes et libyennes – qu'il utilise le territoire de la République comme un terrain extérieur d'affrontements, qu'il attaque directement les intérêts français sur le territoire métropolitain ou qu'il s'en prenne aux intérêts français à l'extérieur, au Liban principalement, c'est bien l'action de la DST qui est principalement sollicitée durant les années 80 et qui devient le principal service chargé de la lutte antiterroriste en France.

Tout en respectant l'esprit de la note de service de 1976, la DST voit ses structures modifiées, son personnel renforcé et enfin ses attributions augmentées. Tout en ne faisant pas explicitement référence à la lutte contre le terrorisme, le décret 82-1100 du 22 décembre 1982 fixant ses attributions la fait bien rentrer dans les missions générales du service, qui demeure, avant toute autre chose, un service de contre-espionnage, de sécurité et de contre-ingérence. Son directeur jusqu'à la fin de l'année 1982, Marcel Chalet était d'ailleurs, affirme Louis Caprioli, « totalement opposé à la perte d'identité du service qui devait reposer à ses yeux uniquement sur le contre-espionnage¹⁹⁶⁵ ».

¹⁹⁶⁵ « La France et le terrorisme international. Les racines historiques et organisationnelles du savoir policier. Table ronde avec Louis Caprioli et Jean-Pierre Pochon », publié *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°55, 2004, p. 148-149. D'après Louis Caprioli, le terrorisme était considéré par sa direction comme un

Le décret dispose ainsi que la DST « a compétence pour rechercher et prévenir sur le territoire de la République française les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays, et plus généralement pour lutter contre ces activités » (article 1) et de « centraliser et exploiter tous les renseignements se rapportant aux activités mentionnées à l'article 1^{er} et que doivent lui transmettre sans délai tous les services concourants à la sécurité du pays » (article 2). La construction des compétences de la DST en matière de lutte contre le terrorisme dans les années 70 avait déjà montré que l'essentiel du travail de renseignement accompli, s'il ne semblait pas recouvrir de capacités réellement opérationnelles, avait cependant mis à jour une forte prévalence de l'action de certains États dans le développement des activités terroristes, tant par les soutiens qu'ils pouvaient apporter aux divers groupes – le Fatah Conseil Révolutionnaire d'Abou Nidal est ainsi successivement soutenu, entretenu et instrumentalisé par l'Irak, la Syrie puis la Libye – que par le développement de ce qui s'annonçait déjà comme un terrorisme d'État et qui se signalait par les entreprises d'élimination d'opposants à l'étranger. Cette mission se retrouve amplifiée dès le début des années 80, par un « élargissement de ses compétences et de ses moyens¹⁹⁶⁶ ».

Elle se traduit par la nomination à la fin de l'année 1982 de Jean-François Clair à la tête de l'unité B2, chargée spécifiquement du terrorisme arabe, et plus largement du Moyen-Orient, où il possède pour adjoint Louis Caprioli et dirige alors une trentaine de personnes¹⁹⁶⁷. Mais ce n'est qu'au cours de l'année 1983, dans les retombées de l'attentat d'Orly du 15 juillet orchestré par l'ASALA, que la recherche du renseignement semble prendre un tour plus opérationnel. Le directeur central des Renseignements généraux Paul Roux, dans une lettre au secrétaire d'État à la sécurité publique et au directeur général de la police nationale, tout en rappelant l'action de son propre service dans la lutte contre le terrorisme d'extrême droite et d'extrême gauche en coopération avec la police judiciaire à laquelle son service avait pu fournir du renseignement afin que fussent démantelés des réseaux, évoque le fait que « dans le même temps et jusqu'en juillet 1983, la DST apparemment davantage tournée vers le contre-espionnage ne provoquait, à ma connaissance, l'arrestation d'aucun terroriste¹⁹⁶⁸ ».

Mais l'évolution décisive est à trouver dans la création par Rémy Pautrat, nouveau directeur de la DST arrivé en août 1985 à la suite d'Yves Bonnet, d'un département « T » –

« épiphénomène par rapport à la menace que le bloc communiste représentait à l'époque pour l'Europe et pour le monde libre ».

¹⁹⁶⁶ Bertrand Warusfel, *Contre-espionnage et protection du secret : histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Paris, Lavauzelle, 2000, p. 91.

¹⁹⁶⁷ Entretien avec Jean-François Clair in Sébastien Laurent (dir.), *op.cit.*, p. 509.

¹⁹⁶⁸ AN 19860185 article 2, Lettre de Paul Roux, directeur central des Renseignements généraux pour M. le secrétaire d'État à la sécurité publique et M. le directeur général de la police nationale, 17 octobre 1983 / « Compétence des RG dans la lutte contre le terrorisme ».

avec l'accord du ministre de l'Intérieur Pierre Joxe — chargé spécifiquement de la lutte contre le terrorisme — la DST a alors retrouvé ses attributions de police judiciaire spécialisée — qui quitte alors le giron du contre-espionnage. Le préfet Pautrat argue ainsi de la nécessité de reconnaître la spécificité de ces deux missions du service¹⁹⁶⁹. Le département T est composé de deux divisions ainsi que d'une structure d'analyse transversale sur « toutes les généralités susceptibles d'éclairer notre mission¹⁹⁷⁰ » indique son directeur d'alors Jean-François Clair. Il explique par ailleurs que le basculement de l'action du service en matière de lutte antiterroriste par la création de cette division, alors que la France n'avait pas connu d'attentat depuis celui commis par l'ASALA en juillet 1983 à Orly, poursuit une réflexion engagée après l'arrestation de Georges Ibrahim Abdallah, chef présumé des FARL en octobre 1984¹⁹⁷¹. Il note par ailleurs l'apport décisif constitué par l'arrivée au sein du service de Philippe Rondot, ancien de la DGSE et spécialiste du monde arabe¹⁹⁷².

La traduction institutionnelle de la spécialisation de la DST est parachevée en 1989 lorsque le département T devient une sous-direction « de lutte contre le terrorisme international¹⁹⁷³ », dont la direction est toujours assurée par Jean-François Clair qui est alors à la tête de 90 fonctionnaires. La sous-direction comprend alors quatre divisions¹⁹⁷⁴.

La direction centrale des Renseignements généraux

La prévention du terrorisme est d'autre part assurée par la direction centrale des Renseignements généraux — ainsi que ses divisions territoriales — et par les Renseignements généraux de la préfecture de Police de Paris. Plus spécifiquement chargée de la répression du terrorisme « interne », elle a en charge la lutte contre le terrorisme séparatiste breton, corse et dans une moindre mesure basque (celui d'Iparretarrak et d'ETA sur le territoire français), mais surtout, le terrorisme « idéologique » d'extrême gauche, notamment celui d'Action directe à partir de 1983. Mais comme le rappelle Bertrand Warusfel, « le cantonnement des RG dans la lutte contre le seul terrorisme interne ne dura qu'un temps, notamment parce qu'il apparut que la dichotomie entre terrorisme interne et international [...] était factice¹⁹⁷⁵ ». Le rapport sénatorial Masson évoque ainsi les multiples chevauchements entre l'action des services dans la mesure où sur un même attentat des enquêtes pouvaient être diligentées tant par les RG que la DST, avant que les investigations ne fassent émerger la nature de l'acte à

¹⁹⁶⁹ Entretien avec Rémy Pautrat in Sébastien Laurent (dir.), *op.cit.*, p. 480.

¹⁹⁷⁰ Entretien avec Jean-François Clair in Sébastien Laurent (dir.), *op.cit.*, p. 508-509.

¹⁹⁷¹ *Ibid.*, p. 508.

¹⁹⁷² *Idem.*

¹⁹⁷³ Témoignage de Louis Caprioli in « La France et le terrorisme international. Les racines historiques et organisationnelles du savoir policier », *art.cit.*, p. 163.

¹⁹⁷⁴ Entretien avec Jean-François Clair in Sébastien Laurent (dir.), *op.cit.*, p. 509.

¹⁹⁷⁵ Bertrand Warusfel, *op.cit.*, p. 95.

l'œuvre et permette le dessaisissement d'une des deux directions de l'affaire après arbitrage du DGPN¹⁹⁷⁶.

En réalité, ce cantonnement avait déjà éclaté dans les années 70 avec la mise en lumière précoce, notamment dans les enceintes multilatérales du club de Berne, du club de Vienne et de TREVI, des liens que les groupes d'extrême gauche et dans une moindre mesure ceux d'extrême droite pouvaient entretenir entre eux. Le phénomène se trouve cependant relancé au milieu des années 80 avec le développement du paradigme de « l'euroterrorisme¹⁹⁷⁷ », qui avait vu dans les faits des liens s'établir entre Action directe – dont la neutralisation était alors la priorité du service¹⁹⁷⁸ —, la Fraction de l'Armée rouge et les Cellules communistes combattantes belges dans la menée d'actions « anti-impérialistes » qui avait pu se traduire pour certains par une coordination de leurs actions terroristes sous l'égide de Moscou dans le but de déstabiliser les pays membres de l'OTAN. Toutefois cette thèse paraît contredite par l'appréciation que les services ont pu en faire à l'époque, malgré la constatation de liens entre ces groupes¹⁹⁷⁹.

Le développement du terrorisme interne, principalement celui d'Action directe, relancé à partir de la fin de l'année 1982, provoque une réforme de structure de la DCRG. Comme le rappelle Jean-Pierre Pochon, à partir du tournant des années 1980, « il s'agit toujours de surveiller des mouvements extrémistes, mais exclusivement dans le cadre antiterroriste et en mettant en place une véritable structure spécialisée ans l'antiterrorisme¹⁹⁸⁰ ». En lieu et place des quatre sous-directions traditionnelles (information politique, sociale et économique ; information générale et des étrangers ; affaires administratives ; courses et jeux) ce sont cinq nouvelles sous-directions qui sont créées en 1985. Le nouvel organigramme, nous apprend un projet de note du directeur central des Renseignements généraux pour le directeur général de la police nationale au sujet de la « restructuration des services de la DCRG », a été « établi dans le but de développer et de dynamiser l'effort entrepris pour la recherche du renseignement dans le cadre de la lutte

¹⁹⁷⁶ Rapport Masson, *op.cit.*, p. 121.

¹⁹⁷⁷ Voir par exemple Xavier Raufer, « Euroterrorisme : comprendre pour combattre », *Politique internationale*, hiver 1985/1986, n°30, pp. 251-263.

¹⁹⁷⁸ Témoignage de Jean Pierre Pochon in « La France et le terrorisme international. Les racines historiques et organisationnelles du savoir policier », *art.cit.*, p. 152.

¹⁹⁷⁹ Lors de la réunion du groupe de travail « terrorisme » du club de Berne des 5 et 6 novembre 1985, le représentant des RG précise que « les liens internationaux entre extrémistes allemands, belges, français et italiens résultaient de relations personnelles établies parfois de longue date au travers du militantisme, au sein d'associations diverses défendant les « droits des emprisonnés politiques » et apportant un « soutien légal » à ces derniers [et que] la collaboration sur le plan opérationnel est plus ponctuelle que structurelle (AN 19960183 article 2, Note de la DCRG pour le ministre de l'Intérieur, 8 novembre 1985 / « Réunion du groupe de travail sur le terrorisme du club de Berne les 5 et 6 novembre à Rome »).

¹⁹⁸⁰ Témoignage de Jean Pierre Pochon in « La France et le terrorisme international. Les racines historiques et organisationnelles du savoir policier », *art.cit.*, p. 152.

antiterroriste¹⁹⁸¹». Si la nouvelle sous-direction de l'information particulière reprend les thématiques qui étaient autrefois celles de la sous-direction de l'information générale, à savoir la recherche du renseignement sur la violence politique, l'extrémisme, l'autonomisme et le séparatisme, la nouvelle sous-direction des Recherches « regroupe en son sein tous les moyens de renseignement axés sur la lutte antiterroriste : une section centrale de recherche et une section des moyens techniques, mais aussi un service central de manipulation (des sources), mais aussi une section « Enquêtes générales ». Aux termes du projet de note précité, « cette nouvelle sous-direction constituera donc un ensemble cohérent marquant la priorité donnée par la DCRG à la lutte préventive contre la violence politique en se dotant d'un outil adapté¹⁹⁸² ». En mai 1986 cependant, la DCRG devait retrouver ses quatre directions traditionnelles¹⁹⁸³.

Enfin, concernant la lutte antiterroriste, la DCRG poursuit la mission de centralisation de l'information qui avait été la sienne depuis la note du 19 mars 1976. Elle se voit cependant redéfinie par la création d'un Fichier central du terrorisme le 24 mai 1982 dont l'« accélération des procédures » est affirmée par François Mitterrand dans son interview du 17 août. Une note datant du jour de la création du fichier indique en effet en préambule que « les récents attentats commis en France créent une situation nouvelle qui [...] nécessite une meilleure coordination de leurs moyens d'action, notamment en ce qui concerne la collecte, la centralisation et l'exploitation du renseignement [...] la décision de centraliser les informations et d'en permettre l'accès à chacun des services intéressés à ces données répond en tous points à la volonté de ceux qui souhaitent rendre plus efficace leur action dans la lutte contre le terrorisme¹⁹⁸⁴ ». À terme le fichier central doit centraliser non seulement les informations émanant des différents services de police et de gendarmerie compétents pour la lutte contre le terrorisme, mais aussi intégrer les renseignements en provenance de la DGSE¹⁹⁸⁵.

Du SDECE à la DGSE

L'étude de l'évolution de l'action préventive contre le terrorisme ne peut pas ne pas tenir compte des évolutions qui travaillent le SDECE, depuis l'arrivée au pouvoir des socialistes en mai 1981 et la nomination du capitaine d'industrie Pierre Marion à sa tête. L'on

¹⁹⁸¹ AN 19860185 article 2, Note du directeur général des Renseignements généraux pour le directeur général de la police nationale, non datée / « Restructuration des services de la DCRG ».

¹⁹⁸² *Ibid.*

¹⁹⁸³ Bertrand Warusfel, *op.cit.*, p. 105.

¹⁹⁸⁴ AN 1980185 article 2, Note blanche, 24 mai 1982 / « Création sur informatique d'un fichier central du terrorisme ».

¹⁹⁸⁵ *Ibid.*

se souvient du constat qu'il avait formulé dans ses mémoires concernant l'état de la section chargée du terrorisme au sein du service. Il peut y évoquer le fait que, dans une large mesure, la place du SDECE dans l'architecture des services chargés de la lutte contre le terrorisme est minorée, voire ignorée¹⁹⁸⁶.

Par conséquent, il engage un « effort particulier » dans cette direction en créant une section de contre-ingérence au sein de la division de contre-espionnage. Les moyens de renseignement à l'extérieur, mais aussi à l'intérieur du territoire national, du fait des mauvaises relations avec la DST, sont renforcés, ce qui amène à l'élaboration à la fin 1981 d'un « plan d'action contre-terroriste [qui] vise à l'obtention de renseignements opérationnels sur les organisations et les groupes d'actions terroristes en provenance du Proche-Orient », avec un effort particulier sur le Liban, où l'ambassadeur de France Louis Delamarre a été assassiné au début du mois de septembre¹⁹⁸⁷. Au-delà du renforcement de ses méthodes et pratiques, la DGSE, sous l'impulsion de Pierre Marion entreprend, avec l'accord arraché à François Mitterrand¹⁹⁸⁸, des démarches auprès de la Syrie, jugée responsable d'une partie des attentats contre les intérêts français, à l'étranger – dont l'assassinat de Louis Delamarre – et en France – l'attentat de la rue Marbeuf notamment – afin que ces derniers cessent¹⁹⁸⁹.

À la suite du limogeage de Pierre Marion, l'Amiral Lacoste affirme avoir du gérer les conséquences de la gestion tumultueuse du service par son prédécesseur, en « simplifiant les structures » et rétablissant le calme, tout en affirmant la nécessité d'une « optimisation » de la production de renseignement, laissant entendre que cela n'avait pas été la priorité du service jusqu'alors¹⁹⁹⁰. Jean Baklouti, ancien de l'antiterrorisme à la DST rapporte ainsi que « pendant les années où [il a] eu la responsabilité de la lutte contre antiterroriste [entre 1979 et 1984], ce service [la DGSE] n'a jamais communiqué aucun renseignement exploitable¹⁹⁹¹ », ce qui peut s'interpréter comme un symptôme de la mésentente entre les deux services, autant qu'une appréciation sur la qualité des informations qui étaient malgré tout transmises.

En l'absence de sources, tant archivistiques que de seconde main, il est difficile d'évoquer non seulement le développement de la spécialisation de la DGSE dans la lutte contre le terrorisme, mais aussi son apport dans la production du renseignement. Il semblerait toutefois que le terrorisme soit demeuré une spécialisation mineure et que l'absence de

¹⁹⁸⁶ Pierre Marion, *op.cit.*, p. 49.

¹⁹⁸⁷ *Ibid.*, p. 124. Pierre Marion explique l'intérêt du service pour le Liban « à la fois à cause de l'intérêt traditionnel que lui porte la France, de la situation interne du pays, des affrontements qui s'y déroulent, de la forte implantation des Palestiniens de l'OLP, enfin parce qu'il constitue un point focal du terrorisme. (*Ibid.*, p. 139).

¹⁹⁸⁸ *Idem.*

¹⁹⁸⁹ Pierre Marion, *op.cit.*, p. 199 *sqq.* La paternité de réussite de l'accord de principe noué avec Rifaat el Assad, frère du président syrien est aussi revendiquée par le chef de la section antiterroriste de la DST Jean Baklouti, *op.cit.*, p. 361.

¹⁹⁹⁰ Amiral Pierre Lacoste, *op.cit.*, pp. 130-131.

¹⁹⁹¹ Jean Baklouti, *op.cit.*, p. 360.

relations de travail à la DST sur des thématiques pourtant communes n'ait pas permis une émulation spécifique dans le développement d'une amplitude d'action plus forte, à tel point qu'Yves Bonnet, interrogé par la commission sénatoriale présidée par Paul Masson, affirme que pour l'obtention du renseignement sur des domaines pour lesquels la DST n'est pas compétente, plutôt que de faire appel à la DGSE, ce sont les services alliés disposant de relais dans les régions concernées qui sont sollicités¹⁹⁹². Enfin, l'affaire du *Rainbow Warrior* a, selon toute vraisemblance, joué un rôle important dans la marginalité occupée par la DGSE au sein du dispositif antiterroriste français. Pour autant, d'après Jean-Pierre Pochon, en réalité, « la DGSE ne s'était pas encore donné les moyens de travailler sur le terrorisme tel qu'il existait¹⁹⁹³ ».

b. Spécialisation et nouvelles logiques de coopération

Au cours des années 80, la dynamique de spécialisation des services chargés de la lutte contre le terrorisme est accompagnée et enrichie, voire indissociable de logiques d'approfondissement et diversification des coopérations internationales avec les services étrangers, outre les relations déjà établies de longue date avec les services européens. En conséquence, tant à la DST qu'au SDECE la coopération internationale apparaît comme une dimension de plus en plus essentielle de leur action, bien plus que la coopération interne. Une note de synthèse adressée à Maurice Grimaud concernant les « liaisons étrangères » de la DST est introduite par ce constat : « la coopération entre services de sécurité est, aujourd'hui, une donnée fondamentale de leur action et, par là même, de leur efficacité¹⁹⁹⁴ ». Elle prend une « dimension nouvelle », du fait notamment « de l'internationalisation des activités terroristes dont le contrôle suppose la mise en place d'un réseau de communication sûr et rapide¹⁹⁹⁵ ». De même, Pierre Marion, novice du renseignement à son arrivée à la tête du SDECE peut noter dans ses mémoires que « la coopération internationale est primordiale dans le renseignement¹⁹⁹⁶ ». Pour les deux services, les années 80 sont l'occasion d'élargir la palette de leurs relations internationales, notamment en direction des services arabes, tout en continuant de développer leurs propres relations avec les services occidentaux et principalement européens.

¹⁹⁹² Yves Bonnet, *Contre-espionnage. Mémoires d'un patron de la DST*, Paris, Calmann Lévy, 2000, p. 184.

¹⁹⁹³ Témoignage de Jean Pierre Pochon in « La France et le terrorisme international. Les racines historiques et organisationnelles du savoir policier », *art.cit.*, p. 163.

¹⁹⁹⁴ AN 19860185 article 1, Note, non datée / « Les liaisons étrangères de la DST. Situation actuelle et perspectives ».

¹⁹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁹⁶ Pierre Marion, *Mémoires de l'ombre. Un homme dans les secrets d'État*, Paris, Flammarion, 1999, p. 165.

À son arrivée au SDECE, Pierre Marion entreprend une « tournée » qui lui permet de rencontrer les principaux chefs de service de renseignement avec lesquels le service est en relations. Il rencontre ainsi en Israël en août 1981 le chef du Mossad, avec lequel il tente d'établir une relation fonctionnelle¹⁹⁹⁷, mais aussi ceux des services du Maghreb, Maroc et Tunisie, liens développés par son prédécesseur, dans l'idée notamment que les services marocains « pourraient nous faire profiter de renseignements sur le monde arabe et d'introductions auprès des services du Proche-Orient¹⁹⁹⁸ ». À partir de la fin mars 1982, Pierre Marion rapporte avoir obtenu des services tunisiens des informations sur les organisations palestiniennes – liaison qui sera certainement mise à profit à la fin de l'année, après l'opération « Paix en Galilée » au Liban qui voit l'OLP se replier vers Tunis après l'invasion israélienne – et libyennes¹⁹⁹⁹. Comme le fait d'ailleurs la DST, la DGSE développe des relations de travail avec l'OLP et son représentant à Paris, Issam Sartaoui, notamment concernant l'évolution du groupe dissident d'Abou Nidal, le Fatah-Conseil Révolutionnaire²⁰⁰⁰.

Yves Bonnet, directeur de la surveillance du territoire entre 1982 et 1985, relate quant à lui avoir mené une politique de coopération « tous azimuts », non seulement avec les services européens « amis », mais avec « des services ou organisations jusque là réputées infréquentables²⁰⁰¹ ». D'après Jean-François Clair, c'est à la suite de l'arrestation du chef des Fractions armées révolutionnaires libanaises (FARL), Georges Ibrahim Abdallah, qu'une prise de conscience émerge que « pour traiter du terrorisme international, il fallait connaître les tenants et les aboutissants des problématiques sous-jacentes », qui passait nécessairement par un contact accru avec les services étrangers²⁰⁰². C'est d'ailleurs grâce aux relations traditionnelles avec les autorités italiennes que l'arrestation du leader des FARL a été possible²⁰⁰³.

Les « relations pragmatiques et équilibrées » dont Yves Bonnet fait mention dans ses mémoires concernent les contacts de la France avec les services syriens notamment. Les efforts de la DST suivent la politique de normalisation des relations de la France avec le régime d'Hafez el Assad engagée à l'automne 1984, après une période de grandes tensions au

¹⁹⁹⁷ Pierre Marion, *La Mission impossible*, *op.cit.*, p. 80.

¹⁹⁹⁸ *Ibid.*, p. 84.

¹⁹⁹⁹ *Ibid.*, p. 135.

²⁰⁰⁰ *Ibid.*, p. 172.

²⁰⁰¹ Yves Bonnet, *op.cit.*, p. 332.

²⁰⁰² Entretien avec Jean-François Clair in Sébastien Laurent (dir.), *op.cit.*, p. 508.

²⁰⁰³ Yves Bonnet, *op.cit.*, p. 308. Yves Bonnet indique ainsi : « ce sont les Italiens qui vont tout déclencher et nous délivrer les clés d'entrée dans le petit monde des FARL : tout commence par une enquête de routine engagée comme bien souvent, à la demande d'un service ami, sans que nous puissions penser que nous serons, bien vite, les plus fortement concernés ».

début de la décennie²⁰⁰⁴. Le retrait de la force multinationale au début 1984, notamment en raison des attentats visant Français et Américains à Beyrouth (attentats du Drakkar, attentat contre l'ambassade des États-Unis et contre les baraquements des *marines* américains), à la grande satisfaction non seulement des Syriens, mais aussi des Iraniens, permet d'assainir les contacts avec la Syrie. Les premiers contacts remontent à mai 1985, après accord du ministre de l'Intérieur Pierre Joxe. Pour Yves Bonnet, « la Syrie constitue une carte maîtresse qu'il ne faut pas négliger²⁰⁰⁵ ». En effet, grâce aux relations établies avec les services syriens, « c'est une bonne partie de la mouvance terroriste palestinienne que nous pouvons contacter sinon contrôler²⁰⁰⁶ ». Par ailleurs, la Syrie va servir d'intermédiaire aux négociations engagées par les autorités françaises pour la libération des otages au Liban. La prise de contact avec les services syriens s'établirait d'ailleurs deux mois seulement après l'enlèvement à Beyrouth de Marcel Carton et de Marcel Fontaine, tous deux fonctionnaires des Affaires étrangères, le 22 mars 1985.

Le « contrôle » des mouvements palestiniens s'effectue aussi par l'ouverture d'un dialogue avec les représentants de l'OLP à Paris, notamment Ibrahim Souss, à partir de septembre 1984 et s'ouvre alors « un processus ininterrompu de rencontres²⁰⁰⁷ ». Dans les deux cas, l'élargissement de la dimension internationale de l'action de la DST vise à une appropriation de domaines de connaissances nécessités par les évolutions du terrorisme international de ces années, mais aussi à une multiplication des sources de manière à augmenter la qualité de l'information recueillie. Pour Bonnet, « la DST dispose d'un maillage de relations assez exceptionnel au milieu de l'année 1985 constitué à partir des relations nouvelles que nous avons engagées, sans négliger le moins du monde celles, anciennes, éprouvées, qui sont en quelque sorte, notre fonds de commerce²⁰⁰⁸ ». Par ailleurs, les relations de la DST avec les services algériens ont pu être mises à contribution pour la libération de certains otages au Liban, dont notamment Sidney Peyrolles, en l'échange cependant de la promesse d'une libération de Georges Ibrahim Abdallah²⁰⁰⁹, promesse qui ne fut pas tenue du fait de la découverte subreptice des armes ayant servi aux assassinats de Charles Ray et Jacob Barsimantov en 1982.

Toutefois, les nouvelles relations de la DST ne sont pas exclusivement nouées avec les services arabes, mais aussi avec certains services occidentaux, américains principalement, qui se sont rapprochés des services européens à la suite du détournement du Boeing de la TWA à

²⁰⁰⁴ Fatima el-Moustaoui, *op.cit.*, p. 94.

²⁰⁰⁵ Yves Bonnet, *op.cit.*, p. 343.

²⁰⁰⁶ *Ibid.*, p. 344.

²⁰⁰⁷ *Ibid.*, p. 337.

²⁰⁰⁸ *Ibid.*, p. 350.

²⁰⁰⁹ Ce dernier ne sera en réalité jamais libéré par les autorités françaises, une valise contenant les armes ayant servi aux attentats des FARL commis en 1982 ayant été retrouvé quelques jours avant sa libération.

l'été 1985. Une note de l'UCLAT indique ainsi qu'à l'occasion de certaines affaires liées au terrorisme libyen au printemps 1986 des contacts « très étroits » sont noués avec la CIA, alors que de manière générale, il est jugé que « les échanges d'informations générales avec la CIA restent limités par rapport à d'autres services européens²⁰¹⁰ ».

c. Les logiques internes et internationales de l'action répressive

Les logiques renouvelées de l'enquête pénale internationale

Si la répression policière est toujours assurée par la 6^e section de la direction centrale de la police judiciaire, augmentée à partir du mois d'août 1982 d'un office central pour la répression des trafics d'armes et d'explosifs, en liaison avec les services de renseignement policiers, DST et RG, l'architecture institutionnelle de la répression du terrorisme subit elle aussi un certain nombre de modifications, tant réglementaires, qu'administratives et légales, et consacre une évolution réelle des pratiques, au niveau des services de police et au niveau du parquet. Ainsi en 1984, la DST récupère ses attributions de police judiciaire spécialisée en matière de terrorisme. Se développe par ailleurs à partir du début des années 80 une spécialisation de certains juges d'instruction, comme Jean-Louis Bruguière, Gilles Boulouque ou Alain Marsaud, dans le traitement des affaires de terrorisme international, à partir notamment de l'attentat de la rue Copernic d'octobre 1980, mais surtout à partir de l'attentat de la rue des Rosiers du 9 août 1982, à une époque où, selon Jean-Louis Bruguière, « il n'existait pas de réelle coopération institutionnelle entre les États » et où « seule la volonté des hommes a permis de progresser, d'induire des relations fonctionnelles d'un type nouveau et de faire aboutir des enquêtes au niveau international²⁰¹¹ ». En effet, la multiplication des actes de terrorisme sur le sol français entraîne une amplification de l'action de ces juges, et leur dimension internationale conduit à une internationalisation de l'instruction et renouvelle la coopération judiciaire internationale.

Celle-ci se développe selon deux aspects principaux. D'une part grâce à l'envoi d'officiers police judiciaire aux fins d'exécution de commissions rogatoires internationales, comme c'est le cas lors de l'enquête sur l'attentat de la rue Marbeuf, durant laquelle deux hommes de la police judiciaire sont envoyés en Italie, en Yougoslavie et en Allemagne afin de remonter la piste de la voiture piégée qui a explosé devant le journal *Al Watan al Arabi* le

²⁰¹⁰ AN 19970006 article 3, Note blanche (UCLAT), non datée / « Coopération franco-américaine ».

²⁰¹¹ Jean-Louis Bruguière, « Renseignement et lutte antiterroriste », in Amiral Pierre Lacoste (dir.), *Le Renseignement à la française*, Paris, Economica, 1998, p. 269.

22 avril 1982²⁰¹². Aux fins de l'enquête sur l'assassinat du diplomate israélien Jacob Barsimantov le 3 avril 1982 revendiqué par les FARL, une mission de policiers français a ainsi pu se rendre en Israël²⁰¹³. D'autre part, l'époque voit aussi l'internationalisation de l'instruction par le déplacement des magistrats instructeurs aux fins d'enquête, ce dont Jean-Louis Bruguière témoigne dans le recueil d'entretiens *Ce que je n'ai pas pu dire*. Il y évoque ainsi l'enquête autour de l'attentat de la rue des Rosiers et la construction pragmatique, grâce à une « poignée d'acteurs résolus en France et en Europe » d'une « Europe judiciaire avant l'heure, en faisant en sorte que la coopération fonctionne malgré les législations différentes²⁰¹⁴ ». Dès la fin de l'année 1981, avec l'enquête de l'attentat de la rue Copernic d'octobre 1980, une mission composée du juge d'instruction parisien Joly, accompagnée d'une délégation composée de membres de la 6^e section de la DCPJ, des brigades criminelles de la direction centrale et de la préfecture de Police de Paris, avait pu se rendre en Belgique aux fins d'échange de renseignement avec les autorités belges concernant des similitudes avec un attentat commis contre une synagogue d'Anvers en octobre 1981²⁰¹⁵.

La loi du 9 septembre 1986 et l'infraction de « terrorisme »

Toutefois, l'évolution décisive est à trouver dans la loi du 9 septembre 1986, annoncée dans le discours de politique générale du nouveau Premier ministre de cohabitation Jacques Chirac, le 9 avril 1986²⁰¹⁶, qui fait entrer la notion de terrorisme dans le Code pénal (tout en ne la définissant pas comme une infraction spécifique) et entérine la création d'une section spécialisée du parquet – la 14^e section – dans les affaires de terrorisme. D'après Alain Marsaud, l'un des initiateurs et promoteurs de la réforme à l'œuvre²⁰¹⁷, c'est bien la multiplication des attentats à partir de la fin de l'année 1985²⁰¹⁸ et ceux revendiqués par le Comité de Solidarité pour les Prisonniers Politiques Arabes (CSPPA), appellation-écran d'un réseau du Hezbollah libanais animé en France par Fouad Saleh comme le démontrera

²⁰¹² AN 19960183 article 33, Note de la sous-direction des affaires criminelles de la direction centrale de la police judiciaire, 28 mai 1983 / « Relations, missions et coopérations avec les pays étrangers dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ».

²⁰¹³ *Ibid.*

²⁰¹⁴ Jean-Louis Bruguière, *Ce que je n'ai pas pu dire : entretiens avec Jean-Marie Pontaut*, Paris, Robert Laffont, 2009, p. 87.

²⁰¹⁵ AN 19960183 article 32, Note blanche, 30 octobre 1981 / « L'attentat d'Anvers : une mission composée de magistrats et de policiers français s'est rendue en Belgique pour procéder à un échange de renseignements ».

²⁰¹⁶ Dans ce discours, Jacques Chirac proclame que « le gouvernement relèvera le défi du terrorisme [...] proposera de renforcer la législation par la création dans le Code pénal d'un crime de terrorisme, par l'allongement de la garde à vue à 4 jours, par la possibilité d'accorder des remises de peines aux personnes convaincues d'avoir commis des actes de terrorisme ou aidé les terroristes et qui acceptent de collaborer avec la Justice, et enfin par la création, à la cour d'appel de Paris, d'une chambre spécialisée qui centralisera les poursuites, l'information et le jugement des actes terroristes ».

²⁰¹⁷ Alain Marsaud, *Avant de tout oublier*, Paris, Denoël, 2002, p. 64.

²⁰¹⁸ Notamment les deux attentats dans les grands magasins du Boulevard Haussmann à Paris le 7 décembre 1985.

l'enquête de la DST²⁰¹⁹, qui pousse à une prise de conscience de la nécessité de centraliser les affaires²⁰²⁰.

La loi du 9 septembre 1986, si elle définit le terrorisme comme une « entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation et la terreur », ne crée pas *une* infraction de terrorisme, mais bien *des* infractions de terrorisme. En effet, le Code pénal se voit augmenté d'un titre XV intitulé « Des infractions en relation avec une entreprise individuelle [...] ». Comme le précisent les instructions établies par le ministère de la Justice à l'attention des parquets et des juridictions de jugement, si le législateur a « renoncé à créer une infraction spécifique pour lutter contre le terrorisme [...] il a institué un régime juridique particulier pour certains crimes et délits lorsqu'ils sont en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur²⁰²¹ ». Pour Julie Alix, « le choix de faire du terrorisme une multiplicité d'infractions résulte d'une double volonté de banalisation par rapport aux infractions politiques et de spécification par rapport aux infractions de droit commun²⁰²² ». Par conséquent, en choisissant cette méthode d'incrimination, la loi de 1986 se situerait dans le sillage de l'évolution du droit international (conventions de l'OACI et européen (convention de Strasbourg) tel qu'il a été codifié depuis le début des années 70 pour les besoins de la lutte contre le terrorisme, c'est-à-dire dans une perspective de répression sectorielle qui passerait outre la question de ses buts politiques pour s'intéresser à ses moyens²⁰²³. En définitive, pour la juriste :

La conciliation des intérêts en jeu a conduit le législateur à élaborer une définition du terrorisme très originale, mais aussi totalement dérogoire à la théorie générale de l'incrimination. En la forme, le terrorisme n'est pas une infraction, mais une catégorie d'infractions. Sur le fond, le terrorisme, loin d'être limité aux *actes susceptibles de provoquer la terreur*, englobe, *tous les actes susceptibles d'intervenir à un stade quelconque du processus criminel terroriste*. Le fond et la forme de cette construction sont donc combinés pour que la qualification terroriste soit attachée au *phénomène* terroriste dans son ensemble. Le dispositif d'incrimination terroriste est un dispositif d'exception²⁰²⁴.

²⁰¹⁹ Didier Bigo, « Les attentats de 1986 en France: un cas de violence transnationale et ses implications », *Cultures & conflits* [en ligne], 2002, n° 04.

²⁰²⁰ Alain Marsaud, *op.cit.*, p. 65.

²⁰²¹ AN 19960183 article 42, Lettre du ministre de la Justice aux premiers présidents et procureurs généraux, aux présidents et procureurs de la République et aux magistrats du siège et du parquet, 10 octobre 1986 / « Mise en œuvre des dispositions de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la Sûreté de l'État ».

²⁰²² Julie Alix, *Terrorisme et droit pénal : étude critique des incriminations terroristes*, Paris, Dalloz, 2010, p. 43.

²⁰²³ *Ibid.*, p. 44 *sqq.*

²⁰²⁴ *Ibid.*, p. 4.

Toutefois, si la loi de 1986 paraît largement annoncée par les prises de position d'Alain Marsaud, et par les recommandations contenues dans le rapport sénatorial de Paul Masson de 1984, une réflexion avait déjà été engagée depuis le milieu des années 70 concernant la définition d'une infraction de terrorisme, alors que la cour de Sûreté de l'État existait encore et qu'elle avait été amenée à juger un certain nombre d'affaires. Ainsi, une note du ministère de la Justice du mois de juillet 1975 consacrée à la répression du terrorisme envisageait déjà une solution double pour « pénaliser » le terrorisme. Tout d'abord grâce à l'extension des compétences de la cour de Sûreté face à la « recrudescence des actes de violence graves commis sur le territoire métropolitain par des organisations terroristes » qui « conduit à s'interroger sur les moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour assurer une répression plus efficace des faits de cette nature²⁰²⁵ ». Si la première solution n'était pas favorisée, l'autre solution consisterait en une « l'incrimination des menées terroristes en tant que telles ». La note, établie à l'attention du président Giscard d'Estaing, partait du constat qu'il n'existait pas à proprement parler de « crime terroriste » et que par conséquent, ses manifestations relevaient d'infractions classiques de droit commun qui « sont en principe poursuivies et instruites selon les règles habituelles de procédure et jugées par les juridictions territorialement compétentes ». Par ailleurs, dans le cas de crimes terroristes, ne pouvaient être déférés devant la cour de Sûreté que ceux qui seraient notamment inculpés de crimes commis en relation avec une entreprise dirigée contre la sûreté de l'État aux termes de l'article 698 du Code pénal. Une adjonction à ce dernier permettrait alors à la Cour de connaître des « crimes et des délits [...] ainsi que des faits de complicité et des infractions connexes, lorsque ces crimes et délits sont en relation avec une entreprise individuelle ou collective consistant ou tenant à substituer une autorité illégale à l'autorité de l'État, ou ont été commis dans le cadre d'une entreprise ou d'une organisation terroriste ayant pour but de créer un climat d'insécurité en France ou à l'étranger²⁰²⁶ ».

Si cette solution ne devait voir le jour en raison du débat public qu'elle ne manquerait pas d'occasionner, il est proposé l'inscription au sein du Code pénal d'une incrimination de terrorisme, qui non seulement proposerait une définition de l'acte, mais disposerait d'une échelle des peines spécifiques. Cette incrimination, qui serait ajoutée à la section du Code pénal consacrée aux crimes et délits contre la sûreté de l'État, serait formulée comme suit : « sans préjudice de l'application des peines plus fortes prévues par la loi, sera punie de la détention criminelle de dix à vingt ans toute personne ayant participé à un délit commis dans

²⁰²⁵ AN 5 AG(3) 2200, Note sur la répression du terrorisme et l'extension éventuelle de la compétence de la Cour de Sûreté, 8 juillet 1975.

²⁰²⁶ *Ibid.*

le cadre d'une entreprise ou d'une organisation terroriste ayant pour but de créer un sentiment d'insécurité en France ou à l'étranger²⁰²⁷ ».

Si le projet n'aboutit pas, la question de la répression des actes terroristes fait toujours l'objet d'études, notamment à la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice. Une note de 1978 de son directeur d'alors, Christian le Gunehec à l'attention du directeur de cabinet du ministre de la Justice, Jean Cabannes, en réponse à une demande de ce dernier, reprend le constat émis dans la note susmentionnée de l'été 1975, c'est-à-dire qu'« il n'existe dans notre droit aucune disposition visant ou incriminant le terrorisme en tant que tel ». De plus, si la notion était apparue dans certains instruments internationaux notamment la convention de la Société des Nations de 1937, elle est « trop imprécise ou trop large pour pouvoir constituer en droit interne la base d'une incrimination²⁰²⁸ ». Le Gunehec de préconiser alors une nouvelle incrimination de terrorisme, qui serait définie comme « tout crime contre une personne ou un bien commis dans le cadre d'une entreprise ou d'une organisation terroriste et destinée à créer un climat d'insécurité en impressionnant la population ». Comme pour ce qui est de l'incrimination proposée par la note de l'été 1975, le terrorisme est moins défini pour ce qu'il est que pour ses effets supposés. Tout comme l'avait fait l'auteur de la note de 1975, le Gunehec propose une extension de la compétence de la cour de Sûreté pour juger cette nouvelle infraction. Il note cependant que la traduction des terroristes devant cette juridiction spécialisée ferait avant tout ressortir le caractère politique de leurs actes et donc s'opposerait à l'entraide judiciaire internationale, à l'extradition notamment. Le magistrat propose d'autre part la création d'un « état d'urgence judiciaire » qui pourrait être déclaré à l'occasion d'une enquête sur des faits de terrorisme et qui « aurait pour effet de conférer aux autorités judiciaires locales dans le cadre de l'enquête sur les faits de terrorisme et pour une durée limitée renouvelable selon la même procédure la possibilité d'ordonner directement des investigations sur l'ensemble du territoire, de prolonger la garde à vue au-delà de 48 h et de faire procéder à toute perquisition ou saisie, même la nuit²⁰²⁹ », anticipant par là même certaines des dispositions de la loi de 1986 comme la centralisation des affaires et les dérogations au Code de procédure pénale.

Les nouveaux cadres de l'action répressive internationale

Les modifications du Code de procédure pénale et du Code pénal induites par la loi de 1986 autorisent ainsi une judiciarisation de l'enquête bien plus en amont que précédemment

²⁰²⁷ *Ibid.*

²⁰²⁸ AN 20010085 article 152, Note de Christian le Gunehec, directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice pour le directeur de cabinet du garde des Sceaux Jean Cabannes, 25 juillet 1978.

²⁰²⁹ *Ibid.*

permise, ce qui permet d'engager une action de police judiciaire préventive plus efficace. Comme le précise Louis Caprioli : « avec l'introduction de la notion d'association de malfaiteurs²⁰³⁰, on dispose de tous les éléments nécessaires pour que les personnes soupçonnées de terrorisme soient mises en examen ». Elle permet par ailleurs une harmonisation de la répression alors éclatée entre divers pôles : « il s'établit entre les services de sécurité, de renseignement et les magistrats une relation de confiance, un souci d'échanger et d'anticiper la menace²⁰³¹ ». Aux termes de l'instruction du ministère de la Justice adressée aux magistrats du siège et du parquet, « qu'elle s'applique à un fanatique isolé ou à un réseau international, la notion d'entreprise est exclusive de toute idée d'improvisation ; elle suppose des préparatifs et un minimum d'organisation. Pourront ainsi être pris en considération des éléments tels que l'établissement d'un plan d'action, le rassemblement de moyens matériels, la mise en place d'un dispositif de repli ou encore la rédaction d'un communiqué adressé à la presse²⁰³² ».

Si la loi du 9 septembre 1986 permet une meilleure articulation entre l'action préventive et répressive contre le terrorisme, au moins sur un plan interne, la coopération judiciaire internationale se voit renforcée par l'évolution majeure que constitue en 1985 l'évolution d'Interpol en regard de l'interprétation à donner à l'article 3 de ses statuts concernant le traitement des affaires de criminalité politique. En effet, lors de la 52^e session de l'Assemblée générale de l'organisation, tenue à Nice en 1983, une étude est diligentée aux fins de définir la position de l'organisation face au développement du terrorisme, répondant ainsi à de nombreuses critiques quant à une supposée passivité qui avait pu être le reflet d'une interprétation stricte de l'article 3²⁰³³. Cette étude conduit au vote, lors de la 53^e session de l'Assemblée à Luxembourg en 1984 d'une résolution, la résolution n° 7, qui concerne l'application de l'article 3. Elle proclame que la détermination du caractère politique ou non des infractions poursuivies et objet de la coopération par le biais d'Interpol est désormais du ressort exclusif des États, l'organisation n'ayant plus son mot à dire en la matière. D'après Budimir Babovic, chef du Bureau central national de Belgrade, vice-président de l'organisation et auteur d'une étude interne consacrée aux relations entretenues depuis son

²⁰³⁰ La notion d'infraction de malfaiteurs à laquelle Louis Caprioli fait référence est constituée par les dispositions des articles 265 à 267 du Code pénal qui se trouvent modifiées par la loi du 9 septembre 1986, « lorsqu'elles sont en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'intimidation ou la terreur ». Il faut attendre la loi du 22 juillet 1996 pour que soit créée une incrimination autonome d' « association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste ».

²⁰³¹ Témoignage de Louis Caprioli dans « La France et le terrorisme international. Les racines historiques et organisationnelles du savoir policier », *art.cit.*, pp. 156-158.

²⁰³² AN 19960183 article 42, Lettre du ministre de la Justice aux premiers présidents et procureurs généraux, aux présidents et procureurs de la République et aux magistrats du siège et du parquet, 10 octobre 1986 / « Mise en œuvre des dispositions de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la Sûreté de l'État ».

²⁰³³ AN 19970157 article 1, *Revue internationale de police criminelle*, n°383 (publication officielle de l'Organisation internationale de police criminelle – Interpol), décembre 1984.

origine entre l'organisation et le phénomène terroriste, « en dépassant l'article 3 du statut en relation avec le terrorisme international, Interpol n'a pas nié la composante politique de celui-ci. On a tout simplement décidé que l'existence de cette composante dans un acte de terrorisme n'est pas en soi l'obstacle à la coopération par les mécanismes d'Interpol²⁰³⁴ ». En ce sens, l'ajustement technique auquel procède l'organisation ressort de la même logique que la convention de Strasbourg de 1977, qui, en dépolitisant certains actes, ne faisait que reconnaître le caractère politique du terrorisme et donc les obstacles pour la coopération dans sa répression. Le texte même de la résolution opère d'ailleurs une dépolitisation symbolique du terrorisme en évoquant le fait que « dans de nombreux pays, des groupes organisations se livrent à des activités criminelles violentes en vue de provoquer la terreur ou la crainte et de tenter ainsi d'atteindre des objectifs prétendument politiques », précisant que « ces faits sont communément désignés sous l'appellation générale de "terrorisme" et constituent un phénomène international lié par ailleurs à d'autres formes de criminalité²⁰³⁵ ». Cependant, contrairement à la convention du Conseil de l'Europe, la résolution d'Interpol ne précise pas les actes qui pourraient entrer dans le champ de la coopération permis par la nouvelle interprétation à donner à l'article 3. Un premier projet de résolution avait d'ailleurs suscité une forte inquiétude des autorités françaises à l'été 1984, dans la mesure où il définissait les critères d'appréciation de ce qui pouvait relever de la criminalité politique. L'avis de la direction des affaires criminelles et des grâces avait été sans équivoque : la France « ne saurait admettre que l'Assemblée générale d'Interpol définisse les critères de l'infraction politique²⁰³⁶ ». Cependant, l'objection fondamentale semble être levée par le texte de la résolution, que les autorités souhaitaient d'ailleurs voir complètement abandonnée et que contre lequel elles ont voté²⁰³⁷. La résolution adoptée ne fait d'ailleurs plus mention que du fait que « la détermination du caractère politique d'une infraction demeure l'apanage des législations nationales, dans le cadre de la souveraineté des États », mais « qu'il est cependant indispensable de lutter contre cette criminalité qui cause dans les pays membres des dommages considérables ». Si cette évolution apparaît majeure pour l'organisation, son influence est plus difficilement décelable sur la coopération elle-même, en l'absence de données précises quant aux types d'affaires nouvelles qui auraient pu être traitées par le BCN France grâce à cette modification de l'interprétation donnée à l'article 3. D'après Malcolm

²⁰³⁴ AN 19970157 article 1, Etude de Budimir Babovic, chef du BCN de Belgrade, vice président de l'OIPC Interpol, mars 1988 : « Le terrorisme international et l'Interpol ».

²⁰³⁵ Citée dans AN 19970157 article 1, *Revue internationale de police criminelle*, n°383 (publication officielle de l'Organisation internationale de police criminelle – Interpol, décembre 1984).

²⁰³⁶ AN 19950419 article 1, Note de la direction des affaires criminelles et des grâces pour le garde des Sceaux, 16 août 1984 / « Projet de résolution concernant la criminalité violente, communément appelée terrorisme, soumis à la 53^e assemblée générale de l'OIPC Interpol ».

²⁰³⁷ AN 19940274 article 25, Note de la direction des Nations unies et organisations internationales du ministère des Affaires étrangères, non datée / « Assemblée générale d'Interpol – 1984 ».

Anderson, l'utilisation du canal Interpol pour le traitement des affaires de terrorisme, a été « extensive²⁰³⁸ ». Il s'agit, quoi qu'il en soit, d'un nouvel outil à disposition des autorités françaises en matière de coopération antiterroriste, quel que pût être le refus liminaire quant à la portée de la résolution. Deux ans plus tard devait d'ailleurs être édité par le Secrétariat général un « guide en matière de terrorisme ». Enfin, les objections de principe semblent avoir été vaincues alors que l'Assemblée générale de 1987 est tenue à Nice à la fin du mois de novembre. Le représentant français peut ainsi faire la promotion de l'action de Charles Pasqua en matière de lutte contre le terrorisme, notamment le vote de la loi du 9 septembre 1986, et promouvoir les vertus de la coordination interministérielle. Par ailleurs, indique le rapport de la délégation française à cette session, la seule présence de Charles Pasqua lors de la session inaugurale aurait suffi à marquer l'intérêt français pour le « développement sans précédent de la coopération internationale²⁰³⁹ ».

On le voit, les données de l'action de l'État, dans son versant tant préventif que répressif, se trouvent profondément renouvelées durant les années 80. La décennie voit ainsi une adaptation nécessaire qui se traduit par une double dynamique de spécialisation et de coordination, qui reconfigure l'exercice de la coopération antiterroriste internationale.

Cependant, au même moment, les évolutions de la société internationale et notamment la politisation de plus en plus forte au sein de diverses instances multilatérales auxquelles appartient la France de la question de la lutte antiterroriste et l'impératif de plus en plus de coopération internationale provoquent la naissance de nouveaux espaces de concertation et de nouvelles logiques d'action. Ils ne relèvent non plus seulement des traditionnelles coopérations entre services de police et de sécurité et de définition d'une coopération judiciaire multilatérale dans les années 70, mais bien plutôt dans l'optique de la formulation d'une réponse politique unie des démocraties contre le terrorisme, et notamment en réponse au « terrorisme d'État ».

B) Institutionnalisations de la coopération internationale antiterroriste

Les années 1980 voient un double phénomène d'institutionnalisation de la coopération antiterroriste. Le premier procède d'une mutation des conditions d'exercice de la coopération multilatérale qui voit l'implication de nouveaux espaces et de nouvelles dimensions et traduit

²⁰³⁸ Malcolm Anderson, *Policing the World : Interpol and the politics of international police cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1989, p. 28.

²⁰³⁹ AN 19940274 article 25, Rapport de la délégation française à la 56^e session de l'Assemblée générale d'Interpol tenue à Nice du 23 au 27 novembre 1987.

une politisation de ses enjeux. C'est ainsi que le G7, groupe d'intérêt économique, tente de se saisir pleinement de la lutte antiterroriste, sous l'impulsion notamment des États-Unis, que le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne, par la création de groupes de travail spécialisés au mitan des années 1980 tentent d'élargir la palette de leurs compétences. Le second phénomène voit une institutionnalisation de la coopération policière, au plan bilatéral, par la formalisation d'accords de coopération entre la France et ses plus proches partenaires européens, mais aussi au plan multilatéral, avec l'élaboration conjointe par la France et la RFA d'une convention de coopération policière devant être appliquée entre les Douze États membres de la Communauté européenne.

1) Institutionnalisations politiques multilatérales

a. La France, le G7 et le terrorisme : de l'opposition de principe à l'acceptation

Avec la « déclaration de Bonn » de juillet 1978, dont l'esprit avait été largement inspiré par les États-Unis²⁰⁴⁰, un nouveau cadre de la coopération multilatérale contre le terrorisme semblait avoir vu le jour, celui du G7²⁰⁴¹, ou groupement des 7 pays industrialisés, et dont la visée était à l'origine purement économique²⁰⁴² :

Les chefs d'État et de Gouvernement, préoccupés par le terrorisme et les prises d'otages, déclarent que leurs gouvernements intensifieront leurs efforts communs pour combattre le terrorisme international. À cette fin, au cas où un pays refuserait d'extrader ou de poursuivre ceux qui ont détourné un avion, et/ou ne rendrait pas un avion détourné, les chefs d'État et de Gouvernement ont pris la résolution commune de faire intervenir immédiatement leurs gouvernements pour interrompre tous les vols vers ce pays. En même temps, leurs gouvernements prendront des mesures pour interdire l'arrivée de tous les vols en provenance de ce pays, ainsi que tous les vols organisés par les compagnies aériennes de ce pays. Ils souhaitent instamment que d'autres gouvernements se rallient à cet engagement.

De prime abord, cette déclaration s'apparente à celles émanant des organisations internationales ayant traité de la question terroriste jusqu'alors. Elle paraît cependant devoir être interprétée comme la résurrection des ambitions américaines déçues de l'année 1973 à l'OACI, lorsque les discussions autour d'une nouvelle convention internationale sur les

²⁰⁴⁰ James S. Busuttil, « The Bonn Declaration on International Terrorism : a Non-Binding International Agreement on Aircraft Hijacking », *The International Comparative Law Quarterly*, 1982, vol. 31, n°3, pp. 474-487.

²⁰⁴¹ Qui regroupait alors les États-Unis, le Canada, le Japon, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie et la France

²⁰⁴² Marie-Claude Smouts, « Les sommets des pays industrialisés », *Annuaire français de droit international*, 1979, vol. 25, n° 1, pp. 668-685.

sanctions contre les États qui ne respecteraient pas les engagements des conventions de La Haye et de Montréal avaient échoué sur des oppositions irréconciliables.

Comme le rappelle une note de la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay, « les Sept ont pris la résolution commune de mettre en œuvre un système de lutte contre les détournements d'aéronefs que nous avons jusqu'ici combattu avec succès chaque fois qu'il avait été préconisé²⁰⁴³ ». Par ailleurs, toujours selon la direction juridique, « les suggestions américaines nous apparaissent comme une prise de position des pays riches essentiellement dirigée contre les pays en voie de développement, qui en tout cas la ressentiraient comme telle²⁰⁴⁴ ». L'équation impossible à tenir pour les autorités françaises est de tenter de faire comprendre aux partenaires que cette déclaration non contraignante n'implique pas un revirement complet des positions précédemment adoptées. Ainsi, à l'occasion d'une réunion interministérielle tenue le 28 juillet 1978 au Quai d'Orsay, il est décidé de s'en tenir à la position traditionnelle en la matière depuis le début des années 70, c'est-à-dire de faire en sorte que le principe au cœur de la déclaration des États du G7 ne fasse pas l'objet d'une nouvelle convention internationale. Tout futur débat sur la question ne manquerait en effet pas d'être instrumentalisé par les pays du « tiers monde », de la même manière que les débats à l'ONU en 1972 et 1973 avaient pu l'être²⁰⁴⁵. À cette fin, il est avant tout recommandé de souligner le caractère dissuasif de la déclaration, alors que les modalités de sa mise en œuvre doivent être finalisées dans les mois qui suivent par la réunion de groupes d'experts *ad hoc*.

Cependant, au-delà du contenu de la coopération proposée, auquel les autorités françaises se sont toujours opposées, c'est bien le cadre de cette coopération qui paraît poser problème. Si en première lecture les services du ministère des Affaires étrangères avaient pu noter que la déclaration de Bonn ne pourrait être interprétée que comme un instrument des pays riches à l'encontre des pays pauvres, une autre rhétorique est à l'œuvre avec l'arrivée des socialistes au pouvoir. Une note de travail de l'été 1982 sur les perspectives d'études de la question du terrorisme au sein des organisations internationales mentionne que « les sept pays industrialisés ne sauraient [...] s'ériger en “gendarmes du monde” pour imposer à tous les États des lignes de conduite à ce domaine²⁰⁴⁶ ». Déjà, l'année précédente, lors du sommet d'Ottawa, la direction des affaires juridiques avait réitéré ses objections à ce que les sommets deviennent un espace de décision où des mesures concrètes pussent être prises jugeant que les Sept « s'érigeraient en juges du comportement d'autres États en matière de lutte contre le terrorisme, risquant ainsi de provoquer des réactions hostiles et de paraître se substituer aux

²⁰⁴³ MAE DE COE 4220, Note de la direction des affaires juridiques pour le ministre, 21 juillet 1978 / « Sommet des Sept ».

²⁰⁴⁴ *Ibid.*

²⁰⁴⁵ MAE DE COE 4220, Compte rendu de la réunion du 26 juillet 1978 chez M. de Lacharrière / « Déclaration des « Sept » sur le terrorisme ».

²⁰⁴⁶ MAE DE COE 5073, Note du 16 août 1982 / « Terrorisme ».

organes compétents des Nations unies²⁰⁴⁷ ». Il s'agit d'une position affirmée avec force par les autorités françaises tout au long des années 80. Jacques Attali, *sherpa* de François Mitterrand pour la préparation des réunions, fait d'ailleurs de nombreuses références dans ses *Verbatim* aux fastidieuses mises au point de déclaration finales²⁰⁴⁸. Lorsque les Américains, du fait de l'évolution dramatique de la situation au Liban à partir de 1985 et les nombreuses prises d'otages d'Occidentaux qui s'y déroulent, souhaitent étendre les prérogatives des groupes d'experts qui se réunissaient jusqu'alors pour évaluer les conséquences pratiques de la déclaration de Bonn vers un mandat plus général concernant les différents aspects de la lutte antiterroriste, le ministre de l'Intérieur français Pierre Joxe décide de suspendre la participation des experts français²⁰⁴⁹, ce qui entraîne d'ailleurs la colère des États-Unis²⁰⁵⁰. Enfin, lorsque le Japon préconise d'étendre la portée de la déclaration de Bonn, Jacques Attali affirme avoir tout fait pour qu'une coopération à sept n'émerge pas en la matière, suggérant plutôt d'instituer un dialogue euro-américain²⁰⁵¹.

Malgré les oppositions de principe, le G7 s'affirme de plus en plus à partir du début des années 80 comme un espace déclaratoire au sein duquel sont traités certains des aspects afférents à la lutte contre le terrorisme, en témoignent la déclaration à l'issue du sommet de Venise en 1980 sur « les détournements d'avions, les prises d'otages et les réfugiés », la déclaration générale sur le terrorisme adoptée à l'issue du sommet d'Ottawa en 1981, les déclarations sur le « terrorisme international » à l'issue des sommets de Londres en 1984 et de Tokyo en 1986. Par ailleurs, des groupes d'experts procèdent à l'évaluation des mesures concernant la sécurité aérienne, ainsi qu'à des échanges de vues réguliers sur les incidents et expériences de chaque État concernant les actes contre l'aviation civile, mais aussi à la production de documents de synthèse sur la menace terroriste, qui découle d'une initiative allemande à la suite du sommet de Londres en 1984. Les Allemands avaient en effet souhaité organiser une réunion ayant pour but de « dresser un inventaire des tendances des groupes terroristes et extrémistes violents dans les différentes régions du monde afin d'avoir une bonne vue d'ensemble et d'obtenir des bases améliorées pour la prise de décisions en vue de réactions efficaces en matière de sécurité ou de politique pour faire face à la menace croissante posée par le terrorisme international²⁰⁵² ».

²⁰⁴⁷ MAE CADN Bonn 48, Télégramme de la direction des affaires juridiques pour l'ambassade de France à Ottawa, 16 juillet 1981 / « Sommet d'Ottawa. Terrorisme ».

²⁰⁴⁸ Jacques Attali, *op.cit.*, notamment entrées des 4 et 5 mai 1986 lors du sommet de Tokyo.

²⁰⁴⁹ MAE CADN Bonn 48, Lettre de Pierre Joxe au ministre fédéral de l'Intérieur, 5 mars 1985.

²⁰⁵⁰ Jacques Attali, *op.cit.*, entrée du dimanche 18 mars 1985.

²⁰⁵¹ *Ibid.*, entrée du 29 janvier 1986.

²⁰⁵² MAE CADN Bonn 376, Document de travail du ministère fédéral de l'Intérieur, 12 février 1985 / « Réunion d'expert des sept États du sommet économique mondial au sujet du thème central « analyse du terrorisme international ».

Toutefois, avec l'arrivée aux affaires de la droite suite aux élections législatives de mars 1986, la position traditionnelle de la France quant à la pertinence du cadre du G7 comme cadre de la lutte contre le terrorisme commence à se fissurer, au nom des impératifs nouveaux que s'est assignés le nouveau gouvernement de Jacques Chirac. La première fissure a lieu à l'occasion de la préparation du sommet de Tokyo qui doit se tenir à la fin du mois de mai 1986. Il est en effet décidé lors d'un Conseil de sécurité intérieure que la France proposerait lors de ce sommet que soit instauré un contact, réclamé de longue date, entre les Américains et la coopération TREVI, transformant le cadre du sommet en un cadre de décision ayant des implications sur les formes alors en vigueur de la décision multilatérale, traduisant une acceptation par la France d'une institutionnalisation du cadre du G7, et pour une part engageant ses partenaires européens²⁰⁵³. La seconde fissure, qui constitue en réalité un retournement de la position française, est constituée par la tenue à Paris au mois de mai 1987 d'une réunion des ministres de l'Intérieur des Sept consacrée au terrorisme international, qui fait suite à des réunions du même type réunies les années précédentes et auxquelles la France avait toujours refusé de se joindre. D'après Jacques Attali, cette réunion, qui avait été évoquée pour la première fois lors du sommet de Tokyo l'année précédente, est un souhait du Premier ministre et de son ministre de l'Intérieur, si bien que ni le Quai d'Orsay, ni le directeur de cabinet de Charles Pasqua ne semblent au courant de sa tenue²⁰⁵⁴. Il s'agit bien entendu d'une réunion à laquelle l'Élysée s'oppose fermement et qui révèle par ailleurs de fortes dissensions au sein du gouvernement, le Quai d'Orsay y étant lui aussi tout à fait opposé. Par ailleurs, la France n'est pas en 1987 l'hôte du G7, rôle qui revient aux Italiens, qui sont furieux eux aussi de l'initiative française, qui provoque un « pataquès diplomatique²⁰⁵⁵ ». Cependant, l'Élysée parvient à convaincre Matignon d'inviter de nouveaux États, afin de ne pas perdre face et apparaître approuver la création d'un « directoire à Sept²⁰⁵⁶ » ; la Belgique et le Danemark répondent à l'invitation.

Le programme de la réunion, qui se tient à Paris 28 mai 1987, suit une mise en forme éprouvée de longue date au sein de la coopération TREVI. Trois commissions sont mises en place : la première étudie la question de la menace interne aux neuf États présents à la conférence, la seconde, la menace extérieure, notamment moyen-orientale, la dernière commission doit quant à elle faire le bilan de la coopération dans les instances multilatérales et au niveau bilatéral²⁰⁵⁷. Il est par ailleurs suggéré que la conférence des ministres de

²⁰⁵³ Jacques Attali, *op.cit.*, entrée du vendredi 2 mai 1986.

²⁰⁵⁴ *Ibid.*, entrée du Jeudi 19 mars 1987.

²⁰⁵⁵ *Ibid.*, entrée du mardi 19 mai 1987.

²⁰⁵⁶ *Ibid.*, entrée du mercredi 20 mai 1987.

²⁰⁵⁷ AN 19970006 article 3, Note de l'UCLAT, 22 mai 1987 / « Projet de programme ».

l'Intérieur amène à une prise de décision instituant des groupes d'experts permanents afin de permettre des échanges de vues entre les neuf pays présents à Paris.

Le sommet produit à une déclaration commune²⁰⁵⁸ qui consacre l'institutionnalisation du cadre de la réunion de Paris, malgré les dénégations de cet état de fait présentées par Charles Pasqua quelques jours plus tard à l'occasion d'un entretien avec Jacques Attali avant un conseil des ministres²⁰⁵⁹. En effet, la déclaration précise que « les neuf ministres responsables de la lutte contre le terrorisme ont marqué leur accord pour que l'amélioration de la coopération antiterroriste se traduise par des réunions ministérielles, chaque fois que cela apparaîtra nécessaire ». Elle entérine d'autre part la suggestion française de création de groupes d'experts informels.

b. Le renouveau des coopérations européennes : le Conseil de l'Europe contre la Communauté ?

Les années 80 sont également le moment d'une plus grande appropriation de la lutte antiterroriste par des organisations internationales qui en avaient jusqu'alors promu une dimension essentiellement technique. Dans les années 1970, avec l'élaboration de la convention de Strasbourg, le Conseil de l'Europe avait souhaité développer la coopération judiciaire antiterroriste en homogénéisant les pratiques extraditionnelles de ses États membres. De même, avec TREVI et l'accord de Dublin, les États membres de la Communauté avaient entendu favoriser la coopération policière internationale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, mais aussi favoriser une meilleure coopération judiciaire, sur les bases édictées par l'organisation de Strasbourg. Cependant, si le sujet avait pu être abordé lors des sommets des chefs d'État, la question du terrorisme avait été traitée en dehors du cadre communautaire, TREVI n'ayant pas d'existence officielle reconnue et l'accord de Dublin ainsi que le projet français d'espace judiciaire européen avaient été discutés lors de réunions de hauts fonctionnaires *ad hoc*, mais relevant de la Coopération politique européenne.

La décennie suivante voit une institutionnalisation croissante des enjeux de la coopération internationale, qui se traduit par une appropriation, par les organes politiques de ces organisations, le conseil des ministres du Conseil de l'Europe et la Coopération politique européenne de la Communauté, selon une chronologie et des spécificités particulières, alimentant, jusqu'à un certain point, des effets de concurrence.

²⁰⁵⁸ Cf. Annexe XIV.

²⁰⁵⁹ Jacques Attali, *op.cit.*, Entrée du mercredi 3 juin 1987. Charles Pasqua aurait ainsi affirmé à Jacques Attali : « nous avons vu chaque ministre avant et leur avons dit, conformément à ce que souhaitait le président, qu'il n'était pas question d'institutionnaliser ces réunions ni de le faire à Sept ».

Le Conseil de l'Europe et le terrorisme

Depuis l'ouverture à la signature de la convention de Strasbourg en janvier 1977, le Conseil de l'Europe avait tenté à diverses reprises de prendre une plus grande importance dans la définition de la coopération internationale, dans ses aspects juridiques et normatifs principalement. À cette fin avait été créé en 1978 un sous-comité des délégués des ministres de la Justice qui avait pour charge la formulation de « propositions permettant une meilleure coopération entre les États membres dans la lutte contre le terrorisme », dont les travaux achoppaient sur l'opposition française à la ratification de la convention de Strasbourg et son refus de voir le principe même de la nécessité de cette ratification affirmé au sein des résolutions qui seraient votées par l'organisation²⁰⁶⁰. Cette position oppose d'ailleurs frontalement les autorités françaises aux représentants espagnols qui font de l'organisation une caisse de résonance de leurs griefs²⁰⁶¹. Il ne s'agit là que de la première opposition à l'implication plus poussée de l'organisation. Bien plus, le cadre de l'Europe communautaire apparaît aux autorités françaises le cadre le plus pertinent à ce type de coopération. Aussi, la proposition formulée à la fin de l'année 1983, conjointement par les ministres allemand et espagnol de la Justice de provoquer la rencontre des ministres de l'Intérieur et de la Justice des 21 États membres « pour définir les modalités d'une coordination plus étroite de la lutte contre le terrorisme » est-elle reçue froidement par Paris. Pour les autorités françaises, une fois encore en référence au contentieux franco-espagnol, une telle réunion ne ferait qu'exacerber les tensions existantes, quand bien même, comme le remarque la sous-direction d'Europe méridionale du Quai d'Orsay, toute opposition « risque encore une fois de voir notre pays être accusé de complicité avec le terrorisme ou les terroristes²⁰⁶² ». Par ailleurs, la France coopère déjà au sein de TREVI et sur le plan bilatéral²⁰⁶³.

Si la proposition espagnole, réitérée par Felipe Gonzalez le 31 janvier 1984²⁰⁶⁴, n'aboutit pas dans l'immédiat à une réunion ministérielle, elle conduit à la création d'un groupe multidisciplinaire *ad hoc*, composé des représentants des ministères de la Justice, des Affaires étrangères et de l'Intérieur et chargé de l'étude de la possibilité de création d'une

²⁰⁶⁰ MAE DE COE 5073, Note de la direction des affaires juridiques pour la direction d'Europe, 17 novembre 1981 / « 69^e session du comité des ministres du Conseil de l'Europe – Strasbourg 18-19 novembre 1981 ».

²⁰⁶¹ MAE DE COE 5073, Télégramme de Strasbourg, 29 avril 1982 / « Débat et adoption d'une recommandation et d'une directive sur le terrorisme à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe ».

²⁰⁶² MAE DE COE 5073, Note de la sous-direction d'Europe méridionale pour le cabinet du ministre des Affaires étrangères, 10 mars 1983 / « Projet de conférence sur le terrorisme ».

²⁰⁶³ MAE DE COE 5073, Note du chargé de mission auprès du ministre délégué chargé des Affaires européennes, 2 mars 1983 / « Lutte contre le terrorisme ».

²⁰⁶⁴ Il s'agit d'une démarche qui pourrait s'intégrer dans l'effort identifié par Emmanuel-Pierre Guittet comme relevant d'un « pari européen de l'antiterrorisme espagnol ». Cf. Emmanuel-Pierre Guittet, « L'imposition de l'agenda politique espagnol à l'Europe de l'antiterrorisme », in Laurent Bonelli (dir.), *Au nom du 11 septembre : les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, 2008, pp. 227-233.

instance permanente au niveau politique chargée précisément du renforcement la lutte antiterroriste entre les 21 États membres, et devant faire rapport au Conseil des ministres de la Justice à la fin de l'année 1985²⁰⁶⁵. Une fois encore les autorités françaises ne désirent pas voir l'organisation de Strasbourg s'arroger plus en avant ce domaine de la coopération internationale malgré la nécessité de ne pas s'opposer frontalement aux Espagnols, avec qui la coopération contre ETA commence à porter ses fruits²⁰⁶⁶. Ainsi, lors d'une réunion interministérielle tenue le 10 juillet en présence de représentants de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires étrangères, il apparaît qu'« aucun des départements ministériels concernés ne souhaiterait la création au sein du Conseil de l'Europe d'une nouvelle instance chargée au niveau politique de la lutte contre le terrorisme » dans la mesure où cela pourrait conduire non seulement à une « coopération policière à 21 », relancer le débat – non encore résolu à l'époque – sur la signature de la convention de Strasbourg, ou encore mener à l'adoption de mécanismes d'action communs reposant sur le principe de coercition, à l'image de la tendance alors à l'œuvre au sein du G7²⁰⁶⁷. Toutefois, la France ne demeure pas seule dans son opposition, elle est notamment rejointe par la RFA qui propose, en guise de manœuvre dilatoire, à l'arrivée à expiration du mandat du groupe *ad hoc*, qu'un nouveau mandat exploratoire soit voté, suggestion approuvée par la partie française²⁰⁶⁸, mais aussi celui d'une majorité de délégations lors de la 77^e session du comité des ministres²⁰⁶⁹.

L'attitude est cependant différente au printemps 1986, alors que la France subit depuis quelques mois de nouveaux attentats meurtriers et que l'Europe est ensanglantée par les attentats commandités par le régime libyen de Kadhafi, notamment l'attentat contre une discothèque de Berlin-Ouest, fréquentée par le contingent américain, qui cause 2 morts et 220 blessés le 5 avril et provoque une riposte des États-Unis sous la forme de frappes aériennes contre Tripoli et des camps d'entraînement terroristes dans le désert libyen²⁰⁷⁰. À cette occasion, au sein du Conseil de l'Europe, le projet espagnol d'une réunion ministérielle est finalement entériné pour être organisé à la fin de l'année²⁰⁷¹, alors que les autorités françaises, tout en ne s'opposant cette fois plus au principe de la réunion entendent que les domaines abordés soient strictement limités aux prérogatives traditionnelles de l'organisation

²⁰⁶⁵ AN 19960183 article 3, Note blanche, 10 octobre 1986 / « Sur l'organisation du groupe de travail *ad hoc* ».

²⁰⁶⁶ MAE CADN Conseil de l'Europe (CONE) 393, Télégramme pour l'ambassade de France en Espagne, 30 mai 1984.

²⁰⁶⁷ AN 19960183 article 2, Note de la direction des affaires juridiques pour le cabinet du ministre, 12 juillet 1985 / « Conseil de l'Europe. Terrorisme ».

²⁰⁶⁸ MAE CADN CONE 393, Télégramme pour la représentation permanente au Conseil de l'Europe, 18 novembre 1985 / « 77^e session du comité des ministres – Terrorisme ».

²⁰⁶⁹ MAE CADN CONE 393, Télégramme de la représentation permanente au Conseil de l'Europe, 21 novembre 1985 / « Conseil de l'Europe. 77^e session du comité des ministres. Terrorisme ».

²⁰⁷⁰ Timothy Naftali, *Blind Spot. The Secret History of American Counterterrorism*, New York, Basic Books, 2005, pp. 150-202.

²⁰⁷¹ MAE CADN CONE 393, Télégramme de la représentation permanente de la France au Conseil de l'Europe, 25 avril 1986 / « 78^e session du comité des ministres du Conseil de l'Europe (23-24 avril 1986) ».

« et non de ses aspects opérationnels et politiques²⁰⁷² ». Ces aspects sont en effet traités au même moment au sein d'un nouveau groupe de travail, créé depuis le début de l'année 1986 au sein de la Communauté européenne. Malgré la préférence attachée par la France au cadre communautaire, les implications politiques apparaissent imprévisibles pour manifester une hostilité trop importante à l'action du Conseil de l'Europe, notamment « au moment où le gouvernement français entend faire de la lutte contre le terrorisme l'une de ses premières préoccupations et où est en discussion devant le Parlement un projet de loi concernant spécialement les mesures répressives contre le terrorisme²⁰⁷³ ». Cependant, avec la création entérinée au moment de la réunion des ministres du Conseil de l'Europe au mois de novembre 1986, d'un nouveau groupe de travail, celui des « conseillers des ministres en matière de terrorisme », la préférence pour l'action au sein de la Communauté est encore plus nettement affirmée. Une note de la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay insiste ainsi sur le fait que « le Conseil de l'Europe n'est pas le cadre le plus approprié pour la lutte contre le terrorisme [et que] les compétences que cette organisation s'est reconnues de façon très extensive ces dernières années ne sont pas adaptées à sa vocation et à sa composition », cette vocation première étant « la promotion du respect des droits de l'homme ainsi que la coopération dans le domaine social, culturel et juridique²⁰⁷⁴ ».

La Communauté européenne et le terrorisme

Malgré l'échec des entreprises européennes de Robert Badinter à l'automne 1982, la Communauté européenne ne se désintéresse pas de la question du terrorisme. En réalité, à partir de 1984 avec la création de groupes de travail *ad hoc* attachés à la Coopération politique européenne, c'est-à-dire à la fabrique de ce qui doit être une politique extérieure commune des États membres de la Communauté²⁰⁷⁵, la question du terrorisme ne devait plus simplement être un intérêt des États de la Communauté, mais pour la Communauté elle-même. En l'occurrence, la constitution de groupes de travail consacrés au terrorisme au sein de la Coopération politique s'inscrit dans la droite ligne des propositions qui avaient été faites

²⁰⁷² MAE CADN CONE 393, Télégramme pour la représentation permanente de la France au Conseil de l'Europe, 6 mai 1986 / « 396^e session des délégués des ministres. Point 4 : Terrorisme ».

²⁰⁷³ AN 19960183 article 3, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, 28 juin 1986 / « Compte rendu de la réunion interministérielle tenue à la direction des affaires juridiques le 27 juin 1986 sur la prochaine réunion du « groupe multidisciplinaire *ad hoc* de hauts fonctionnaires du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le terrorisme (Strasbourg 30 juin - 1^{er} juillet 1986) ».

²⁰⁷⁴ MAE DE COE 6075, Note de la direction des affaires juridiques, 5 janvier 1987 / « Le Conseil de l'Europe et le terrorisme ».

²⁰⁷⁵ Maria Găinar, « Aux origines de la diplomatie européenne : Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980 », *Relations internationales*, 2013, vol. 154, n° 2, p. 91-105. Maria Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne : les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Bruxelles, Peter Lang, 2012, 642 p.

au lendemain de l'attentat de Munich en septembre 1972 par les ministres des Affaires étrangères alors réunis à Frascati en Italie et dont elle reprend l'esprit, sinon l'ambition.

C'est une nouvelle fois une proposition britannique qui renouvelle la coopération européenne en matière de lutte antiterroriste. Cette proposition est la conséquence directe de la fusillade du 17 avril 1984 devant l'ambassade de Libye à Londres, assimilée à un acte de « terrorisme d'État ». Ce jour-là, une centaine d'opposants au régime de Mouammar Kadhafi manifestent devant la représentation diplomatique avant que des coups de feu ne soient tirés depuis les fenêtres du bâtiment, blessant onze participants et tuant une policière britannique. Lors d'une réunion de la Coopération politique, qui regroupe les ministres des Affaires étrangères des États de la Communauté, le 14 mai, le ministre britannique affirme vouloir faire des suggestions « sur la manière dont les Dix pourraient mettre leurs efforts en commun pour lutter contre le terrorisme et l'abus des privilèges diplomatiques²⁰⁷⁶ ». C'est une question qui préoccupe d'ailleurs les autorités françaises depuis le début des années 1980, notamment vis-à-vis des menées syriennes sur le territoire français. Si les suggestions présentées par la Grande-Bretagne reconnaissent l'apport important de la coopération TREVI, elles mettent en lumière le rôle que peut jouer la Communauté elle-même au niveau politique, domaine hors du champ d'action de la coopération des services de sécurité²⁰⁷⁷.

Les propositions britanniques conduisent à la création d'un premier groupe *ad hoc* consacré à la question des immunités diplomatiques²⁰⁷⁸, dont les réunions aboutissent à l'élaboration d'un premier document faisant état des conclusions agréées par les États membres dont l'action doit avoir pour principe directeur « de ne faire aucune concession sous la contrainte à ceux qui pratiquent le terrorisme ». C'est ainsi que si une action terroriste comporte un abus de l'immunité diplomatique, les Dix doivent être prêts à envisager une action commune en réponse, les mesures à prendre devant être élaborées « selon les circonstances ». Par ailleurs, chaque État doit s'engager à surveiller de près les représentations diplomatiques des États soupçonnés de se livrer ou de soutenir le terrorisme et notamment à exercer une vigilance accrue dans les procédures d'accréditation. Tous les échanges relevant de l'action des services de police et de renseignement demeurent cependant du ressort exclusif de TREVI²⁰⁷⁹.

Au cours de l'année 1985, deux nouveaux groupes de travail *ad hoc* thématiques sont mis en place. Le premier traite de la question de la coopération judiciaire et reprend les

²⁰⁷⁶ AN 19960183 article 3, Téléx de la Grande-Bretagne aux membres de la Coopération politique à la suite de la réunion des ministres des Affaires étrangères du 14 mai 1984 / « Terrorisme ».

²⁰⁷⁷ *Ibid.*

²⁰⁷⁸ AN 19960183 article 3, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour la direction générale de la police nationale, 29 juin 1984 / « Groupe TREVI. Coopération politique à Dix et lutte contre le terrorisme ».

²⁰⁷⁹ MAE DE COE 5023, COREU (Dublin), 14 septembre 1984 / « Terrorisme et immunités diplomatiques ».

travaux de la Communauté là où ils s'étaient arrêtés, c'est-à-dire à la fin de l'année 1982 et aux propositions de Robert Badinter²⁰⁸⁰. Le second est consacré aux détournements d'avions et à la définition d'une attitude commune des Dix au sein de l'OACI²⁰⁸¹. Sur ce dernier point, il ne s'agit pas pour la Coopération politique de mettre en œuvre de nouvelles normes de protection de l'aviation civile, mais bien de dégager les aspects politiques et les réponses qui en découlent des nouveaux actes de détournements commis au cours de l'année 1985, notamment en relation avec le contexte libanais²⁰⁸².

Une évolution décisive intervient au début de l'année 1986 qui voit la pérennisation des nouvelles formes de la coopération européenne, avec la création d'un groupe de travail permanent des douze États membres – l'Espagne et le Portugal viennent de rejoindre la Communauté – chargé d'étudier les aspects politiques de la lutte antiterroriste et de faire rapport à la Coopération politique. Par la déclaration commune des ministres des Affaires étrangères des États membres du 27 janvier 1986 consacrée au terrorisme international, prise à la suite des attentats aux aéroports de Rome et de Vienne le 27 décembre 1985 attribués au Fatah Conseil-Révolutionnaire d'Abou Nidal, alors soutenu et financé par la Libye et qui causent plus d'une vingtaine de morts et 140 blessés, il est décidé de la création « dans le cadre de la Coopération politique européenne [d'] un groupe de travail permanent ayant un mandat précis²⁰⁸³ ». Ce groupe a ainsi pour but « l'intensification la coopération entre les Douze dans le domaine du terrorisme international » et doit préparer non seulement les « réactions des Douze aux actes de terrorisme », mais examiner les « causes » des ces actes et « recommandera des mesures concrètes pour éviter que ces actes ne se produisent²⁰⁸⁴ ».

Les premières réunions du printemps 1986 sont essentiellement consacrées à l'interprétation du mandat et à l'étude des modalités pratiques du travail en commun. Aux yeux des États membres, l'expression de « terrorisme international » s'entend du terrorisme ayant ses origines à l'extérieur de la Communauté, malgré le souhait apparent de certains États, l'Espagne notamment, d'y voir figurer d'autres terrorismes, en l'occurrence celui de l'ETA²⁰⁸⁵. Par ailleurs, il est rapidement décidé d'une intégration de l'action du groupe de travail à la coopération TREVI. Son groupe de travail I, consacré au terrorisme, se voit chargé

²⁰⁸⁰ MAE CADN Rome 98, COREU (Italie), 19 février 1984 / « Réunion du groupe de travail ad hoc « coopération judiciaire » (Rome les 14 et 15 février 1985). Rapport oral ».

²⁰⁸¹ MAE CADN Rome 98, Télégramme pour tous les postes, 23 juillet 1985 / « Conseil CEE : volet coopération politique : terrorisme ».

²⁰⁸² MAE DE COE 5023, COREU (Luxembourg), 1^{er} novembre 1985 / « Rapport oral de la réunion du groupe de travail *ad hoc* « lutte contre le terrorisme et les détournements d'avions », tenue à Luxembourg les 28 et 29 octobre 1985.

²⁰⁸³ Pour texte intégral de la déclaration des ministres des Affaires étrangères, cf. Annexe XV.

²⁰⁸⁴ AN 19960183 article 1, Mandat pour le groupe de travail « coopération dans la lutte contre le terrorisme international », janvier 1986.

²⁰⁸⁵ AN 19960183 article 1, Compte rendu de la réunion de La Haye du 12 février 1986 sur la lutte contre le terrorisme international dans le cadre des Douze, 21 février 1986.

de l'élaboration des documents de travail sur l'état de la menace représentée par le terrorisme international pour les États membres, en plus de ses activités traditionnelles²⁰⁸⁶, alors même que le groupe de travail de la Coopération politique paraît lui-même devenir un organe d'évaluation et d'impulsion de TREVI.

Par ailleurs, la définition d'une politique commune pour les États membres sur les aspects politiques de la coopération internationale implique non seulement une analyse des événements, mais aussi une nouvelle conceptualisation de la place de la Communauté européenne au sein de l'effort de coopération internationale, dont elle cherche à devenir un centre de gravité. C'est ainsi qu'au nombre des thématiques abordées lors des réunions du groupe prennent de plus en plus d'importance les discussions à engager avec les « pays de sensibilité comparable » (*like-minded*) : les pays scandinaves, et les pays participant déjà à certaines formes de coopération multilatérale de sécurité comme l'Autriche. Il s'agit par ailleurs d'élaborer des positions communes au sein des organisations internationales, notamment à l'ONU, réactivant en cela une première tentative avortée au moment de l'attentat de Munich en septembre 1972²⁰⁸⁷.

Toutefois, la participation au groupe de travail de la Coopération politique n'est pas la seule illustration de la vocation européenne de la coopération internationale contre le terrorisme engagée par la France durant ces années.

2) Institutionnalisations du champ de la coopération policière

Au-delà de la diversification du champ de la coopération internationale afin de faire face à une menace terroriste en perpétuelle évolution, s'amorce, pour la France, à partir de l'année 1985, un processus de formalisation, voire d'institutionnalisation de la coopération antiterroriste qui ajoute aux versants de sécurité – police et renseignement – l'adjonction d'une impulsion politique décisive. À ce titre, Didier Bigo a pu évoquer un phénomène « d'internationalisation des ministères chargés de la sécurité intérieure », qui prendrait le relais, en la complétant, de l'action internationale des fonctionnaires des services de police et de sécurité qui fondait jusqu'alors la coopération internationale²⁰⁸⁸. Elle se traduit en premier lieu par la signature d'accords de coopération bilatéraux avec l'Italie en 1986, et avec la République fédérale d'Allemagne ainsi que l'Espagne en 1987 et avec la Grande-Bretagne en

²⁰⁸⁶ AN 19960183 article 1, Note de travail TREVI, 7 mars 1986 / « Groupe de travail de la Coopération politique européenne sur le terrorisme ».

²⁰⁸⁷ AN 19960183 article 1, Compte rendu de la réunion du groupe de travail des Douze des 1^{er} et 2 décembre 1986.

²⁰⁸⁸ Didier Bigo, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 16.

1989. Ensuite, le projet franco-allemand dessiné à partir de 1987 sous l'impulsion française d'un accord multilatéral de coopération policière entre les États de la Communauté européenne participe d'une redéfinition radicale de la coopération dans le contexte européen. Elle signale une maturation politique de la prise en charge de la lutte contre le terrorisme comme une préoccupation essentielle de l'action de l'État autant qu'un enjeu primordial pour l'exécutif.

À cet égard, le mouvement amorcé se joue d'ailleurs des alternances politiques. Débuté sous le gouvernement de Laurent Fabius, grâce à l'action décisive du nouveau ministre de l'Intérieur Pierre Joxe, il est poursuivi et amplifié lorsque la droite arrive au pouvoir et que Charles Pasqua et Robert Pandraud occupent le ministère de l'Intérieur et le secrétariat d'État à la sécurité publique. Il est enfin finalisé et entériné lorsque la gauche revient au pouvoir après l'élection présidentielle de 1988 et que Pierre Joxe reprend en main le ministère de l'Intérieur. De ce fait, le processus participe bien d'une acculturation de l'exécutif français aux exigences de la coopération internationale.

a. Vers la formalisation des coopérations bilatérales

La conclusion d'accords bilatéraux entre la France et l'Italie, l'Espagne et la République fédérale, si elle se symbolise par un formalisme apparemment semblable, obéit toutefois à des logiques de mise en œuvre différentes. Dans le cas de l'Espagne et de l'Italie, il s'agit avant tout de marquer, pour le gouvernement français, son engagement politique dans une coopération antiterroriste fonctionnelle, de manière à apurer définitivement le contentieux né de la politique extraditionnelle dans la première moitié des années 1980. La nécessité de la conclusion d'un accord franco-allemand naît de la constatation que la dimension sécuritaire de la coopération bilatérale ne jouissait pas des mêmes caractéristiques et donc de la même force que celle des autres domaines de la coopération formalisée et développée depuis la signature du traité de l'Élysée en 1963 et qui s'était développée dans le domaine de la sécurité et du terrorisme au cours des années 1970.

La formalisation de la coopération bilatérale comme signe de l'amitié retrouvée : exemples franco-italien et franco-espagnol

Italie

Alors qu'au début de l'année 1985 la polémique entretenue par les autorités italiennes bat son plein, et que François Mitterrand n'a pas encore rendu publique sa « doctrine »

concernant l'extradition des extrémistes de gauche, débute une série d'entretiens entre les ministres français et italien de l'Intérieur, en l'occurrence Pierre Joxe et Oscar Luigi Scalfaro.

Une première visite italienne à Paris doit avoir lieu à la fin du mois de janvier 85, afin d'évoquer des sujets d'intérêt commun : lutte contre le trafic de drogue, lutte contre le terrorisme, mais aussi questions relatives à la décentralisation²⁰⁸⁹. Le Quai d'Orsay relate à l'ambassadeur de France à Rome que la rencontre s'est déroulée « dans une excellente atmosphère », dans la mesure où la question des extraditions n'a pas été abordée. Scalfaro en effet avait jugé qu'elle n'était pas de son ressort, laissant le soin à son collègue de la Justice de s'exprimer sur le sujet²⁰⁹⁰. La voie était alors ouverte pour qu'une discussion franche pût s'ouvrir entre les deux ministres de l'Intérieur, sur des sujets essentiellement policiers, c'est-à-dire en l'absence de toute polémique qui eût pu obérer de tout progrès dans l'approfondissement de la relation nouée depuis les années 70 notamment dans la lutte contre le terrorisme d'extrême gauche. Cet entretien devait considérablement assainir le climat politique des relations franco-italiennes et permettre à une nouvelle étape de s'ouvrir.

Lors d'une rencontre à Paris au début du mois de janvier 1986, Scalfaro propose ainsi à Pierre Joxe la signature d'un accord bilatéral de coopération antiterroriste, qui prendrait pour modèle ceux que l'Italie avait déjà signés avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Espagne et l'Autriche et qui englobait par ailleurs les paramètres d'une coopération dans les domaines de la lutte contre la criminalité organisée et contre le trafic de drogue. Pour le ministre italien, « un accord ne serait pas superflu, car il soulignerait la volonté politique des deux pays et renforcerait de ce fait la coopération à tous les niveaux²⁰⁹¹ ». C'est bien cette nécessité d'une impulsion politique nouvelle qui motive la démarche italienne, dans la mesure où jusqu'alors, malgré la « reconnaissance de l'excellence de la coopération franco-italienne », notamment dans la coopération engagée par les services de police français et italiens et par la relation nouée entre les Renseignements généraux français et le SISDE italien, cette impulsion politique avait paru déficiente du fait de la question des extraditions²⁰⁹². En préalable à l'élaboration d'un accord bilatéral, l'ambassadeur français Jacques Andréani suggère avant tout une reprise du dialogue au niveau des hauts fonctionnaires et à celui des ministres sur la question du terrorisme²⁰⁹³.

²⁰⁸⁹ MAE CADN Rome 103, Télégramme de Rome, 19 décembre 1984 / « Visite à Paris du ministre italien de l'Intérieur »

²⁰⁹⁰ MAE CADN Rome 103, Télégramme du ministre des Affaires étrangères pour l'ambassadeur de France à Rome, 30 janvier 1985 / « Visite de M. Scalfaro en France ».

²⁰⁹¹ MAE CADN Rome 103, Télégramme de Rome, 12 janvier 1986 / « Entretien des ministres français et italien de l'Intérieur ».

²⁰⁹² MAE CADN Rome 103, Télégramme de Rome, 2 avril 1986 / « Coopération franco-italienne en matière de sécurité ».

²⁰⁹³ *Ibid.*

L'impulsion décisive émerge de l'alternance politique en France et de l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de droite qui décide de placer la lutte antiterroriste au centre de ses préoccupations. Ainsi, l'arrivée aux affaires de Charles Pasqua au ministère de l'Intérieur et de Robert Pandraud au secrétariat d'État à la sécurité publique au mois d'avril 1986 ainsi que leur discours offensif en matière de lutte contre le terrorisme séduisent le ministre italien de l'Intérieur, qui se félicite « des orientations prises par le gouvernement en matière de lutte contre le terrorisme et [estime] la situation propice à un développement de la coopération entre les deux pays²⁰⁹⁴ ».

La signature d'un futur accord de coopération est ainsi rapidement entérinée lors d'une visite de Robert Pandraud en Italie le 12 juin 1986. Le relevé de notes de cet entretien probablement prises par Andréani mentionne que, pour Robert Pandraud, la première priorité du gouvernement Chirac étant la lutte contre le terrorisme, ce dernier est « prêt à signer le plus vite possible un accord évoquant notre volonté commune de lutter contre le terrorisme²⁰⁹⁵ ». Pour la partie française, l'accord est déjà considéré comme conclu et la suite de l'entretien consiste en un échange d'informations sur les affaires de terrorisme courantes, notamment sur les suites judiciaires données au démantèlement des FARL de Georges Ibrahim Abdallah²⁰⁹⁶. L'accord de coopération devait être signé quelques mois plus tard, en octobre.

Il s'agit d'un accord entre les deux ministères de l'Intérieur, non soumis à publicité ni à une quelconque intervention du Parlement français. Il consacre en son article 1^{er} la création d'un « comité franco-italien de coopération pour la lutte contre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée », sur le modèle des accords déjà signés entre l'Italie et ses partenaires. Le comité se réunit annuellement, et peut décider de la création de groupes de travail spécifiques. Il est présidé par les ministres de l'Intérieur ou leurs représentants et est composé de membres des services de police et de renseignement chargés de la lutte contre le terrorisme, tout en laissant ouverte la participation d'experts d'autres administrations (article 2). Par ailleurs, l'article 7 prévoit des échanges réciproques d'experts. Enfin, concernant la lutte contre le terrorisme, un échange permanent de renseignements au niveau technique, celui des services, est institué par l'article 3. Ces informations doivent concerner « l'activité des groupes terroristes, les événements et les techniques, avec une mise à jour permanente des renseignements relatifs aux menaces terroristes et en particulier lorsque ces événements ou ces menaces mettent en jeu les intérêts des deux États », mais aussi un

²⁰⁹⁴ MAE CADN Rome 103, Télégramme de Rome, 28 mai 1986 / « Visite à Rome de M. Pandraud ».

²⁰⁹⁵ MAE CADN Rome 103, Notes manuscrites prises lors de la rencontre Scalfaro/Pandraud du 12 juin 1986.

²⁰⁹⁶ *Ibid.*

échange de vues permanent relatif à l'amélioration des normes concernant la sécurité aérienne, maritime et celle des infrastructures de transport²⁰⁹⁷ ».

Lors d'une visite à Rome en octobre 1988, alors qu'il vient de retrouver le portefeuille de l'Intérieur dans le nouveau gouvernement formé par Michel Rocard, Pierre Joxe peut porter, avec son homologue Antonio Gava « un jugement positif sur l'état actuel de la coopération bilatérale dans le domaine policier et particulièrement sur les développements actuels de l'accord de coopération signé en juin 1986 », notamment le bon fonctionnement du comité de coopération et des échanges fructueux²⁰⁹⁸. Le contentieux extraditionnel semble définitivement derrière les deux États, le ministre de l'Intérieur français démontrant à son interlocuteur que « les mouvements terroristes ne bénéficiaient d'aucune complaisance », constat partagé par le ministre italien²⁰⁹⁹.

Espagne

En 1987 un accord de coopération identique est signé entre les ministères français et espagnol de l'Intérieur²¹⁰⁰. Si les fonds archivistiques concernant la conclusion de cet accord nous sont demeurés inaccessibles, sa conclusion marque une évolution réelle dans les relations entre les deux États, amorcée depuis les extraditions de l'automne 1984. Une note de synthèse sur l'évolution de cette coopération, datée de janvier 1988, indique que « les relations franco-espagnoles se sont considérablement améliorées depuis maintenant plus de deux ans », qu'elles se sont renforcées en 1987, notamment parce que, pour les autorités espagnoles, « la France ne constitue plus une espèce de “sanctuaire” pour les terroristes de l'ETA » et parce que les actions contre-terroristes des GAL ont cessé²¹⁰¹. Le revirement français s'est ainsi traduit, en 1986, par une politique d'expulsions massives qui n'avait toutefois pas mis à mal le dispositif de l'ETA en France, nécessitant en conséquence une réponse policière d'ampleur²¹⁰². La signature de l'accord bilatéral du 20 mai 1987, intervient dans ce contexte et doit permettre « une véritable mobilisation de tous les services français, non seulement au Pays basque, mais sur toute l'étendue du territoire national, contre le terrorisme basque espagnol, parallèlement à une orientation nettement plus offensive des

²⁰⁹⁷ AN 19970133 article 7, Accord de coopération entre le ministre de l'Intérieur de la République italienne et le ministre de l'Intérieur du gouvernement de la République française pour la lutte contre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée, octobre 1986.

²⁰⁹⁸ MAE CADN Bonn 48, Télégramme de Rome, 10 octobre 1988 / « Visite à Rome de M. le ministre de l'Intérieur ».

²⁰⁹⁹ *Ibid.*

²¹⁰⁰ AN 19970133 article 7, Accord de coopération entre le ministre de l'Intérieur de l'Espagne et le ministre de l'Intérieur du gouvernement de la République française pour la lutte contre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée.

²¹⁰¹ AN 19960183 article 2, Note blanche, 7 janvier 1988 / « La coopération franco-espagnole ».

²¹⁰² *Ibid.*

services de renseignements, notamment la DCRG qui entrait dans une phase de très intense collaboration permanente avec les services espagnols²¹⁰³ ».

Dans les deux cas, franco-italien et franco-espagnol, la conclusion de cet accord intervient dans un contexte notable d'amélioration des relations politiques suite aux troubles de la première moitié des années 1980. Il en va tout autrement pour ce qui est de la formalisation de l'accord franco-allemand d'avril 1987.

L'institutionnalisation de la coopération franco-allemande en matière de sécurité

La coopération bilatérale franco-allemande en matière de lutte contre le terrorisme avait été, notamment à partir de l'automne 1977, la plus profonde autant que la plus diverse, et n'avait pas été troublée, comme cela avait été le cas avec l'Italie et l'Espagne, par la question des extraditions. En conséquence, c'est bien sur une autre logique que le renforcement de la coopération bilatérale avec les autorités de l'Allemagne fédérale se situe.

Elle résulte en grande partie de la convergence observée des menaces terroristes auxquelles les deux États font alors face. Lors d'un entretien le 17 novembre 1986, portant notamment sur les problématiques bilatérales de la lutte contre le terrorisme et sur la question de l'harmonisation des procédures d'entrée des étrangers sur le territoire des deux États²¹⁰⁴ – à la suite de la conclusion en juillet 84 de l'accord dit de Sarrebruck qui prévoyait la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande – les ministres français et allemand font le constat « des problèmes souvent similaires auxquels sont confrontés actuellement les deux pays²¹⁰⁵ ». Il s'agit en l'occurrence de la radicalisation de l'action des groupes terroristes d'extrême gauche, Action directe et la Fraction de l'Armée rouge. Le premier se signale d'ailleurs par l'assassinat, le jour même de l'entretien des deux ministres, de Georges Besse, président de la régie Renault, qui avait fait suite à l'assassinat par la RAF du directeur politique du ministère des Affaires étrangères de la RFA quelques semaines plus tôt. Ainsi, lors de l'entretien, « une large concordance de vues s'est dégagée quant à l'analyse de la mouvance terroriste actuelle, composée de groupuscules totalement coupés de la société et des mesures à prendre contre elle²¹⁰⁶ ». D'autre part, la RFA est touchée au Liban, comme la France, par une série de prises d'otages. La situation au Moyen-Orient fait d'ailleurs l'occasion d'évaluations partagées lors des visites ministérielles, comme c'est le cas lors de la

²¹⁰³ *Ibid.*

²¹⁰⁴ MAE CADN Bonn 355, Télégramme de Bonn, 12 novembre 1986 / « Visite à Bonn du ministre de l'Intérieur et du ministre délégué chargé de la sécurité ».

²¹⁰⁵ MAE CADN Bonn 355, Télégramme de Bonn, 18 novembre 1986 / « Entretien des ministres de l'Intérieur français et ouest-allemand ».

²¹⁰⁶ *Ibid.*

visite de Robert Pandraud en RFA le 20 février 1987²¹⁰⁷. Lors de cette réunion, le ministre de l'Intérieur de la République fédérale Zimmermann propose à la France la signature d'un accord bilatéral « en vue d'améliorer la coopération politique en matière de lutte contre le terrorisme international²¹⁰⁸ ».

Cette volonté politique exprimée au niveau des deux ministres de l'Intérieur se trouve par ailleurs répliquée au niveau gouvernemental lors de la visite du ministre fédéral des Affaires étrangères Hans Dietrich Genscher à Paris le 6 février 1987. Comme lors des négociations franco-italiennes de l'année précédente, le ministre allemand loue les initiatives prises par le gouvernement Chirac dans la lutte contre le terrorisme, jugeant de manière positive les évolutions récentes telles que la résolution du conflit avec l'Espagne dans la lutte contre l'ETA autant que la ratification par la France de la convention européenne d'extradition, symboles de la « détermination des autorités françaises et leur souci de solidarité avec leurs partenaires européens²¹⁰⁹ ». Mais la visite de Genscher est aussi l'occasion de développer une vision politique de la coopération franco-allemande et d'exprimer la nécessité de son renforcement en matière de sécurité. Comme le pointe le ministre fédéral, « sur le plan bilatéral, il n'existe aujourd'hui ni contentieux ni difficulté [...], mais il est clair que la coopération en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme ne dispose pas encore des fondements (mécanismes juridiques, habitudes de travail, réseaux d'information réciproque, intimité des dirigeants) aussi solides que ceux qui existent dans d'autres domaines des relations franco-allemandes (forces armées, diplomatie, sujets de nature communautaire finances et questions monétaires)²¹¹⁰ ». L'accord de coopération doit par conséquent s'inscrire dans la dynamique de l'évolution des relations franco-allemandes et non uniquement, dans celle de la lutte contre le terrorisme. Si cette dernière avait paru la plus avancée en la matière, vis-à-vis des autres relations antiterroristes nouées par les autorités françaises, elle apparaît déficiente, ou du moins dans un réel retard vis-à-vis de l'évolution de la relation bilatérale en général et par conséquent, la dimension sécuritaire est annoncée comme un nouveau front à conquérir.

En effet, malgré son caractère avancé, la coopération franco-allemande pouvait souffrir d'un certain nombre de défauts, qui tiennent autant à la fédéralisation de l'action policière en Allemagne, le BKA ayant semble-t-il des difficultés à coordonner et impulser une

²¹⁰⁷ MAE CADN Bonn 355, Télégramme de Bonn, 20 février 1987 / « Visite en RFA de M. Pandraud le 20 février ».

²¹⁰⁸ MAE CADN Bonn 355, Lettre du secrétaire d'État à l'Intérieur de la République fédérale d'Allemagne pour le ministre délégué chargé de la sécurité, 8 janvier 1987 / « Accord interministériel entre le ministre fédéral de l'Intérieur et le ministre de l'Intérieur de la République française. Entretien du 17 novembre entre le ministre fédéral M. Zimmermann et le ministre d'État Pasqua ».

²¹⁰⁹ MAE CADN Bonn 355, Télégramme pour Bonn, non daté / « Entretiens de M. Genscher à Paris le 6 février – coopération franco-allemande en matière de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme. »

²¹¹⁰ *Ibid.*

action commune aux polices des Länder et aux relations nouées entre les services des deux pays. Une note de synthèse sur la coopération des services de police et de sécurité des deux États pointe en effet un certain nombre de dysfonctionnements. Si les Renseignements généraux ont pu développer au cours des années 70 une relation « quasi institutionnalisée » avec le BfV allemand dans le traitement des affaires intéressant l'extrême droite et l'extrême gauche, il est fait état dans les années 80 d'une coopération « jugée inefficace » par la partie française « le service allemand n'étant composé que de personnels administratifs²¹¹¹ ». De plus, les relations des RG avec le BKA apparaissent problématiques au regard des difficultés de coordination de l'office central avec les offices locaux²¹¹². Enfin, il semblerait que la DST n'entretienne que des relations « décevantes » avec le BND – le service extérieur allemand – dans le traitement des affaires de terrorisme international, mais aussi avec le BfV²¹¹³. Semblable constat est d'ailleurs fait par Genscher lors de sa visite à Paris : « le relatif retard de la coopération découle d'abord de la différence des situations entre la France et la RFA [...] qui tient en partie aux différences d'organisation de nos services respectifs dont aucun n'a son équivalent exact chez le partenaire²¹¹⁴ ».

Entre temps cependant, les services juridiques du ministère de l'Intérieur planchent sur le futur accord de coopération, qu'ils doivent proposer en réponse à l'invitation allemande. D'emblée, le projet élaboré va bien plus loin que les accords bilatéraux signés avec l'Italie et l'Espagne. Si la lutte contre le terrorisme en constitue bien le cœur, l'esprit et les moyens déployés traduisent toutefois une relation antiterroriste bien plus profonde reflétant l'excellence du couple franco-allemand. Dans les observations qu'il formule sur ce projet, le nouveau directeur général de la police nationale Ivan Barbot – futur président d'Interpol – se félicite de la dimension fortement opérationnelle de l'accord proposé, dimension quasiment absente des deux précédents accords²¹¹⁵.

L'avant-projet prévoit en effet une « intensification de la poursuite des terroristes internationaux », grâce, notamment, à l'envoi, après chaque incident grave, de fonctionnaires de liaison dans le pays touché pour « assurer la participation à l'enquête et permettre la concertation sur les mesures à prendre », d'un meilleur affichage des notices de recherche internationales autant qu'une transmission « immédiate » et réciproque de toutes les informations touchant à la répression pénale. Par ailleurs un échange permanent d'officiers de liaison est prévu qui devront être affectés réciproquement aux BCN nationaux. L'accord

²¹¹¹ AN 19970006 article 3, Note non datée (préparée à l'occasion de la réunion des ministres de l'Intérieur du G7 à Paris le 28 mai 1987) / « La coopération franco-allemande en matière de lutte contre le terrorisme ».

²¹¹² *Ibid.*

²¹¹³ *Ibid.*

²¹¹⁴ MAE CADN Bonn 355, Télégramme pour Bonn, non daté / « Entretiens de M. Genscher à Paris le 6 février – coopération franco-allemande en matière de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme ».

²¹¹⁵ MAE CADN Bonn 355, Note du directeur général de la police nationale, 10 février 1987 / « Projet d'accord de coopération franco-allemande de lutte contre le terrorisme ».

prévoit ensuite les modalités des échanges d'une information « mutuelle et réciproque » sur « les délits graves commis ou sur le point d'être commis, dont certains indices permettent de conclure qu'ils prennent origine dans l'autre État ou risquent d'exercer leurs effets dans l'autre État ». Enfin, le projet d'accord envisage une connexion des fichiers de recherche des deux parties, prévoyant notamment l'installation réciproque de terminaux permettant l'accès aux données de l'autre État²¹¹⁶.

Toutefois la direction générale de la police nationale pointe la difficulté de mettre en œuvre l'accord, du fait de l'éclatement des services, des deux côtés de la frontière, chargés de la prévention et de la répression du terrorisme : « il apparaît s'agissant exclusivement de la lutte contre le terrorisme, que plusieurs services aussi bien en RFA qu'en France, sont chargés d'apporter leur contribution, que ce soit au niveau de l'échange des renseignements ou de la répression proprement dite » et qu'il paraît « difficile de promouvoir une coordination de l'action entre les deux pays tant que celle-ci n'est pas assurée sur un plan national entre les deux pays²¹¹⁷ ». Si en France cette coordination est assurée par l'UCLAT, placée directement sous son autorité, la RFA ne possède pas de structure équivalente. Par conséquent, l'ensemble des discussions dans les mois qui suivent la présentation du projet français consiste en la mise au point technique des dispositions qui sont dans une large mesure approuvées par la partie allemande²¹¹⁸.

Lors de la visite de Robert Pandraud à Bonn le 20 février, il est décidé que l'accord doit être signé au plus vite. Suite aux remarques allemandes, le projet est finalisé par les services français à la fin du mois de mars, et reprend l'architecture générale de l'avant-projet du début de l'année²¹¹⁹. Il s'agit de mettre en œuvre, comme l'indiquent ses considérants, l'expression d'une « volonté commune d'améliorer et de renforcer la coopération existant entre les deux départements ministériels en matière de police, en vue de lutter contre le terrorisme et autres formes de criminalité²¹²⁰ ». L'aval définitif des autorités allemandes est donné au début du mois d'avril²¹²¹ et l'accord est signé à Paris le 8 avril 1987.

À l'accord politique suit la mise en œuvre des modalités techniques. Du côté français, deux fonctionnaires de l'UCLAT sont détachés directement auprès du siège du BKA à Wiesbaden. S'ils sont placés sous l'autorité de l'ambassadeur en France, qui doit faciliter leur insertion dans les milieux policiers allemands aidé en cela par le chef de poste de la

²¹¹⁶ MAE CADN Bonn 355, Avant-projet d'accord franco-allemand portant sur la coopération policière.

²¹¹⁷ MAE CADN Bonn 355, Note du directeur général de la police nationale, 10 février 1987 / « Projet d'accord de coopération franco-allemande de lutte contre le terrorisme ».

²¹¹⁸ MAE CADN Bonn 355, Télégramme de Bonn, 20 février 1987 / « Visite en RFA de M. Pandraud le 20 février ».

²¹¹⁹ MAE CADN Bonn 355, Télégramme pour Bonn, 28 mars 1987 / « Projet d'accord franco-allemand relatif à la coopération en matière de police ».

²¹²⁰ *Ibid.*

²¹²¹ MAE CADN Bonn 355, Télégramme de Bonn, 1^{er} avril 1987.

DGSE²¹²², ils reçoivent le grade d'attaché consulaire au consulat général de Francfort, avec l'assentiment des autorités allemandes²¹²³. Pour l'ambassadeur, avec l'arrivée des hommes de l'UCLAT – à laquelle répond l'arrivée en France, auprès de la DGPN, de deux fonctionnaires du BKA – « c'est sous les auspices les plus favorables que se présente la mise en œuvre de l'accord entre les deux ministères de l'Intérieur, qui vient compléter, dans un domaine essentiel, le dispositif de plus en plus dense de la coopération franco-allemande dans son ensemble²¹²⁴ ». La coopération des deux ministères se trouve par ailleurs renforcée par la création d'un CILAT franco-allemand, le CEFALAT, qui se réunit trois fois jusqu'à la fin de l'année 1987 et qui constitue l'organe directeur de cette nouvelle coopération²¹²⁵.

Près d'un an après la signature de l'accord bilatéral, le DGPN français peut se féliciter de « l'intensification de la coopération entre les deux ministères de l'Intérieur » et porter une « appréciation positive sur le rôle des officiers de liaison de l'UCLAT et du BKA, en particulier dans le contexte de la recherche des liens entre Action directe et la mouvance terroriste en RFA²¹²⁶ ». Par ailleurs, s'il est difficile de présager, en l'absence de sources, de l'évolution de la qualité des relations entre les services français et allemands, RG et DST, au premier chefs concernés par la lutte contre le terrorisme, il semble que le service chargé de la coopération frontalière, domaine traditionnel des évolutions les plus fortes des efforts d'intégration franco-allemands, qui n'avait été que confirmé avec la signature de l'accord de Schengen du 1^{er} avril 1985, c'est-à-dire la police de l'air et des frontières, bénéficie du climat de renforcement de la coopération.

En 1986 en effet, la direction régionale de la PAF à Metz et son homologue allemand mettent au point une procédure de communication immédiate des informations sur les individus suspects et peut participer à certaines opérations commandées par la partie allemande. Par ailleurs, l'année suivante, la direction centrale de la PAF donne son accord pour que la police de l'air et des frontières allemande puisse consulter l'un de ses terminaux de recherche, en territoire français²¹²⁷.

Enfin, avec les réussites que constitue la signature d'accords bilatéraux avec la RFA, l'Espagne et l'Italie, la dynamique d'institutionnalisation bilatérale s'affirme avec la signature

²¹²² MAE CADN Bonn 355, Télégramme de Bonn, 14 décembre 1987 / « Accord de coopération entre les ministères de l'Intérieur – affectation de deux collaborateurs de l'UCLAT auprès du BKA ».

²¹²³ MAE CADN Bonn 355, Lettre de l'ambassadeur de France à Bonn pour le consul général de France à Francfort, 26 mai 1988.

²¹²⁴ MAE CADN Bonn 355, Télégramme de Bonn, 14 décembre 1987 / « Accord de coopération entre les ministères de l'Intérieur – affectation de deux collaborateurs de l'UCLAT auprès du BKA ».

²¹²⁵ AN 19970376 article 6, Note de Bernard Guillet, conseiller diplomatique de Charles Pasqua pour Robert Pandraud, 14 octobre 1987 / « Visite du ministre à Bonn le 15 octobre 1987 ».

²¹²⁶ MAE CADN Bonn 355, Télégramme de Bonn (copie pour Bernard Guillet et Jacques Franquet, chef de l'UCLAT) / « Coopération franco-allemande dans le domaine de la lutte contre le terrorisme ».

²¹²⁷ AN 19970006 article 3, Note de la PAF pour le directeur général de la police nationale, 25 mai 1987 / « La PAF et la coopération internationale en matière de lutte antiterroriste ».

d'un nouvel accord le 19 mai 1989 avec la Grande-Bretagne, calqué sur l'accord franco-allemand. Cette institutionnalisation fait suite au renforcement dans le cours des années 80 des contacts historiques entre services français et britanniques, notamment entre la DST et le MI5 sur la problématique du terrorisme irlandais, qui se sont développés dans de nouvelles directions, sur les liens entre les séparatistes irlandais et les séparatistes corses et bretons opérant en France, mais aussi aux terrorismes d'extrême gauche et droite²¹²⁸. L'impulsion pour l'institutionnalisation de cette coopération revient une nouvelle fois à Pierre Joxe lors d'une rencontre bilatérale en septembre 1988 lorsqu'il propose l'échange d'officiers de liaison en matière antiterroriste entre les deux pays²¹²⁹, ce qui se traduit vraisemblablement par la conclusion d'un accord bilatéral identique à ceux alors conclus, c'est-à-dire concernant les domaines de la lutte contre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée²¹³⁰.

b. Institutionnalisations de la coopération policière multilatérale : Le projet franco-allemand d'accord à Douze

Les principes d'une coopération policière multilatérale dans le cadre communautaire

Lors des entretiens bilatéraux concernant la conclusion d'un futur accord entre les ministères de l'Intérieur de la France et de la République fédérale d'Allemagne est évoquée la possibilité de l'extension de cet accord à l'ensemble des pays de la Communauté européenne. À l'occasion d'une rencontre bilatérale à Bonn le 15 octobre 1986, les deux ministres de l'Intérieur, Pasqua et Zimmermann, décident de la mise au point d'un texte commun qui serait soumis au groupe des conseillers des ministres créé au niveau de la Coopération politique dans l'optique d'une introduction auprès des partenaires, dans le cadre de TREVI, lors de la présidence allemande, c'est-à-dire au premier semestre 1988²¹³¹. Cependant, dans les mois qui suivent, l'initiative est bien française, dans la mesure où aucun travail commun ne s'engage sur la question avant que le sujet ne soit de nouveau abordé lors d'une rencontre des deux ministres de l'Intérieur en mai 1987. À cette occasion le principe de l'élaboration d'un accord à Douze est définitivement entériné, qui prendrait pour base l'accord bilatéral franco-allemand, et qui ne nécessiterait pas, en conformité avec les vœux de la partie allemande, la signature de tous les États pour entrer en vigueur²¹³². Par ailleurs, il s'agit bien d'un accord

²¹²⁸ AN 19970006 article 3, Note de l'UCLAT, 25 mai 1987 / « Coopération franco-britannique ».

²¹²⁹ MAE CADN Bonn 48, Télégramme de Londres, 23 septembre 1988 / « Visite à Londres du ministre de l'Intérieur ».

²¹³⁰ AN 19960183 article 42, Note de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour la direction des affaires juridiques et des libertés publiques du ministère de l'Intérieur, 19 octobre 1988 / « Projet d'accord entre ministres français et britannique de l'Intérieur ».

politique, comme c'est le cas des accords bilatéraux, quand bien même il introduirait le principe de discussions techniques.

Un premier projet est préparé par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur. Il respecte l'architecture de la coopération bilatérale telle qu'elle avait été établie au sein des différents accords signés par la France et ses partenaires jusqu'alors. C'est ainsi qu'il ne porterait pas uniquement sur la lutte antiterroriste, mais aussi la lutte contre le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée. Par ailleurs, le principe de l'établissement de « comités mixtes » de coopération est lui aussi repris. Il doit aboutir à un double système de coopération bilatérale (entre les États n'ayant pas signé d'accord instituant ce type de mécanismes entre eux) et multilatérale, par la réunion, sous certaines instances, de ces comités de coopération ou encore par l'établissement d'ententes multilatérales *ad hoc* entre les départements ministériels qui en émettraient le souhait. Enfin, le principe de création de groupes de travail spécialisés est lui aussi repris, qui pourront s'occuper de la définition et de l'application des modalités mêmes de la coopération concernant l'échange d'informations, la mise en place de consultations réciproques sur des sujets d'intérêt commun, l'échange d'experts et la possibilité de l'instauration entre tous les États parties d'un système de fonctionnaire de liaisons, à l'égal celui existant au sein de l'accord franco-allemand²¹³³.

Cependant la nature juridique de l'accord, autant que son articulation avec les mécanismes de coopération multilatérale existants, en l'occurrence TREVI, mais aussi, dans une moindre mesure, Interpol, pose problème. En effet, là où les accords bilatéraux pouvaient marquer l'irruption d'une réelle volonté politique dans le renforcement de la coopération antiterroriste, autant qu'une formalisation de la manière de coopérer, prenant en cela appui sur une histoire commune remontant au début des années 1970, l'existence d'un accord multilatéral, du fait non seulement de la constatation des disparités traditionnelles existant entre les systèmes policiers des différents États membres, mais aussi de l'existence d'un système de coopération, TREVI, qui avait eu tendance à partir de 1986 à se rapprocher fortement du niveau politique de la coopération européenne, par le rôle joué dans la préparation d'une évaluation de la menace à destination du groupe des conseillers des ministres, ne manque pas d'influer sur les choix à effectuer dans la forme à donner à l'accord et à la coopération à réaliser.

²¹³¹ MAE CADN Bonn 355, Télégramme du cabinet du ministre pour l'ambassadeur de France à Bonn, 21 janvier 1987, transmettant une lettre de M. Pasqua à M. Zimmermann.

²¹³² AN 19930541 article 12, Note de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur pour le ministre, 20 mai 1987 / « Suite de vos entretiens avec M. Zimmermann à Bonn le 13 mai : projet d'accord à soumettre aux Douze ».

²¹³³ *Ibid.*

Mais alors que la réunion bilatérale franco-allemande d'octobre 1986 avait promis une élaboration conjointe du texte, c'est avant tout une consultation interministérielle interne, entre la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur qui permet sa rédaction, sur les principes duquel les ministres français et allemands étaient tombés d'accord lors de leur rencontre du mois de mai. Un certain nombre d'objections de fond sont alors soulevées par les Affaires étrangères, alors que son aspect technique fait l'objet d'un certain consensus entre les deux administrations. Ces objections portent non seulement sur la nature de l'accord en cours de rédaction, mais aussi sur la portée à donner aux consultations interministérielles instituées par le texte. En l'occurrence, sur ces deux points, le ministère des Affaires étrangères paraît s'ériger contre ce qui est perçu comme une autonomisation du champ de la coopération policière internationale, et ces objections sont traduites par une série de propositions visant à intégrer l'accord multilatéral aux cadres de la coopération existante tout en lui niant son caractère permanent au niveau ministériel. Sur ces deux points, le ministère de l'Intérieur marque son opposition résolue et définitive.

En effet, le Quai d'Orsay, concernant le principe d'un accord multilatéral entre les douze sur les questions policières souhaite qu'il soit officiellement attaché à la coopération TREVI, ce qui permettrait l'institutionnalisation de ce cadre et permettrait d'éviter la surimpression d'un nouveau système de coopération multilatérale. La proposition se heurte toutefois au principe décidé lors des rencontres bilatérales franco-allemandes, c'est-à-dire d'un accord qui pourrait entrer en vigueur sans la signature de tous les États membres, impliquant une coopération qui pourrait être différente de celle existant alors entre les Douze.

D'autre part, le Quai d'Orsay souhaite limiter la compétence internationale du ministère de l'Intérieur dans le cadre des échanges de vues réguliers institués par le projet d'accord. En effet, comme le précise la note d'évaluation de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, « les Affaires étrangères, pour cantonner le rôle du ministère français, veulent introduire une disposition prévoyant que les ministres ne pourraient se concerter avant une réunion internationale que s'il s'agit d'une réunion "où ils sont représentés comme tels" [...] cela veut dire que les ministres chargés du terrorisme ne pourraient se concerter qu'en vue des réunions futures des ministres chargés du terrorisme²¹³⁴ ». Cette position est évidemment inacceptable pour l'Intérieur dans la mesure où elle va à l'encontre même du principe d'une concertation interministérielle multilatérale. En définitive, pour la direction juridique du ministère de l'Intérieur « on peut craindre que,

²¹³⁴ AN 19930541 article 12, Note de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur pour le ministre, 28 août 1987 / « Projet d'accord intergouvernemental dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et autres formes de criminalité ».

derrière le caractère quelque peu hermétique de cette discussion, se cache, en effet, la volonté du ministère des Affaires étrangères d'écarter notre département de toute forme de coopération politique et l'on sait que les diplomates ont de ce dernier une conception particulièrement large », conclusion d'ailleurs agréée par le ministre, par une annotation manuscrite dans la marge « bien sûr²¹³⁵ ».

Le projet finalement élaboré au début de l'automne 1987 et soumis aux autorités allemandes porte la maque du ministère de l'Intérieur français²¹³⁶. Les considérants du projet revendiquent sa légitimité par l'existence d'une « ferme volonté de prévenir et réprimer plus efficacement le terrorisme et la grande criminalité auxquelles doivent faire face les démocraties », que l'accord est alors à même de renforcer par une institutionnalisation de la coopération policière. Par ailleurs, l'article 1 du projet marque bien la défaite des prétentions du Quai d'Orsay à organiser les différents aspects de la lutte politique contre le terrorisme. En effet, l'article dispose qu'« en conformité avec la législation des parties contractantes et dans le respect de la coopération internationale entre services de police déjà organisée à la date du présent accord [...] les parties au présent accord s'engagent dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée à développer [...] la coopération multilatérale entre leurs départements ministériels compétents en matière de police [...]»²¹³⁷.

Concernant plus spécifiquement la lutte antiterroriste, l'article 2 du projet en établit les modalités précises : instauration d'un « échange régulier et direct d'informations détaillées concernant l'activité des groupes terroristes, leurs techniques, les incidents qu'ils provoquent », données qui doivent être constamment mises à jour, mais aussi entretiens pour l'établissement de nouvelles normes de sécurité pour les infrastructures de transport et de communication. Enfin, concernant la poursuite des terroristes, doit être instauré un système d'échange de fonctionnaires de liaisons dont la mission est « d'échanger des informations et d'assister les services de police du gouvernement hôte en assurant un rôle de conseil et d'assistance sans pouvoir d'exécution » (article 5.2). De plus, l'article 8 organise la coopération au niveau ministériel, par l'institution d'échanges de vues réguliers sur l'« État et l'évolution de la législation et de la réglementation relatives à l'ordre et à la sécurité

²¹³⁵ *Ibid.*

²¹³⁶ À ce titre, il semble que ce projet d'accord franco-allemand ait été élaboré à l'insu de la présidence de la République comme le laisse entendre Gilles Ménage, directeur adjoint de cabinet dans une lettre à Jean Louis Bianco, secrétaire général de la présidence dans laquelle il transmet à ce dernier un télégramme (cf télégramme en note suivante) mentionnant le projet d'accord à Douze, ajoutant que « puisque nous avons eu officiellement connaissance de ce télégramme, je suggère que nous demandions au ministre des Affaires étrangères la communication de ce texte », laissant ainsi entendre que l'Elysée n'a pas été mis dans la boucle dans cette affaire. (cf. AN 5 AG(4) 1458, Note de Gilles Ménage pour Jean-Louis Bianco, 8 octobre 1987 / « Projet d'accord à Douze sur le terrorisme »).

²¹³⁷ MAE CADN Bonn 355, Télégramme de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour l'ambassadeur de France à Bonn, 8 octobre 1987 / « Accord à Douze sur le terrorisme ».

publics », mais aussi sur « les principales questions relevant de leur compétence pouvant se poser à l'occasion de réunions internationales où leurs gouvernements sont représentés », et marque donc l'émergence finale d'une coopération politique des ministères de l'Intérieur au niveau européen.

Toutefois, s'il s'agit d'un accord intergouvernemental, la coopération instaurée repose bien sur une base bilatérale et l'article 10 du projet dispose qu'à cette fin, les départements ministériels devront conclure des « accords administratifs bilatéraux prévoyant, en particulier, la constitution de comités bilatéraux de coopération et éventuellement de groupes de travail²¹³⁸ ». Comme une concession faite au Quai d'Orsay, l'article 9 du projet réaffirme les liens de cet accord avec la coopération TREVI dans la mesure où il dispose que la mise en œuvre de la coopération instaurée devra faire l'objet d'évaluations chaque semestre lors de conférences des ministres TREVI et que l'application des dispositions de l'article 8 sera prise en charge par les groupes de travail et de hauts fonctionnaires TREVI concernés.

Transformations et échec de l'accord à Douze

L'accord, cependant, ne devait jamais voir le jour. En effet, après avoir été présenté aux autorités allemandes à l'automne 87, une série de rencontres techniques bilatérales s'engagent au cours de l'année suivante, mettant à mal les espoirs initiaux d'une présentation du projet lors de la présidence allemande, malgré un accueil dit « positif²¹³⁹ ». Il semblerait que la partie allemande reprenne, dans sa position transmise aux autorités françaises le 28 avril 1988, une partie des oppositions manifestées lors de l'élaboration du projet, par le ministère des Affaires étrangères français. Les Allemands auraient ainsi souhaité que la coopération à Douze procède d'une institutionnalisation de la coopération TREVI, alors que lors d'une réunion interministérielle de cadrage le 4 août 1988 au ministère de l'Intérieur français, le principe selon lequel TREVI devait conserver « sa vie propre » avait été confirmé, quand bien même auraient pu être reconnus les liens naturels existant entre les deux principes de coopération²¹⁴⁰. Toutefois, pour la direction générale de la police nationale, le dispositif permis par cet accord tel qu'il avait été élaboré jusqu'alors présenterait un double intérêt : la généralisation des principes régissant les accords bilatéraux, la coopération dans ce cadre étant jugée « exemplaire », mais aussi contourner la faiblesse structurelle de TREVI qui tient à son absence de secrétariat permanent qui entraîne « l'absence de suivi des décisions d'une

²¹³⁸ *Ibid.*

²¹³⁹ MAE CADN Bonn 355, Télégramme de Bonn, 1^{er} juin 1988 / « Projet d'accord à Douze sur le terrorisme ».

²¹⁴⁰ AN 19930541 article 12, Compte rendu de la réunion du 4 août 1988 tenue à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur sous la présidence de Jean-Marc Sauvé / « Avant projet d'accord à Douze contre le terrorisme ».

présidence à l'autre²¹⁴¹. En l'occurrence, il existe une différence de vues réelle entre la DGPN et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques quant l'existence de l'accord dans l'économie des dispositifs de coopération multilatérale.

La dernière version de l'accord à Douze que nous avons pu identifier est datée de juillet 1989. Elle fait suite à une réunion technique franco-allemande en décembre 1988 durant laquelle les objections soulevées par la partie allemande l'année précédente semblent aplanies²¹⁴². Cette version du projet met en avant la nécessité d'instauration de fonctionnaires de liaison comme vecteur primordial de la coopération entre les Douze (article 2) et prévoit une série de mesures ayant trait au contrôle des frontières communes : création d'unités mixtes de contrôle aux frontières extérieures [article 4], mise en place de contrôles mixtes dans les zones frontalières communes [article 5], mise en place d'un droit de suite transfrontalier [article 6]. Concernant la lutte antiterroriste, l'idée de création d'un double système de coopération, bilatéral et multilatéral par la création de comités de coopération est abandonnée au profit de l'établissement de contacts directs entre "services centraux de police compétents" [article 10.1] qui reprend cependant les dispositions concernant la nature des renseignements et des entretiens ministériels initialement décidés. La conférence des ministres TREVI doit toujours, semestriellement, procéder à l'évaluation de la mise en œuvre de l'accord et doit en référer aux ministres des Affaires étrangères dans le cadre de la Coopération politique européenne [article 16]²¹⁴³.

Toutefois, à l'occasion de cette ultime réunion de cadrage, la partie française, tout en louant l'esprit de coopération qui avait animé cette session de travail, ne peut que constater que « la partie allemande ne semblait pas avoir préparé avec la rigueur habituelle une entrevue pourtant demandée en avril 1988²¹⁴⁴ ». Si la durée des discussions paraît en partie justifiée par la complexité de l'accord envisagé, il n'en demeure pas moins qu'elle tranche fortement avec la résolution qui avait été à l'origine de l'accord bilatéral. L'absence de sources archivistiques ne permet que la formulation de conjectures et d'hypothèses sur les raisons de l'échec du projet.

Il pourrait être ainsi dû à une évolution dans l'attitude allemande, qui semble être décelée par la partie française lors de la réunion de décembre 1988. Contrairement à

²¹⁴¹ AN 19970133 article 7, Note de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur pour François Nicoullaud, conseiller diplomatique du ministre de l'Intérieur, 16 août 1988 / « Avant-projet franco-allemand d'accord à Douze sur le terrorisme ».

²¹⁴² AN 19930541 article 12, Note de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur pour le cabinet du ministre, 11 janvier 1989 / « Avant-projet-franco-allemand d'accord à Douze sur le terrorisme. ».

²¹⁴³ AN 19970133 article 7, Avant-projet d'accord entre les Douze relatif au renforcement de la coopération en matière de police dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et d'autres formes de criminalité, juillet 1989.

²¹⁴⁴ AN 19930541 article 12, Note de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur pour le cabinet du ministre, 11 janvier 1989 / « Avant-projet franco-allemand d'accord à 12 sur le terrorisme ».

l'ambition initiale, il serait désormais nécessaire d'arriver à un accord complet entre tous les gouvernements des États membres, et non plus seulement à un accord ouvert à la signature, sous peine de créer une « Europe à deux vitesses²¹⁴⁵ ». Il pourrait aussi résulter des évolutions alors en cours concernant l'édification institutionnelle de l'Europe elle-même. Depuis 1985 en effet, s'est engagée une série d'entretiens techniques entre les États partis à l'accord de Schengen qui s'intéressent tout particulièrement aux conséquences en matière de sécurité de la conclusion de cet accord qui prévoit la suppression progressive des contrôles aux frontières communes. Par ailleurs, en avril 1989 est institué au sein de TREVI un nouveau groupe de travail, le groupe TREVI 92 dont l'objectif est de réfléchir aux conséquences en matière de sécurité de l'instauration du Marché unique prévu pour 1992 institué par l'Acte Unique européen de 1986. En ce sens, le projet d'accord à Douze en matière policière serait peut-être apparu redondant avec les processus techniques et politiques à l'œuvre, qui allaient bien au-delà d'une simple coopération sectorielle, certes étendue non seulement au terrorisme, au trafic de stupéfiants et à la grande criminalité, pour entreprendre l'édification communautaire de la coopération policière dans son ensemble.

Spécialisation, coordination et institutionnalisation s'affirment ainsi, au cours des années 80, comme les processus essentiels du renouvellement de la lutte et de la coopération antiterroristes pour les autorités françaises, qui, comme pour ce qui avait relevé des enjeux proprement extraditionnels, constitue un douloureux apprentissage.

Si la coopération internationale demeure l'apanage des services eux-mêmes, dans le renforcement des logiques liées à leur propre spécialisation sur une partie du phénomène considéré, il devient un enjeu pour l'État lui-même dans la définition d'une politique de coopération qui s'affirme de plus en plus au cours des années 1980 comme l'un des nouveaux registres de son action internationale, cependant tiraillée entre divers impératifs, qui illustrent le poids croissant de la décision politique dans le processus, à l'œuvre. A ce titre, les politiques menées durant la première cohabitation présentent un bilan contrasté tant elles s'affirment non seulement, comme c'est le cas du processus d'institutionnalisation de la coopération policière, dans une continuité directe avec celles engagées sous la mandature précédente, autant que comme une force de rupture, comme lorsqu'il s'est agi d'entériner la viabilité du cadre du G7 comme cadre de la coopération antiterroriste. Le phénomène de politisation de la coopération joue ainsi à un double niveau, dans l'avènement de nouvelles enceintes de concertation antiterroriste autant que par un renouvellement des formes

²¹⁴⁵ AN 19970133 article 7, Compte rendu de la réunion interministérielle du 19 mai 1989 / « Accord de coopération policière en matière de lutte contre le terrorisme ».

traditionnelles de la coopération internationale, à savoir la coopération policière, qui n'est plus uniquement le fait des hommes et des services et des administrations, mais de l'exécutif politique lui-même.

Plus encore que durant la décennie précédente, l'Europe institutionnelle s'inscrit, pour la France, non seulement comme le cadre de coopération de référence, en matière politique, policière et judiciaire autant qu'elle devient l'un des acteurs à part entière de cette coopération, dont le rôle n'est toutefois pas entièrement défini à la fin des années 1980. En effet, la lutte antiterroriste ne s'incarne encore que de manière détournée au sein du processus institutionnel de la construction européenne. La création d'un groupe de travail permanent attaché à la Coopération politique s'inscrit alors comme une poursuite directe des travaux *ad hoc* engagés dans les années 70 dans ce même cadre, et qui visaient exclusivement alors à définir les modalités de la coopération en Europe. Un « saut qualitatif » est ainsi opéré lorsque la lutte contre le terrorisme devient l'un des champs d'action de la « politique extérieure » de la Communauté, obligeant les États à penser à leur action internationale contre le terrorisme comme de plus en plus consubstantiellement coopérative, provoquant un processus d'homogénéisation de la coopération qui ne faisait que commencer et dont il fallait encore éprouver la résistance à la persistance de l'irréductibilité des intérêts nationaux.

L'institutionnalisation de la coopération antiterroriste à la fin des années 1980, tant au plan bilatéral que multilatéral, signale son inscription finale comme registre de l'action de l'État, des États et de la société internationale. Elle entérine, pour la France, le cadre européen comme cadre d'action fondamental de déploiement des enjeux politiques, policiers, sécuritaires judiciaires de la coopération, une coopération fondée par une communauté de menace réelle autant que convoquée. Contrairement aux logiques affirmées à la fin du XIX^e siècle et durant l'entre-deux-guerres, qui avaient provoqué l'émergence de coopérations reposant essentiellement sur une base éphémère et selon des géographies fluctuantes et en perpétuelles redéfinitions, la seconde moitié du XX^e siècle voit la surimpression de plus en plus marquée d'un cadre géographique et institutionnel pour la mise en place de la coopération antiterroriste.

Au sein de ce processus, véritablement entamé au début des années 1970, l'épisode algérien ne constituant en définitive qu'une parenthèse, servant cependant à illustrer le caractère fondamental du principe d'une reconnaissance mutuelle de la menace dans l'édification de logiques spécifiques de coopération internationale, la France joue pendant très longtemps une partition ambiguë. Les dynamiques traditionnelles de la coopération, celles de la coopération policière et de renseignement en matière préventive autant que répressive, étaient d'emblée affirmées, une nouvelle fois, comme son cœur véritable, au plan bilatéral autant que multilatéral. La multilatéralisation de l'action des services a pu constituer une innovation fondamentale, quoique limitée dans ses possibilités d'approfondissement réel autant que d'utilité finale. Par ailleurs les enjeux de souveraineté afférents à la dimension judiciaire de la coopération devaient constituer le principal facteur d'antagonisme de la France avec ses partenaires, jusqu'au milieu des années 1980.

À l'évolution des cadres mêmes de la coopération internationale a pu répondre un renouveau des registres d'action des services de police et de renseignement dans un dispositif éclaté tout au long de la période, nécessitant un effort constant de coordination. Ces efforts de coordination, qui s'inscrivent dans la logique de ceux esquissés dès la fin des années 1930, devaient recouvrir la même signification, celle d'une attention portée au plus haut niveau de l'État à la question de la lutte contre le terrorisme, dans une tentative perpétuelle de perfectionnement, des premiers efforts du comité permanent de coordination de 1976 à la création de l'UCLAT en 1984.

De fait, l'adaptation puis la spécialisation des services dans la lutte contre le terrorisme, interne autant qu'international s'est autant effectuée en réaction aux nouvelles menaces, en perpétuelles évolutions, reconfigurations et mutations dans les années 70 et 80, qu'en raison d'un phénomène de coopération internationale qui commençait alors à se structurer. Ainsi, il est apparu que la définition et la délimitation du registre de l'action des services au mitan des années 70 était en réalité indissociable d'une considération de la dimension internationale de leur action. La coopération internationale devait par là même être considérée comme une dimension consubstantielle de la lutte contre le terrorisme.

Alors qu'à la fin de l'entre-deux-guerres, la question de l'extradition demeurait pleine et entière, elle apparaît, à la fin des années 1980, en partie résolue, au prix, pour la France, de multiples attermolements et d'une redéfinition de son identité et de l'exercice de sa souveraineté. La coopération judiciaire a ainsi interrogé non seulement la nature de l'État, mais aussi la nature de la lutte engagée, et des principes qui devaient y présider. Lors de la guerre d'Algérie, la qualification politique des crimes des membres du FLN, autant dans le cas des relations franco-allemandes que franco-belges a ainsi fait apparaître les tensions, voire les contradictions quant aux enjeux réels d'une coopération antiterroriste voulue par la France sans qu'elle ne fasse l'objet d'une appropriation mutuelle, autant qu'elle a pu se révéler comme une question existentielle interrogeant la nature même du conflit.

L'exercice du droit d'asile se voit par ailleurs effectivement profondément transformé, tant par les pratiques judiciaires de la France, dès la fin des années 70 et la doctrine de gravité qui émerge des chambres d'accusation, que par ses engagements internationaux, la ratification de la convention de Strasbourg et de l'accord de Dublin ne constituant que la reconnaissance politique et publique de ce premier état de fait. La tension au cœur de l'entente extraditionnelle, formalisée à la fin du XIX^e siècle devait trouver une certaine issue, sans que pour autant ne soit résolue la question des antagonismes des considérations quant à la nature même du terrorisme au niveau de la société internationale et telle qu'ils avaient pu émerger à l'ONU à partir de l'automne 1972. La Communauté européenne s'inscrit dès lors comme un espace de solidarité unique dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la dynamique d'intégration et de coopération lui étant inhérente favorisant en quelque sorte l'affirmation de ce renforcement des logiques de coopération antiterroriste et permettant l'aplanissement des antagonismes.

Les différentes fonctionnalités de la coopération antiterroriste, dans ses aspects notamment politiques, policiers et judiciaires sont de plus en plus marquées du sceau de l'interdépendance, comme a pu le montrer la crise extraditionnelle du début des années 1980, et comme a d'ailleurs pu l'illustrer l'essentiel de l'histoire de la construction de la relation antiterroriste franco-espagnole, depuis le début des années 1970 jusqu'au milieu des

années 1980. La coopération antiterroriste, du fait de cette interdépendance de ses composantes, apparaît non seulement comme une relation bilatérale « totale » autant qu'une manifestation à part entière des relations internationales. Mais au-delà de cette dynamique spécifique, les années 80 voient la coopération internationale contre le terrorisme devenir une dimension à part entière de l'action internationale des États, dimension que la France a sans doute plus tardivement intégrée que d'autres, poussée par les événements, du fait du jeu politique ou encore des appréhensions idéologiques de la réalité du terrorisme et de sa prégnance comme une menace à part entière. Ainsi, les différentes dimensions de la coopération ont-elles suivi des logiques d'appropriation plus ou moins tardives et différentielles, provoquant blocages et incompréhensions de la part de certains partenaires. Cet « alignement » interne autant qu'international n'est pas pour autant une ataraxie, et ne saurait rendre compte de la multiplicité des débats traversant la société civile, la société politique et la société internationale quant aux moyens et aux logiques mis en œuvre pour la lutte antiterroriste et pour la réalité d'une coopération en perpétuelle redéfinition.

Conclusion

À l'issue du siècle écoulé depuis les premiers efforts de coopération internationale contre l'anarchisme, le terrorisme s'est imposé comme une réalité persistante, durable et permanente pour la France autant que pour la société internationale. Au principe unificateur de la lutte contre l'anarchisme à la fin du XIX^e siècle, qui avait provoqué la mise en place des premières formes originales de coopération internationale contre le terrorisme, semble répondre, à la fin des années 1980, un assentiment égal des États, au moins européens, dans la lutte, non pas contre un terrorisme spécifique, qu'il soit d'État, palestinien ou politique, mais contre un terrorisme devenu une réalité autonome, suffisamment mobilisatrice, évocatrice d'une histoire tant personnelle que partagée, pour provoquer une entente permanente et de plus en plus sophistiquée. L'anarchiste de la fin du XIX^e siècle avait été littéralement construit en menace commune, signalant par là même le caractère éphémère de tout combat commun qui y ferait référence, combat unissant des États aux systèmes politiques différents, démocratiques et non-démocratiques, différences aplanies par la nature idéologique de la lutte engagée. À la fin de notre étude, les données de la coopération antiterroriste se sont en réalité dédoublées. Elle est constituée non seulement d'une lutte commune contre « le » terrorisme, quel que soit son origine, devenue principe ordinateur de la vie internationale, mais également par une référence constante, à mesure que les années 1980 progressaient et que les terrorismes pouvaient imprimer leur sanglante réalité, à la nécessaire solidarité des démocraties contre ces derniers. La communauté de menace autant que la communauté politique devait servir à fonder la coopération, ce qui un siècle plus tôt avait provoqué le retrait français, après la conférence de Rome, de toute nouvelle initiative trop fortement politisée de coopération antianarchiste. La référence à la solidarité des démocraties signalait le combat existentiel que ces dernières devaient désormais mener autant que la communauté nouvelle qu'elles prétendaient incarner.

L'étude de la longue durée, si elle offre la possibilité de faire émerger une série de jeu de ressemblances entre des situations et des données en apparence dissemblables, permet de montrer la nature profondément heurtée de la construction de la coopération antiterroriste, et surtout profondément ancrée dans le présent de sa réalisation, qui ne dépend pas uniquement d'une conscience d'une menace commune, mais d'un ensemble de paramètres qui guide les formes qu'elle peut revêtir. Au cours du siècle, la question terroriste a pu acquérir une forme de permanence due à sa persistance, au détriment des situations particulières, pour la France

autant que pour d'autres États, malgré des chronologies en permanent décalage, phénomène qui n'est pas plus décelable que durant les années 1970, alors que l'Italie et l'Allemagne pouvaient affronter leurs « années de plomb » et que la France paraissait épargnée par un phénomène terroriste d'ampleur, quand bien même, souterrainement, la violence spectaculaire aurait été remplacée par une logique de subversion permanente mettant en alerte des services de police et de renseignement qui commençaient à prendre conscience de cette réalité. D'une menace oscillatoire, le terrorisme est devenu, pour les autorités françaises, une menace permanente, de même que pour la communauté internationale, ce caractère tenant non seulement à la réalité même du terrorisme en tant que phénomène criminel violent et de son appréhension par les autorités, qu'en raison même des mécanismes de coopération qui se mettent en place et qui acquièrent progressivement, dans le cours du second vingtième siècle un caractère de plus en plus pérenne, entretenant une mobilisation perpétuelle des États, qui permet leur développement et leur sophistication. Ainsi, la coopération internationale contre le terrorisme, au XIX^e siècle, dans l'entre-deux-guerres et durant la période paradigmatique qu'a pu constituer, pour la France, la guerre d'Algérie, alors fortement conditionnée par la reconnaissance par l'État et les États de la menace comme préalable à toute coopération, a pu acquérir, à partir des années 1970, une certaine autonomie, en témoigne son appropriation par tous les niveaux de l'État et les diverses composantes de la société internationale, au sein des organisations internationales notamment, où la question est devenue un registre d'action à part entière, réactivé cependant à chaque nouvel événement.

Toutefois, si pour la France la généalogie originelle de la coopération internationale et la détermination des premières fonctions au sein de l'État pour la mettre en œuvre trouvent un point de départ dans les dernières décennies du XIX^e siècle, la question de leur héritage pose problème. Si les années 1970 apparaissent comme un moment charnière c'est parce qu'à partir de cette époque semble véritablement débiter une historicisation de la coopération internationale qui fonde une histoire commune. Elle s'incarne tout d'abord par une référence de plus en plus importante au passé, notamment dans le domaine juridique, lorsqu'il s'est agi d'engager le mouvement de répression internationale consécutif au développement du « terrorisme international » à partir de la fin des années 1960. L'époque voit les premiers rappels historiques aux efforts de l'entre-deux-guerres, ceux de la Société des Nations, être convoqués comme un préalable autant qu'un horizon à nécessairement dépasser. L'historicisation de la coopération procède aussi d'une référence à l'avenir, la lutte antiterroriste n'étant plus seulement envisagée sur le mode du présent, mais sur le mode du permanent, du constant, face à une réalité qui ne semble pas vouloir disparaître.

Jusqu'alors la coopération antiterroriste faisait moins l'objet d'une logique évolutive que d'un perpétuel recommencement, le phénomène terroriste étant considéré comme pur

surgissement nécessitant une réponse immédiate, avant que sa réalité ne s'estompe. Le phénomène est particulièrement illustré par l'action des services de police et de renseignement, mais aussi par l'attention portée sur le phénomène au plus haut niveau de l'État. Il faut en effet attendre là encore les années 1970 pour que la lutte antiterroriste fasse l'objet d'une progressive adaptation puis d'une spécialisation des services de manière continue, mais non sans à-coups, jusqu'à ce que la matière devienne l'un des traits distinctifs de leur action, suivant en cela la persistance de la menace. Auparavant, du fait du caractère cyclique de cette dernière, au moins tel que vécu par les autorités françaises, les spécialisations de l'appareil de police et de renseignement n'avaient pu être qu'éphémères, la lutte contre le terrorisme n'étant alors entendue que comme une spécialisation mineure qui ne pouvait que disparaître à mesure que la menace devait elle-même s'atténuer, à plus ou moins longue échéance.

Les prémisses inversées de ce changement de nature de la coopération antiterroriste avaient pu être mis en lumière durant la guerre d'Algérie, période durant laquelle le déficit de reconnaissance d'une menace commune représentée par le FLN, ainsi que l'évolution historique rapide du conflit et donc des paramètres d'appréhension de la réalité de ce terrorisme, étaient paradoxalement apparus comme relevant de la première importance pour la mise en place de coopérations pérennes. Durant les années 1970, la coopération antiterroriste, française notamment, commence à acquérir et à réfléchir à sa propre histoire, aux principes qui la dirigent et aux tiraillements dont elle est le théâtre. Pour la France, ce phénomène a pu se traduire par la prise de conscience progressive qu'une partie des principes sur lesquels la coopération avait pu se construire durant la décennie 70 était un obstacle à sa réalisation durant les années suivantes. Il faut cependant se garder d'une lecture trop politique de l'évolution de ces considérations, dans la mesure où cette prise de conscience, si elle a pu être incarnée politiquement, par la gauche au pouvoir à partir de 1981, par l'irruption du phénomène de cohabitation entre 1986 et 1988, possède une dimension apolitique qui a trait aux principes cardinaux du droit et de l'identité juridique de la France. À ce titre, la question de l'extradition fournit une fois encore le meilleur exemple. Le refus de signature de la convention de Strasbourg et de l'accord de Dublin avait ainsi pu se fonder non seulement sur des raisons d'opportunité politique – il fallait laisser vivre les ambitions présidentielles de créer un nouveau mécanisme conventionnel – mais aussi sur un ensemble de considérations juridiques. De manière assez ironique, la défense du droit d'asile érigé en point cardinal de l'opposition française de s'engager à ratifier la convention de 1977, dont nous avons pu voir à quel point elle avait été une pure manœuvre politique plutôt qu'une entreprise de préservation d'une tradition juridique française, avait pu entrer en résonance forte avec les valeurs de la

gauche arrivée au pouvoir en mai 1981, et continuer de s'opposer, de manière paroxystique, à la poursuite de la coopération antiterroriste avec certains partenaires, alors que le refus de 1977 n'avait pas eu cette conséquence. Cependant, la logique antagoniste entre le droit d'asile et la lutte contre le terrorisme, sa répression pénale internationale, présente dès la fin du XIX^e siècle devait arriver à son terme, dès lors que les autorités françaises acceptaient d'en amender certains principes, pour elles-mêmes, et au nom des intérêts de la coopération internationale ensuite.

Mais si la coopération internationale tend, à la fin des années 1980, à acquérir une certaine autonomie, elle repose toutefois sur une série de principes mis en place dès la fin du XIX^e siècle, certes reconfigurés et recombinaés à de multiples occasions, mais qui demeurent d'une actualité réelle durant tout le siècle considéré. Ces principes, toutefois, guident une coopération internationale, quelle que soit la période, qui est vécue, au moins par les autorités françaises, comme l'expérience perpétuelle de ses propres limites et limitations, et donc comme un obstacle à surmonter. La réalité internationalisée du terrorisme autant que sa nature et ses manifestations criminelles incitent en effet à une perpétuelle innovation dans la mise en place de logiques nouvelles et des structures chargées de le combattre, la coopération étant de manière paradigmatique vécue sur le mode du problème à résoudre autant que de la nécessité. La coopération internationale dans toutes ses dimensions ressort ainsi autant des pratiques que de la réflexion inhérente à sa mise en œuvre et sur les moyens de contourner les obstacles inhérents à sa réalisation. À ce titre, l'interrogation quant à la définition du terrorisme comme préalable à sa prise en charge internationale au sein de logiques de coopération apparaît être moins un obstacle que les limitations induites par la structuration des appareils d'État contre le terrorisme ainsi que la conscience de la menace elle-même.

La connaissance du terrorisme comme une menace devant être prise en charge par l'État au travers de ses administrations spécialisées autant que par le pouvoir politique lui-même procède, comme toutes les dimensions de la coopération internationale, d'une genèse heurtée, faite d'allers et retours permanents et de logiques parfois irréconciliables. Malgré l'effort constant de coopération voire de coordination interministérielle et de circulation de l'information dans l'État, ses différents organes ayant à connaître du terrorisme, sans l'impulsion d'un pouvoir politique organisateur, ont bien souvent agi dans des logiques compartimentées, parfois antagonistes. Alors que la police de renseignement se trouvait incontestablement au centre de la connaissance des menées anarchistes à la fin du XIX^e siècle, constituant la référence de tout le dispositif d'État et des interactions interministérielles nécessaires à la mise en œuvre, pour la première fois, des pratiques internationales de lutte contre le terrorisme, la donne change dès l'entre-deux-guerres, qui voit l'irruption de logiques différentielles d'appréhension du terrorisme. De la dichotomie entre une compréhension

diplomatie des enjeux du terrorisme international, une compréhension policière et une compréhension par les services de renseignement ont pu naître les failles ayant conduit à l'imprévoyance des autorités françaises à la veille de l'attentat de Marseille. Si la guerre d'Algérie signale l'un des rares moments où l'action des administrations des Affaires étrangères, policières et du renseignement militaire est mise en œuvre de concert pour lutter contre le terrorisme du FLN, la dichotomie des appréhensions et compréhensions du phénomène terroriste apparaît flagrante dans les années 70 dans le traitement des affaires du terrorisme palestinien. Alors que le pouvoir politique, par le biais des services diplomatiques entend faire de l'OLP le seul interlocuteur palestinien dans le règlement de la question israélo-arabe, au mépris, plutôt qu'à l'inconnaissance, des liens qu'elle pouvait entretenir avec certaines organisations terroristes, les services de renseignement français, la DST notamment, pouvaient commencer une première appréhension de l'internationalisation de ce terrorisme sur le territoire français et mettre en œuvre les premières logiques policières de disruptions de ces organisations, le plus souvent en coopération avec d'autres services européens. De ces deux logiques antagonistes pouvait naître l'illusion d'une « sanctuarisation » du territoire national, au sein duquel se mouvraient terroristes de tous bords, assurés que leurs activités n'en souffriraient pas, alors même que la première adaptation des services spécialisés se déroule à la même période et que des premiers résultats sont obtenus.

En conséquence, au-delà d'une appréhension précoce de la réalité du terrorisme international par les services de police et de renseignement, pour le pouvoir politique, entendu comme pouvoir d'impulsion et de décision, devant orienter l'action des dits services, il semble bien avoir existé, comme a pu le montrer Floran Vadillo, une « inscription contrainte et tardive du terrorisme à l'agenda présidentiel²¹⁴⁶ », encore qu'il faille une fois de plus, nuancer le jugement du fait de l'attention portée, dès le début de la présidence giscardienne, aux enjeux de la coopération judiciaire multilatérale, qui permet d'amender la chronologie proposée. Cette inscription tardive, qui prend en partie appui sur la dichotomie précédemment mentionnée, mais aussi sur le fait que la France n'affronte pas la même réalité du terrorisme que ses partenaires européens, ainsi que le manque d'attention portée au travail souterrain et secret déjà mené par les services, empêche son amplification. Il faut ainsi attendre les années 1980 pour que soit signifiée une mobilisation complète de toutes les administrations de l'État et que le pouvoir joue un rôle de plus en plus prépondérant dans la définition de politiques de lutte antiterroriste ainsi que dans les enjeux de la coopération internationale, du moins, jusqu'à un certain point. L'achèvement de la politisation des enjeux de la coopération antiterroriste est ainsi à trouver dans l'institutionnalisation permise par les accords policiers

²¹⁴⁶ Floran Vadillo, *op.cit.*, pp. 75-140.

signés dans la seconde moitié des années 1980 autant que par la légitimation des nouveaux cadres de l'action multilatérale, qu'ils soient les cadres devenus naturels – ce qui ne veut pas pour autant dire que la coopération s'y déroule sans débats ou sans accroches – de la coopération antiterroriste, tel celui de l'Europe communautaire, ou, ceux, comme le G7, n'ayant à l'origine que peu à voir avec la matière finalement traitée. Toutefois, la résorption des dichotomies de perception de la menace terroriste au sein de l'État n'est que l'un des facteurs, tardifs, d'impulsion d'un renouveau de la coopération internationale, qui avait pris appui, de longue date, sur le développement de coopérations spécialisées en matière de police et de renseignement, ainsi qu'en matière judiciaire.

La coopération policière s'est ainsi largement construite pour les autorités françaises, tout au long de la période, sur une logique frontalière qui prenait appui sur les déplacements de ceux identifiés comme terroristes, et donc sur une internationalisation de leur potentialité criminelle, et qui fondait en partie la communauté de menace qui présidait à sa réalisation. Il s'agissait alors non seulement de mettre en œuvre de nouvelles logiques d'information hors des frontières, à laquelle a pu participer le service de renseignement extérieur à partir des années 20, mais aussi de mettre en œuvre des procédures de contact, formalisées ou non, avec les autorités des États avec lesquelles le choix de la coopération était entendu. En ces matières, l'obstacle pouvait autant tenir à l'identification d'une menace terroriste commune, qu'à la différence de structuration et de qualité des appareils policiers qui étaient amenés à collaborer, sans compter l'interférence des logiques politiques qui pouvaient nuire à l'effort mis en œuvre. L'on se souvient des récriminations des policiers français détachés en Espagne à la fin du XIX^e siècle, ou encore des appréciations de la DST quant à la pertinence du dispositif de contrôle frontalier mis en place dans la seconde moitié des années 1970 par la République fédérale d'Allemagne pour lutter notamment contre le terrorisme d'extrême gauche. Il faut toutefois se garder d'une lecture trop négative de la coopération policière dans laquelle les autorités françaises ne feraient qu'assigner satisfécits et critiques aux partenaires, dans la mesure où la construction du corpus archivistique à la base de notre travail peut difficilement en définitive rendre compte des appréciations portées par les partenaires de la France sur l'état de la coopération, à l'exception des cas où la critique de l'attitude française se trouve au cœur du processus de coopération. L'exemple de la relation franco-espagnole dans la gestion du terrorisme basque à partir de la fin des années 60 peut illustrer à quel point les perceptions quant à la réalité de la coopération peuvent jouer un rôle essentiel dans leur mise en œuvre. En ce sens, les logiques différentielles d'État à État du traitement policier de la menace terroriste et de la difficulté consécutive de la mise en place des logiques de coopération internationale persistent tout au long du XX^e siècle.

La volonté d'uniformisation des pratiques de la coopération policière internationale, si elle est une revendication précoce des États, affirmée dès la conférence de Rome de 1898, qui ne fait que cristalliser une tendance déjà à l'œuvre, par proclamation de la centralité des logiques de surveillance policière et de collecte du renseignement sur les éléments suspects, dynamique à laquelle la France participe d'ailleurs, de fait, par la construction d'une première spécialisation de son appareil policier grâce notamment à l'action de la police des chemins de fer et celle de la préfecture de Police de Paris, est une réalisation tardive, dès lors que le champ s'était autonomisé de la question du traitement du terrorisme à partir des années 20 – à quelques notables exceptions - avec la naissance de la première version d'Interpol. Il faut attendre un peu moins d'un siècle et le cours des années 70 pour qu'émergent à nouveau des logiques d'uniformisation des contacts policiers internationaux en matière de lutte contre le terrorisme, auxquelles la France participe autant qu'elle a pu en être l'initiatrice, comme c'est le cas au sein de TREVI, et qui arrivent à maturation par la mise en place de procédures dédiées inscrites au sein d'accords formels de coopération unissant les ministères de l'Intérieur, et non plus uniquement les forces de police. Il s'agit là d'un réel changement de « qualité » de la coopération. En effet, si elle avait été au XIX^e siècle et dans l'entre-deux-guerres, l'apanage des hommes plus que des services eux-mêmes, avant que ces derniers ne prennent le relais à partir du début des années 1970, le cycle qui se clôt à la fin des années 1980 voit la mobilisation pour la coopération de l'ensemble de la structure, dans sa composante tant politique qu'administrative et policière, et non plus seulement de certains de ses représentants. À une mobilisation presque strictement horizontale a succédé, un siècle plus tard, une « verticalisation » de la coopération. D'une certaine manière, les accords bilatéraux de la seconde moitié des années 80, autant que la tentative de conclusion d'un accord multilatéral entre les États membres de la Communauté européenne achèvent le mouvement entamé un siècle auparavant qui avait vu la volonté de contacts directs et permanents des administrations policières dans le traitement d'une menace commune. Entre temps, le terrorisme avait pu s'autonomiser lui-même de la politisation qui avait présidé à sa première appréhension par les États à la fin du XIX^e siècle, pour devenir une menace en soi pour les sociétés démocratiques. Par ailleurs, si les administrations policières ayant la charge de la lutte contre le terrorisme ont subi de considérables transformations durant le XX^e siècle, les logiques au cœur de leur action, et notamment la question de leur information et donc de la collecte et de l'exploitation du renseignement avaient pu demeurer une constante.

Toutefois, les logiques procédant à ces opérations de renseignement ont elles-mêmes considérablement évolué. Malgré la mise en place des premiers contacts policiers spécialisés à la fin du XIX^e siècle, nous avons pu voir que le travail de renseignement opéré par les forces

de police française, et étrangères en l'occurrence, relevait dans sa première incarnation avant tout d'une logique d'information souveraine et unilatérale. La volonté affirmée et conceptualisée à l'échelon multilatéral – conférence de Rome, protocole de Saint-Pétersbourg – au même moment du partage d'information ne correspondait en réalité pas à l'état des pratiques coopératives mises en œuvre. Que cela soit avec la Suisse ou bien l'Espagne, les coopérations policières engagées devaient avant tout servir les intérêts de la France plutôt qu'un intérêt commun. Durant l'entre-deux-guerres, l'action policière internationale contre le terrorisme, recentrée sur les services de police judiciaire et non plus sur ceux de la police administrative, et grâce aux nouvelles interactions développées avec les services spéciaux du 2^e bureau de l'EMA, reposait avant tout sur une logique d'information unilatérale, qui dépendait en grande partie de l'absence d'efficacité des coopérations mises en place, mais aussi d'une absence d'effort international pour les mettre en œuvre. L'information sur le terrorisme internationalisé ne procédait pas encore véritablement de la mise en place de logiques de coopération mais bien plus sur les ressorts traditionnels de l'information à l'étranger. Lors de la guerre d'Algérie, la politique de coopération menée de concert par la Sûreté nationale et les Renseignements généraux visait avant tout à ce que les partenaires exerçassent un contrôle interne des populations algériennes sur leur territoire plutôt qu'à la mise en place de véritables pratiques d'échange de renseignement. À la transmission du fichier Z des Renseignements généraux n'ont ainsi pas répondu de logiques semblables de la part des partenaires. La coopération internationale visait ainsi avant tout à s'assurer que le terrorisme fût bien compris comme un problème de nature interne, et donc relevant des logiques de maintien de l'ordre public, ce qui ne fut pas entièrement réalisé, sinon de manière imparfaite. La coopération en matière de lutte contre le terrorisme, dans l'échange de renseignement autant que dans la répression, n'entre véritablement dans la grammaire d'action des services, entendue comme une part essentielle de leur action et la conscience de leurs propres limitations, c'est-à-dire de leur absence d'omniscience, que dans le cours des années 1970, avec le développement d'un terrorisme extra-européen. Alors que le service de renseignement extérieur, le SDECE, paraissait se désintéresser de la question et que les relations avec les services intérieurs apparaissaient ne pas fonctionner, ces mêmes services devaient s'appuyer sur la mise en place de coopérations internationales pour mener à bien leur mission, de manière à combler les lacunes de leur documentation, des logiques identiques pouvant s'appliquer concernant les sollicitations dont ils feraient part de la part de services étrangers, mais aussi de manière à engager une répression policière internationale nécessitée par le caractère transnational des réseaux terroristes agissant alors principalement en Europe. À l'orée des années 1980, la coopération internationale est ainsi entendue et reconnue par tous les services de police et de renseignement, leur structuration et les dispositifs créés en

attestent, comme une dimension essentielle et nécessaire de leurs missions dans la lutte contre le terrorisme, autant qu'une nécessité affirmée au sein des différentes instances de la vie internationale. Enfin, la nouvelle interprétation des statuts d'Interpol au mitan de la décennie permettait, même si c'était largement le cas pour ce qui pouvait relever des pratiques françaises, les coopérations engagées dans les années 70 avec la RFA et l'Italie le montrent, la réconciliation de toutes les données de l'action policière internationale, c'est-à-dire dans ses fonctions tant de police administrative que de police judiciaire.

L'évolution des conceptions et des pratiques attachées à la coopération judiciaire, et singulièrement en matière d'extradition obéit à des logiques et temporalités différentes, quoiqu'une accélération notable soit décelable, là encore, au cours des années 1970, décennie qui signale par là même l'irruption réelle d'un impératif de coopération antiterroriste qui s'affirme autant comme une nécessité que comme la conscience de la nécessaire résolution des obstacles qui se dressent devant sa réalisation. Dès la fin du XIX^e siècle, l'extradition des terroristes s'est posée comme un enjeu paradigmatique de la bonne entente des États, en témoignent les discussions entamées lors de la conférence de Rome, et l'immixtion des enjeux politiques et juridiques lors de la renégociation du traité franco-italien d'extradition au début de l'année 1900. Il ne s'est ainsi pas tant agi de définir un nouvel objet de la répression que de construire les conditions de sa répression effective, en partant des limitations présentées par les évolutions du droit international, en l'occurrence le principe de non-extradition des délinquants politiques. Plus que la constatation par les États de l'aporie définitionnelle d'une qualification terroriste au sein du droit international, l'enjeu principal auquel s'est confrontée la coopération judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme a eu trait à la nature duale du phénomène, dans ses manifestations criminelles et dans son intentionnalité politique, dimensions antagonistes qui ont pu considérablement en complexifier la répression. La dépolitisation affirmée de certaines des manifestations terroristes de l'anarchisme à la fin du XIX^e siècle devait inaugurer la reconnaissance de cette double nature et la difficulté de mettre en œuvre toute répression internationale, la détermination du caractère politique ou non d'un crime relevant de la souveraineté la plus haute des États, qui se voyait pourtant une première fois reconfigurée en la matière par l'affirmation de l'impératif de la coopération antianarchiste.

Si les logiques de dépolitisation de certaines infractions criminelles caractéristiques des actes de terrorisme, chaque époque permettant une mise à jour de l'inventaire inauguré à l'ère du terrorisme anarchiste avec les attentats contre les chefs d'État et de gouvernement, constituent un acquis de la fin du XIX^e siècle, leur mise en œuvre interroge les fondements identitaires du régime républicain qui avait pu faire du droit d'asile l'un de ses principes

inaliénables. Tout au long du XX^e siècle et des efforts internationaux pour dessiner les conditions de l'extradition des terroristes s'opère ainsi un chassé-croisé entre les conceptions internes de ce qui pouvait ou non relever de la criminalité politique, et, en négatif, du droit d'asile, et la codification du droit international, qui débute par un double échec, celui des deux conventions de la SDN de 1937, effort poursuivi à la fin des années 60 par les conventions de droit aérien ainsi que par la convention de Strasbourg de janvier 1977. À l'ère du terrorisme anarchiste, alors que les logiques d'une dépolitisation la plus large possible des crimes dirigés contre les monarques et chefs d'État étaient à l'ordre du jour, la France avait souhaité garantir la préservation de son droit d'asile, et s'en étant tenu à la lettre du droit des traités. Si la France avait accepté le principe de la dépolitisation des crimes anarchistes entérinée lors de la conférence de Rome, ses pratiques allaient à l'encontre de la tendance générale de la coopération internationale en matière extraditionnelle. L'évolution décisive est ainsi à trouver dans l'entre-deux-guerres, lorsqu'il s'est agi de qualifier le crime de Marseille. Alors que la Justice française semblait considérer que le crime relevait du droit commun, à l'inverse de ses vues traditionnellement adoptées à la fin du XIX^e siècle, l'Italie le considérait comme un crime politique. Par ailleurs, l'absence d'accord entre les États sur une dépolitisation des crimes terroristes lors des travaux menés à la SDN devait signer l'un des échecs de la première convention internationale pour la prévention et la répression du terrorisme en 1937. Mais la dynamique visant à la qualification de droit commun de certains actes de terrorisme dans la doctrine française était engagée. Il faut cependant attendre la fin des années 1970 pour que son esprit gagne l'institution et les pratiques judiciaires en matière d'extradition.

L'émergence de la doctrine de la prédominance de la gravité des faits sur l'intentionnalité politique revendiquée par les auteurs d'actes de terrorisme, tout en s'insérant dans une dynamique qui pouvait trouver une origine en 1934, et relancée, par les autorités françaises, à l'ONU, par la définition du terrorisme international comme un acte de « barbarie odieuse », et dans l'élaboration, au sein de la Communauté européenne, d'une convention d'extradition visant les actes de « violence grave » à la fin de l'année 1976, marque, pour la première fois l'alignement de la doctrine française et des enjeux de la coopération internationale telle qu'affirmée par une majorité des États. Alors qu'au lendemain de l'attentat de Munich en 1972, les premiers travaux exploratoires engagés au sein de l'Europe communautaire avaient réaffirmé la doctrine de la non-extradition des criminels politiques, telle qu'elle avait pu être formulée dans la convention européenne d'extradition de 1957, les travaux entrepris au sein du Conseil de l'Europe et repris au sein de la Communauté européenne signalaient le retour d'une volonté de dépolitisation des actes de terrorisme comme préalable à toute entente extraditionnelle. Si au nom d'intérêts supérieurs, ceux de l'unification d'un « espace judiciaire européen » notamment, les autorités françaises avaient

paru s'opposer à cette solution, l'évolution de la doctrine extraditionnelle au sein des chambres d'accusation françaises entérinait, par le droit, une dépolitisation des actes terroristes, ceux commis par l'extrême gauche et l'extrême droite, avant qu'en juin 1981, ne soit autorisée par ces juridictions l'extradition de membres de l'ETA basque. Il restait au pouvoir politique à prendre acte de cet alignement des conceptions européennes avec la doctrine interne, au prix d'une grave crise avec deux partenaires essentiels dans la lutte contre le terrorisme, l'Espagne et l'Italie, qui la positionnait cependant en porte à faux avec l'essentiel des partenaires européens. Les impératifs de la lutte contre le terrorisme pouvaient ainsi prendre le dessus de la défense d'une conception traditionnelle du droit d'asile, affirmée opportunément par le pouvoir giscardien lors de la signature de la convention de Strasbourg et défendue vigoureusement par le pouvoir socialiste à partir de juin 1981. Mais l'alignement des conceptions européennes incarnées dans la convention de Strasbourg et l'accord de Dublin et de la doctrine judiciaire française signalait de fait une reconfiguration fondamentale du droit d'asile, qui ne devait plus ni ne pouvait plus s'appliquer aux terroristes, au nom d'une nécessaire solidarité européenne, et devait au moins en partie résoudre un problème centenaire. Ainsi la fin des années 1980, alors qu'un décalage persistant avait eu cours durant tout le siècle écoulé entre les innovations perpétuelles représentées par la mise en place des coopérations policières et une adaptation constante, sinon imparfaite, aux nouvelles données de la lutte à engager, et les obstacles juridiques et judiciaires incarnés dans le caractère éminemment politique du terrorisme, la coopération internationale contre le terrorisme voyait ces deux dimensions en quelque sorte réconciliées.

Mais cette réconciliation, qui ne signale pas pour autant leur pleine et entière effectivité, n'a pu être réalisée que par une implication de plus en plus grande du pouvoir politique. Cette implication est autant le résultat d'une prise de conscience de plus en plus affirmée de la prégnance de la réalité de la menace terroriste et du besoin de l'opinion publique de voir le pouvoir politique se saisir des dossiers de sécurité, qu'une donnée de la volonté des États de construire la coopération internationale. À mesure que le terrorisme pouvait s'affirmer comme une réalité et une expérience persistantes de l'État et que la coopération internationale apparaissait comme une nécessité, la sophistication des solutions imaginées nécessitait un arbitrage politique, car elles touchaient des domaines essentiels de l'action de l'État, tant dans le domaine policier que judiciaire. En conséquence, la coopération internationale s'affirme comme un vecteur d'appréhension par l'État de la réalité du terrorisme autant qu'elle en constitue une conséquence, dans un jeu permanent d'influences réciproques.

Si la fin des années 1980 apparaît clore un cycle entamé un siècle plus tôt, la question de la coopération antiterroriste fait toujours l'objet d'une attention soutenue de la France et des États et connaît des évolutions décisives tant dans les années 1990 qu'au début du XXI^e siècle, notamment à la faveur des attentats du 11 septembre 2001.

Les dynamiques de coopération engagées dans les années 1970-1980 se trouvent ainsi poursuivies et amplifiées, tant au niveau bilatéral que multilatéral dans les années 1990, tant face aux menaces traditionnelles du terrorisme de ces années qu'en réaction aux nouvelles formes que ce dernier adopte. Au milieu de la décennie, la prise d'otage de l'Airbus d'Air France en provenance d'Alger à la Noël 1994, et les sanglants attentats parisiens de l'été et de l'automne 1995 attribués aux islamistes du GIA, signalent le débordement en France de la guerre civile algérienne entamée quelques années plus tôt²¹⁴⁷, ainsi que l'irruption comme problématique de sécurité pour les autorités françaises et notamment la DST, d'un terrorisme d'essence religieuse, entraînant un nouvel effort de réforme des structures²¹⁴⁸ ainsi qu'une évolution du dispositif légal, avec la création d'une infraction d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste²¹⁴⁹. Nul doute que cette « nouvelle » menace a pu entraîner des évolutions dans la nature des contacts avec les services étrangers.

La décennie voit par ailleurs la dynamique d'institutionnalisation communautaire de la coopération contre le terrorisme se poursuivre, après l'échec de la finalisation d'un accord de coopération policière à 12. Les travaux engagés tant au sein de TREVI que du groupe de travail de la Coopération politique européenne, autant que les évolutions institutionnelles représentées par l'Acte Unique et l'accord de Schengen avaient pu signaler l'intérêt de la Communauté et non plus uniquement de ses États membres, pour la thématique. La nature de la coopération jusqu'alors engagée se trouve ainsi entièrement reconfigurée avec le traité de Maastricht, qui entérine la création des trois piliers de la coopération européenne, le troisième policier étant consacré à la « coopération policière et judiciaire en matière pénale ». Par ailleurs, au sein de son Titre VI « Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures », l'alinéa 9 de l'article K1 dispose que « la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de la criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de la coopération douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police (Europol) ». La

²¹⁴⁷ Jeremy Shapiro et Bénédicte Suzan, *art.cit.*, p. 79.

²¹⁴⁸ Frank Foley, « Reforming Counterterrorism: Institutions and Organizational Routines in Britain and France », *Security Studies*, 2009, vol. 18, n° 3, pp. 435-478.

²¹⁴⁹ Voir notamment Laurent Bonelli, « Les caractéristiques de l'antiterrorisme français : « Parer les coups plutôt que panser les plaies » », in Didier Bigo, Laurent Bonelli, Thomas Deltombe (dir.), *Au nom du 11 septembre... : les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, 2008, pp. 168-187.

création de cet office²¹⁵⁰, qui fait l'objet d'une convention signée par les États dans le cours de l'année 1998 pour devenir effective le 1^{er} juillet 1999, constitue, dans le domaine de la coopération policière, dans ses versants préventifs autant que répressifs une avancée considérable dans la mesure où sa mission « d'améliorer l'efficacité des services compétents des États membres et leur coopération dans des domaines de plus en plus nombreux », cite au premier rang de ses préoccupations « la prévention et la lutte contre le terrorisme ».

Enfin, si les années 1990 avaient pu constituer l'aboutissement des logiques de la coopération internationale engagée dans les décennies précédentes, les attentats contre les tours du World Trade Center et le Pentagone précipitent un changement de paradigme de la coopération internationale contre le terrorisme qui se trouve projetée au rang préoccupation existentielle des États, et ce notamment au sein de l'Union européenne, espace de référence de la coopération internationale. Cette mission était devenue encore plus essentielle²¹⁵¹, comme en témoigne non seulement la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme²¹⁵² mais surtout l'adoption du mandat d'arrêt européen, qui reconfigure fondamentalement les données de l'entraide répressive internationale entre les États membres²¹⁵³. Cohabitent alors non seulement les logiques traditionnelles – comme jamais amplifiées, du fait notamment du changement de paradigme informationnel aussi à l'œuvre²¹⁵⁴ - de l'action internationale des services de police et de renseignement, la lutte contre le terrorisme étant devenue, notamment en France, une mission essentielle, voire existentielle, traduite d'ailleurs dans les évolutions institutionnelles à l'œuvre – création de la DCRI en 2008 puis de la DGSJ en 2015 - mais des nouvelles logiques de coopération. Ces dernières ont pu se traduire, avec la coalition montée à la fin de l'année 2001 afin de chasser le régime taliban d'Afghanistan, par une militarisation des enjeux de la coopération internationale. Par ailleurs, aux cadres fixes de la coopération multilatérale des décennies précédentes succèdent et se surimpriment des coalitions d'intérêts spécifiques aux géométries variables, dont la dernière incarnation est à trouver dans la coalition menée par les États-Unis contre le développement de l'État Islamique en Irak et en Syrie, alors même qu'en près de

²¹⁵⁰ Mathieu Deflem, « Europol and the Policing of International Terrorism : Counter-Terrorism in a Global Perspective », *Justice Quarterly*, 2006, vol. 23, n° 3, pp. 336-359. Alfredo Nunzi, « Exchange of information and intelligence among law enforcement authorities a European Union perspective », *Revue internationale de droit pénal*, 2007, vol. 78, n° 1, p. 143.

²¹⁵¹ Pierre Berthelet, « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », *Culture et conflits* [en ligne], 2002, n°46. Javier Argomaniz, « Post-9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: emergence, acceleration and inertia », *European Security*, 2009, vol. 18, n° 2, pp. 151-172.

²¹⁵² Marie-Aude Beernaert, « La décision cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme », *Revue internationale de droit pénal*, 2006, vol. 77, n°1, pp. 227-284.

²¹⁵³ Sébastien Combeaud, « Première réussite pour le principe de reconnaissance mutuelle : le mandat d'arrêt européen », *Revue internationale de droit pénal*, 2006, vol. 77, n°1, pp. 131-142.

²¹⁵⁴ Richard J. Aldrich, « Beyond the vigilant state : globalisation and intelligence », *Review of International Studies*, 2009, vol. 35, n° 04, p. 889-902.

quinze ans, la menace avait elle-même profondément changé de visage²¹⁵⁵, et que la lutte contre le terrorisme était devenue comme un élément intangible de la réalité quotidienne.

²¹⁵⁵ Bruce Hoffman, Fernando Reinares (dir.), *The Evolution of the Global Terrorist Threat. From 9/11 to Osama bin Laden's death*, New York, Columbia University Press, 2014, 677 p.

Sources et bibliographie

Sources

I. Sources archivistiques

Les cotes suivies d'un * signalent un article soumis à dérogation préalable

A. Archives du ministère de l'Intérieur

Série F7 – Police générale

- Avant 1914

12511 : Assassinat du président Carnot le 24 juin 1894.

12512: *Idem*.

12513 : Attentat de la rue de Rohan (31 mai 1905).

12515 : Attentats anarchistes, notamment Espagne et Belgique (1892-1893).

12519 : Mouvements anti-tsaristes provoqués par les événements de 1905.

12520 Organisation révolutionnaire russe en France et à l'étranger (1882-1914). Surveillance des révolutionnaires russes à Paris : nihilistes, police russe, agents provocateurs, affaire Azeff, attentats, etc.

12521: Organisation révolutionnaire russe à l'étranger (1881-1909). Pays concernés : Allemagne, Amérique, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, Italie, Russie, Suisse.

12573 : Relations avec l'Italie – Années 1873-1888.

12585 : Exécution du décret du 2 octobre 1888 relatif au contrôle général des étrangers ; états signalétiques d'anarchistes étrangers (1888-1898).

12586 : Expulsion d'étrangers (1871-1918).

12722 : Police générale 1902-1916. Notamment : surveillance des anarchistes, des suspects, des réunions et manifestations publiques. [...] Voyages officiels.

12723 : Agitation révolutionnaire et anarchiste. Dossiers départementaux. Seine à Yonne. (1893-1914).

12724 : Attentats, injures et menaces contre diverses personnalités françaises ou étrangères. Lettres signées ou anonymes, articles (1892-1916).

12725 : Attentats et complots en Espagne. Rapports des commissaires spéciaux (notamment celui en poste à Barcelone), menaces et dénonciations, coupures de presse, photographies de suspects. (1893-1914).

12823 : Voyage en France de souverains étrangers (1905-1908).

12824 : Voyages en France de souverains étrangers (1909-1912).

12825 : Voyages du président de la République et du président du Conseil. Organisation, surveillance des milieux extrémistes (1902-1912). Années 1902-1905.

12847 : Instructions de principe aux membres de la Sûreté sur divers sujets (1908-1922).
organisation des services de police (1918, 1921), statuts de la Sûreté générale (1908-1920)

12894 : Révolutionnaires russes en France (1907-1918). Années 1907-1912.

12905 : Attentats anarchistes à l'étranger. (1893-1910).

12906 : *Idem.*

13043 : Organisation de la police (1906-1936). Notamment : organisation et réforme de la Sûreté (1911-1912).

13065 : Notamment : Surveillance des anarchistes étrangers en France et à l'étranger (1909-1927). Pays concernés : Allemagne, Autriche, Belgique, Chine, Japon.

13066 : Anarchistes étrangers réfugiés en France. Surveillance (1902-1908). Espagnols (1908-1909).

13067 : *Idem.* (1910-1912).

14605 : Sûreté générale (1871-1917). Notamment : direction de la Sûreté générale : circulaires (1871-1914). Papiers provenant de Hennion, directeur adjoint de la Sûreté générale : brochures, correspondance, coupures de presse, notes, rapports (1888-1906). Affaires d'espionnage à Brest et Saint-Brieuc, note sur l'activité des polices étrangères (1890-1914).

○ Entre-deux-guerres

12907 : Projets d'attentats contre diverses personnalités françaises et étrangères. (1921-1923).

12950 : Papiers du cabinet du ministre (1932-1936).

13441 : Notes sur l'Espagne (1920-1921).

13442 : *Idem* (1922-1923).

13964 : Attentats. Menaces et réalisations (1921-1936).

13965 : Voyages officiels. Mesures de sécurité (1909-1931).

13981 : Affaires diverses. Notamment : enquête sur les responsabilités dans l'assassinat du roi de Yougoslavie (1935).

14683 : Attentats (1908-1940). Attentats ou menaces de mort contre des personnalités politiques françaises [...]. Attentats ou projets d'attentats contre des personnalités étrangères : dossiers de renseignements et dossiers d'enquête (1921-1940).

14684 : Surveillance d'étrangers susceptibles de commettre des actes terroristes ou des attentats : correspondance, liste de suspects, télégrammes, rapports d'enquête, circulaires, notes, dossiers individuels (1935-1940).

14720 : Anarchistes espagnols et membres de la Fédération anarchiste ibérique (F.A.I.) : dossiers personnels et notices individuels (1911-1940).

14747 : Surveillance des Italiens ou organisations italiennes suspectées d'avoir une activité terroriste, politique, littéraire et diplomatique : dossiers individuels, notes de renseignement, correspondance (1925-1940).

14753 : Politique intérieure et extérieure de la Yougoslavie, surveillance des Yougoslaves en France, de l'immigration et des activités terroristes : dossiers de renseignements (1926-1940).

14754 : Attentat de Marseille contre le roi Alexandre Ier de Yougoslavie : correspondance, notes de renseignements et d'information, rapports, correspondance (1934-1939).

14755 : Notamment : terroristes croates et Oustachis : dossiers de renseignements, dossiers personnels, listes nominatives (1926-1940).

14786 : Attentats anarchistes. Dossiers d'enquêtes (1911-1937).

14788 : Membres du groupement terroriste « Organizacea comitaca Balkan (OKAPA) : dossiers individuels (1927-1937).

15926¹ : Attentat de Marseille contre Alexandre de Serbie et Louis Barthou (1934-1936). Enquête judiciaire. Documents remis au juge d'instruction et à la Légation de Yougoslavie, n°1-1065 (octobre 1934-mars 1935).

15926² : *Idem.* Double des documents précédents, n°1-1113 (octobre 1934 – juin 1935).

15927¹ : *Idem.* Renseignements sur les suspects et rapports des commissaires en mission à l'étranger (1934-1935).

15927² : Procédure et commissions rogatoires (1934-1935) – Circulaire aux préfets et aux autorités de police mobile concernant la recherche des suspects (1934-1935)- Télégrammes reçus et envoyés par la Sûreté (1934-1935).

15928¹ : Procès des terroristes. Photographies des accusés, des suspects et des armes saisies ; instructions et surveillance (1934-1936).

15928² : Enquête, circulaires, correspondance, dossier de presse, requête du gouvernement yougoslave devant la SDN à propos des responsabilités hongroises (1934-1936).

○ Seconde Guerre mondiale

14881 : Surveillance et répression des actes terroristes et des menées antinationales (1941-1944).

14895 : Organisation de la police et relations avec les autorités allemandes (1941-1944).

14904 : Service des Renseignements généraux ; activité alliée et activité terroriste : notes, rapports d'enquête (1943-1944).

Fonds dit « de Moscou » (fin XIX^e siècle – 1939)

19940498/1 : Instructions relatives au renforcement de la police des frontières nationales et sur le fonctionnement du contre espionnage, notamment les liens entre la Sûreté générale et l'espionnage français.

19940498/10 : Liste des personnes appartenant à des organisations terroristes (1937-1940).

19940500/58 : Circulaires du ministre de l'Intérieur pour 1893-1919 relatives à la lutte contre le mouvement anarchiste.

19940500/59

1087. Renseignements relatifs au mouvement anarchiste en Suisse ; liste des personnes d'origine française ayant rallié les organisations anarchistes suisses, etc. (1894-1907).

1088. Correspondance avec le ministère des Affaires étrangères, rapports des commissaires spéciaux de police de différentes villes de France concernant la surveillance policière des anarchistes expulsés de Suisse et résidant en France (1894-1907).

19940500/278 : Circulaire aux préfets des départements de France et d'Algérie au sujet de la mise sous surveillance policière des membres des organisations terroristes yougoslaves en France.

19940500/287 : Directives relatives à la surveillance des étrangers au moment du passage des personnalités (1937-1939).

19940500/293 : Correspondance avec le préfet de police, rapports des commissaires de police au sujet de la surveillance policière des étrangers suspectés de non fiabilité et de commettre des actes de terrorisme (1934-1938).

19940500/294 : Correspondance avec le préfet de police, rapports des commissaires de police au sujet de la surveillance policière des étrangers suspectés d'activité terroriste (1937).

19940500/318 : Rapports du préfet de police, des préfets des départements de France et autres au sujet de la surveillance policière des personnes, suspectées d'appartenir à des organisations terroristes (1937-1939).

19940503/19 : Listes de personnes suspectées d'activités terroristes (1937-1940).

20010226/1 : Communications du 2^e Bureau avec le ministère de l'Intérieur (1919-1921).

Archives de la préfecture de Police de Paris

Série BA

196 : Nihilistes russes.

878 : Assassinat du général russe Séilverstoff.

894 : Projets d'attentats anarchistes.

926 : Réfugiés russes.

1487 : Socialistes-révolutionnaires, dits terroristes (1885-1907).

1500 : Menées anarchistes (1894-1912).

1693 : Polices étrangères à Paris.

Archives du Ministère de l'Intérieur postérieures à 1945

- Cabinet du ministre de l'Intérieur

19870350/31 : Relations internationales – Allemagne de l'Ouest (1975-1976) – Espagne (GARI et ETA).

19910852/3 (liasse 2)* : Bilans, résultats et statistiques de la criminalité et des actions de police. Notes pour le ministre. (1974-1981).

Archives de Maurice Grimaud, directeur de cabinet de Gaston Defferre (1981-1984)

19860185/1* : Réorganisation de la police nationale (1981-1983) ; activités de la DST (1977-1983).

19860185/2* : Dossier général sur l'organisation et les compétences des services de lutte antiterroriste (1982-1983) ; problème basque (mai 81-juillet 82).

19860185/8* : Autonomisme basque (1980-1984).

- Cabinet du directeur général de la police nationale

19970006/3* : Sous dossier « Réunion des Neuf ministres de l'Intérieur responsables de la lutte contre le terrorisme » (1987).

- Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

19910795/1* : Coopération policière, travaux TREVI sous présidence du Royaume Uni (1986), Réunion des ministres (1985-1987).

19920024/3* : Dossiers thématiques, notamment « extradition : convention européenne de 1987 », « expulsion d'étrangers », « explosifs », « examens de cas particuliers ».

19920025/6* liasse 1 et 3 : Dossiers thématiques, notamment Schengen, groupe de travail « police et sécurité ». Terrorisme : étude et législation sans données nominatives, régimes des « repentis en RFA, Italie et Portugal. (1973-1989).

19920024/7* : Terrorisme, préparation de la loi du 9 septembre 1986 (1985-1986).

19930541/12* : not. Avant-projet de loi autorisant la ratification de la convention européenne sur la répression du terrorisme (1987). Projet d'accord sur le renforcement de la coopération européenne en matière de police dans le domaine de la lutte contre le terrorisme (1989).

19930541/13* : Réunions du groupe des conseillers de ministres européens en matière de terrorisme (MCT-C) (1987-1990).

19940560/31 : Lutte contre le terrorisme (1972-1975).

19940560/37 : Coopération internationale en matière de sécurité et d'ordre public (1968-1976).

19970133/7* : Dossier « CEE » : Projet d'accord à Douze et accords bilatéraux en matière de coopération policière ; rapports de l'Académie de droit de La Haye (1988) sur les aspects juridiques du terrorisme international ; Notes du Bureau du Droit Comparé et du Droit International sur la coopération européenne en matière de terrorisme international. (1988-1989).

19970376/6* : Dossier 3 : « Terrorisme » (1986-1989).

- Service de coopération technique internationale de la Police (SCTIP)

19960183/1 : Terrorisme en Europe. Organisation des services de sécurité : organisation de la lutte contre le terrorisme par pays (1982 à 1987). Législation applicable. Relations des services de sécurité avec TREVI, SCHENGEN, club de Berne (1989-1990). Le terrorisme et l'ouverture des frontières (1988). Synthèses du problème terroriste (1983-1992). Organismes : groupe de travail des 12 / organisation / réunion 1986.

19960183/2 : Groupe de travail des 12 : réunions 1987-1988. Club de Berne : réunions 1985-1986. Conseil de l'Europe : organisation. Club des cinq : organisation et réunions (1980-1982).

19960183/3 : Club des cinq : réunions 1983-1990. Conseil de l'Europe : réunions juillet-novembre 1986. Groupe ad hoc du Conseil de l'Europe (1984-1986).

19960183/28 : TREVI : historique. TREVI Luxembourg (1^{er} semestre 1976). Pays-Bas (2^e sem. 1976).

19960183/29 : TREVI Royaume Uni (1^{er} sem. 1977). Belgique (2^e sem. 1977). Danemark (1^{er} sem. 1978).

19960183/30 : TREVI Allemagne (2^e sem. 1978). France (1^{er} sem. 1979).

19960183/31 : TREVI Irlande (2^e sem. 1979). Luxembourg (1^{er} sem. 1980). Italie (2^e sem. 1980).

19960183/32 : TREVI Pays-Bas (1^{er} sem. 1981). Royaume-Uni (2^e sem. 1981). Belgique (1^{er} sem. 1982).

19960183/33 : TREVI Danemark (2^e sem. 1982). Allemagne (1^{er} sem. 1983).

19960183/34 : TREVI Grèce (2^e sem. 1983). France (1^{er} sem. 1984). Irlande (2^e sem. 1984).

19960183/35 : TREVI Italie (1^{er} sem. 1985). Luxembourg (2^e sem. 1985).

19960183/36 : TREVI Pays-Bas (1^{er} sem. 1986). Royaume-Uni (2^e sem. 1986).

19960183/37 : TREVI Belgique (1^{er} sem. 1987).

19960183/38 : TREVI Danemark (1^{er} sem. 1987).

19960183/40 : TREVI Allemagne (1^{er} sem. 1988).

19960183/41 : TREVI Grèce (2^e sem. 1988).

19960183/42 : *Idem* (réunion des ministres. Réunion des hauts fonctionnaires. Dossier détaillé du ministre).

19960183/45 : TREVI Espagne (1^{er} sem. 1989). TREVI 92.

19960183/52 : TREVI France (2^e sem. 1989).

19970157/1* : Généralités sur le fonctionnement de l'OIPC-Interpol (1946-1988).

- Division « Etude et documentation » de la direction centrale de la police judiciaire

19940274/24* : Coopération internationale. Coopération franco-allemande dans le domaine policier et frontalier (1970-1981).

19940274/25* : Coopération internationale. Organisation Internationale de Police Criminelle : généralités, dossiers de séance (1950-1988).

B. Archives du ministère des Affaires étrangères

Archives de l'administration centrale – La Courneuve

- **1870-1914**

Série C Administrative – Correspondance avec le ministère de l'Intérieur

86/87/88/89: Anarchistes, conférence internationale de Rome pour la défense sociale contre les anarchistes. Dossier général. (1894-1910).

179 : Ministère de l'Intérieur : Affaires diverses. Police des étrangers, espionnage, anarchistes.

Correspondance politique (Ancienne série – avant 1896)

ESPAGNE

922 : Août-décembre 1893.

923 : Janvier-mars 1894.

Correspondance politique et commerciale (« Nouvelle Série » – après 1896)

ESPAGNE

8 : Question catalane (1896-1905).

9 : *Idem* (1906-1917).

10 : Agitation révolutionnaire (1896-1914).

RUSSIE

12 : Agitation révolutionnaire et anarchiste (1880-1904).

13 : *Idem* (1905-1918).

Sous-direction du contentieux

409 : Extradition de Padlewski (assassin du Général Séliverstoff).

472 : Extraditions / Italie (affaires diverses) (1843-1913).

475 : Russie : Affaire Hartmann (1880-1881).

486 : Belgique / Modifications du traité franco-belge / Attentat contre le prince de Galles / Assassinat du roi Humbert (1901).

798 à 820 : Extraditions d'anarchistes. Classement par années (1892 – 1908).

821 à 826 : Extradition – Documents généraux et de principe.

• **Entre-deux-guerres**

Série administrative C – Correspondance avec le ministère de l'Intérieur

310 : Pièces et affaires diverses (1908-1929).

311 : Anarchistes, terroristes, sécurité et protection des personnalités politiques (1931- 1934).

312 : *Idem* (1935-1936).

313 : *idem* (1937 : janvier à juin).

314 : *Idem* (1937 : juillet à décembre).

315 : *Idem* (1938-1940).

316 : Mesures de protection pour les voyages en France de personnalités étrangères (1934-1940).

317 : Mesures internationales de protection.

Contrôle des étrangers

124 : Suites de l'attentat de Marseille contre le roi de Yougoslavie (1934).

125 : Préparation du voyage, risques d'attentat, enquête sur l'assassinat du roi.

126 : Enquête sur l'assassinat, en France et à l'étranger, retombées internationales.

127/128/129/130 : *Idem* (période : octobre 1934 - décembre 1935).

131 : Responsabilités encourues par la France du fait de l'assassinat du roi de Yougoslavie.

132 : Dossier sur l'émigré yougoslave Wladimir Raditch. Recherches et renseignements sur des suspects (dossiers particuliers), expulsion de ressortissants yougoslaves.

Correspondance politique - Série Z - Europe

YUGOSLAVIE

132 : Assassinat du roi Alexandre Ier et de Louis Barthou, et obsèques à Belgrade (9-16 octobre 1934).

133 : *Idem* (17 octobre – 30 novembre 1934).

134 : *Idem* (décembre 1934 – décembre 1935).

135 : Assassinat du roi Alexandre Ier et de Louis Barthou. Meurtrier du roi Alexandre Ier. Enquêtes de police et procès (6-19 octobre 1934).

136 : *Idem* (20 octobre-6 novembre 1934).

137 : *Idem* (7 novembre – 19 décembre 1934).

138 : *Idem* (20 décembre 1934 – 19 décembre 1936).

181 : Voyage en France du roi de Yougoslavie et de M. Jevtich, ministre des Affaires étrangères (septembre 1933 – octobre 1934).

182 : Conséquences politiques de l'attentat de Marseille (10-18 octobre 1934).

183 : *Idem* (19 octobre – 23 novembre 1934).

BULGARIE

68 : Frontières / incidents : incursion des comitadjis (1920-1929).

Correspondance politique - Série Y Internationale

659 : Répression du terrorisme (1934-1937).

Société des Nations

Questions politiques

270 : Protestation de la Grèce, de la Roumanie et de la Yougoslavie contre les incursions de *comitadjis* bulgares ; appel de la Bulgarie à la Société des Nations sur la question de Macédoine ; Minorités bulgares en Yougoslavie ; incidents de frontières ; propagande et pétitions des comités macédoniens. Relations bulgaro-yougoslaves ; accords de Pirot.

271 : *Idem* (1921-1927 ; 1928-1930).

378 : Incidents de frontières entre la Hongrie et la Yougoslavie ; plainte hongroise à la Société des Nations ; accord entre les deux parties ; Assassinat du roi de Yougoslavie et de Louis Barthou ; enquête sur la responsabilité de l'attentat ; tension italo-yougoslave ; plainte de la Yougoslavie à la SDN contre la Hongrie (1933-1934).

379 : Examen par le conseil de la plainte yougoslave ; suite de l'enquête sur les responsabilités de l'attentat ; projet d'accord internationale pour la répression du terrorisme (novembre – décembre 1934).

380 : *Idem*.

381 : Plainte de la Yougoslavie contre la Hongrie ; proposition française d'accord international pour la répression du terrorisme ; projets de convention. Première session du comité pour la répression du terrorisme (1934-1935).

382 : Deuxième et troisième sessions du comité pour la répression du terrorisme ; observations des gouvernements et propositions d'amendements aux projets de conventions pour la répression du terrorisme et pour la création d'une Cour Pénale Internationale. (1936-1937).

383 : Conférence pour la répression du terrorisme : rapports des délégués de la France, actes de la conférence. États des signatures et adhésions aux conventions. Déclarations de réserve. (1937).

Minorités en Yougoslavie

537 : Pétitions et documents SDN ; correspondance avec Belgrade, Budapest, Bucarest et Sofia. (1930-1933).

Dossiers géographiques

Yougoslavie

2270 : Correspondance relative à la requête du gouvernement yougoslave contre le gouvernement hongrois. Télégrammes de Belgrade, Berlin, Sofia et Vienne, rapports Hoden, dépêches retransmises, composition des cabinets Ouzounovitch et Jevtitch.

2271 : Minute d'une lettre de Paul-Boncour à P.E. Flandin, ministre des Affaires étrangères sur les tendances politiques de la Yougoslavie. Télégrammes de Belgrade, Genève, Paris et Rome, notes d'informateurs, dépêches retransmises, composition des cabinets Stoyadinovitch de 1935 et 1936.

2272 : Pétition croate, télégrammes, informations NAC, bulletin de l'institut d'études européennes de Strasbourg.

2434 : Questions de police internationale.

• 1945-1989

Secrétariat d'État aux Affaires Algériennes

17 : FLN, origine et doctrine du mouvement (dont statuts, rapports avec l'Islam), rapports présentés à l'ONU depuis 1956 GPRA, évolution et politique en 1960-1961 : rapport du SDECE.

Constitution d'un gouvernement algérien en exil, composition et activités du GPRA.

20 : Relations entre la direction générale de la Sûreté nationale et le ministère de l'Intérieur : rapports, coupures de presse.

21 : Activités du FLN en métropole entre 1959 et 1960.

22 : Tracts et coupures de presse du FLN, trafic d'armes, surveillance des exportations belges, italiennes allemandes, arraisonnements / Trafic d'armes.

Direction Afrique/Levant - Algérie : 1944-1959

18 : Dossier général : activité des mouvements nationalistes algériens en Algérie et à l'étranger, essentiellement en Afrique du Nord et dans les pays du Proche-Orient.

19 (suite) Évolution de la situation en Algérie et de l'opinion internationale ; appui étranger au FLN (1958).

20 / 21 / 22 : *Idem* (1958-1959).

Mission de liaison pour l'Algérie

11 : Dossier Louis Joxe – Activités du FLN à l'étranger. Réunion du comité interministériel sur l'Algérie.

Action extérieure anti-FLN: les pays étrangers et la question algérienne

227– 231 : République Fédérale d'Allemagne (1956 - 1962).

237-242 : Belgique (1956 - 1962).

252-253 : Espagne (1956 - 1962).

277-279 : Italie (1956 - 1962).

317-319 : Suisse (1956-1962).

Direction des Nations-unies et des organisations internationales

○ (1960-1969)

850 : Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) – Interventions illicites dans l'aviation civile (protocole de Tokyo) (1963-1968).

851 : OACI – Interventions illicites (1968-1970).

○ (1970-1973)

1234 : OACI – Convention de Chicago.

1243 : OACI – Actes illicites.

1244 / 1245 / 1246 / 1247 / 1248 : *Idem*.

1409 : Coopération en matière de lutte contre le terrorisme international (ONU).

1410 : Terrorisme International (ONU/OTAN/Conseil de l'Europe).

1411 : Terrorisme international – Protection des diplomates.

- (1956-1960)

SUISSE

82 : Relation de la Suisse avec les pays d'Afrique du Nord : question algérienne / FLN (56-60).

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

1272 : Allemagne fédérale et guerre d'Algérie (1954-1958).

1273 : *Idem* (1959).

1274 : Allemagne et guerre d'Algérie / Séjour d'Allemands en Algérie, Algériens en RFA, action du FLN, attentats, trafic d'armes, activités du groupe « La Main Rouge » (1960).

- (1971-1976)

GENERALITES

2931 : Répression des détournements d'aéronefs (1972-1975) / Mesures de sécurité sur les lignes d'Air France.

ALLEMAGNE (RFA)

2948 : Groupe Baader Meinhof.

COMMUNAUTES EUROPEENNES

3823 : not. Réunion des ministres de l'Intérieur et Justice / Sous dossier terrorisme.

ESPAGNE

397 : Attentat contre l'amiral Luis Carrero Blanco, chef du gouvernement, demande d'extradition des auteurs présumés de l'attentat, protestation du gouvernement espagnol contre une publication concernant l'attentat (décembre 1973-1974).

403 : Question basque (dossier général) (1971-1973).

403 bis : *Idem* (1973-1975).

404 : *Idem* (janvier-juin 1976).

404 bis : Question basque et catalane: volume réservé. Documents soumis à des délais de communicabilité de 60 et 100 ans (1971-1974).

405 : Émigration politique espagnole en France.

- (1976-1980)

ORGANISATIONS ET QUESTIONS INTERNATIONALES

3902 : UEO / questions politiques / Recommandation sur le terrorisme international.

COMMUNAUTES EUROPEENNES

4091 : Affaires générales / sous dossier : suite à la déclaration du Conseil européen des 12-13 juillet 1976 sur le « terrorisme ».

4216 : Réunions des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

4217 : Domaines d'activité de la coopération politique européenne de la coopération européenne : Terrorisme : dossier général et conseils « Justice ».

4218 – 4221 : Terrorisme.

ESPAGNE

4356 – 4358 : Affaires du Pays basque.

4362 : Émigration politique : Problème de l'ETA.

4391 : Relations politiques: attentat contre les Français et biens français en Espagne.

ITALIE

4512 : Attentat de Bologne (not.).

4513 : Situation intérieure : terrorisme.

○ (1981-1985)

COMMUNAUTES EUROPEENNES

5023 : Réunion des ministres de l'Intérieur et de la Justice / Terrorisme.

CONSEIL DE L'EUROPE

5073 : Affaires juridiques / réunions des ministres de la Justice / Terrorisme.

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

4881 : not. Sous dossier : attentat contre une annexe de l'ambassade le 31 décembre 1984.

4888 : not. Sous dossier : terrorisme.

ESPAGNE

5128 -5129 : ETA.

ITALIE

5314 : Situation intérieure : terrorisme

○ (1986 – 1990)

COMMUNAUTES EUROPEENNES

5986*: Affaires administratives. Coopération judiciaire. Réunion sur le droit international. Coopération judiciaire civile et criminelle.

5987* : Réunions des ministres de l'Intérieur. Coopération policière.

5989* : Proposition syrienne pour la convocation d'une conférence internationale sur la définition du terrorisme.

6075* : Problèmes internationaux. Ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme (1987).

Correspondance politique – Direction Afrique du Nord et Moyen-Orient (anciennement Afrique du Nord et Levant)

- Levant – Généralités (1966-1970)

1790 : Les organisations palestiniennes : OLP/ALP (66-70) / Terrorisme et actions terroristes.

1791 : *Idem.*

- Proche Orient – Généralités Années 1973-1982

92* : Mouvements de résistance palestiniens. Terrorisme palestinien. Actions armées. Prises d'otages. Détournements d'avions, attentats (1973).

99* : (not.) Attentats palestiniens en Israël.

104* : Questions particulières intéressant le Proche-Orient traitées sur un plan international ou multilatéral.

107* : Terrorisme divers.

112* : (not.) Représentation de l'OLP à l'étranger (1970-1979).

113* : Détournement de l'Airbus d'Air France (1976).

114* : Conflit Israélo-arabe / mouvements de résistance palestiniens / Le terrorisme international et les Nations unies. Positions des Puissances sur un plan général.

163* : Affaire Abou Daoud (1977).

Archives des représentations permanentes au sein des organisations internationales et des postes - Centre des archives diplomatiques de Nantes

Représentations permanentes au sein des organisations internationales

ONU

- (1967-1974)

250 : Comité spécial du terrorisme international (1972-1973).

CONSEIL DE SECURITE

256 : Evènements de Munich (5-6 septembre 1972) / raid israélien à Beyrouth / débat sur la situation au Proche Orient / détournement d'un avion libanais par l'aviation israélienne [...].

312 : Piraterie aérienne. Questions du Proche-Orient (1969-1970).

313 : *Idem* 1971-1973.

322 : Attentat de Lod.

367 : Instructions et rapport de la XXVII^e Assemblée générale des Nations unies.

368 : Instructions et rapport de la XXVIII^e Assemblée générale des Nations unies.

516 : not. Comité spécial du terrorisme international (1976-1984) / attentats aux aéroports de Rome et de Vienne / réunion des 7 sur le terrorisme.

Conseil de l'Europe

393 : Questions internationales : terrorisme (1966 - 1989).

Archives des postes diplomatiques (fin XIX^e siècle – fin des années 1990)

BARCELONE

10 : Anarchistes : attentat de la Calle de Los Cambios (7 juin 1896) : articles de journaux /correspondances avec les autorités françaises et espagnoles au sujet d'anarchistes (1894-1899) : individus signalés par la police locale / anarchistes espagnols bannis de leurs pays.

BONN

47 : Terrorisme (1972-1982).

48 : Terrorisme (1979-1989).

255 : not. Coopération judiciaire : police fédérale européenne / Terrorisme, racisme.

355 : not. Coopération entre les ministères de l'Intérieur, lutte antiterroristes (1986-1988).

376 : OACI / G7 (réunion sur le thème : analyse du terrorisme international).

LUXEMBOURG

152 : Piraterie aérienne et terrorisme / terrorisme (1977-1987) / Police - Interpol (1984-1987).

182 : Groupe TREVI (83-87) / Coopération politique.

MADRID

396 : Correspondance du consulat général de France à Barcelone avec l'ambassade de France à Madrid (1896-1901).

série F

137 : ETA : Procès de Burgos (1970). Activistes espagnols réfugiés en France (1970-1972).

140 : Activistes et réfugiés basques en France (1975-1978).

142 : ETA / GRAPO (1958-1978).

ROME

(1969-1980)

49 : Terrorisme italien.

50 : not. Terrorisme international.

53 : not. Espace judiciaire européen.

1981-1992

98 : Autres questions internationales / généralités / coopération européenne not. Groupe TREVI (1983-1990).

100 : Terrorisme en Italie (1979-1992) (lutte contre le terrorisme / le terrorisme en Italie / organisation de la sécurité publique législation / actes et menaces terroristes.

101 : Terrorisme en Italie (1981-1991).

102 : Terrorisme en Italie : groupes terroristes (1978-1990).

103 : Terrorisme en Italie, relations franco-italiennes (1982-1991).

104 : Terrorisme : coopérations avec les autres pays (1984-1989).

C. Archives du ministère de la Justice

Correspondance générale de la division criminelle – Série BB18

6446 : Conférence internationale de Rome pour la défense sociale contre les anarchistes. Compte rendu des séances. Correspondances avec le MAE (1898-99).

Mesures prises par les différents États pour combattre les menées anarchistes. Protocole de Saint Pétersbourg. (1900-1904).

6462 : Impressions produites en Allemagne et en Suède par les attentats anarchistes en France (1892). Anarchistes français signalés ou arrêtés à l'étranger. Expulsion d'anarchistes étrangers. Activité des anarchistes à l'étranger.

6459 : Assassinat de Carnot par Caserio (1894).

6464 : Anarchistes espagnols (1908-1913). Anarchistes russes.

6473 : Attentat de Marseille contre le roi de Yougoslavie (1934).

6474 : *Idem.*

6475 : *Idem.*

6476 : Attentats terroristes en liaison avec la guerre d'Espagne.

Direction des affaires criminelles et des grâces ; sous-direction de la justice criminelle ; Bureau de l'entraide répressive internationale, de l'extradition et des frais de justice en matière pénale (1806-1987)

19960283/1 : (not.) Commissions rogatoires internationales ; extradition des étrangers (1933-1967) ; traités d'extradition (projet type).

19960283/2 : (not.) Terrorisme ; convention européenne d'extradition, d'entraide judiciaire en matière pénale.

19960283/3 : Législation, entraide, extradition : Algérie ; Allemagne.

19960283/4 : Législation, entraide, extradition : Belgique.

19960283/6 : Législation, entraide, extradition : Espagne, États-Unis, Grande-Bretagne.

19960283/7 : Législation, entraide, extradition : Italie.

19960283/9 : Législation, entraide, extradition : Suisse.

Fonds du cabinet du ministre

Alain Peyrefitte et ses conseillers (1977-1981)

20010085/152* : Terrorisme, attentats par explosif.

20010085/156* : Activités européennes auxquelles participe le ministre ; relations avec les représentants des justices étrangères ; espace judiciaire européen.

20010085/225* : (*Dossiers de Bruno Chéramy*) : Communautés européennes. Questions concernant la Justice (1979-1981).

20010085/261* : (*Dossiers de Vincent Lamanda et Xavier Nicot*) : Réfugiés espagnols d'origine basque (1974-1981).

20010085/276* : (*Dossiers de Vincent Lamanda et Xavier Nicot*) : Dossier « Ambassade d'Irak ».

20010085/360* : (*Dossiers de Jean-Claude Laplace et Olivier KuhnMunch*) : Espace judiciaire européen (1979-1980).

Robert Badinter et ses conseillers (1981-1986)

19950419/1* : not. Extradition – Relations avec l'Espagne (1985). Organisation internationale de police criminelle Interpol – Projet de résolution sur le terrorisme (1984). Lutte contre le terrorisme – Conseil de l'Europe : groupe de travail *ad hoc* multidisciplinaire de hauts fonctionnaires responsables des questions relatives à la lutte contre le terrorisme européen (1984-1986).

20000214/8 : Coopération judiciaire ; projet de création d'une cour pénale européenne : notes, travaux préparatoires, presse.

20000214/9 : Coopération judiciaire : conseils et conférences des ministres de la Justice des États de la C.E.E.

20000214/10 : Extradition.

20000214/11 : Dossier « Terrorisme : projet de convention européenne en matière de répression ».

D. Archives du ministère de la Défense

Série 7N EMA/2^e Bureau

2483-2484 : Rôle fonctionnement organisation du 2^e Bureau (31 janvier 27) ; organigrammes et listes d'officiers du 2^e Bureau (1929-1940) ; classement historique des archives du 2^e Bureau de 1939 à 1945.

2520 (Relations et crises internationales) : Assassinat du roi de Yougoslavie et de Louis Barthou, rapport de gendarmerie, 19 octobre 1934.

2746 (Attaché Militaire (AM) Bulgarie 1928) : Conversation avec Mechitch, ministre de Serbie sur les événements récents, notamment l'assassinat du général Protogherof, chef de l'ORIM.

2753 (AM Bulgarie) : Dossier 1 : nombreux renseignements sur l'armée, ORIM, situation extérieure difficile, terrorisme macédonien, questions religieuses, coup d'État. (1933-1935)

3189 (AM Yougoslavie) not. Voyage du roi Alexandre en Croatie, procès de terroristes croates (24 juillet 1930) + jugement de terroristes croates (décembre 1933).

3190 (AM Yougoslavie) : divers renseignements sur ORIM ; action anti-yougoslave et anti-française de l'Italie et rôle de Pavelitch réfugié à Rome.

3191 (AM Yougoslavie) 1934 : tentative d'attentat des oustachis au cours du séjour du roi et de la reine en Croatie ; enquête et exécution des coupables.

3198 (AM Yougoslavie). Dossier 1 : Rapports avec la France : traité d'amitié de 1927, voyage de Barthou et d'Yvon Delbos à Belgrade. (1934).

Fonds dit « de Moscou » série 7NN

2019 : Direction générale de la Sûreté nationale : menées terroristes, 2^e liste d'individus suspects ; voyages officiels, liste d'individus suspects.

2112 : Menées terroristes, renseignements sur anarchistes italiens, espagnols notamment (1929-1939).

2123 : Préparation d'attentats en France à l'ouverture des hostilités ; activité de l'organisation terroriste « Pro Patria » et renseignements sur l'agent de liaison Toffoleto (mai juillet 39).

2337 : Service de renseignements yougoslaves (1919-1939).

2350 : Document sur le comité macédonien de l'ORIM regroupant les mihaïlovistes.

2380 : Renseignements sur l'ORIM (1925-1935).

2489 : Dossier sur Cantelli Guglielmo, alias Gardalla et consorts, groupe terroriste d'inspiration italienne en France (1937-1939).

2470 : Attentats terroristes à Cerbère et Perpignan : CR sur Angelino Tamborini (juillet 36-mai 37).

2778 : Renseignements sur la situation intérieure de la Yougoslavie ; notes de renseignements sur suspects, activité des révolutionnaires séparatistes du Monténégro (1920-1939).

2782 : Comptes rendus des réunions interministérielles consacrées au renseignement sous la présidence du ministre de l'Intérieur Marx Dormoy (février-décembre 1937).

2926 : Liste d'anarchistes espagnols désirant se rendre en France comme « ouvriers espagnols ». Renseignements concernant le communiste espagnol José Huerta, auteur d'attentats politiques en Espagne (juillet 1920-décembre 1923).

3091 : Dossier relatif à la préparation d'un attentat contre Clémenceau, Wilson et Lloyd George (complot bolchévique en Suisse) (décembre 1918-mai 1922).

3125 : Terroristes croates en Italie/situation des émigrés yougoslaves notamment croates en Allemagne / renseignements sur des agents du SR italien (1930-1937).

3366 : Dossiers sur les attentats à Belgrade attribués aux Oustachis. Explosion au cercle des officiers. Groupes anti-yougoslaves venant de Hongrie et Bulgarie (septembre 32-février 35).

D. Archives de la présidence de la République

- **Charles De Gaulle (5AG(1))**

1718 : *Papiers de Bernard tricot, directeur de cabinet de René Brouillet* ; Affaires algériennes et relations internationales (1959-1962) : généralités : notes et correspondances. Les Usa et la question algérienne. URSS et question algérienne. Présence du FLN en RFA. L'ONU et la question algérienne. [...] Conséquences de la question algérienne sur les États appartenant à la Communauté : étude du ministère des affaires algériennes.

- **Valéry Giscard d'Estaing (5AG(3))**

Conseillers diplomatiques

Dossiers particuliers

924* : Coopération européenne pour la lutte antiterroriste : notes de Gabriel Robin (1976-1980) (à noter : relevé des décisions du conseil restreint du 25 novembre 1977).

933 – 940* : République Fédérale d'Allemagne (1977-1981).

1015 - 1016 : Italie (1977-1981).

- **François Mitterrand (5AG(4))**

PM34/Dossier 2 (Archives de Pierre Morel)* : Application de la convention européenne du 4 décembre 1979 concernant la répression du terrorisme.

1458* : Lutte antiterrorisme. Sommet de Tokyo 30 avril 1986 ; convention européenne, répression du terrorisme (1987).

II. Sources imprimées

A. Mémoires, souvenirs, témoignages

Recueils

LAURENT Sébastien (dir.), *Les Espions français parlent*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011, 622 p.

GUISNEL Jean & KORN-BRZOZA David, *Au service secret de la France*, Paris, La Martinière, 2014, 554 p.

Mémoires et souvenirs d'acteurs

ALPHAND Hervé, *L'Étonnement d'être : journal, 1939-1973*, Paris, Fayard, 1977, 614 p.

ANDRIEUX Louis, *Souvenirs d'un préfet de police (2 volumes)*, Paris, J. Rouff, 1885, 356 p. et 304 p.

ATTALI Jacques, *Verbatim*, Paris, Robert Laffont, 2011, 1351 p.

BADINTER, Robert, *Les Épines et les roses*, Paris, Fayard, 2011, 279 p.

BAKLOUTI Jean, *Grandeurs et servitudes policières. La vie d'un flic*, Nice, éditions Bénévent, 2011, 606 p.

BETHOUART Antoine (Général), *Des hécatombes glorieuses au désastre*, Paris, Presses de la Cité, 1972, 221 p.

BONNET Yves, *Contre-espionnage. Mémoires d'un patron de la DST*, Paris, Calmann-Lévy, 2000, 555 p.

BROUSSARD Robert (commissaire), *Mémoires. 2 volumes*, Paris, Plon, 1997-1998, 371 p. et 284 p.

BRUGUIERE Jean-Louis, *Ce que je n'ai pas pu dire : entretiens avec Jean-Marie Pontaut*, Paris, Robert Laffont, 2009, 492 p.

CHALET Marcel & WOLTON Thierry, *Les Visiteurs de l'ombre*, Paris, Le Grand Livre du mois, 1990, 392 p.

CHENEVIER Charles, *La Grande maison*, Paris, Presses de la Cité, 1976, 282 p.

JOINET Louis, *Mes raisons d'État*, Paris, La Découverte, 2013, 350 p.

GRIMAUD Maurice, *Je ne suis pas né en mai 68 : souvenirs et carnets (1934-1992)*, Paris, Tallandier, 2007, 440 p.

LACOSTE, Pierre (Amiral), *Un amiral au secret*, Paris, Flammarion, 1997, 220 p.

De MARENCHES Alexandre & OCKRENT Christine, *Dans le secret des princes*, Paris, Stock, 1986, 341 p.

MARION Pierre, *La Mission impossible : à la tête des services secrets*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, 259 p.

MARION Pierre, *Mémoires de l'ombre : un homme dans les secrets de l'État*, Paris, Flammarion, 1999, 299 p.

MARSAUD Alain, *Avant de tout oublier*, Paris, Denoël, 2002, 252 p.

- MENAGE Gilles, *L'œil du pouvoir, tome 1 : les affaires de l'État, 1981-1986*, Paris Fayard, 1999, 876 p.
- MENAGE Gilles, *L'œil du pouvoir, tome 2 : face aux terrorismes. 1981-1986. Action Directe, Pays Basque*, Paris, Fayard, 2000, 545 p.
- MENAGE Gilles, *L'œil du pouvoir, tome 3 : face au terrorisme Moyen-oriental*, Paris, Fayard, 2000, 700 p.
- MILICEVIC Vladeta, *A King dies in Marseille*, Bad Godesberg, Hochwacht, 1959, 138 p.
- PEYREFITTE Alain, *Les Chevaux du lac de Ladoga : la justice entre feu et glace*, Paris, Plon, 1981, 425 p.
- ROCHET Jean, *Cinq ans à la tête de la DST : la mission impossible (1967-1972)*, Paris, Plon, 1985, 339 p.
- RIVET Louis (colonel), *Carnets du chef des services secrets 1936-1944*, Paris, Nouveau monde éditions, 2010, 1007 p.
- THIEL Gilbert, *Solitudes et servitudes judiciaires ; suivi de Le juge antiterroriste : juge ou partie ? : entretiens avec Rémy Toulouse*, Paris, Fayard, 2008, 546 p.
- VIE Jean-Émile, *Mémoires d'un directeur des renseignements généraux*, Paris, Albin Michel, 1988, 232 p.
- VIE Jean-Émile, *Un préfet au XX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2002, 568 p.

B. Documents parlementaires

- BOSSON Charles, *Rapport n°200 fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale autorisant la ratification de la convention européenne d'extradition*, Sénat, 12 décembre 1985.
- MASSON Paul, *Rapport n°322 fait au nom de la commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme, créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 18 novembre 1983*, Sénat, 17 mai 1984.
- MASSON Paul, *Rapport n°457 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État*, Sénat, 16 juillet 1986.
- TOMASINI René, *Rapport n°85 fait au nom de la commission de contrôle des services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique, créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 6 mai 1982*, Sénat, 8 novembre 1982.
- DE VILLEPIN Xavier, *Rapport n°346 fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale autorisant la ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme*, Sénat, 1^{er} juillet 1987.
- DE VILLEPIN Xavier, *Rapport n°347 fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale autorisant la ratification d'un Accord entre les États membres des Communautés européennes concernant l'application de la convention européenne pour la répression du terrorisme*, Sénat, 1^{er} juillet 1987.

Bibliographie

Terrorisme

- *Enjeux épistémologiques et définitionnels*

BIGO Didier et HERMANT Daniel, « La relation terroriste : cadre sociologique pour une approche comparatiste », *Études polémologiques*, n°3, 1988, pp. 13-80.

BLOXHAM Donald & GERWARTH Robert (dir.), *Political Violence in Twentieth Century Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 258 p.

CRENSHAW HUTCHINSON Martha, « The concept of revolutionary terrorism », *Journal of Conflict Resolution*, 1972, pp. 383-396.

CRETTEZ Xavier, « Les modèles d'appréhension du terrorisme », *Cahiers de la sécurité intérieure*, 1999, n°38.

DAVID Charles Philippe, GAGNON Benoit (dir.), *Repenser le terrorisme. Concepts, acteurs, réponses*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2007, 430 p.

HENNEBEL Ludovic et LWKOWICZ Gregory, « Le problème de la définition du terrorisme », in Ludovic Hennebel et Damien Vandermeesch, *Juger le terrorisme dans l'État de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 17-60.

NEYRAT Frédéric, *Le Terrorisme, un concept piégé*, Paris, Ere, 2011, 223 p.

RAPIN Ami-Jacques, « L'objet évanescant d'une théorie improbable. Le Terrorisme et les sciences sociales », *Cahiers du RMES*, vol V, n°1, été 2008, p. 165-214.

RAPIN Ami-Jacques, *Pour en finir avec le terrorisme. L'équivoque de la terreur, de la Révolution française aux attentats jihadistes*, Berne, Peter Lang, 2014, 219 p.

- *Terrorismes, environnements terroristes et violence politique*

Histoires générales

CHALIAND Gérard, BLIN Arnaud (dir.), *Histoire du terrorisme. De l'Antiquité à Al-Qaïda*, Paris, Bayard, 2006, 715 p.

CHALIAND Gérard, *Les Guerres irrégulières : XX^e et XXI^e siècles : guérilla et terrorisme*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 2008, 980 p.

CHALK Peter, *West European Terrorism and Counter-Terrorism. The Evolving Dynamic*, New York, St Martin's Press, 1996, 232 p.

FERRAGU Gilles, *Histoire du terrorisme*, Paris, Perrin, 2014, 488 p.

HOFFMANN Bruce, *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2006, 432 p.

LAQUEUR Walter, *Le Terrorisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979, 292 p.

LAURENS Henry, DELMAS-MARTY Mireille (dir.), *Terrorismes. Histoire et droit*, Paris, CNRS éditions, 2009, coll. « Biblis », 352 p.

RAPOPORT David, « The four waves of modern terrorism », in CRONIN Audrey et LUCAS James M. (dir.), *Attacking Terrorism : Elements of a Grand Strategy*, Washington, Georgetown University Press, 2004, pp. 52-56.

SHUGHART William F, « An Analytical History of Terrorism, 1945-2000 », *Public Choice*, Juillet 2006, vol. 128, n° 1/2, pp. 7-39.

Avant 1914

BANTMAN Constance, « Internationalism without an International ? Cross-Channel Anarchist Networks, 1880-1914 », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 2006, vol. 84, n° 4, pp. 961-981.

BANTMAN Constance, *French Anarchists in London, 1880-1914. Exile and Transnationalism in the First Globalization*, Liverpool, Liverpool University Press, 2013, 219 p.

BOUHEY Vivien, *Les Anarchistes contre la République de 1880 à 1914. Contribution à l'histoire des réseaux sous la Troisième République*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, 491 p.

GANIAGE Jean, « Terrorisme et guerre civile en Macédoine (1895-1903) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2001, n° 1, pp. 55-81.

EALHAM Chris, *Class, Culture and Conflict in Barcelona 1898-1937*, Londres, Routledge, 2005, 249 p.

ESENWEIN George Richard, *Anarchist ideology and the working class movement in Spain (1868-1898)*, Berkeley, University of California Press, 1989, 273 p.

JENSEN Richard Bach, « Daggers, Rifles and Dynamite : Anarchist Terrorism in Nineteenth Century Europe », *Terrorism and Political Violence*, 2004, vol. 16, n°1, p. 116-153.

LANGE-AKHUND Nadine, « Nationalisme et terrorisme en Macédoine vers 1900 », *Balkanologie. Revue d'études pluridisciplinaires*, 2000, vol. 4, n° 2.

LESURE Michel, « Les mouvements révolutionnaires russes de 1882 à 1910 d'après les fonds F7 des Archives Nationales », *Cahiers du Monde Russe*, 1965, vol. 6, n°2, p. 279-326.

LESURE Michel, « Les réfugiés révolutionnaires russes à Paris », *Cahiers du Monde Russe*, 1965, vol. 6, n°3, p. 419-436.

MAITRON Jean, *Le Mouvement anarchiste en France. Tome 1 : Des origines à 1914*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 1992, 485 p.

MERRIMAN John, *Dynamite club. L'invention du terrorisme à Paris*, Paris, Tallandier, 2009, 255 p.

MONIER Frédéric, *Le Complot dans la République*, Paris, La Découverte, 1998, 339 p.

DI PAOLA Pietro, *The Knights Errants of Anarchy : London and the Italian Anarchist Diaspora (1880-1917)*, Liverpool, Liverpool University Press, 2013, 244 p.

ROMERO MAURA Joaquin, « Terrorism in Barcelona and Its Impact on Spanish Politics 1904-1909 », *Past & Present*, 1968, n°41, pp. 130-183.

SALOME Karine, *Je prie pour Carnot qui va être assassiné ce soir : un attentat contre la République 24 juin 1894*, Paris, Vendémiaire, 2012, 186 p.

SALOME Karine, *L'Ouragan Homicide. L'attentat politique en France au XIX^e siècle*, Seyssel, Champ Vallon, 2010, 319 p.

Entre-deux-guerres

BIONDICH Mark, *The Balkans : Revolution, War, and Political Violence since 1878*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 384 p.

BOOKCHIN Murray, *The Spanish Anarchists: The Heroic Years, 1868-1936*, New York, Free Life Editions, 1977, 316 p.

BRUNELLE Gayle K. et FINLEY-CROSWHITE Annette S., *Murder in the Métro. Laetitia Tournaux and the Cagoule in 1930s France*, Baton Rouge, Louisiana University Press, 2010, 266 p.

FISCHER GALATI Stephen, « The Internal Macedonian Revolutionary Organization : its significance in « wars of national liberation », 1973, *East European Quarterly*, 1973, vol. 6, n°4, pp. 454-472.

KARELLE Vincent, « Le régicide en République. Sadi Carnot 24 juin 1894 – Paul Doumer, 6 mai 1932 », *Crime, Histoire & Société*, vol. 3, n°2, 1999, pp. 73-93.

MONIER Frédéric, « L'Attentat de Marseille (9 octobre 1934) : régicide et terrorisme dans les années trente », dans "L'attentat, objet d'histoire", *La Révolution française. Cahiers de l'institut d'histoire de la Révolution française*, numéro dirigé par G. Malandain, G. Mazeau, K. Salomé, sur <http://lrf.revues.org>.

SADKOVICH James, *Italian Support for Croatian Separatism, 1927-1937*, New York, Garland Publishing, 1987, 485 p.

SADKOVICH James, « Terrorism in Croatia, 1929-1934 », *East European Quarterly*, 1988, vol. XXII, n°1, pp. 55-79.

SIPIC Stefan, « L'idéologie du mouvement oustachi de 1930 à 1941 », *Cahiers balkaniques*, 2011, vol. 38-39, pp. 3-18.

Vial Éric, *La Cagoule a encore frappé : l'assassinat des frères Rosselli*, Paris, Larousse, 2010, 320 p.

Après 1945

AISSAOUI Rabah, « Fratricidal War: The Conflict between the Mouvement national algérien (MNA) and the Front de libération nationale (FLN) in France during the Algerian War (1954–1962) », *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2012, vol. 39, n° 2, pp. 227-240.

BABY Sophie, *Le Mythe de la transition pacifique : violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Madrid, Casa de Velazquez, 202, 527 p.

BABY Sophie, « Violence et politique dans la transition démocratique espagnole », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 2007, n° 1, pp. 189-196.

BABY Sophie, « Les résistances politiques au processus de transition vers la démocratie en Espagne », *Hypothèses*, vol. 1, 2003, pp. 215-223.

BERGERON Claude, « Unlawful Interference with Civil Aviation, 1968-1988 », dans David A. Charters, *Democratic Responses to International Terrorism*, Ashley on Hudson, N.Y, Transnational Publishers 1991, pp. 43-60.

BIGO Didier, « Les attentats de 1986 en France: un cas de violence transnationale et ses implications », *Cultures & conflits*, n°4, 2002.

BRANCHE Raphaëlle, « FLN et OAS: deux terrorismes en guerre d'Algérie », *European Review of History*, 2007, vol. 14, n° 3, pp. 325-342.

- COBBAN Helena, *The Palestinian Liberation Organisation. People, Power and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, 305 p.
- DARTNELL Michael, *Action directe : Ultra-left Terrorism in France, 1979-1987*, Londres, 1995, 209 p.
- DARD Olivier (dir.), *Vérités et légendes d'une « OAS internationale »*, Paris, Riveneuve, 2013, 259 p.
- DARD Olivier, *Voyage au cœur de l'OAS*, Paris, Perrin, 2005, 423 p.
- Antonio ELORZA et al., *ETA. Une histoire*, Paris, Denoël, coll. « Impacts », 2002, 472 p.
- ENCARNACION Omar Guillermo, « Democracy and Dirty Wars in Spain », *Human Rights Quarterly*, 2007, vol. 29, n° 4, pp. 950-972.
- GARGIULO Gius & SEUL Otmar (dir.), *Terrorismes : l'Italie et l'Allemagne à l'épreuve des années de plomb (1970-1980). Réalités et représentations du terrorisme*, Paris, Michel Houdiard, 2008, 349 p.
- GLASER Stefan, « Le terrorisme international et ses divers aspects », *Revue internationale de droit comparé*, 1973, vol. 25, n° 4, pp. 825-850.
- GUILLAUME Gilbert, *Le Terrorisme aérien*, Paris, Pédone, 1977, 57 p.
- HANSHEW Karrin, *Terror and Democracy in West Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 282 p.
- HECHICHE Abdelwahab, « Renaissance et déclin de la résistance palestinienne », *Politique étrangère*, 1973, vol. 38, n° 5, pp. 597-620.
- MEYNIER Gilbert, *Histoire intérieure du FLN 1954-1962*, Paris, Fayard, 2002, 812 p.
- LASKE Karl, *La Mémoire du plomb*, Paris, Stock, 2012, 457 p.
- LEBOURG Nicolas, « La subversion de l'extrême droite radicale face à l'État durant la Ve République », dans Olivier Dard & François Cochet (dir.), *Subversion, anti-subversion et contre subversion : Actes du colloque à l'Université Paul Valéry Metz, 9-10 avril 2008*, Paris, Riveneuve, 2009.
- PERVILLE Guy, « Le terrorisme urbain dans la guerre d'Algérie (1954-1962) », in JAUFFRET Jean-Charles et VAÏSSE Maurice (dir.), *Militaires et guérilla dans la guerre d'Algérie*, Bruxelles, Complexe, 2001, pp. 447-468.
- DELLA PORTA Donatella, *Social Movements, Political Violence and the State : a Comparative Analysis of Italy and Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 270 p.
- PREVOST Jean-François, « Les aspects nouveaux du terrorisme international », *Annuaire français de droit international*, 1973, vol. 19, n° 1, pp. 579-600.
- SAYIGH Yezid, *Armed Struggle and the Search of State. The Palestinian National Movement 1949-1993*, Oxford, Clarendon Press, 1997, 953 p.
- SOMMIER Isabelle, *La Violence révolutionnaire*, Paris, Presses de Science Po, 2008, 164 p.
- SOMMIER Isabelle, *La Violence révolutionnaire et son deuil : l'après 68 en France et en Italie*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1998 (réed. 2008), 253 p.
- SULLIVAN John, *ETA and Basque Nationalism (1890-1986)*, Londres, Routledge, 1988, 299 p.

Questions de sécurité

- Histoires de la lutte contre le terrorisme: expériences françaises et étrangères

Avant 1945

KNEPPER Paul, *International Crime in the Twentieth Century : the League of Nations Era*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, 240 p.

KNEPPER Paul, *The Invention of International Crime : a Global Issue in the Making 1880-1914*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, 254 p.

JENSEN Richard Bach, « The International Campaign Against Anarchist Terrorism 1880-1930s », *Terrorism and Political Violence*, 2009, vol. 21, n°1, pp. 89-109.

JENSEN Richard Bach, *The Battle Against Anarchist Terrorism : an International History 1878-1934*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 430 p.

JOHNSON Richard J., « The Tsarist Political police in Europe », *Journal of Contemporary History*, 1972, vol. 7, n°1/2, p. 227.

PAOLA Pietro Di, « The Spies Who Came in from the Heat : The International Surveillance of the Anarchists in London », *European History Quarterly*, 2007, vol. 37, n° 2, pp. 189-215.

ZUCKERMAN Fredric S., *The Tsarist Secret Police Abroad : Policing Europe in a Modernising World*, New York, Palgrave MacMillan, 2002, 277 p.

Après 1945

« La France et le terrorisme international. Les racines historiques et organisationnelles du savoir policier ». Table ronde avec Louis Caprioli et Jean-Pierre Pochon », publié *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°55, 1^{er} trimestre 2004, pp. 147-180.

BIGO Didier et HERMANT Daniel, « Les politiques de lutte contre le terrorisme : enjeux français », in REINARES Fernando (dir.), *European Democracies Against Terrorism : Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, Aldershot, Ashgate, 2000, pp. 75-118.

BIGO Didier et HERMANT Daniel, « Simulation et dissimulation. Les politiques de lutte contre le terrorisme en France », *Sociologie du travail*, 1986, vol. 4, pp. 506-526.

BRANCHE Raphaëlle, « The French State faced with the Algerian Nationalists (1954-1962) : A War against Terrorism ? », in Samy Cohen (dir.), *Democracies at War with Terrorism. A Comparative Perspective*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 59-75.

CERNY Philip G., « France : Non-Terrorism and the Politics of Repressive Tolerance », in LODGE Juliet (dir.), *Terrorism : a Challenge to the State*, Oxford, Martin Robertson, 1981, pp. 91-120.

GREGORY Shaun, « France and the war on terrorism », *Terrorism and Political Violence*, 2003, vol. 15, n° 1, pp. 124-147.

GUITTET Emmanuel-Pierre, *Antiterrorisme clandestin, antiterrorisme officiel. Chroniques espagnoles de la coopération en Europe*, Outremont, Athéna éditions, 2010, 153 p.

HARRISON Michael M., « France and International Terrorism : Problem and Response », in CHARTERS David (dir.), *The Deadly Sin of Terrorism : its Effect on Democracy and Civil Liberties in Six Countries*, Westport, Greenwood, 1994, pp. 103-135.

LAMMERT Markus, *Terrorisme et politique de lutte antiterroriste en France dans les années 1980*, Thèse de doctorat en cotutelle franco-allemande sous la direction des professeurs Horst Möller et Hélène Miard-Delacroix, Université Paris-Sorbonne et Université Louis-Maximilien de Munich, 2014, 359 p.

NAFTALI Timothy, *Blind Spot. The Secret History of American Counterterrorism*, New York, Basic Books, 2006, 409 p.

PLENEL Edwy, « La France et le terrorisme : la tentation du sanctuaire », *Politique étrangère*, 1986, vol. 51, n° 4, pp. 919-936.

ROMANIUK Peter, *Multilateral Counter-terrorism : the Politics of Cooperation and Contestation*, Londres, Routledge, 2010, 218 p.

SHAPIRO Jeremy & SUZAN Bénédicte, « The French Experience of Counter-Terrorism », *Survival*, 2003, vol. 45, n°1, pp. 67-98.

VADILLO Floran, *L' « Élysée » et l'exercice du pouvoir sous la Cinquième République. Le cas de la politique de lutte antiterroriste (1974-1997)*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction du professeur Pierre Sadran, Sciences Po Bordeaux, 2012, 560 p.

VIE Jean-Émile, « La direction des Renseignements généraux contre le FLN en métropole », *La Revue administrative*, 1996, n°289, pp. 50-55.

WIEVIORKA Michel, « French Politics and Strategy on Terrorism », in Bary Rubin (dir.), *The Politics of counter-terrorism : The Ordeal of Democratic States*, Washington D.C., Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 61-90.

o Histoire de la coopération policière internationale

ANDERSON Malcolm, *Policing the World : Interpol and the Politics of International Police Cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1989, 211 p.

BIGO Didier, *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992, 153 p.

BIGO Didier, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, 358 p.

BUNYAN Tony, « TREVI, Europol and the European State », in Tony Bunyan (dir.), *Statewatching the New Europe*, Londres, Statewatch, 1993

DEFLEM Mathieu, « Bureaucratization and social control : Historical foundations of international police cooperation », *Law and Society Review*, vol. 34, n°3, p. 601-640.

DEFLEM Mathieu, *Policing World Society*, New York, Oxford University Press, 2002, 301 p.

DEFLEM Mathieu, « Wild Beasts Without Nationality. The Uncertain Origins of Interpol, 1898-1910 », in Reichel Philip (dir.), *Handbook of Transnational Crime and Justice*, Thousand Oakes, Sage Publications, 2005, pp. 275-285.

JENSEN Richard Bach, « The International Anti-Anarchist Conference of 1898 and the Origins of Interpol », *Journal of Contemporary History*, 1981, vol. 16, n°2, pp. 323-347.

SABATIER Magali, *La Coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, 510 p.

LIANG Hsi-Huey, *The Rise of the Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 345 p.

o Histoire des institutions et des pratiques policières

ABOUT Ilse, « Les fondations d'un système national d'identification policière en France (1893-1914). », *Genèses*, 2004, vol. 54, n° 1, pp. 28-52.

ANDERSON Malcolm, *In Thrall to Political Change. Police and Gendarmerie in France*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 494 p.

AUBERT Jacques et al., *L'État et sa police en France 1789-1914*, Genève, Droz, 1979, 213 p.

AUBOUIN Michel, TEYSSIER Arnaud & TULARD Jean (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police : du Moyen âge à nos jours*, Paris, Robert Laffont, collection « Bouquins », 2005, 1059 p.

BAYON Nathalie, « Personnels et services de surveillance de la préfecture de Police: de la constitution des dossiers de surveillance à la mise en forme du politique (1870-1900) », *Cultures & Conflits*, 2004, n° 53, pp. 83-98.

BERLIERE Jean-Marc, « Les «Brigades du tigre» : «La seule police qu'une démocratie puisse avouer» ? Retour sur un mythe », in Vincent Duclert, Marc-Olivier Baruch (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000, pp. 305-317.

BERLIERE Jean-Marc & Lévy René, *Histoire des polices en France de l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011, 767 p.

BERLIERE Jean-Marc, « L'impossible pérennité de la police républicaine sous l'Occupation », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2007, vol. 94, n° 2, p. 183.

BERLIERE Jean-Marc, « Ordre et sécurité. Les nouveaux corps de police de la troisième République », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1993, vol. 39, n° 1, pp. 23-37.

BERLIERE Jean-Marc, *Le Préfet Lépine ou la naissance de la police moderne*, Paris, Denoël, 1993, 278 p.

BLANCHARD Emmanuel, *La Police parisienne et les Algériens (1944-1962)*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011, 447 p.

BOUTELLER Paul (dir.), *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 1993, 325 p.

BUISSON Henry, *La Police : son histoire*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1958, 444 p.

DHAVERNAS Marie-Josèphe, « La surveillance des anarchistes individualistes (1880-1914), in Société d'histoire de la révolution de 1848 et des Révolutions du XIX^e siècle, *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX^e siècle*, Paris, Créaphis, 1987, pp. 347-360.

BLANC-CHALEARD Marie-Claude, DOUKI Caroline, DYONET Nicole et MILLIOT Vincent (dir.), *Police et Migrants en France 1667-1939*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2001, 422 p.

L'HEUILLET Hélène, *Basse politique et haute police : une approche philosophique et historique*, Paris, Fayard, 2001, 434 p.

HOUSE Jim et MACMASTER Neil, *Paris 1961 : les Algériens, la Terreur d'État et la mémoire*, Paris, Tallandier, 2008, 538 p.

POPPELWELL Richard, « The Surveillance of Indian revolutionaries in Great Britain and on the Continent, 1905–14 », *Intelligence and National Security*, janvier 1988, vol. 3, n° 1, pp. 56-76.

ROSENBERG Clifford, « Une police de «simple observation»? Le service actif des étrangers à Paris dans l'entre-deux-guerres », *Genèses*, 2004, n° 1, pp. 53-75.

VUILLEUMIER Marc, « La police politique en Suisse 1889-1914. Aperçu historique », in

Association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier, *Cent ans de police politique en Suisse, 1889-1914*, Lausanne, Editions d'En-bas, 1992, pp. 31-62.

○ Histoires et pratiques du renseignement

ANDREW Christopher, *The Defence of the Realm. The Authorized History of MI5*, Londres, Allen Lane, 2009, 1032 p.

ANDREW Christopher, *Her Majesty's Secret Service. The Making of the British Intelligence Community*, Londres, Penguin Books, 1987, 619 p.

VON BÜLOW Mathilde, « Franco-German Intelligence Cooperation and the Internationalization of Algeria's War of Independence (1954–62) », *Intelligence and National Security*, 2013, vol. 28, n° 3, pp. 397-419.

VON BÜLOW Mathilde, « Myth or Reality? The Red Hand and French Covert Action in Federal Germany during the Algerian War, 1956–61 », *Intelligence and National Security*, 2007, vol. 22, n° 6, pp. 787-820.

CHAUBIN Hélène et CHEVREL Laurent, « Identifier les nationalistes algériens: les fiches Z », in BRANCHE Raphaëlle et THENAULT Sylvie (dir.), *La France en guerre 1954-1962. Expériences métropolitaines de la guerre d'indépendance algérienne*, Paris, Autrement, 2008, pp. 332-339.

FAURE Claude, *Aux services de la République : du BCRA à la DGSE*, Paris, Fayard, 2004, 782 p.

FORCADE Olivier, « Les conférences interministérielles du renseignement sous le Front populaire en 1937 », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 2012, vol. 36, n° 2, pp. 27-43.

FORCADE Olivier, « Michel Debré et les fins politiques du renseignement », in Constantin Melnik, *De Gaulle, les services secrets et l'Algérie*, Paris, Nouveau monde éditions, 2010 (1^{ère} édition Grasset 1988), pp. 8-25.

FORCADE Olivier, *La République secrète. Histoire des services spéciaux français de 1918 à 1939*, Paris, Nouveau monde éditions, 2008, 702 p.

LACOSTE, Pierre (Amiral) (dir.), *Le Renseignement à la française*, Paris, Economica, 1998, 641 p.

LAURENT Sébastien, « La naissance du renseignement étatique en France au XIX^e siècle, entre bureaucratie et politique », *Revue d'histoire du XIX^e siècle. Société d'histoire de la révolution de 1848 et des révolutions du XIX^e siècle*, 2007, n° 35, pp. 109-124.

LAURENT Sébastien, *Politiques de l'ombre. État, renseignement et surveillance en France*, Paris, Fayard, 2007, 700 p.

PORCH Douglas, *Histoire des services secrets français. Tome II : de la guerre d'Indochine au Rainbow Warrior*, Paris, Albin Michel, 1997, 341 p.

WARUSFEL Bertrand, « Histoire de l'organisation du contre-espionnage français entre 1871 et 1945 », in Maurice Vaïsse (dir.), *Il n'est point de secrets que le temps ne révèle. Etudes sur l'histoire du renseignement*, Centres d'Etudes d'Histoire de la Défense, Paris, Lavauzelle, 1998, p. 99-120.

Relations internationales et sphères étrangères

Généralités

- ALLAIN Jean-Claude, GUILLEN Pierre, SOUTOU Georges-Henri et al., *Histoire de la diplomatie française. Tome II : de 1815 à nos jours*, Paris, Perrin, 2007, 636 p.
- BITSCH Marie-Thérèse, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Complexe, 1996, 320 p.
- DUROSELLE Jean Baptiste, *Politique extérieure de la France : la décadence (1932-1939)*, Paris, Imprimerie Nationale, 1979, 568 p.
- COHEN Samy, « La politique étrangère entre l'Elysée et Matignon », *Politique étrangère*, 1989, vol. 54, n° 3, pp. 487-503.
- COHEN Samy et SMOUTS Marie-Claude (dir.), *La Politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985, 436 p.
- DIALLO Thierno, *La Politique étrangère de Georges Pompidou*, Paris, LGDJ, 1992, 271 p.
- GIRAULT René, *Diplomatie européenne : Nations et impérialismes 1871-1914. Histoire des relations internationales contemporaines Tome I*, Paris, Payot & Rivages, 2004, 450 p.
- GIRAULT René et FRANK Robert, *Turbulente Europe et nouveaux mondes 1914-1914. Histoire des relations internationales contemporaines Tome II*, Paris, Payot & Rivages, 2004, 513 p.
- VAÏSSE Maurice, *La Grandeur : politique étrangère du général de Gaulle*, Paris, 1998, 726 p.
- VAÏSSE Maurice, « Le multilatéralisme. Une invention du XX^e siècle », in BADIE Bertrand et DEVIN Guillaume, *Le Multilatéralisme, nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007, 238 p.
- VAÏSSE Maurice, *La Puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Perrin, 2009, 649 p.
- WASSENBERG Birte, *Histoire du Conseil de l'Europe 1949-2009*, Bruxelles, Peter Lang, 2012, 645 p.

Avant 1914

- ALLAIN Jean-Claude, « La politique helvétique de la France au début du XX^e siècle (1899-1912) », in Poidevin Raymond et Roulet Jean-Louis, *Aspects des rapports entre la France et la Suisse de 1843 à 1939*, Actes du colloque de Neuchâtel des 10-12 septembre 1981, Neuchâtel, éditions de la Baconnière, 1982, 215 p.
- ANDREW Christopher, *Théophile Delcassé and the Making of the Entente Cordiale : a Reappraisal of French Foreign Policy 1898-1905*, Londres, Macmillan, 1968, 330 p.
- DELAUNAY Jean-Marc, *Méfiance cordiale. Les relations franco-espagnoles au début du XX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2010, 2 volumes, 915 p. et 928 p.
- HOGENHUIS-SELIVERSTOFF Anne, *Une alliance franco-russe : la France, la Russie et l'Europe au tournant du siècle dernier*, Paris, LGDJ, 1997, 216 p.
- MILZA Pierre, *Français et Italiens à la fin du XIX^e siècle. Aux origines du rapprochement franco-italien de 1900-1902. Volume II.*, Rome, Ecole française de Rome, 1981, 1144 p.
- ORTOLANI Marc, « La frontière des Alpes-Maritimes dans le cadre des relations franco-italiennes 1870-1914 », *Recherches régionales*, 2008, n°190, pp. 46-64.

Entre-deux-guerres

ALPERT Michael, *A New International History of the Spanish Civil War*, Londres, Macmillan, 1994, 209 p.

BAKIC Dragan, « « Must Will Peace »: The British Brokering of « Central European » and « Balkan Locarno », 1925-9 », *Journal of Contemporary History*, 2013, vol. 48, n° 1, pp. 24-56.

BAKIC Dragan, « The Italo-Yugoslav conflict over Albania : A view from Belgrade, 1919-1939 », *Diplomacy and Statecraft*, 2014, vol. 25, n°4, pp. 592-612.

BATAKOVIC Dusan T., « Les frontières balkaniques au XX^e siècle », *Guerre mondiales et conflits contemporains*, 2005, vol. 1, n°217, pp. 29-45.

GRUMEL-JACQUIGNON François, *La Yougoslavie dans la stratégie française de l'entre-deux-guerres (1918-1935). Avantages et inconvénients d'une alliance de revers*. Thèse de doctorat en Histoire sous la direction du professeur Georges Henri-Soutou, Université Paris IV Sorbonne, 1996, 2 volumes, 708 p.

GRUMEL-JACQUIGNON François, *La Yougoslavie dans la stratégie française de l'entre-deux-guerres (1918-1935) : aux origines du mythe serbe de la France*, Berne, Peter Lang, 1999, 670 p.

KOVACS Péter, « Le grand précédent : la Société des Nations et son action après l'attentat contre Alexandre, roi de Yougoslavie », *European Integration Studies*, 2002, n° 1, pp. 30-40.

KOVRIG Bennett, « Mediation by obfuscation: the resolution of the Marseille crisis, October 1934 to May 1935 », *The Historical Journal*, 1976, vol. 19, n° 01, pp. 191-221.

LIVANIOS Dimitris, *The Macedonian Question. Britain and the Southern Balkans 1939-1949*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 292 p.

RETI György, « The Marseilles Outrage of 1934 and Gömbös's fourth meeting with Mussolini : Blackmail, Subjection or Expression of Common interest ? », *East European Quarterly*, 2005, vol. XXXIX, n°1, pp. 1-12.

Guerre d'Algérie

AMIRI Linda, « Les espaces de voisinage dans les conflits de décolonisation: le cas de la Suisse pendant la guerre d'indépendance algérienne », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2010, n° 1, p. 50-57.

BOUGHERARA Nassima, *Les rapports franco-allemands à l'épreuve de la question algérienne (1955-1963)*, Francfort, Peter Lang, 2006, 305 p.

VON BÜLOW, Mathilde, *The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany, Franco-German relations and the Algerian War 1954-1962*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine sous la direction du professeur Christopher Andrew, Université de Cambridge, 2006, 345 p.

CAHN Jean-Paul et MÜLLER Klaus-Jürgen, *La République fédérale d'Allemagne et la guerre d'Algérie : perception, implication et retombées diplomatiques*, Paris, Le Félin, 2003,

Carron Damien, *La Suisse et la guerre d'indépendance algérienne 1954-1962*, Lausanne, Antipodes, 2013, 495 p.

CONNELLY Matthew, *A Diplomatic Revolution : Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post Cold-War Era*, New York, Cambridge University Press, 2002, 400 p.

RIOUX Jean-Pierre (dir.), *La Guerre d'Algérie et les Français : colloque de l'Institut d'Histoire du temps présent (Paris 15-17 décembre 1988)*, Paris, Fayard, 1990, 700 p.

Années 1970-1980

COLARD Daniel, « La politique méditerranéenne et proche-orientale de G. Pompidou », *Politique étrangère*, 1978, vol. 43, n° 3, pp. 283-306.

CORM Georges, *Le Proche-Orient éclaté (1956-2012). Tome I*, Paris Gallimard, « Folio », 2012, 651 p.

KASSIR Samir et MARDAM-BEY Farouk, *Itinéraires de Paris à Jérusalem. La France et le conflit israélo-arabe, tome II 1958-1991*, Paris, Editions de Minuit, 1993, 490 p.

LAURENS Henry, *La Question de Palestine. Tome 3 : le rameau d'olivier et le fusil du combattant*, Paris, Fayard, 2011, 896 p.

LIBERA Martial & WASSENBERG Birte (dir.), *L'Europe au cœur. Etudes pour Marie-Thérèse Bitsch*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, 286 p.

MARTIN PANEDA Pablo, *D'un incommode voisin. Les remodelages de l'appareil diplomatique français face à la réintégration de l'Espagne en Occident 25 février 1957-5 février 1979*, Thèse de doctorat d'Histoire contemporaine sous la direction du professeur Eric Bussière, Université Paris IV-Sorbonne, 2013, 733 p.

MECHI Lorenzo, « Les relations bilatérales franco-italiennes durant la présidence Mitterrand », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2011, n° 1, pp. 13-16.

MORIZUR François, « Entre incompréhension et intérêt national. Une histoire des relations franco-espagnoles en matière de sécurité depuis 1945 », *Cahiers de civilisation espagnole*, n°6, printemps 2010.

EL MOUSTAOUI Fatima, *Mitterrand et le Moyen-Orient*, Paris, L'Harmattan, 2011, 334 p.

MUSITELLI Jean, « L'impact des années de plomb sur les relations diplomatiques franco-italiennes », in LAZAR Marc et MATARD-BONUCCI Marie-Anne, (dir.), *L'Italie des années de plomb. Le terrorisme entre histoire et mémoire*, Paris, Autrement, 2010, pp. 355-369.

SMOUTS Marie-Claude, *La France à l'ONU. Premiers rôles et seconds rangs*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1979, 392 p.

TROUVE Matthieu, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2008, 522 p.

TROUVE Matthieu, « François Mitterrand et l'Espagne (1981-1995) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2011, n° 1, pp. 17-19.

Droit et Justice

Généralités

ALIX Julie, *Terrorisme et droit pénal : étude critique des incriminations terroristes*, Paris, Dalloz, 2010, 662 p.

BARBE Emmanuel, *L'Espace judiciaire européen*, Paris, La Documentation française, 2007, 190 p.

- BASSIOUNI Chérif (dir.), *International Terrorism and Political Crimes*, Springfield, Charles C. Thomas, 1975,
- CASSIA Paul, *Robert Badinter. Un juriste en politique*, Paris, Fayard, 2009, 547 p.
- DREYFUS Sophie, *Généalogie du délit politique*, Paris, LGDJ, 2009, 492 p.
- GARRAUD René, *Précis de droit criminel comprenant l'explication élémentaire de la partie générale du code pénal, du code d'instruction criminelle en entier et des lois qui ont modifié ces deux codes*, Paris, L. Larose, 1885, 872 p.
- GUILLAUME Gilbert, « La direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères. Conseil juridique et action diplomatique », in Collectif, *Guy Ladreit de Lacharrière et la politique juridique extérieure de la France*, Paris, Masson, 1989, pp. 267-280.
- LABAYLE Henri, « Droit international et lutte contre le terrorisme », *Annuaire français du droit international*, 1986, vol. 32, pp. 105-138.
- LEWIS Mark, *The Birth of the New Justice. The Internationalization of Crime and Punishment 1919-1950*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 346 p.
- MACHELON Jean-Pierre, *La République contre les libertés ?*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976, 461 p.
- MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, Thèse de doctorat en droit de l'Université de Reims Champagne-Ardenne sous la direction du professeur Jean-Pierre Colin, 2008, 454 p.
- REBUT Didier, *Droit pénal international*, Paris, Dalloz, 2014, 712 p.

Organisations internationales et construction du droit international contre le terrorisme

- BLUMENAU Bernhard, « Taming the Beast : West Germany, the Political Offence Exception, and the Council of Europe Convention on the Suppression of Terrorism », *Terrorism and Political Violence*, 2015, vol. 27, n°2, pp. 310-330.
- BLUMENAU Bernhard, « The European Communities' Pyrrhic Victory: European Integration, Terrorism, and the Dublin Agreement of 1979 », *Studies in Conflict & Terrorism*, 2014, vol. 37, n° 5, pp. 405-421.
- GUILLAUME Gilbert, « La Convention de La Haye du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs », *Annuaire français de droit international*, 1970, vol. 16, n° 1, pp. 35-61.
- KOERING-JOULIN Renée et LABAYLE Henri, « Dix ans après....De la signature (1977) à la ratification (1987) de la convention européenne pour la répression du terrorisme », *La Semaine Juridique édition générale*, n°33, 13 septembre 1988, pp. 31-38.
- MANKIEWICZ R.H, « La Convention de Montréal (1971) pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile », *Annuaire français de droit international*, 1971, vol. 17, n° 1, pp. 855-875.
- MARSTON Geoffrey, « Early attempts to suppress terrorism : the terrorism and international criminal court conventions of 1937 », *British Yearbook of International Law*, 2003, vol. 73, n°1, pp. 293-313.
- SAUL Ben, « The legal response of the League of Nations to terrorism », *Journal of international criminal justice*, 2006, vol. 4, n° 1, pp. 78-102.
- SOCHOR Eugene, « ICAO and Armed Attacks Against Civil Aviation », *International Journal*, 1988-1989, vol. 44, n°1, pp. 134-170.

TULKENS Françoise., « Analyse critique de la Convention européenne pour la répression du terrorisme », *Déviance et société*, 1979, vol. 3, n° 3, pp. 229-246.

VALLEE Charles, « La Convention européenne pour la répression du terrorisme », *Annuaire français de droit international*, 1976, vol. 22, n° 1, pp. 756-786.

Extradition et droit d'asile

BOMBOY Eugène & GILBRIN Henri, *Traité pratique de l'extradition, suivi des instructions interministérielles, des conventions d'extradition et des déclarations de réciprocité actuellement en vigueur*, Paris, L. Larose et Forcel, 1886, 395 p.

BONICHOT Jean-Claude, « L'évolution récente de l'extradition passive en France », *Annuaire français de droit international*, 1984, vol. 30, n° 1, pp. 19-42.

BURGESS Greg, *Refuge in the Land of Liberty. France and its Refugees, from the Revolution to the End of Asylum 1787-1939*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, 287 p.

CANTRELL Charles L., « The Political Offense Exemption in International Extradition : A Comparison of the United States, Great Britain and the Republic of Ireland », *Marquette Law Review*, 1977, vol. 60, n°3, pp. 777-824.

CRABIT Emmanuel, *Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen*, Thèse de doctorat en droit sous la direction du professeur Jean-Claude Gautron, Université Bordeaux 1, 1987, 588 p.

GERVASONI Marco et MAZEAS Claude-Sophie, « La gauche italienne, les socialistes français et les origines de la «doctrine Mitterrand», in LAZAR Marc et MATARD-BONUCCI Marie-Anne, (dir.), *L'Italie des années de plomb. Le terrorisme entre histoire et mémoire*, Paris, Autrement, 2010, pp. 323-337.

GENEVOIS Bruno, « Le Conseil d'État et le droit de l'extradition », in *Études et documents du Conseil d'État*, n°34, 1982-1983, pp. 29-61.

GREENFIELD R., « The Abu Daud Affair », *Journal of International Law and economics*, 1977, vol. 11, n°3, pp. 539-581.

REALE Egidio, *Le Droit d'asile*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1938, pp. 469-597.

SAINT-AUBIN Joseph, *L'Extradition et le droit extraditionnel théorique et appliqué*, Paris, A. Pédone, 1913, 1119 p.

VAN DEN WIJNGAERT Christine, « La définition du « délit politique » dans la théorie et la pratique du droit de l'extradition », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Pierre Bouzat*, Paris, A. Pédone, 1980, pp. 507-535.

Annexes

Annexe I — Propositions arrêtées par la conférence internationale réunie à Rome sur l'initiative du gouvernement Italien en vue d'étudier et d'établir les moyens les plus efficaces pour combattre la propagande anarchique et soumise par elle à l'appréciation des Gouvernements qui s'y trouvaient représentés, 21 décembre 1898.

(source : MAE C Intérieur 87)

- I. La Conférence estime que l'anarchisme n'a rien de commun avec la politique et qu'il ne saurait, en aucun cas, être considéré comme une doctrine politique.
- II. Est considéré comme acte anarchique, au point de vue des résolutions de la Conférence, tout acte ayant pour but la destruction, par des moyens violents, de toute organisation sociale.
Est réputé anarchiste celui qui commet un acte anarchique au sens indiqué ci-dessus.
- III. Au point de vue administratif. La conférence émet les vœux suivants :
 - a. Que chaque État surveille attentivement les anarchistes sur son territoire.
 - b. Que chaque État charge une autorité centrale d'exercer cette surveillance.
 - c. Que les autorités centrales des différents pays entrent en rapports directs et se communiquent réciproquement tous renseignements utiles.
 - d. Que, en tant que la législation qui ordonnera l'expulsion n'y sera pas contraire, tout étranger expulsé comme anarchiste soit dirigé sur la frontière de son pays d'origine, et si l'expulsé appartient à un pays non limitrophe, que les pays intermédiaires opèrent, à leurs frais, son transit jusqu'à la frontière de sa patrie, à moins qu'ils ne jugent à propos de les tolérer sur leur territoire ; et que les autorités de police s'avertissent réciproquement en temps utile de toute expulsion d'anarchiste.
 - e. Que dans le cas où l'étranger qu'il s'agit d'expulser aurait rendu compte à la justice de son pays où à celle du pays de transit d'infractions antérieures à son expulsion, en se conformant à leurs lois et à leurs traités d'extradition.
 - f. Que conformément à la proposition faite par les chefs de la Sûreté de la police de différents États représentés à la conférence, tous les gouvernements adoptent le « portrait parlé » comme signalement unique pour faciliter la reconnaissance des malfaiteurs en général et des anarchistes en particulier.
- IV. En ce qui concerne l'extradition, la Conférence émet les vœux suivants :
 - a. Que l'on déclare passibles d'extradition l'acte anarchique lorsqu'il constituera un crime ou un délit d'après la législation du pays requérant et du pays requis
 - b. Que sous les mêmes conditions, le régime d'extradition s'étende aux faits indiqués, dans les vœux ci-après formulés au sujet des mesures législatives.
 - c. Que les faits anarchiques ne soient pas considérés comme des délits politiques au point de vue de l'extradition.
 - d. Que l'attentat contre la vie ou la liberté d'un souverain ou d'un Chef d'État, de même que l'attentat contre la vie ou la liberté des membres de leur famille, soit, dans tous les cas, compris au nombre des faits qui donnent lieu à l'extradition.
- V. Au point de vue législatif. La conférence émet les vœux suivants :
 - a. Que tous les pays répriment par des dispositions pénales outre l'acte violent ayant le caractère anarchique, les divers faits ci après :

1. La préparation directe de cet acte : spécialement la fabrication ou la détention d'engins meurtriers ou incendiaires, d'explosifs quelconques ou de substances destinées à entrer dans leur composition, en vue de commettre ledit acte, ou dans la connaissance qu'ils doivent servir à le commettre.
 2. L'association formée, l'entente établie dans le but de perpétrer ou de préparer le même acte, quel que soit le nombre des associés ou adhérents, l'affiliation à une association ou entente établie dans ce but.
 3. L'assistance prêtée volontairement et sciemment à des anarchistes, soit qu'ils participent aux associations ou ententes prévues au paragraphe précédents, soit qu'ils agissent isolément, en leur fournissant les instruments du crime, moyens de correspondre, logement, ou lieu de réunion.
 4. La provocation, publique ou non publique, à commettre un acte violent ayant un caractère anarchique, même par l'apologie d'actes semblables.
 5. La fabrication, et la détention sans motifs légitimes de tout explosif et de toute substance explosive destinée à entrer dans la composition d'un explosif
 6. La propagande de la doctrine anarchique dans l'armée ainsi que l'incitation des militaires à l'indiscipline dans un but anarchique.
- b. Que les diverses législations reconnaissent la nécessité de punir la complicité dans les faits anarchiques.
- c. Que les diverses législations interdisent, sous des sanctions pénales :
1. La distribution, la mise en vente, l'exposition et le transport de tous écrits, ouvrages, journaux et autres imprimés, de tous portraits, images figures, emblèmes, constituant la provocation à commettre un acte violent ayant un caractère anarchique.
 2. La publication ou la reproduction des actes de procédure et des débats relatifs à un acte anarchique, spécialement la publication des déclarations de l'inculpé ; tout au moins, il conviendra d'attribuer aux juges compétents la faculté d'interdire cette publication sous une sanction établie par la loi, lorsqu'ils l'estimeraient dangereuse pour l'ordre public.
- D. Que les gouvernements examinent s'il ne conviendrait pas de limiter dans une certaine mesure les comptes rendus publiés par la presse sur les faits anarchiques
- E. Que et l'on admette dans tous les pays :
- 1) La saisie préventive des écrits, imprimés, et autres objets dont la distribution, la mise en vente ou l'exposition serait interdite.
 - 2) Le système de l'emprisonnement individuel dans le cas de condamnation pour un acte anarchique à une peine comportant cette mesure.
 - 3) La faculté pour les juges d'adjoindre aux peines prononcées contre tout crime ou délit anarchique l'interdiction de changer de résidence sans prévenir l'autorité administrative, ou celle de séjourner dans certains lieux déterminés.
- F. que l'attentat anarchique contre la vie d'un Souverain, ou d'un Chef d'État ou contre celle des membres de leur famille soit passible dans tous les pays, de la peine capitale lorsque cet attentat constituera le crime d'assassinat.
- G. Que l'exécution des condamnés à la peine capitale pour crimes anarchiques ne soit pas publique.
- H. Que les crimes anarchiques soient considérés et traités comme tels, indépendamment des motifs pour lesquels ils ont été commis.

Les propositions ci-dessus ont été adoptées à la majorité après les déclarations et sous les réserves annexées au présent protocole.

Il est convenu que les gouvernements pourront, dans l'espace de trois mois, faire connaître au Cabinet de Rome leurs intentions sur la suite à donner aux présentes propositions, notamment en ce qui concerne l'entente à établir au sujet des propositions d'ordre administratif.

La Conférence juge qu'il y a intérêt à ce que les procès verbaux de ses délibérations, ainsi que les propositions d'ordre administratif demeurent secrètes.

Elle estime en outre qu'il est désirable que les dispositions contenues dans les documents émanés de ses délibérations ne soient divulguées qu'en cas de nécessité.

Annexe II — Projet russe d'entente internationale contre l'anarchisme, novembre 1901

(source : MAE C Intérieur 88)

L'assassinat du Président Mac-Kinley ainsi que les crimes anarchistes et les attentats contre les Chefs d'État commis dans ces dernières années ont prouvé avec une effroyable évidence que la lutte contre le péril anarchique était pour tous les gouvernements une nécessité urgente et un devoir dont on ne saurait ajourner l'accomplissement.

Il est évident qu'une action concertée des gouvernements intéressés ne pourrait avoir de succès réel que dans le cas où l'application uniforme et stricte des mesures qu'on serait à même d'adopter contre les anarchistes, pourrait être assurée par une entente internationale. Il serait préférable, semble-t-il, d'atteindre ce but plutôt par des échanges de vues entre les gouvernements que par la convocation d'une nouvelle conférence.

Le gouvernement impérial d'Allemagne et le gouvernement impérial de Russie sont par conséquent tombés d'accord de proposer aux Puissances une action commune qui tiendrait à l'adoption de mesures uniformes pour enrayer le mouvement anarchiste.

Les résolutions de la conférence de Rome de 1898, dont une minime partie seulement a été mise en pratique pourraient servir de base à l'entente projetée. Il serait désirable que les gouvernements, en se conformant aux décisions de cette conférence conviennent d'adopter des mesures administratives uniformes ayant pour but d'établir une surveillance rigoureuse sur les anarchistes par la création de bureaux centraux dans les différents pays, par l'échange de renseignements et par une réglementation internationale relative à l'expulsion des anarchistes de tous les pays dont ils ne sont pas les sujets. L'entente projetée devrait, autant que possible, ne pas se borner aux mesures susindiquées, mais comprendre également plusieurs mesures législatives tendant à renforcer et compléter les dispositions du code pénal contre les anarchistes, contre les effets combinés de leur action commune et contre la presse subversive. De même il serait indiqué d'introduire dans la législation une définition plus complète et plus précise du crime anarchiste sous tous ses aspects.

Le Gouvernement impérial espère que le gouvernement de la République ne refusera pas de reconnaître combien il est nécessaire d'opposer une résistance énergique au développement du mouvement anarchiste que qu'il sera disposé en principe à coopérer avec les gouvernements allemands et russe à une action commune basée sur ses propositions énoncées, dans leur ensemble ou du moins en partie.

Annexe III — Protocole anti-anarchiste de Saint-Pétersbourg, mai 1904

(source : MAE C Intérieur 88)

L'Allemagne, la Russie, l'Autriche-Hongrie, le Danemark, la Roumanie, la Serbie, la Suède et Norvège, la Turquie et la Bulgarie, pénétrées de la nécessité d'opposer une résistance énergique au développement du mouvement anarchiste, reconnaissent que le moyen le plus sûr d'atteindre le but qu'elles se sont proposé est de maintenir avant tout l'entente si heureusement établie entre elles à ce sujet et d'affirmer ensemble l'intérêt commun qu'elles prennent à la répression des crimes et attentats anarchistes.

Les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs gouvernements, en conséquence, des dispositions suivantes :

1. tout anarchiste expulsé d'un pays contractant doit être reconduit, par la voie la plus courte, dans le pays à la sujétion duquel il appartenait lors de son expulsion. Si le pays d'origine de l'expulsé n'est pas limitrophe du pays qui expulse, l'expulsé sera reconduit à la frontière du pays limitrophe qui se trouve sur le chemin le plus direct entre le pays qui expulse et le pays d'origine de l'expulsé.

La remise d'un expulsé à la frontière de son pays d'origine doit être précédée d'un avis adressé en temps utile aux autorités de police de ce dernier pays. Si le pays d'origine de l'expulsé n'est pas limitrophe du territoire du pays qui expulse, l'expulsé doit être transféré par la voie la plus courte sur le territoire du pays ou des pays intermédiaires et par les soins des autorités de ces derniers, à moins que le gouvernement d'un de ces pays ne préfère tolérer l'expulsé dans les limites de son territoire. Si la remise d'un anarchiste à la frontière de son pays d'origine nécessite un transport par le territoire d'un ou plusieurs pays intermédiaires, les autorités du pays limitrophe seront avisées en temps utile de l'arrivée du transport ; les autorités du pays d'origine seront également avisées en temps utile de l'expulsion et de la direction par laquelle le transport est acheminé.

La désignation générale des autorités qui devront être avisées de l'expulsion et du transport des anarchistes, ainsi que des points frontières auxquels les anarchistes expulsés devront être conduits demeure réservée à un accord entre les pays contractants.

Les frais de transport, à moins d'arrangements contraires entre les pays intéressés, seront à la charge de chaque pays dans la mesure des dépenses occasionnées par le transport de l'expulsé à travers son territoire.

2. Il sera établi dans chaque pays un Bureau Central de police destiné à recueillir les renseignements sur les anarchistes et leurs agissements
3. Il appartiendra au pouvoir central de que chaque pays de décider de quelle manière auront les autorités compétentes à fournir au Bureau Central de Police les renseignements nécessaires sur les anarchistes se trouvant sur leur territoire ainsi que sur leurs menées.
4. Chaque Bureau Central est tenu d'informer le Bureau des pays contractants :
 - a. De l'expulsion
 - b. Du départ volontaire d'un anarchiste se trouvant sur son territoireCet avis doit être accompagné d'un signalement, d'une notice sur les antécédents et si possible d'une photographie de l'anarchiste en question. Il est désirable que cet avis mentionne le lieu et le moment de passage de l'anarchiste dans le pays voisin et soit communiqué dans le plus bref délai afin de faciliter l'établissement immédiat d'une surveillance.

Si un anarchiste a quitté clandestinement le rayon d'un Bureau Central et son séjour est inconnu, tous les autres bureaux doivent être informés simultanément afin de faciliter sa recherche.

Si l'endroit par lequel l'anarchiste doit passer la frontière dans le cas de son expulsion ou de son départ volontaire, est connu d'avance, il serait utile d'en informer non seulement le Bureau Central, mais aussi l'autorité de frontière du pays respectif. Le Bureau Central de chaque pays est tenu de communiquer à tous les autres bureaux une liste des autorités frontières préposées à cet effet

5. Chaque Bureau Central est tenu de communiquer sans retard aux Bureaux Centraux des pays contractants tous les renseignements sur les complots criminels de caractère anarchiste dont il aurait connaissance.

6. Chaque Bureau Central est tenu de communiquer aux autres Bureaux Centraux, dans un délai de 6 mois au plus les renseignements sur les événements importants ayant trait au mouvement anarchiste et qui se seraient produits dans son rayon.

Les Bureaux Centraux sont tenus en outre de répondre sans retard à toutes les questions ayant trait au mouvement anarchiste qui pourraient leur être adressés par les autres Bureaux Centraux.

Les mesures énoncées seront mises en exécution à partir du jour de la signature du présent protocole.

Les Puissances signataires s'engagent à se mettre sans délai, en rapport avec chacune des autres puissances signataires, conformément aux dispositions du présent protocole.

Les puissances qui n'auraient pas signé le présent protocole pourront adhérer à ces dispositions par un acte séparé.

L'adhésion de chaque puissance est notifiée, par la voie diplomatique, au Gouvernement Russe, et par celui-ci à tous les États signataires ou adhérents ;

Elle comporte de plein droit l'acceptation de toutes les obligations ci-dessus stipulées.

En foi de quoi le présent protocole qui est et restera strictement secret, a « été signé et scellé par les plénipotentiaires des dites puissances.

Annexe IV — Loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers (extraits)

TITRE I — DES CONDITIONS DE L'EXTRADITION

Article 1

En l'absence de traité, les conditions, la procédure et les effets de l'extradition sont déterminés par les dispositions de la présente loi. La présente loi s'applique également aux points qui n'auraient pas été réglementés par les traités.

Article 2

Aucune remise ne pourra être faite à un Gouvernement étranger de personnes n'ayant pas été l'objet de poursuites ou d'une condamnation pour une infraction prévue par la présente loi.

Article 3

Le Gouvernement français peut livrer, sur leur demande, aux Gouvernements étrangers tout individu non Français ou non-ressortissant français qui, étant l'objet d'une poursuite intentée au nom de l'État requérant ou d'une condamnation prononcée par ses tribunaux, est trouvé sur le territoire de la République ou de ses possessions coloniales.

Néanmoins, l'extradition n'est accordée que si l'infraction, cause de la demande, a été commise :

Soit sur le territoire de l'État requérant par un sujet de cet État ou par un étranger ;

Soit en dehors de son territoire par un sujet de cet État ;

Soit en dehors de son territoire par un individu étranger à cet État, quand l'infraction est au nombre de celles dont la loi française autorise la poursuite en France, alors même qu'elles ont été commises par un étranger à l'étranger.

Article 4

Les faits qui peuvent donner lieu à l'extradition, qu'il s'agisse de la demander ou de l'accorder, sont les suivants :

1° Tous les faits punis de peines criminelles par la loi de l'État requérant ;

2° Les faits punis de peines correctionnelles par la loi de l'État requérant, quand le maximum de la peine encourue, aux termes de cette loi, est de deux ans ou au-dessus, ou, s'il s'agit d'un condamné, quand la peine prononcée par la juridiction de l'État requérant est égale ou supérieure à deux mois d'emprisonnement.

En aucun cas l'extradition n'est accordée par le Gouvernement français si le fait n'est pas puni par la loi française d'une peine criminelle ou correctionnelle.

Les faits constitutifs de tentative ou de complicité sont soumis aux règles précédentes, à condition qu'ils soient punissables d'après la loi de l'État requérant et d'après celle de l'État requis.

Si la demande a pour objet plusieurs infractions commises par l'individu réclamé et qui n'ont pas encore été jugées, l'extradition n'est accordée que si le maximum de la peine encourue, d'après la loi de l'État requérant, pour l'ensemble de ces infractions, est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement.

Si l'individu réclamé a été antérieurement l'objet, en quelque pays que ce soit, d'une condamnation définitive à deux mois d'emprisonnement, ou plus, pour un délit de droit commun, l'extradition est accordée, suivant les règles précédentes, c'est-à-dire seulement pour les crimes ou délits, mais sans égard au taux de la peine encourue ou prononcée pour la dernière infraction.

Les dispositions précédentes s'appliquent aux infractions commises par des militaires, marins ou assimilés lorsqu'elles sont punies par la loi française comme infractions de droit commun. Il n'est pas innové, quant à la pratique relative à la remise des marins déserteurs.

Article 5

L'extradition n'est pas accordée :

1° Lorsque l'individu, objet de la demande, est un citoyen ou un protégé français, la qualité de citoyen ou de protégé étant appréciée à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise ;

2° Lorsque le crime ou délit a un caractère politique ou lorsqu'il résulte des circonstances que l'extradition est demandée dans un but politique. En ce qui concerne les actes commis au cours d'une insurrection ou d'une guerre civile, par l'un ou l'autre des partis engagés dans la lutte et dans l'intérêt de sa cause, ils ne pourront donner lieu à l'extradition que s'ils constituent des actes de barbarie odieuse et de vandalisme défendus suivant les lois de la guerre, et seulement lorsque la guerre civile a pris fin ;

3° Lorsque les crimes ou délits ont été commis en France ou dans les possessions coloniales françaises ;

4° Lorsque les crimes ou délits, quoique commis hors de France ou des possessions coloniales françaises, y ont été poursuivis et jugés définitivement ;

5° Lorsque, d'après les lois de l'État requérant ou celles de l'État requis, la prescription de l'action s'est trouvée acquise antérieurement à la demande d'extradition, ou la prescription de la peine antérieurement à l'arrestation de l'individu réclamé et d'une façon générale toutes les fois que l'action publique de l'État requérant sera éteinte.

[...]

Article 7

Sous réserve des exceptions prévues ci-après, l'extradition n'est accordée qu'à la condition que l'individu extradé ne sera ni poursuivi, ni puni pour une infraction autre que celle ayant motivé l'extradition.

[...]

TITRE II — DE LA PROCÉDURE DE L'EXTRADITION

Article 9

Toute demande d'extradition est adressée au Gouvernement français par voie diplomatique et accompagnée, soit d'un jugement ou d'un arrêt de condamnation, même par défaut ou par contumace, soit d'un acte de procédure criminelle décrétant formellement ou opérant de plein droit le renvoi de l'inculpé ou de l'accusé devant la juridiction répressive, soit d'un mandat d'arrêt ou de tout autre acte ayant la même force et décerné par l'autorité judiciaire, pourvu que ces derniers actes renferment l'indication précise du fait pour lequel ils sont délivrés et la date de ce fait.

Les pièces ci-dessus mentionnées doivent être produites en original ou en expédition authentique.

Le Gouvernement requérant doit produire en même temps la copie des textes de loi applicables au fait incriminé. Il peut joindre un exposé des faits de la cause.

Article 10

La demande d'extradition est, après vérification des pièces, transmise, avec le dossier, par le ministre des Affaires étrangères au ministre de la justice, qui s'assure de la régularité de la requête et lui donne telles suites que de droit.

Article 11

Dans les vingt-quatre heures de l'arrestation, il est procédé, par les soins du procureur de la République ou d'un membre de son parquet, à un interrogatoire d'identité, dont il est dressé procès-verbal.

[...]

Article 14

La Chambre d'accusation est saisie sur-le-champ des procès-verbaux susvisés et de tous autres documents. L'étranger comparaît devant elle dans un délai maximum de huit jours, à compter de la notification des pièces. Sur la demande du ministère public ou du comparant, un délai supplémentaire de huit jours peut être accordé, avant les débats. Il est ensuite procédé à un interrogatoire dont le procès-verbal est dressé. L'audience est publique, à moins qu'il n'en soit décidé autrement sur la demande du parquet ou du comparant.

Le ministère public et l'intéressé sont entendus. Celui-ci peut se faire assister d'un avocat inscrit et d'un interprète. Il peut être mis en liberté provisoire à tout moment de la procédure, et conformément aux règles qui gouvernent la matière.

Article 16

Dans le cas contraire, la Chambre d'accusation, statuant sans recours, donne son avis motivé sur la demande d'extradition.

Cet avis est défavorable, si la cour estime que les conditions légales ne sont pas remplies, ou qu'il y a erreur évidente.

Le dossier doit être envoyé au ministre de la justice dans un délai de huit jours à dater de l'expiration des délais prévus à l'article 14.

Article 17

Si l'avis motivé de la Chambre d'accusation repousse la demande d'extradition, cet avis est définitif et l'extradition ne peut être accordée.

Article 18

Dans le cas contraire, le ministre de la justice propose, s'il y a lieu, à la signature du président de la République, un décret autorisant l'extradition. Si, dans le délai d'un mois à compter de la notification de cet acte, l'extradé n'a pas été reçu par les agents de la puissance requérante, il est mis en liberté, et ne peut plus être réclamé pour la même cause.

Article 19

En cas d'urgence et sur la demande directe des autorités judiciaires du pays requérant, les procureurs de la République peuvent sur un simple avis, transmis soit par la poste, soit par tout mode de transmission plus rapide laissant une trace écrite, ou matériellement équipollente, de l'existence d'une des pièces indiquées par l'article 9, ordonner l'arrestation provisoire de l'étranger.

Un avis régulier de la demande devra être transmis, en même temps, par voie diplomatique, par la poste, par le télégraphe ou par tout mode de transmission laissant une trace écrite, au ministre des Affaires étrangères.

Les procureurs de la République doivent donner avis de cette arrestation au ministre de la justice et au procureur général.

[...]

TITRE III — DES EFFETS DE L'EXTRADITION.

Article 21

L'extradé ne peut être poursuivi ou puni pour une infraction antérieure à la remise, autre que celle ayant motivé l'extradition.

Il en est autrement, en cas d'un consentement spécial donné dans les conditions ci-après par le gouvernement requis.

Ce consentement peut être donné par le Gouvernement français, même au cas où le fait, cause de la demande, ne serait pas l'une des infractions déterminées par l'article 4 de la présente loi.

Annexe V — Bases pour la conclusion d'un accord international en vue de la répression de certains crimes commis dans un but de terrorisme politique, novembre 1934

(source : MAE Y Internationale 659)

Il ne s'agit :

- a) ni de limiter l'asile qu'un État juge à propos d'accorder à des réfugiés politiques sous réserves des obligations que lui imposent le droit international.
- b) Ni de porter atteinte à la liberté d'opinion, à la liberté d'association ou à la liberté de la presse dans la mesure où ces libertés sont reconnues directement par l'État intéressé

Mais de réprimer des actes criminels dirigés contre les personnes ou les biens et constituant une action terroriste dans un but politique.

A.

Les faits dont il faudrait assurer la répression sont :

L'attentat à la vie ou à la liberté soit des chefs d'État, soit des membres du gouvernement, des assemblées politiques ou administratives ou des corps judiciaires, soit de fonctionnaires, soit de personnes privées à raison de l'attitude politique de celles-ci.

L'attentat contre des bâtiments publics, chemins de fer, navires, aéronefs, et autres moyens de communication

L'association en vue de commettre les mêmes faits,

La détention d'armes, munitions, explosifs ou engins incendiaires en vue de commettre les mêmes faits.

La provocation à commettre les faits ci-dessus spécifiés ou l'apologie de ceux-ci.

L'engagement serait pris par les Puissances contractantes de réprimer les faits de cet ordre, même s'ils sont dirigés contre un autre État contractant, ses autorités ou ses ressortissants.

L'engagement serait pris d'exécuter les commissions rogatoires émises par les autorités d'un État contractant à l'occasion de poursuites pour les faits spécifiés ci-dessus.

Pour les détails, il y a aurait lieu de s'inspirer de la Convention du 20 avril 1929 pour la répression du faux monnayage.

B.

Bien que la répression des faits ci-dessus visés doive en principe demeurer confiée aux tribunaux de chaque État, il y a lieu de prévoir également l'institution d'une Cour Pénale internationale. Celle ci pourrait être composée de cinq membres. Elle serait constituée de façon permanente, bien que n'ayant à se réunir que lorsqu'une poursuite relevant de sa compétence serait intentée.

La cour pénale internationale aurait à statuer :

- A) dans le cas où un État contractant accuserait un individu se trouvant à l'étranger de l'un des faits prévus ci-dessus, si l'État refuge ne consentirait pas à l'extradition de l'inculpé et ne l'avait pas antérieurement jugé.
- B) Dans le cas où pour l'un des faits prévus ci-dessus, l'État sur le territoire duquel ledit fait a été commis croirait devoir renoncer dans le cas particulier à le poursuivre devant ses tribunaux.

L'institution d'une semblable cour pénale internationale répond à la double préoccupation d'assurer une justice impartiale dans des cas particulièrement délicats et de mettre à couvert la responsabilité de l'État dont les tribunaux auraient à juger des crimes de cet ordre.

Il y aurait lieu de déterminer la loi pénale que cette cour internationale aurait à appliquer.

À l'occasion de chaque sentence, la Cour déterminerait l'État contractant à qui incomberait le soin d'assurer l'exécution de la peine.

Il y aurait lieu de régler l'exercice du droit de grâce : on pourrait concevoir que le droit de grâce fût exercé par le Conseil de la Société des Nations sur proposition soit de l'État où la peine est exécutée, soit de l'État contre lequel les actes étaient dirigés, soit de l'État national du condamné.

C.

La convention devrait prévoir des dispositions propres à assumer la sincérité des passeports et des pièces d'identité. L'engagement devrait être pris de réprimer la fabrication de fausses pièces d'identité, la falsification des pièces d'identité et l'usage des pièces fausses ou falsifiées, même si la falsification concerne les cachets ou signatures d'une autorité étrangère.

D.

Il y aurait lieu de prévoir l'obligation pour les Puissances Contractantes de se communiquer tous renseignements au sujet :

- a) de la préparation dans un pays d'actes criminels rentrant dans les prévisions de la Convention lorsque ces actes apparaîtraient comme susceptibles d'être accomplis dans un autre pays contractant ;
- b) la communication de renseignements au sujet de poursuites ou condamnations rentrant dans le cadre d'application de la Convention.
- c) La communication de renseignements au sujet de la falsification de pièces d'identité ainsi que de l'usage de celles-ci.

Les bases ci-énoncées devraient, avant que le gouvernement pût en faire état, être étudiées par le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Intérieur.

Le gouvernement serait en meilleure situation pour faire une proposition dans le sens qui vient d'être envisagé s'il avait ratifié la convention internationale pour la répression du faux-monnayage, ce qu'il n'a pu faire jusqu'ici, l'autorisation du Parlement ne lui ayant pas encore été accordée.

Annexe VI — Instruction interministérielle sur l'organisation des voyages officiels et les mesures relatives à la sécurité des souverains, chefs d'État et hautes personnalités en déplacement dans les départements autre que la Seine (confidentiel et secret), 1^{er} mars 1935 (extraits)

(source : MAE C Intérieur 316)

But des Instructions

À la suite d'évènements douloureux et regrettables, il a paru nécessaire de résumer, en les mettant à jour et en les précisant, les directives à suivre lors de voyages officiels. Les instructions qui suivent ont pour but d'indiquer à tous ceux qui sont intéressés par leurs dispositions, les conditions dans lesquelles l'exécution du service et la coordination indispensable à cet effet doivent être réalisés.

Responsabilité et direction

La responsabilité et la direction du service d'ordre et de sécurité dans les voyages et déplacements officiels incombent :

1. À Paris et dans le département de la Seine, au Préfet de Police. (La direction générale de la Sûreté Nationale n'y collabore qu'à l'occasion d'informations générales ou particulières reçues par ses services de province ou de l'étranger, concernant la préparation de manifestations ou attentats, renseignements immédiatement communiqués à la Président de la République ou au Préfet de Police).
2. Dans les départements, au Préfet : le Commissaire divisionnaire chargé des voyages officiels mis à sa disposition par le directeur général de la Sûreté nationale, a, dans la période d'organisation du voyage, un rôle d'agent de liaison entre la Sûreté Nationale et le Préfet et de conseiller technique auprès de ce dernier. Pendant l'exécution du voyage, sous l'autorité du Préfet, il a la haute direction du service d'ordre et de sécurité. Les mesures qu'il prend à ce sujet, après approbation du Préfet, sont indépendantes de celles que prennent, pour la protection personnelle et *immédiate* de la personnalité à protéger, le Service de sûreté de l'Élysée (s'il s'agit du Président de la République) ou les fonctionnaires de police étrangers servant de garde du corps à leur souverain, chef d'État ou personnalité, lorsque ces derniers se sont fait accompagner par un service personnel de protection. Lorsque les souverains, chefs d'État ou personnalités étrangères françaises n'ont pas de garde personnelle, le service de protection personnelle et *immédiate* est assuré, en dehors du département de la Seine, par les fonctionnaires spécialisés attachés au Service des Voyages officiels de la Sûreté nationale.

Organisation générale d'un voyage officiel

Service d'information — Avant d'examiner les différentes phases par lesquelles passe l'organisation proprement dite du voyage, il convient de marquer l'*importance capitale du service d'information*, qui doit, dès que le voyage a été décidé, s'efforcer de recueillir dans les milieux suspects tous les renseignements susceptibles de déceler en temps utile l'organisation des manifestations ou même d'attentats.

Ce service d'information est du ressort du Contrôle général des services de police administrative de la Sûreté Nationale. Il exige la collaboration, d'une part, du service des Renseignements généraux de la préfecture de Police, et, d'autre part, des commissaires spéciaux des ports et frontières et de ceux des régions à travers lesquelles se déroulera le voyage officiel, des commissaires de police municipaux, des brigades de police mobile et de gendarmerie chargés de la surveillance des mêmes régions.

L'impérieuse nécessité est apparue d'élargir considérablement le champ des recherches préventives qui incombent à ce service, surtout lorsqu'il s'agit des voyages officiels de souverains, chefs d'État ou personnalités étrangères de premier plan.

À cette occasion, le Contrôle administratif de la Sûreté nationale se mettra, dès que la date du voyage aura été arrêtée, en relation avec la direction des Services de police de l'État dont le chef est ressortissant celui qui doit être hôte de la France. Le ministre des Affaires étrangères, dès que la demande lui en sera faite par le ministre de l'Intérieur, confirmera aussitôt au gouvernement étranger que les services de sûreté française ont reçu pour mission de collaborer avec ses propres services de police en vue d'assurer l'adoption de toutes les mesures de sécurité requises. Des renseignements seront recherchés auprès de ces services étrangers sur les conditions *particulières* de la surveillance à exercer autour de la personnalité à protéger.

Une liaison très étroite sera établie entre le département des Affaires étrangères, les 2^e bureaux des Ministères de la Défense nationale, le Contrôle Administratif de la Sûreté nationale, les Renseignements généraux de la Préfecture de Police, la police étrangère. Toutes indications recueillies seront immédiatement communiquées aux Préfets intéressés ainsi qu'au commissaire divisionnaire chargé des voyages officiels.

Il est nécessaire, en effet, d'obtenir très rapidement tous renseignements utiles sur les individus ou groupements d'individus susceptibles de recourir à des actes terroristes contre le souverain ou la haute personnalité qui doit être l'hôte de la France. Des renseignements précis sur les agitateurs dangereux avec, si possible, leurs fiches anthropométriques ou leur photo devront être obtenus pour être diffusés aux poste frontières et aux services de police placés sur le parcours que devront effectuer en France les visiteurs officiels.

Ces mesures doivent être prises très rapidement et avec précision pour être vraiment efficaces, c'est-à-dire pour permettre la surveillance aux frontières et la recherche dans les hôtels et garnis – et parmi les groupements d'étrangers sympathisants résidant en France – des organisateurs ou des exécutants possibles d'un attentat. Ces recherches doivent être particulièrement actives dans les centres visités ou traversés au cours du voyage.

Il est, en outre, recommandé de provoquer la venue en France, bien avant la date du voyage, en vue d'une étroite collaboration, de un ou plusieurs représentants des services de police de l'État intéressé.

Sur les renseignements recueillis, la discrétion absolue est nécessaire. Ils doivent être, sans délai, portés à la connaissance du préfet intéressé ainsi que du commissaire divisionnaire chargé d'organiser les mesures préventives de sécurité et les mesures d'ordre et de sécurité des voyages. Cette centralisation s'impose afin d'aboutir à la coordination des données, coordination qui permet d'informer les services locaux (services de police et de gendarmerie), d'envisager en accord avec eux les dispositifs de surveillance et de sécurité correspondants.

Une copie de ces renseignements est adressée au Service de sûreté de l'Élysée, s'il s'agit d'un voyage intéressant la Présidence.

Pour l'exécution des mesures préventives de sécurité, il est absolument nécessaire qu'une constante et de plus étroites liaisons soit établie, par l'intermédiaire du préfet, entre le commissaire divisionnaire et les chefs des services locaux qui sont chargés d'exécuter ces mesures (services de sûreté, de police municipale, de police spéciale, de police mobile et de gendarmerie).

Pour la recherche des éléments d'information et pour l'exécution de ces mesures préventives, il importe que les exécutants se pénètrent de l'idée qu'ils doivent faire preuve d'autant d'adresse et de fermeté que de tact. [...]

Annexe VII — Convention Internationale de la Société des Nations pour la prévention et la répression du terrorisme, 16 novembre 1937

Désireux de rendre de plus en plus efficace la prévention et la répression du terrorisme, lorsqu'il présente un caractère international, les États ont désigné leurs plénipotentiaires

Lesquels, après avoir produit leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, ont convenu des dispositions suivantes :

Article 1er

1. Les Hautes Parties Contractantes, réaffirmant le principe du droit international d'après lequel il est du devoir de tout État de s'abstenir lui-même de tout fait destiné à favoriser les activités terroristes dirigées contre un autre État et d'empêcher les actes par lesquels elles se manifestent, s'engagent, dans les termes ci-après exprimés, à prévenir et à réprimer les activités de ce genre et à se jurer mutuellement leur concours.
2. Dans la présente Convention, l'expression « actes de terrorisme » s'entend des faits criminels dirigés contre un État dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public.

Article 2

Chacune des Hautes Parties Contractantes doit prévenir dans sa législation pénale, s'il n'y sont pas déjà prévus, les faits suivants commis sur son territoire s'ils sont dirigés contre une autre Haute Partie Contractante et s'il constituent de actes de terrorisme au sens de l'article premier.

- a) les faits intentionnels dirigés contre la vie, l'intégrité corporelle, la santé ou la liberté ;
 - a. Des chefs d'État, des personnes exerçant la prérogative de chef d'État, de leurs successeurs héréditaires ou désignés ;
 - b. Des conjoints de personnes ci-dessus énumérées
 - c. Des personnes revêtues de fonctions ou de charges publiques lorsque ledit fait a été commis en raison des fonctions ou charges que ces personnes exercent.
- b) Le fait intentionnel consistant à détruire ou à endommager des biens publics ou destinés à un usage public qui appartiennent à une Haute Autorité contractante ou qui relèvent d'elle
- c) Le fait intentionnel de nature à mettre en péril des vies humaines par la création d'un danger commun
- d) La tentative de commettre les infractions prévues par les dispositions ci-dessus du précédent article
- e) Le fait de fabriquer, de se procurer, de détenir, de fournir des armes, munitions, produits explosifs ou substances nocives en vue de l'exécution en quelque pays que ce soit, d'une infraction prévue par le précédent article.

Article 3

Chacune des Hautes Parties Contractantes doit également prévoir dans sa législation pénale les faits suivants s'ils sont commis sur son territoire en vue d'actes de terrorisme visés à l'article 2, dirigés contre une Haute Partie contractante, en quelque pays que ces actes doivent être exécutés :

- 1) L'association ou l'entente en vue de l'accomplissement de tels actes
- 2) L'instigation à de tels actes, lorsqu'elle a été suivie d'effet ;
- 3) L'instigation directe publique aux actes prévus par les numéros 1, 2 et 3 de l'article 2 qu'elle soit ou non suivie d'effet ;
- 4) La participation intentionnelle ;
- 5) Toute aide donnée sciemment en vue de l'accomplissement d'un tel acte

Article 4

Chacun des faits prévus à l'article 3 doit être considéré par la loi comme une infraction distincte de tous les cas où il devra en être ainsi pour éviter l'impunité.

Article 5

La répression par une Haute partie Contractante des faits prévus aux articles 2 et 3 doit être la même, que ces faits soient dirigés contre cette Haute Partie Contractante ou une autre Haute Partie Contractante, sous réserves des dispositions spéciales du droit national touchant à la protection particulière des personnalités visées à l'article 2, n° 1, ou des biens visés à l'article 2 n° 2

Article 6

1. Les pays qui admettent le principe de la récidive internationale reconnaissent dans les conditions établies par leurs législations respectives, comme génératrices d'une telle récidive, les condamnations étrangères prononcées du chef de l'un des actes prévus aux articles 2 et 3.
2. Lesdites condamnations seront, en outre, reconnues de plein droit ou à la suite d'une procédure spéciale par les Hautes parties contractantes dont la législation admet la reconnaissance des jugements étrangers en matière pénale, en vue de donner lieu dans les conditions prévues par cette législation, à des incapacités, déchéances ou interdictions de droit public ou privé.

Article 7

Dans la mesure où la constitution de parties civiles est admise par la législation interne, les parties civiles étrangères y compris éventuellement une Haute Partie Contractante, doivent jouir de l'exercice de tous les droits reconnus aux nationaux par les lois du pays où se juge l'affaire.

Article 8

1. Sans préjudice des dispositions de l'alinéa 4 ci-dessous, les faits prévus aux articles 2 et 3 sont compris comme des cas d'extradition conclus ou à conclure entre les Hautes Parties contractantes
2. Les Hautes Parties Contractantes qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissant, dès à présent, sans préjudice, des dispositions de l'alinéa 4 ci-dessous, les faits prévus aux articles 2 et 3 comme cas d'extradition entre elles, sous la condition de réciprocité.
3. Aux fins du présent article est également considéré comme cas d'extradition tout fait énuméré aux articles 2 et 3 qui a été commis sur le territoire de la Haute Partie Contractante contre laquelle il a été dirigé.
4. L'obligation d'extrader en vertu du présent article est subordonnée à toute condition et restriction admises par le droit ou la pratique du pays auquel la demande est adressée.

Article 9

1. Lorsqu'une Haute Partie Contractante n'admet pas le principe d'extradition des nationaux, ses ressortissants qui sont rentrés sur le territoire de leur pays, après avoir commis à l'étranger des faits prévus aux articles 2 et 3 doivent être poursuivis et punis de la même manière que si le fait avait été commis sur son territoire, et cela même dans le cas où le coupable aurait acquis sa nationalité postérieurement à l'accomplissement de l'infraction.
2. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque, dans un cas semblable, l'extradition d'un étranger ne peut pas être accordée.

Article 10

Les étrangers qui ont commis à l'étranger des faits prévus aux articles 2 et 3 et qui se trouvent sur le territoire d'une des Hautes Parties Contractantes doivent être poursuivis et punis de la même manière que si la fait avait été commis sur le territoire de celle-ci, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- a) l'extradition ayant été demandée n'a pu être accordée pour une raison étrangère au fait même ;
- b) la législation du pays de refuge reconnaît la compétence de ses juridictions à l'égard des infractions commises par des étrangers à l'étranger.

Article 11

1. Les dispositions des articles 9 et 10 s'appliquent également aux faits prévus aux articles 2 et 3 qui ont été commis sur le territoire de la Haute Partie Contractante contre laquelle ils ont été dirigés.
2. En ce qui concerne l'application des articles 9 et 10, les Hautes Parties Contractantes n'assument pas l'obligation de prononcer une peine dépassant le maximum de celle prévue par la loi du pays où l'infraction a été commise.

Article 12

En vue de prévenir efficacement toutes les activités contraires au but visé par la présente convention, chacune des Hautes Parties Contractantes doit prendre sur son territoire et dans le cadre de sa législation et de son organisation administrative les mesures qu'elle estimera appropriées.

Article 13

1. Indépendamment des dispositions de l'article 1. n° 5 doivent être réglementés le port, la détention et la circulation d'armes à feu (autres que armes de chasse à canon lisse) et des munitions. Le fait de créer et de vendre ou de distribuer ces armes ou munitions à une personne ne justifiant pas de l'autorisation ou de la déclaration lorsqu'elle est requise par la législation interne pour la détention ou le port de ces objets sera réprimé ; il en sera de même pour la cession, la vente ou la distribution des explosifs.
2. Les fabricants d'armes à feu, autres que les armes de chasse à canon lisse, doivent être obligés de marquer chaque année d'un numéro d'ordre ou signe distinctif de nature à l'identifier ; les fabricants et les détaillants doivent tenir un registre des noms et adresses des acheteurs.

Article 14

1. Doivent être punis
 - a. Tous les faits frauduleux de fabrication ou d'altération de passeports ou autres documents équivalents ;
 - b. Le fait d'introduire dans le pays, de se procurer ou de détenir de tels documents qui sont faux ou falsifiés sachant qu'ils le sont ;
 - c. Le fait de délivrer de tels documents sur déclarations ou pièces fausses :

- d. L'usage fait sciemment de tels documents, faux ou falsifiés ou établis à une autre identité que celle du porteur.
2. doit être réprimé le fait de la part des fonctionnaires compétents de délivrer sciemment des passeports, autres documents équivalents ou visas en vue de favoriser une activité contraire au but visé par la présente convention, à des personnes sachant, qu'elles n'ont pas le droit, conformément aux lois ou règlements, d'obtenir lesdits documents ou visas.
3. Les dispositions du présent article s'appliquent sans égard au caractère national ou étranger du document.

Article 15

1. Dans chaque pays et dans le cadre de sa législation nationale, les résultats des recherches en matière d'infraction prévus par les articles 2 et 3 et par l'article 14, dans la mesure où l'infraction à celui-ci peut être en rapport avec la préparation d'actes de terrorisme, seront centralisés dans un service.
2. Ce service devra être en contact étroit :
 - a. Avec les autorités de police à l'intérieur du pays
 - b. Avec les services similaires des autres pays.
3. Il doit en outre réunir tous les renseignements pouvant faciliter la prévention et la répression des actes prévus par les articles 2 et 3 et des actes prévus par l'article 14, dans la mesure où ceux-ci pourraient être en rapport avec la préparation d'actes de terrorisme ; il doit, dans la mesure du possible, se tenir en contact étroit avec les autorités judiciaires à l'intérieur du pays.

Article 16

Chaque service, dans les limites où il le jugera désirable, devra notifier les autres pays, en leur donnant toutes informations nécessaires :

- a) Tout acte prévu par les articles 2 et 3, même s'il est encore à l'état de projet ; cette notification sera accompagnée de descriptions, de copies et de photographies ;
- b) Les recherches, poursuites, arrestations, condamnations expulsions de personnes s'étant rendues coupables d'actes visés par la présente Convention, ainsi que le déplacement de ces personnes et de tous renseignements utiles, notamment leur signalement, empreintes digitales et photographies ;
- c) La découverte des écrits, armes, engins ou autres objets se rapportant aux actes prévus par les articles 2, 3, 13 et 14.

Article 17

1. Les Hautes Parties Contractantes sont tenues d'exécuter les commissions rogatoires relatives aux infractions visées dans la présente convention selon leur législation nationale, leur pratique en cette matière et les conventions conclues ou à conclure.
2. La transmission des commissions rogatoires doit être opérée :
 - a. Soit par voie de communication directe entre les autorités judiciaires
 - b. Soit par correspondance directe des ministres de la Justice des deux pays
 - c. Soit par correspondance directe entre l'autorité du pays requérant et le ministre de la justice du pays requis
 - d. Soit par l'intermédiaire de l'agent diplomatique ou consulaire du pays requérant dans le pays requis ; cet agent enverra directement ou par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères la commission rogatoire à l'autorité judiciaire compétente ou à celle indiquée par le gouvernement du pays requis et recevra directement de cette autorité ou par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères les pièces constituant l'exécution de la commission rogatoire.

3. Dans les cas a) et d), copie de la commission rogatoire sera toujours adressée en même temps au ministre de la Justice du pays requis.
4. À défaut d'entente, la commission rogatoire doit être rédigée dans la langue de l'autorité requérante, sauf au pays requis à en demander une traduction faite dans sa langue et certifiée conforme par l'autorité requérante.
5. Chaque Haute Partie Contractante fera connaître, par une communication adressée à chacune des Hautes Parties Contractantes celui ou ceux des modes de transmission susvisés qu'elle admet pour les commissions rogatoires de cette Haute Partie Contractante.
6. Jusqu'au moment où une Haute Partie Contractante fera une telle communication, sa procédure actuelle en fait de commission rogatoire sera maintenue.
7. L'exécution des commissions rogatoires ne pourra donner lieu au remboursement de taxes en frais autres que les frais d'expertise.
8. Rien, dans le présent article, ne pourra être interprété comme constituant de la part des Hautes Parties Contractantes, un engagement d'admettre, en ce qui concerne le système des preuves en matière répressive, une dérogation à leur loi.

Article 18

La participation d'une Haute Parties Contractante à la présente Convention ne doit pas être interprétée comme portant atteinte à son attitude sur la question générale de la compétence de la juridiction pénale comme question de droit international.

Article 19

La présente Convention laisse intact le principe en vertu duquel la qualification des faits visés par elle, les peines applicables, la poursuite, le jugement, le régime des excuses, le droit de grâce et d'amnistie relèvent dans chaque pays des règles de sa législation interne, sans que jamais l'impunité puisse résulter d'une lacune dans les textes de cette législation en matière pénale.

Article 20

1. S'il s'élève entre les Hautes Parties Contractantes un différend quelconque relatif à l'interprétation ou à l'application de la présente convention, et si ce différend n'a pu être résolu de façon satisfaisante par voie diplomatique, il sera réglé conformément aux dispositions en vigueur entre les Parties concernant le règlement des différends internationaux ;
2. Au cas où de telles dispositions n'existeraient pas entre les parties au différend, elles le soumettront à une procédure arbitrale ou judiciaire. À défaut d'un accord sur le choix d'un autre tribunal, elles soumettront le différend à la Cour permanente de Justice Internationale, si elles sont toutes parties au protocole du 16 décembre 1920 relatif au Statut de la dite Cour, et, si elles n'y sont pas toutes parties, au Tribunal d'arbitrage constitué conformément à la Convention de la Haye du 18 octobre 1907, pour le règlement des conflits internationaux.
3. Les dispositions ci-dessus du présent article ne portent pas atteinte au droit des Hautes Parties Contractantes membres de la Société des Nations de porter le différend, si le Pacte les y autorise, devant le conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations.

Article 21

1. La présente convention, dont les textes français et anglais feront également loi, portera la date de ce jour ; elle pourra, jusqu'au 31 mai 1938 être signée au nom de tout membre de la Société des Nations et de tout État non membre représenté à la Conférence qui a élaboré la présente Convention, ou auquel le Conseil de la Société des Nations aura, à cet effet, communiqué copie de la présente convention.

2. La présente convention sera ratifiée. Les instruments de ratification seront transmis au Secrétaire Général de la Société des Nations pour être déposés dans les archives de la Société ainsi qu'aux États non-membres visés au paragraphe précédent.

Article 22

1. À partir du 1^{er} juin 1938, la présente convention sera ouverte à l'adhésion de tout membre de la Société des Nations ou de tout État non membre visé à l'article 21 par qui cette convention n'aurait pas été signée.
2. Les instruments d'adhésion seront transmis au Secrétaire Général de la Société des Nations pour être déposés dans les archives de la société et aux États non-membres visés à l'article 21.

Article 23

1. Les membres de la Société Des Nations et les États non membres qui seraient disposés à ratifier la Convention conformément au second paragraphe de l'article 21 ou à y adhérer en vertu de l'article 22, mais qui désireraient être autorisées à apporter des réserves à l'application de la Convention informeront de leur intention le Secrétaire Général de la Société des Nations. Celui-ci communiquera immédiatement ces réserves à tous les membres de la Société et des États non membres au nom desquels un instrument de ratification ou d'adhésion aura été déposé, en leur demandant s'ils ont des objections à présenter. Si la réserve est formulée au cours des trois ans qui suivront l'entrée en vigueur de la Convention, la même communication sera adressée aux membres de la Société et États non membres dont la signature n'a pas encore été suivie de ratifications. Si dans un délai de six mois à partir de la date de la communication du Secrétaire Général aucune objection n'a été soulevée contre le réserve, celle-ci sera considérée comme acceptée par les Hautes Parties Contractantes.
2. Au cas où des objections seraient soulevées, le Secrétaire Général de la Société des Nations en informera le gouvernement qui désire formuler une réserve et l'invitera à lui faire savoir s'il est disposé à ratifier la Convention ou à y adhérer dans la réserve ou s'il préfère s'abstenir de toute ratification ou adhésion.

Article 24

La ratification par une Haute Partie Contractante ou son adhésion à la présente convention implique l'assurance de sa part que sa législation et son organisation administrative la mettent en mesure de pourvoir à l'exécution de la Convention.

Article 25

1. Chacune des parties contractantes peut déclarer au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion que, par son acceptation de la présente Convention elle n'entend assumer aucune obligation en ce qui concerne l'ensemble ou toute partie de ses colonies, protectorats, territoires d'outre mer, territoires placés sous sa souveraineté ou territoire pour lequel un mandat lui a été confié ; dans ce cas, la présente Convention ne sera pas applicable aux territoires faisant l'objet d'une telle déclaration.
2. Chacune des Hautes Parties Contractantes pourra ultérieurement notifier au Secrétaire Général de la Société des Nations qu'elle entend rendre la présente Convention applicable à l'ensemble ou toute partie de ces territoires ayant fait l'objet de la déclaration prévue au paragraphe précédent. En adressant la dite notification, la Haute Partie Contractante intéressée pourra spécifier que l'application de ladite Convention à l'in quelconque de ces territoires sera subordonnée à toutes réserves qu'elle aura formulées et qui auront été acceptées aux termes de l'article 23. Dans ce cas, la Convention s'appliquera, avec les dites réserves, à tous les territoires visés dans la

notification quatre-vingt-dix-jours après la réception de cette notification par le Secrétaire Général de la Société des Nations. Au cas où une Haute Partie Contractante désirerait formuler, en ce qui concerne l'un quelconque de ces territoires, des réserves autres que celles qu'elle a déjà apportées aux termes de l'article 23, la procédure à suivre sera celle qui est fixée au dit article 23.

3. Chacune des Hautes Parties Contractantes peut à tout moment, déclarer qu'elle entend voir cesser l'application de la présente Convention pour l'ensemble ou pour toute partie de ses colonies, protectorats, territoires d'outre-mer, territoires placés sous sa souveraineté ou territoire pour lesquels un mandat lui a été confié ; dans ce cas, la Convention cessera d'être applicable aux territoires faisant l'objet d'une telle déclaration un an après la réception de cette déclaration par le Secrétaire Général de la Société des Nations
4. Le Secrétaire Général de la Société des Nations communiquera à tous les membres de la Société des Nations et aux États non membres visés à l'article 21, les déclarations et notification reçues en vertu du présent article.

Article 26

1. La présente Convention sera enregistrée, conformément aux dispositions de l'article 18 du Pacte, par le Secrétaire Général de la Société des Nations, le quatre-vingt-dixième jour qui suivra la réception par le Secrétaire Général du troisième instrument de ratification ou d'adhésion.
2. La Convention entrera en vigueur le jour de cet enregistrement.

Article 27

Chaque ratification ou adhésion qui interviendra après le dépôt du troisième instrument de ratification ou d'adhésion sortira ses effets dès le quatre-vingt-dixième jour qui suivra la date de la réception de l'instrument de ratification ou d'adhésion respectif par le secrétaire général de la Société des Nations.

Article 28

Une demande de révision de la présente Convention pourra être formulée en tout temps par toute Haute Partie Contractante, par voie de notification adressée au Secrétaire Général de la Société des Nations. Cette notification sera communiquée par le Secrétaire Général de la Société des Nations à toutes les Hautes Parties Contractantes, et, si elle est appuyée par un tiers au moins de celles-ci, les Hautes Parties Contractantes s'engagent à se réunir en une conférence aux fins de révision de la Convention.

Article 29

La présente convention pourra être dénoncée au nom de toute Haute Partie Contractante par notification adressée au Secrétaire Général de la Société des Nations qui en informera tous les membres de la Société et des États non membres visés par l'article 21. La dénonciation sortira ses effets un an après la date à laquelle elle aura été reçue par le Secrétaire Général de la Société des Nations ; elle ne sera opérante qu'en regard de la Haute Partie Contractante au nom de laquelle elle aura été effectuée.

Annexe VIII — Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs signée à La Haye le 16 décembre 1970 (extraits)

Préambule

Les États parties à la présente Convention,
Considérant que les actes illicites de capture ou d'exercice du contrôle d'aéronefs en vol compromettent la sécurité des personnes et des biens, gêne sérieusement l'exploitation des services aériens et minent la confiance des peuples du monde dans la sécurité de l'aviation civile,
Considérant que de tels actes les préoccupent gravement,
Considérant que, dans le but de prévenir de tels actes, il est urgent de prévoir des mesures appropriées en vue de la punition de leurs auteurs,
Sont convenus des dispositions suivantes :

Article 1^{er}

Commet une infraction toute personne qui, à bord d'un aéronef en vol,
a) illicitement et par la violence ou menace de violence s'empare de cet aéronef ou en exerce le contrôle ou tente de commettre l'un de ces actes, ou
b) est le complice d'une personne qui commet ou tente de commettre l'un de ces actes.

Article 2

Tout État contractant s'engage à réprimer l'infraction de peines sévères.

[...]

Article 4

1. Tout État contractant prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître de l'infraction, ainsi que de tout autre acte de violence dirigé contre les passagers ou l'équipage et commis par l'auteur présumé de l'infraction en relation directe avec celle-ci, dans les cas suivant :

- a) si elle est commise à bord d'un aéronef immatriculé dans cet États
- b) si l'aéronef à bord duquel l'infraction est commise atterrit sur son territoire avec l'auteur présumé de l'infraction se trouvant encore à bord ;

[...]

2. Tout État contractant prend également les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître de l'infraction dans le cas où l'auteur présumé de celle-ci se trouve sur son territoire et où ledit État n'extrade pas conformément à l'article 8 vers l'un des États visés au paragraphe 1^{er} du présent article.

3. La présente convention n'écarte aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales.

[...]

Article 7

L'État contractant sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave conformément aux lois de cet État.

Article 8

1. L'infraction est de plein droit comprise comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre États contractants. Les États contractants s'engagent à comprendre l'infraction comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure entre eux.

[...]

Article 10

1. Les États contractants s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible, dans toute procédure pénale relative à l'infraction et aux autres actes visés à l'article 4. Dans tous les cas, la loi applicable pour l'exécution d'une demande d'entraide est celle de l'État requis.

Annexe IX — Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile conclue à Montréal le 23 septembre 1971 (extraits)

Préambule

Les États parties à la présente convention,

Considérant que les actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile compromettent la sécurité des personnes et des biens, gênent sérieusement l'exploitation des services aériens et minent la confiance des peuples du monde dans la sécurité de l'aviation civile,

Considérant que de tels actes les préoccupent gravement,

Considérant que, dans le but de prévenir ces actes, il est urgent de prévoir des mesures appropriées en vue de la punition de leurs auteurs,

Sont convenus des dispositions suivantes :

Article 1^{er}

1. Commet une infraction pénale toute personne qui illicitement et intentionnellement :

- a) accomplit un acte de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol, si cet acte est de nature à compromettre la sécurité de cet aéronef ;
- b) détruit un aéronef en service ou cause à un tel aéronef des dommages qui le rendent inapte au vol ou qui sont de nature à compromettre sa sécurité en vol ;
- c) place ou fait placer sur un aéronef en service, par quelque moyen que ce soit, un dispositif ou des substances propres à détruire ledit aéronef ou à lui causer des dommages qui le rendent inapte au vol ou qui sont de nature à compromettre sa sécurité en vol ;
- d) détruit ou endommage des installations ou services de navigation aérienne ou en perturbe le fonctionnement, si l'un de ces actes est de nature à compromettre la sécurité d'aéronefs en vol ;
- e) communique une information qu'elle sait être fausse et, de ce fait, compromet la sécurité d'un aéronef en vol.

1^{bis}. Commet une infraction pénale toute personne qui, illicitement et intentionnellement, à l'aide d'un dispositif, d'une substance ou d'une arme :

- a) accomplit à l'encontre d'une personne, dans un aéroport servant à l'aviation civile internationale, un acte de violence qui cause ou est de nature à causer des blessures graves ou la mort ; ou
- b) détruit ou endommage gravement les installations d'un aéroport servant à l'aviation civile internationale ou des aéronefs qui ne sont pas en service et qui se trouvent dans l'aéroport ou interrompt les services de l'aéroport, si cet acte compromet ou est de nature à compromettre la sécurité dans cet aéroport.

2. Commet également une infraction pénale toute personne qui :

- a) tente de commettre l'une des infractions énumérées au paragraphe 1 ou au paragraphe 1^{bis} du présent article ;
- b) est le complice de la personne qui commet ou tente de commettre l'une de ces infractions.

Annexe X — Résolution 3034 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée lors de sa XXVII^e session le 18 décembre 1972 : « Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux ».

L'Assemblée générale

Profondément inquiète devant les actes de terrorisme international qui se produisent de plus en plus fréquemment et entraînent la perte d'innocentes vies humaines,

Reconnaissant l'importance de la coopération internationale pour l'élaboration de mesures propres à empêcher effectivement ces actes de se produire et celle de l'étude des causes sous-jacentes de ces actes en vue de trouver des solutions justes et pacifiques aussi rapidement que possible,

Rappelant la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies,

1. *Exprime sa préoccupation profonde* devant le nombre croissant des actes de violence qui mettent en danger ou anéantissent d'innocentes vies humaines ou compromettent les libertés fondamentales ;

2. *Demande instamment* aux États de se consacrer immédiatement à la recherche de solutions justes et pacifiques qui permettront d'éliminer les causes sous-jacentes de ces actes de violence ;

3. *Réaffirme* le droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et à d'autres formes de domination étrangère et affirme la légitimité de leur lutte, en particulier la lutte des mouvements de libération nationale, conformément aux buts et principes de la Charte et aux résolutions pertinentes des organes de l'Organisation des Nations unies ;

4. *Condamne* les actes de répression et de terrorisme auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers continuent de se livrer en privant des peuples de leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance et d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales ;

5. *Invite* les États à devenir partie aux conventions internationales existantes qui portent sur divers aspects du problème du terrorisme international ;

6. *Invite* les États à prendre toutes les mesures appropriées au niveau national en vue de l'élimination rapide et définitive du problème compte tenu des dispositions du paragraphe 3 ci-dessus ;

7. *Invite* les États à examiner d'urgence le sujet et à soumettre leurs observations au Secrétaire général le 10 avril 1973 au plus tard y compris des propositions concrètes en vue de trouver une solution efficace au problème ;

8. *Prie* le Secrétaire général de transmettre une étude analytique sur les observations soumises par les États conformément au paragraphe 7 ci-dessus au comité spécial qui doit être créé conformément au paragraphe 9 ;

9. *Décide* de créer un Comité spécial du terrorisme international composé de trente-cinq membres, qui seront nommés par le Président de l'Assemblée générale compte tenu du principe de la représentation géographique équitable ;
10. *Prie* le Comité spécial d'examiner les observations soumises par les États conformément au paragraphe 7 ci-dessus et de présenter un rapport à l'Assemblée générale lors de sa vingt-huitième session, en y joignant ses recommandations en vue d'une coopération éventuelle pour l'élimination rapide du problème, compte-tenu des dispositions du paragraphe 3 ;
11. *Prie* le Secrétaire général de fournir au Comité spécial les moyens et services nécessaires ;
12. *Décide* d'inscrire la question à l'ordre du jour provisoire de la vingt-huitième session.

Annexe XI — Résolution 74(3) sur le terrorisme international adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 24 janvier 1974, lors de sa 53e Session.

Le Comité des ministres,

Considérant les recommandations de l'Assemblée Consultative relatives au terrorisme international et notamment la Recommandation 703 (1973) ;

Conscient de l'inquiétude croissante causée par la multiplication des actes de terrorisme international qui compromettent la sécurité des personnes ;

Souhaitant que des mesures efficaces soient prises pour que les auteurs de tels actes n'échappent pas à toute répression ;

Convaincu que l'extradition est un moyen particulièrement efficace de parvenir à ce résultat et que le mobile politique allégué par les auteurs de certains actes de terrorisme ne doit pas avoir pour résultat que ceux-ci ne soient ni extradés, ni punis,

Recommande aux gouvernements des États membres de s'inspirer des principes suivants :

1. Lorsqu'ils sont saisis d'une demande d'extradition concernant des infractions visées par les Conventions de La Haye pour la répression de la capture illicite d'aéronefs et de Montréal pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, des infractions dirigées contre les agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection internationale, des prises d'otages, ou tout autre acte terroriste, ils devraient prendre en considération, lors de l'application des accords ou conventions internationaux en la matière, et spécialement de la Convention européenne d'extradition, ou lors de l'application de leur droit national, le caractère de particulière gravité de ces actes, entre autres :

- lorsque ceux-ci créent un danger collectif pour la vie, la liberté ou la sécurité humaine ;
- lorsqu'ils atteignent des personnes innocentes étrangères aux mobiles qui les ont inspirés ;
- lorsque des moyens cruels ou perfides sont utilisés pour leur réalisation.

2. S'il refuse l'extradition dans un cas ayant le caractère ci-dessus mentionné, et si ses règles de compétence juridictionnelle le permettent, le gouvernement de l'État requis devrait soumettre l'affaire aux autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ces autorités devraient prendre leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave conformément aux lois de cet État.

3. Les gouvernements des États membres où une telle compétence juridictionnelle fait défaut devraient envisager la possibilité de l'instituer.

Annexe XII — Convention européenne pour la répression du terrorisme du Conseil de l'Europe, signée à Strasbourg le 27 janvier 1977

Les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention,
Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;
Conscients de l'inquiétude croissante causée par la multiplication des actes de terrorisme ;
Souhaitant que des mesures efficaces soient prises pour que les auteurs de tels actes n'échappent pas à la poursuite et au châtement ;
Convaincus que l'extradition est un moyen particulièrement efficace de parvenir à ce résultat,
Sont convenus de ce qui suit :

Article 1

Pour les besoins de l'extradition entre États contractants, aucune des infractions mentionnées ci-après ne sera considérée comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques :

- a. les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970 ;
- b. les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971 ;
- c. les infractions graves constituées par une attaque contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ayant droit à une protection internationale, y compris les agents diplomatiques ;
- d. les infractions comportant l'enlèvement, la prise d'otage ou la séquestration arbitraire ;
- e. les infractions comportant l'utilisation de bombes, grenades, fusées, armes à feu automatiques, ou de lettres ou colis piégés dans la mesure où cette utilisation présente un danger pour des personnes ;
- f. la tentative de commettre une des infractions précitées ou la participation en tant que co-auteur ou complice d'une personne qui commet ou tente de commettre une telle infraction.

Article 2

1. Pour les besoins de l'extradition entre États contractants, un État contractant peut ne pas considérer comme infraction politique, comme infraction connexe à une telle infraction ou comme infraction inspirée par des mobiles politiques tout acte grave de violence qui n'est pas visé à l'article 1^{er} et qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes.
2. Il en sera de même en ce qui concerne tout acte grave contre les biens, autre que ceux visés à l'article 1^{er}, lorsqu'il a créé un danger collectif pour des personnes.
3. Il en sera de même en ce qui concerne la tentative de commettre une des infractions précitées ou la participation en tant que co-auteur ou complice d'une personne qui commet ou tente de commettre une telle infraction.

Article 3

Les dispositions de tous traités et accords d'extradition applicables entre les États contractants, y compris la Convention européenne d'extradition, sont en ce qui concerne les relations entre États contractants modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente Convention.

Article 4

Pour les besoins de la présente Convention et pour autant qu'une des infractions visées aux articles 1 ou 2 ne figure pas sur la liste de cas d'extradition dans un traité ou une convention d'extradition en vigueur entre les États contractants, elle est considérée comme y étant comprise.

Article 5

Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si l'État requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction visée à l'article 1 ou 2 a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

Article 6

1. Tout État contractant prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître d'une infraction visée à l'article 1^{er} dans le cas où l'auteur soupçonné de l'infraction se trouve sur son territoire et où l'État ne l'extrade pas après avoir reçu une demande d'extradition d'un État contractant dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle de compétence existant également dans la législation de l'État requis.

2. La présente Convention n'exclut aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales.

Article 7

Un État contractant sur le territoire duquel l'auteur soupçonné d'une infraction visée à l'article 1^{er} est découvert, et qui a reçu une demande d'extradition dans les conditions mentionnées au paragraphe 1 de l'article 6, soumet, s'il n'extrade pas l'auteur soupçonné de l'infraction, l'affaire, sans aucune exception et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de caractère grave conformément aux lois de cet État.

Article 8

1. Les États contractants s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible en matière pénale dans toute procédure relative aux infractions visées à l'article 1^{er} ou 2. Dans tous les cas, la loi applicable en ce qui concerne l'assistance mutuelle en matière pénale est celle de l'État requis. Toutefois, l'entraide judiciaire ne pourra pas être refusée pour le seul motif qu'elle concerne une infraction politique ou une infraction connexe à une telle infraction ou une infraction inspirée par des mobiles politiques.

2. Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'accorder l'entraide judiciaire si l'État requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'entraide motivée par une infraction visée à l'article 1^{er} ou 2 a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

3. Les dispositions de tous traités et accords d'entraide judiciaire en matière pénale applicables entre les États contractants, y compris la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, sont en ce qui concerne les relations entre États contractants modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente Convention.

Article 9

1. Le Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe suit l'exécution de la présente Convention.
2. Il facilite autant que de besoin le règlement amiable de toute difficulté à laquelle l'exécution de la Convention donnerait lieu.

Article 10

1. Tout différend entre États contractants concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui n'a pas été réglé dans le cadre du paragraphe 2 de l'article 9 sera, à la requête de l'une des Parties au différend, soumis à l'arbitrage. Chacune des Parties désignera un arbitre et les deux arbitres désigneront un troisième arbitre. Si, dans un délai de trois mois à compter de la requête d'arbitrage, l'une des Parties n'a pas procédé à la désignation d'un arbitre, l'arbitre sera désigné à la demande de l'autre Partie, par le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Si le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme est le ressortissant de l'une des Parties au différend, la désignation de l'arbitre incombera au Vice-Président de la Cour ou, si le Vice-Président est le ressortissant de l'une des Parties au différend, au membre le plus ancien de la Cour qui n'est pas le ressortissant de l'une des Parties au différend. La même procédure s'appliquera au cas où les deux arbitres ne pourraient pas se mettre d'accord sur le choix du troisième arbitre.
2. Le tribunal arbitral arrêtera sa procédure. Ses décisions seront prises à la majorité. Sa sentence sera définitive.

Article 11

1. La présente Convention est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe. Elle sera ratifiée, acceptée ou approuvée. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
2. La Convention entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt du troisième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
3. Elle entrera en vigueur à l'égard de tout État signataire qui la ratifiera, l'acceptera ou l'approuvera ultérieurement, trois mois après la date du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 12

1. Tout État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.
2. Tout État peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ou à tout autre moment par la suite, étendre l'application de la présente Convention, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à tout autre territoire désigné dans la déclaration et dont il assure les relations internationales ou pour lequel il est habilité à stipuler.
3. Toute déclaration faite en vertu du paragraphe précédent pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet immédiatement ou à une date ultérieure précisée dans la notification.

Article 13

1. Tout État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, déclarer qu'il se réserve le droit de refuser l'extradition en ce qui concerne toute infraction énumérée dans l'article 1^{er} qu'il considère comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques, à condition qu'il s'engage à

prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris :

a. qu'elle a créé un danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ; ou bien

b. qu'elle a atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée ; ou bien

c. que des moyens cruels ou perfides ont été utilisés pour sa réalisation.

3. Tout État peut retirer en tout ou en partie une réserve formulée par lui en vertu du paragraphe précédent, au moyen d'une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et qui prendra effet à la date de sa réception.

3. Un État qui a formulé une réserve en vertu du paragraphe 1^{er} de cet article ne peut prétendre à l'application de l'article 1^{er} par un autre État ; toutefois, il peut, si la réserve est partielle ou conditionnelle, prétendre à l'application de cet article dans la mesure où il l'a lui-même accepté.

Article 14

Tout État contractant pourra dénoncer la présente Convention en adressant une notification écrite au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Une telle dénonciation prendra effet immédiatement ou à une date ultérieure précisée dans la notification.

Article 15

La Convention cesse de produire ses effets à l'égard de tout État contractant qui se retire du Conseil de l'Europe ou qui cesse d'y appartenir.

Article 16

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux États membres du Conseil :

a. toute signature ;

b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;

c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément à son article 11 ;

d. toute déclaration ou notification reçue en application des dispositions de l'article 12 ;

e. toute réserve formulée en application du paragraphe 1 de l'article 13 ;

f. le retrait de toute réserve effectué en application du paragraphe 2 de l'article 13 ;

g. toute notification reçue en application de l'article 14 et la date à laquelle la dénonciation prendra effet ;

h. toute cessation des effets de la Convention en application de l'article 15.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Strasbourg, le 27 janvier 1977, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États signataires.

Annexe XIII — Avant-projet français de convention de coopération contre les actes de violence grave, novembre 1976 (extraits)

(source : MAE DE COE 4217)

Article 1

Donner lieu de plein droit à extradition entre États contractants tout acte de violence contre les personnes ou contre les biens commis sur le territoire de l'un des États contractants (membres de la Communauté européenne), quels que soient ses mobiles ou ses circonstances, qui est puni par la législation de l'État requérant et celle de l'État requis d'une peine privative ou restrictive de liberté d'au moins cinq ans ou d'une peine plus sévère.

Lorsqu'une condamnation est intervenue sur le territoire de l'État requérant la peine prononcée doit être d'une durée d'au moins deux ans.

Il en est de même en ce qui concerne la tentative de commettre une infraction visée au premier aliéna ou la participation en tant que coauteur ou complice d'une personne qui commet ou tente de commettre une telle infraction.

Article 2

Les dispositions de tous traités et accords d'extradition applicable entre les États contractants, ainsi que celles des lois internes, sont, en ce qui concerne les relations entre États contractants, modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente convention.

La présente convention vaut traité d'extradition dans les relations entre États contractants qui ne disposent pas d'instrument d'extradition et les autres États contractants.

Article 3

A) Tout État contractant aura la faculté de refuser l'extradition dans les cas suivants :

1. Si l'individu réclamé est un de ses ressortissants, la qualité de ressortissant étant appréciée à l'époque de l'infraction
2. Si l'individu est réclamé à raison d'une infraction qui, selon sa législation, a été commise en tout ou en partie sur son territoire ou en lieu assimilé à son territoire.
3. Si l'individu réclamé fait l'objet de sa part de poursuites pour le ou les faits à raison desquels l'extradition est demandée ou si les autorités compétentes de l'état requis ont décidé de ne pas engager de poursuites ou de mettre fin aux poursuites qu'elles ont exercées pour les mêmes faits.

B) L'extradition ne sera pas accordée

1. Lorsque l'individu réclamé a été définitivement jugé par les autorités compétentes de la partie requise, pour le ou les faits à raison desquels l'extradition est demandée.
2. Lorsque la prescription de l'action publique ou de la peine est acquise d'après la législation de la partie requérante ou de la partie requise.
3. Lorsque l'infraction a été amnistiée dans l'État requérant.

Article 4

Tout État contractant prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître d'une infraction visée à l'article 1^{er} dans le cas où l'auteur soupçonné de l'infraction se trouve sur son territoire et où il a refusé de l'extrader à un État contractant sur le territoire duquel a eu lieu l'infraction, après avoir reçu de cet état une demande d'extradition.

Article 5

Un État contractant sur le territoire duquel l'auteur soupçonné d'une infraction visée à l'article 1^{er} est découvert et qui a reçu d'un État contractant sur le territoire duquel a eu lieu l'infraction une demande d'extradition, soumet, s'il n'extrade pas, l'auteur soupçonné de l'infraction l'affaire, sans aucune exception et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de caractère grave conformément aux lois de cet État.

Article 6

Les États contractants s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible en matière pénale dans toute procédure relative aux infractions visées à l'article 1^{er}. Dans tous les cas, la loi applicable en ce qui concerne l'assistance mutuelle en matière pénale est celle de l'État requis. Toutefois, l'entraide judiciaire ne pourra pas être refusée pour le seul motif qu'elle concerne une infraction politique ou une infraction connexe à une telle infraction ou une infraction inspirée par des mobiles politiques.

Les dispositions de tous traités et accords d'entraide judiciaire en matière pénale applicable entre les États contractants sont en ce qui concerne les relations entre états contractants modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente convention.

Article 7

- 1) La demande d'extradition est adressée directement par l'autorité compétente de l'état requérant à l'autorité compétente de l'État requis désigné dans l'annexe I de la présente convention.

[...]

Annexe XIV — Communiqué final issu de la réunion des ministres de l'Intérieur du G7, Paris, 28 mai 1987

Considérant la menace actuelle d'actions terroristes née de la situation conflictuelle dans certaines régions du monde,

Considérant les menaces proférées par des factions à l'intérieur d'États ou par des organisations terroristes internationales, et leur mise à exécution

Considérant que ces menaces peuvent s'exercer sur chaque pays participant en vue de l'amener à modifier certains aspects de sa politique,

Considérant que chaque pays participant peut être le théâtre d'une action terroriste visant les intérêts d'un autre pays

Considérant qu'il peut être le théâtre d'actions violentes résultant de rivalités entre organisations antagonistes

Considérant le soutien et l'utilisation d'organisations terroristes par des mouvements ou par des groupes, dans des États, comme instrument de leur politique intérieure, pouvant aller jusqu'à l'élimination de leurs opposants sur le territoire des pays participants

Considérant la communauté d'intérêts entre des organisations aux idéologies différentes (dans le cas de la France, le CSPPA)

Considérant la présence sur nos territoires de minorités en général jeunes et sensibles aux différences ethniques, religieuses, sociales et économiques

Considérant les liens entre des mouvements terroristes internationaux et des organisations terroristes nationales

Considérant l'existence de liens avérés, voire d'une complicité active, entre mouvements terroristes nationaux d'extrême gauche en Europe fondés sur le communisme révolutionnaire internationaliste et même, dans une moindre mesure, avec des groupes canadiens et japonais

Considérant que le terrorisme d'inspiration séparatiste ou autonomiste peut concerner plusieurs pays à la fois

Considérant que chaque pays participant peut subir les effets du terrorisme, soit sur son sol, soit à travers ses ressortissants (otages) et ses intérêts hors de son territoire

Considérant l'utilisation par les terroristes des facilités de déplacement existant entre les pays industrialisés

Considérant l'utilité du rapprochement des méthodes de prévention et de contrôle

Considérant les résultats particulièrement encourageants obtenus dans le cadre de la coopération des douze pays d'Europe agissant en vertu des accords TREVI

Les 9 ministres responsables de la lutte contre le terrorisme de la RFA, la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni ont entendu marquer leurs préoccupations à l'égard de l'intensification de la menace terroriste dont leur pays sont l'objet et appellent l'attention des chefs d'état sur cette situation et sur l'importance de la coopération internationale,

Les 9 ministres responsables de la lutte contre le terrorisme sont donc chargés de faire rapport à leur gouvernement et aux Chefs d'États concernés sur l'opportunité de prendre des initiatives susceptibles, sur le plan opérationnel ou sur celui de la coopération politique, d'améliorer et de renforcer la lutte contre le terrorisme

Dans cet esprit, les 9 ministres responsables de la lutte contre le terrorisme ont marqué leur accord pour que l'amélioration de la coopération antiterroriste se traduise par des réunions ministérielles, chaque fois que cela apparaîtra nécessaire

Des groupes de travail, au niveau des experts, pourront, sur un plan strictement informel, contribuer à améliorer l'échange d'informations et de renseignements entre les neuf pays représentés à la réunion de Paris ;

Les ministres responsables de la lutte contre le terrorisme se sont enfin engagés à favoriser et à faciliter l'adoption de mesures légales et réglementaires permettant d'assurer une meilleure coordination de la lutte contre le terrorisme.

Annexe XV — Déclaration des ministres des Affaires étrangères de la CEE, en date du 27 janvier 1986, sur la lutte contre le terrorisme international.

1 — Les Douze réaffirment leur sévère condamnation des attentats terroristes perpétrés récemment dans les aéroports de Rome et de Vienne, qui constituent les manifestations les plus récentes du phénomène persistant qu'est le terrorisme international. Ils déplorent profondément la mort de victimes innocentes. Les Douze condamnent toutes les formes de terrorisme, et tant les auteurs, les complices et les instigateurs que les gouvernements qui les soutiennent. Ils condamnent également les déclarations de quelque origine que ce soit qui expriment un soutien à des attaques terroristes. Ces attentats terroristes ne sauraient jamais se justifier et ne peuvent apporter de contribution à aucune cause politique que leurs auteurs prétendraient servir.

2 — Les Douze expriment leur vive inquiétude concernant la tension qui s'est manifestée dans la Méditerranée. Ils réaffirment l'urgence d'un progrès dans la recherche d'une solution juste, durable et globale, par des moyens pacifiques, des problèmes de la région, et qu'ils sont disposés à participer aux efforts afin d'atteindre ce but. Les Douze souhaitent coopérer avec tous les États, y compris ceux de la région concernée, afin de refuser aux terroristes tout soutien, abri ou refuge.

Ils sont prêts à entamer un dialogue, de la manière la plus appropriée, avec les pays de la région sur le problème du terrorisme international, et sur la nécessité de s'attaquer à ses racines.

Les pays qui favorisent ou protègent des terroristes ne peuvent ni attendre de la tolérance ni entretenir des relations normales avec les Douze.

Les Douze étudieront comment ils pourront clarifier en commun les responsabilités pour des actes terroristes.

Ils lancent un appel à tous les pays, qui soutiennent ou qui ont été accusés de soutenir le terrorisme, de récuser un tel soutien.

3 — Les Douze accueillent favorablement la condamnation ferme et sans équivoque de tous les actes de terrorisme international, exprimée récemment par le Conseil de sécurité et par l'Assemblée générale des Nations unies.

4 — Les Douze réitèrent leur détermination et leur engagement dans la lutte contre le terrorisme international sous toutes ses formes. Ils ont passé en revue et intensifié leurs mesures de sécurité et leur coopération en la matière, en vue de prévenir de nouveaux actes de terrorisme.

Dans ce contexte, ils accueillent favorablement et soutiennent entièrement la résolution adoptée le 16 janvier 1986 par le Parlement européen, dans laquelle les représentants des peuples européens condamnent dans les termes les plus sévères ces actes barbares de terrorisme et demandent aux ministres d'intensifier les consultations et la coopération en vue de la lutte contre le terrorisme et de la sécurité des citoyens.

5 — Les Douze rappellent leurs décisions et efforts antérieurs visant à enrayer ces actes criminels, en particulier : — l'accord de septembre 1984 sur un ensemble de principes en vue d'augmenter la coopération dans la lutte contre le terrorisme international, y compris sur la nécessité d'une réaction commune en cas d'attentat terroriste grave impliquant la violation de l'immunité diplomatique,

— les recommandations relatives aux détournements d'avions, adoptées par les ministres de l'intérieur et de la justice en juin 1985,

— la décision de juillet 1985 d'intensifier la coopération sur le plan de la sécurité de la navigation aérienne.

— Les experts des Douze ont continué à se réunir à de nombreuses occasions ces mois derniers afin de renforcer leur coopération et d'élaborer des mesures communes.

6 — Les Douze viennent de décider d'intensifier ces efforts et de promouvoir des actions communes, notamment dans les domaines suivants, afin d'améliorer leur propre défense contre le terrorisme et de décourager ceux qui l'emploient :

— la sécurité dans les aéroports, les ports et les gares de chemin de fer,

— le contrôle par les États membres des personnes entrant dans ou sortant de la Communauté, et circulant à l'intérieur de celle-ci,

— la politique de délivrance des visas en rapport avec le problème du terrorisme,

— abus de l'immunité diplomatique.

Ils ont décidé d'établir, dans le cadre de la Coopération politique européenne, un Groupe de travail permanent ayant un mandat précis et qui suivra la mise en œuvre des mesures susmentionnées.

7 — Par ailleurs, les Douze ont décidé, en plus des restrictions qu'ils appliquent déjà, de ne pas exporter des armes ou d'autre équipement militaire vers des pays qui sont clairement impliqués dans le soutien du terrorisme.

Les Douze ont également décidé d'examiner en commun avec une attention spéciale la possibilité de mesures nationales, élaborées afin d'éviter que l'exportation d'armes ou d'autre équipement militaire ne soit détournée à des fins terroristes.

8 — Les Douze feront tout ce qui est dans leur pouvoir afin d'éviter que leurs ressortissants et leurs industries ne cherchent à tirer un avantage commercial des mesures prises en réaction à des attentats terroristes et autres actes terroristes.

9 — Les Douze garderont les problèmes du terrorisme international sous examen permanent et prendront des mesures additionnelles appropriées chaque fois que la situation l'exigera.

Table des matières

Remerciements	5
Sommaire	7
Table des abréviations	9
Introduction	11
PREMIERE PARTIE.....	43
L'INVENTION D'UNE GRAMMAIRE DE LA COOPERATION CONTRE LE TERRORISME (FIN XIX ^E SIECLE – 1944).....	43
<i>Section 1 – Matrices antianarchistes</i>	47
Chapitre 1 – La France à l'ère des premiers règlements internationaux contre le terrorisme.....	49
A) La « conférence pour la défense sociale contre l'anarchisme » de Rome de 1898 et l'émergence d'un règlement multilatéral du terrorisme anarchiste	50
1) La longue route vers la conférence de Rome	50
a. Les premières tentatives d'entente multilatérale contre le terrorisme anarchiste (1893- 1894).....	51
b. La convocation de la conférence de Rome et la légitimation d'une entente internationale antianarchiste	54
2) La France, la conférence de Rome et la définition de la coopération antiterroriste	61
a. Lutter contre l'anarchisme pour lutter contre le terrorisme ? La « construction » de l'ennemi	62
b. La coopération des « polices politiques » européennes.....	67
c. Mesures judiciaires : droit interne et droit international.....	73
B) Échecs et limites de l'entente multilatérale contre le terrorisme anarchiste : Rome et au-delà	77
1) Les limites du processus de Rome	77
2) Le protocole de Saint-Pétersbourg ou le refus français de la coopération internationale ? (1901-1904).....	81
a. La nécessité d'une nouvelle entente anti-anarchiste.....	81
b. Objections françaises à une entente réactionnaire	84
Chapitre 2 – Les coopérations policières contre le terrorisme anarchiste.....	91
A) Les ressorts de l'action nationale et internationale de la police française dans la lutte contre le terrorisme anarchiste	92
1) Le dispositif français de lutte contre le terrorisme anarchiste à la fin du XIX ^e siècle	92
a. Les polices françaises contre le terrorisme anarchiste.....	92
b. Élaboration de l'information contre l'anarchisme : logiques nationales et internationales.....	95
c. Les Affaires étrangères : information et coordination de l'action internationale contre le terrorisme anarchiste.....	98
2) Les spécialisations internationales de l'appareil policier français	99
a. La protection des personnalités.....	99
b. Des ententes policières au service des politiques d'expulsion	102
B) Les coopérations extérieures de la France dans la lutte contre le terrorisme.....	107
1) La construction d'un réseau policier franco-suisse (1894-1898)	107
a. Genève et le « bouillon de culture » terroriste	107
b. La mission du commissaire Léal et la mise en place de l'entente policière (été 1894)	109
c. Issue sans issues de l'entente franco-suisse (1898)	116

2) La police spéciale à l'étranger : exemple franco-espagnol	119
a. Barcelone, la Genève espagnole ?	119
b. Les premières missions de l'inspecteur Durand (1894-1895)	121
c. La mise en place de la grammaire de la coopération policière : les missions du commissaire Thiellement (1895-1900)	122
d. Le commissaire Bonnacarrère : un « simple agent officieux d'information » ?	126
C) Les coopérations internationales intérieures : les polices étrangères en France ..	137
1) La coopération franco-italienne – De contacts privilégiés à une relation trahie	137
a. Une coopération précoce	137
b. Surveillance des anarchistes et espionnage	139
2) La coopération franco-russe : immixtions du politique et du policier	141
a. « L'affaire des bombes russes » de 1890 et le « test » de la coopération	141
b. Les activités de l'Okhrana à Paris	144
Chapitre 3 – Les coopérations judiciaires à l'ère du terrorisme anarchiste.....	151
A) Ressorts et pratiques de l'enquête pénale internationale dans les affaires de terrorisme anarchiste à la fin du XIX ^e siècle.....	151
1) Une coopération des polices judiciaires	151
a. L'assassinat du président Carnot et l'entraide judiciaire internationale	153
b. L'affaire Padlewski : de l'information à l'arrestation pour extradition.....	155
2) L'attentat de la rue de Rohan et les contraintes de la coopération pénale internationale	156
a. L'attentat de la rue de Rohan, 31 mai 1905	156
b. La difficile entente du commissaire Bonnacarrère avec la justice barcelonaise	158
B) L'extradition au cœur des relations judiciaires entre les États dans la lutte contre le terrorisme à la fin du XIX ^e siècle	160
1) Enjeux et principes de l'extradition à la fin du XIX ^e siècle	161
a. Définition	161
b. La qualification du crime anarchiste	162
c. L'extradition des terroristes anarchistes comme enjeu procédural.....	164
2) L'extradition des terroristes anarchistes au croisement du droit et de la politique	168
a. Les nouveaux ressorts de l'extradition après la conférence de Rome	168
b. La renégociation du traité franco-italien d'extradition : vers l'insertion d'une « clause belge » ?	170
c. L'attentat contre Humbert I ^{er} et la question de la coopération pour l'extradition des délinquants politiques	171
d. L'extradition et les enjeux politiques de la coopération antiterroriste	173
Section 2 – Les reconfigurations de l'entre-deux-guerres	181
Chapitre 4 – La France et l'évolution de la menace terroriste des années 20 à l'attentat de Marseille	183
A) Les limites de la coopération policière contre le terrorisme au sortir de la Première Guerre mondiale.....	184
1) La résurgence d'un terrorisme politique internationalisé.....	184
a. Un complot bolchéviste international ?	184
b. Les défaveurs de la coopération internationale contre le terrorisme « politique »	188
2) Les évolutions du dispositif d'information français sur le terrorisme.....	194
a. Les évolutions limitées de la police française.....	194
b. L'apport du renseignement militaire dans l'information sur le terrorisme.....	195
B) La double appréhension du terrorisme balkanique dans les années 20 : d'une logique diplomatique à une logique de sécurité.....	197
1) Le terrorisme macédonien de l'ORIM comme enjeu diplomatique.....	199
a. Le refus de l'internationalisation de la question macédonienne à la SDN	201
b. Le couple franco-britannique au secours des relations serbo-bulgares ?	205
2) Le terrorisme balkanique : logiques sécuritaires comme vecteur de coopération ?	210

a. Renseignement dans les Balkans sur les terrorismes macédonien et croate	211
b. La spécialisation de la coopération franco-yougoslave sur le terrorisme balkanique	213
c. L'implication de la Sûreté française dans la coopération franco-yougoslave	216
Chapitre 5 – De l'attentat de Marseille à la Société des Nations	221
A) L'enquête de Marseille, où les vicissitudes de la coopération internationale contre le terrorisme	222
1) Une enquête judiciaire internationale.....	222
a. Vers l'identification des suspects	222
b. La coopération policière franco-yougoslave entre assistance et instrumentalisation.	225
c. Les « mobilards » à l'étranger	232
2) Les enjeux juridiques, politiques et diplomatiques de l'extradition des suspects	237
a. La demande d'extradition de Pavelitch et Kvaternik.....	237
b. L'extradition d'André Artoukovitch, réponse de la France au refus italien ?	243
B) La crise internationale née de l'attentat de Marseille et l'irruption du terrorisme à la SDN.....	245
1) Une crise diplomatique classique ?	246
a. Les conséquences internationales du terrorisme international.....	246
b. Les enjeux de la détermination des responsabilités.....	250
2) Laval, la SDN et la lutte contre le terrorisme.....	256
Chapitre 6 – Les identités brouillées de la coopération antiterroriste (1934-1945)	261
A) La France, la Société des Nations et les conventions de 1937	262
1) Définitions	263
a. La définition du terrorisme	263
b. L'impossibilité de l'extradition des terroristes	265
c. Les caractères policiers et administratifs de la répression	267
d. L'échec final de l'action de la SDN contre le terrorisme international.....	269
B) Les réorganisations de l'État dans la lutte contre le terrorisme	272
1) L'attentat de Marseille ou l'échec de la traduction sécuritaire de la menace terroriste.....	272
a. Des manquements policiers ?	272
b. L'échec du dispositif d'information ?	274
2) La réorientation de la lutte antiterroriste à la suite de l'attentat de Marseille : coopération intérieure pour une coopération extérieure ?	278
a. Vers une entente interministérielle contre le terrorisme	278
b. La police mobile et la lutte contre le terrorisme : le brouillage des fonctions policières	280
c. L'identification d'une nouvelle menace : les « listes » du commissaire Chenevier.....	284
d. Les conférences interministérielles du renseignement de 1937 et le terrorisme	289
C) La réalité troublée de la coopération antiterroriste (1934-1944)	294
1) Forces et faiblesses de la coopération franco-yougoslave.....	295
2) La France face au terrorisme d'État italien	298
a. Le terrorisme italien et la guerre d'Espagne	299
b. Le terrorisme italien et la venue de la guerre	300
DEUXIEME PARTIE.....	311
REINVENTIONS DE LA COOPERATION CONTRE LE TERRORISME.....	311
(1945-1989).....	311
Section 3 – La France à la redécouverte de la coopération contre le terrorisme.....	315
Chapitre 7 – La coopération internationale contre le terrorisme durant la guerre d'Algérie : l'exemple du FLN	317
A) Mobiliser contre le terrorisme.....	319
1) Internationalisations du terrorisme FLN	319
a. Les logiques de l'internationalisation du terrorisme FLN	319
b. Manifestations de l'internationalisation à l'ouverture du « second front »	322

2) Mobiliser les États européens pour la coopération antiterroriste	327
a. État des lieux de la coopération avant l'ouverture du second front	327
b. La mobilisation antiterroriste comme enjeu policier	330
B) Coopérer contre le terrorisme FLN : enjeux, pratiques, limites.....	335
1) La construction des relations antiterroristes.....	335
a. Les RG au cœur du dispositif de coopération.....	335
b. La mise en place des coopérations antiterroristes.....	337
c. À la recherche d'un nouveau souffle	341
2) Forces et faiblesses des coopérations antiterroristes	344
a. Une coopération pérennisée : l'exemple de la coopération franco-belge	344
b. Les ambiguïtés partagées de la coopération franco-allemande	348
c. La disparition de l'impératif antiterroriste.....	352
3) La question de l'extradition ou le révélateur des contradictions de la coopération antiterroriste.....	355
a. RFA.....	355
b. Belgique.....	362
Chapitre 8 – La France, les organisations internationales et le « terrorisme international ».....	369
A) La France et le terrorisme international : une appréhension technique par le « terrorisme aérien »	370
1) L'OACI et la lutte contre les « actes illicites » dirigés contre l'aviation civile : vers les conventions de La Haye	371
a. La nécessité affirmée d'une nouvelle convention contre les « interventions illicites contre l'aviation civile »	371
b. La convention de La Haye et la définition des principes de la répression internationale	374
c. Les nouveaux développements du terrorisme aérien et la prise de conscience française de la réalité du terrorisme	377
2) La convention de Montréal et l'échec d'une convention sur les sanctions : les limites de la politisation d'un débat technique	380
a. Les limites d'une action internationale à chaud : la convention de Montréal	380
b. La France et le refus d'une convention sur les sanctions au nom du droit international ?	382
B) L'action de la France à l'ONU : ambiguïtés politiques et sanctuarisation ?.....	389
1) La résolution 3034 de l'Assemblée générale des Nations unies	390
a. L'inscription du terrorisme international à l'ordre du jour.....	390
b. Une position française lente à se dessiner	394
c. Une politique de sanctuarisation à l'ONU ? « Sanctuarisation » et « terrorisme international » en France en 1972.....	398
2) La France et le comité spécial de l'ONU (1973-1979) : Apprentissages du terrorisme international et limites de la sanctuarisation	403
a. La France et la première définition juridique du « terrorisme international ».....	403
b. Les échecs des comités spéciaux de l'ONU et les limites de la doctrine du sanctuaire	406
<i>Section 4 – La France et le creuset européen de la coopération contre le terrorisme ...</i>	<i>413</i>
Chapitre 9 – La France et les Europe de la coopération antiterroriste	415
A) Multilatéralismes européens de la coopération sécuritaire	417
1) La naissance des « clubs » : du club de Berne au club de Vienne	418
a. Le club de Berne	418
b. Le « club des 5 » ou club de Vienne.....	420
2) La naissance de la coopération TREVI (1976-1981)	424
a. Une coopération des ministres de l'Intérieur des Neuf.....	424
b. Les aspects techniques de la coopération : influences françaises.....	426
c. La nature de la coopération TREVI en question : un resserrement progressif vers la seule lutte contre le terrorisme.....	429
d. TREVI et le terrorisme	433

B) Vers un « espace judiciaire européen » contre le terrorisme ?.....	439
1) Le projet de convention du Conseil de l'Europe pour la répression du terrorisme : la convention de Strasbourg.....	440
a. L'élaboration d'un instrument pour l'extradition des terroristes.....	440
b. De nouvelles ambivalences : le veto français au projet de convention.....	442
c. L'avant-projet français de convention d'extradition contre les actes de violence grave.....	446
d. L'ouverture à la signature de la convention de Strasbourg et l'isolement français....	453
2) Projet français, projet belge et « espace judiciaire européen ».....	458
a. Le projet belge d'application de la convention du Conseil de l'Europe entre les Neuf.....	458
b. « L'espace judiciaire européen » contre la lutte antiterroriste entre les Neuf ?.....	461
Chapitre 10 – Des relations bilatérales tournées vers l'Europe. De l'harmonie franco-allemande à la mésentente franco-espagnole.....	469
A) Naissances d'un « creuset européen » de la coopération bilatérale contre le terrorisme.....	470
1) Les évolutions du dispositif de lutte contre le terrorisme.....	470
a. L'architecture fonctionnelle de l'action des services.....	470
b. Un défaut de coordination, une coordination par défaut ?.....	475
c. Principes de la coopération antiterroriste.....	476
2) Les différents niveaux de la coopération bilatérale en Europe.....	480
a. Des relations ponctuelles et conjoncturelles : exemples franco-suisse et franco-autrichien.....	480
b. Des relations suivies et construites : exemples franco-allemand et franco-italien....	481
B) La singulière relation antiterroriste franco-espagnole : du franquisme déclinant aux débuts de la transition démocratique.....	492
1) Les terrains d'une impossible coopération sous la période franquiste.....	492
a. La question du sanctuaire : première époque.....	492
b. La question des réfugiés.....	496
c. L'attentat contre l'Amiral Carrero Blanco et la question des extraditions.....	503
2) Transition démocratique et amorce d'une coopération policière franco-espagnole.....	508
a. Un contexte peu propice à la coopération.....	509
b. L'amorce d'une véritable coopération policière ?.....	511
c. Vers un règlement de la question des réfugiés ?.....	515
d. La persistance de la question des extraditions au cœur de l'échec de la coopération.....	521
<i>Section 5 – La coopération antiterroriste dans les années 80 à l'épreuve du sang.....</i>	<i>527</i>
Chapitre 11 – La coopération antiterroriste sous François Mitterrand au prisme de l'enjeu extraditionnel.....	529
A) Naissance du contentieux extraditionnel (mai 1981 — été 1982).....	530
1) La persistance de la mésentente franco-espagnole.....	530
a. Les logiques du refus d'extradition des Basques.....	530
b. Une prise de décision risquée.....	533
c. Le refus d'extrader au miroir de la coopération antiterroriste franco-espagnole : une coopération policière qui n'en porte que le nom.....	537
2) La France, l'Italie et la « première » doctrine Mitterrand.....	546
a. La première « doctrine Mitterrand ».....	547
b. Le contentieux franco-italien au croisement politique et policier de l'interprétation du terrorisme italien.....	549
B) Les règlements des contentieux extraditionnels et le rétablissement de la coopération antiterroriste.....	552
1) Les tentatives d'un règlement global.....	553
a. Les tentatives d'explicitation de la politique extraditionnelle.....	553
b. La relance de la coopération pénale dans le cadre de la Communauté européenne....	558

c. Explicitation et publicisation de la politique extraditionnelle de la France : la « doctrine Badinter »	564
2) Vers une normalisation au cas par cas des relations extraditionnelles.....	566
a. Vers l'extradition des Basques	567
b. L'officialisation de la « doctrine Mitterrand »	576
Chapitre 12 – Extensions des domaines de la coopération	589
A) Manquements des services et efforts de réforme : spécialisation, coordination et coopération.....	590
1) Une meilleure coordination pour une meilleure coopération ?	592
a. Du BLAT à l'UCLAT.....	592
b. Le parasitage des innovations institutionnelles mitterrandiennes	598
2) La spécialisation des services comme vecteur de coopération.....	600
a. Renouvellements de l'action préventive	600
b. Spécialisation et nouvelles logiques de coopération	606
c. Les logiques internes et internationales de l'action répressive.....	609
B) Institutionnalisations de la coopération internationale antiterroriste	616
1) Institutionnalisations politiques multilatérales.....	617
a. La France, le G7 et le terrorisme : de l'opposition de principe à l'acceptation	617
b. Le renouveau des coopérations européennes : le Conseil de l'Europe contre la Communauté ?	621
2) Institutionnalisations du champ de la coopération policière	627
a. Vers la formalisation des coopérations bilatérales.....	628
b. Institutionnalisations de la coopération policière multilatérale : Le projet franco-allemand d'accord à Douze	637
Conclusion.....	649
Sources.....	665
Bibliographie.....	686
Annexes	699
Table des matières	739
Table des illustrations	745
Table des annexes	746

Table des illustrations

ILLUSTRATION N°1 – PREMIER ETAT SIGNALETIQUE DES ANARCHISTES ETRANGERS EXPULSES DE FRANCE – MARS 1894 (DETAIL)	106
ILLUSTRATION N° 2- CARTE DE LA FRONTIERE FRANCO-SUISSE (DETAIL).....	111
ILLUSTRATION N ° 3 - CARTE DES BALKANS DANS L'ENTRE-DEUX-GUERRES.....	199
ILLUSTRATION N°4 – LA PREMIERE « LISTE » DU COMMISSAIRE CHENEVIER.....	284
ILLUSTRATION N°5 – CARTE DU PAYS BASQUE FRANÇAIS ET ESPAGNOL	493

Table des annexes

Annexe I — Propositions arrêtées par la Conférence internationale réunie à Rome sur l’initiative du gouvernement Italien en vue d’étudier et d’établir les moyens les plus efficaces pour combattre la propagande anarchique et soumise par elle à l’appréciation des Gouvernements qui s’y trouvaient représentés, 21 décembre 1898.....	701
Annexe II — Projet russe d’entente internationale contre l’anarchisme, novembre 1901....	704
Annexe III — Protocole anti-anarchiste de Saint-Pétersbourg, mai 1904	705
Annexe IV — Loi du 10 mars 1927 relative à l’extradition des étrangers (extraits)	707
Annexe V — Bases pour la conclusion d’un accord international en vue de la répression de certains crimes commis dans un but de terrorisme politique, novembre 1934.....	711
Annexe VI — Instruction interministérielle sur l’organisation des voyages officiels et les mesures relatives à la sécurité des souverains, chefs d’État et hautes personnalités en déplacement dans les départements autre que la Seine (confidentiel et secret), 1 ^{er} mars 1935 (extraits).....	713
Annexe VII — Convention Internationale de la Société des Nations pour la prévention et la répression du terrorisme, 16 novembre 1937	715
Annexe VIII — Convention pour la répression de la capture illicite d’aéronefs signée à La Haye le 16 décembre 1970 (extraits).....	722
Annexe IX — Convention pour la répression d’actes illicites dirigés contre la sécurité de l’aviation civile conclue à Montréal le 23 septembre 1971 (extraits)	724
Annexe X — Résolution 3034 de l’Assemblée générale des Nations unies adoptée lors de sa XXVII ^e session le 18 décembre 1972.....	725
Annexe XI — Résolution 74(3) sur le terrorisme international adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l’Europe le 24 janvier 1974, lors de sa 53 ^e Session.....	727
Annexe XII — Convention européenne pour la répression du terrorisme du Conseil de l’Europe, signée à Strasbourg le 27 janvier 1977	728
Annexe XIII — Avant-projet français de convention de coopération contre les actes de violence grave, novembre 1976 (extraits)	732
Annexe XIV — Communiqué final issu de la réunion des ministres de l’Intérieur du G7, Paris, 28 mai 1987	734
Annexe XV — Déclaration des ministres des Affaires étrangères de la CEE, en date du 27 janvier 1986, sur la lutte contre le terrorisme international.....	736

Les coopérations internationales de la France dans la lutte contre le terrorisme (fin XIX^e siècle – 1989)

Résumé

À la fin du XIX^e siècle, à la faveur du développement en Europe des premières formes contemporaines d'un terrorisme internationalisé, la France participe à la naissance d'une première grammaire de la coopération internationale contre le terrorisme, qui se décline en une coopération politique multilatérale, une coopération policière secrète et une coopération de nature judiciaire ayant pour fondement l'extradition. Il s'agit dès lors d'écrire l'histoire des coopérations internationales de la France contre le terrorisme depuis cette période jusqu'à la fin des années 1980, dans ses versants tant politiques que policiers et judiciaires, en analysant les appréhensions, adaptations et spécialisations des différents organes de l'État, en fonction non seulement de l'évolution du terrorisme lui-même mais aussi des relations internationales dont elles constituent un élément à part entière. À l'ère du terrorisme anarchiste à la fin du XIX^e siècle succède un entre-deux-guerres durant lequel la France fait l'expérience du terrorisme balkanique et où pour la première fois une organisation internationale, la SDN, se saisit du terrorisme. À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la France fait de nouveau l'expérience de la coopération durant la guerre d'Algérie, et à partir de la fin des années 60 participe à un mouvement d'europeanisation de ses enjeux et de ses pratiques tant au niveau bilatéral que multilatéral. L'Europe géographique autant qu'institutionnelle devient l'espace de référence de la coopération antiterroriste, du fait de la persistance du phénomène tant d'origine domestique qu'international et de sa transformation en enjeu majeur pour la société internationale.

Mots-clés : Terrorisme ; antiterrorisme ; coopération internationale ; police ; renseignement ; extradition ; droit d'asile.

France's international cooperation against terrorism from the end of the 19th century to the end of the 1980s

Summary

At the end of the nineteenth century, in response to the rise of a modern internationalized terrorism, European states, and chiefly among them France, draft a first grammar of international cooperation against terrorism, a multilateral political cooperation, a secret police cooperation and a judicial cooperation of which extradition is the cornerstone. The history of France's international cooperation against terrorism from this point on to the end of the 1980s shall thusly be written with regards to its political, policing, intelligence and judicial implications and take into account not only the evolving nature of the understanding of the phenomenon by and within the state, but the evolution of terrorism itself and that of international relations, of which international cooperation against terrorism is an integral part. Following the era of anarchist terrorism, during the interwar years, the rise of nationalist terrorism in the Balkans provide France with a new outlook and the phenomenon becomes, for the first time, an issue on the agenda of an international organization, the League of Nations. After WWII, France faces anew the challenges of international cooperation during the Algerian War, and, from the end of the 1960s on, takes part in a differential process of Europeanization of international cooperation against terrorism. In its geographical and institutional incarnations, and due to the persistence of both domestic and international terrorism, Europe thus becomes the core of France's international efforts against terrorism.

Keywords : Terrorism ; counter-terrorism ; international policing ; intelligence ; extradition ; asylum.

UNIVERSITÉ PARIS-SORBONNE

ÉCOLE DOCTORALE :

ED2 – Histoire moderne et contemporaine

Maison de la Recherche, 28 rue Serpente, 75006 Paris, FRANCE

DISCIPLINE : Histoire contemporaine