

N° 322

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 1984.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de contrôle (1) 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.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Pelletier, président ; Jacques Ménard, Pierre Matraja, vice-présidents ; Alfred Gérin, Jacques Eberhard, secrétaires ; Paul Masson, rapporteur ; Alphonse Arzel, Noël Berrier, Félix Ciccolini, François Collet, Jean Francou, Marcel Gargar, François Giacobbi, Guy de La Verpillière, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Jacques Mossion, Alain Pluchet, Pierre Salvi, Edgar Tailhades, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Valade.*

Voir les numéros :

Sénat : 23 et 59 (1983-1984).

Sécurité publique. — Commission de contrôle - Police - Terrorisme.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION	9
Section I — La recherche d'une définition	10
A — L'introuvable définition	10
B — Analyse descriptive	11
Section II — Approche historique	15
A — Le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau	15
B — Terrorisme et modernité	17
1 - <i>Les rapports terrorisme-medias</i>	17
2 - <i>Les données stratégiques</i>	19
Section III — Typologie des terrorismes	21
A — Classifications des divers terrorismes	21
B — Le problème de l'internationale terroriste	27
Section IV — Les difficultés de la lutte	30
A — Le reniement des principes	30
B — La contestation des légitimités	31
C — Le poids du passé	31
D — Une lutte sur tous les fronts	32
DEUXIÈME PARTIE : LES ENSEIGNEMENTS DE QUELQUES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES ET LES LIMITES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ..	33
Section I — Exposé de quelques expériences étrangères	35
A — La Grande-Bretagne : un pragmatisme efficace	35
B — L'Autriche : une neutralité vigilante	43
C — L'Allemagne fédérale : le triomphe de l'ordinateur	52
D — L'Italie : une réponse politique à une agression violente	57
E — L'Espagne : un chemin difficile	65
Section II — La coopération internationale	69
A — La mise en œuvre de solutions juridiques par voie de conventions internationales	70
1 - <i>L'inefficacité des solutions d'ensemble recherchées à l'échelon mondial</i>	70
2 - <i>L'Europe des 21 : la Convention européenne pour la répression du terrorisme</i>	72
3 - <i>L'Europe des Dix : des tentatives avortées</i>	75
4 - <i>Les limites et les insuffisances des accords internationaux</i>	78

	Pages
B — Des mesures sectorielles spécifiques : l'exemple de la lutte contre la piraterie aérienne	79
C — La coopération policière internationale	81
D — La coopération entre la France et les Etats étrangers : efficacité et incertitudes	85
TROISIÈME PARTIE : LA SITUATION EN FRANCE	91
Section I — La France : un pays confronté à toutes les formes de terrorisme	92
A — La France, cible privilégiée du terrorisme international ?	93
B — La recrudescence du terrorisme interne	97
1 - <i>Un terrorisme révolutionnaire épisodique</i>	97
2 - <i>Le regain du terrorisme séparatiste</i>	100
a) <i>la Corse, ou l'apparition d'une nouvelle stratégie terroriste</i>	100
b) <i>le Pays Basque, ou l'engrenage terroriste</i>	105
c) <i>la Guadeloupe, ou l'amorce d'un processus de « corsification »</i> ..	110
C — La révélation d'une amicale terroriste	114
Section II - Les services engagés dans la lutte anti-terroriste : structures multiples et autorités diverses	119
A — La prévention : des services en concurrence	120
1 - <i>La Direction centrale des renseignements généraux : la recherche du renseignement en matière de terrorisme interne</i>	121
2 - <i>La Direction de la surveillance du territoire : la recherche du renseignement en matière de terrorisme international</i>	124
3 - <i>Le concours de la D.P.S.D. et de la Gendarmerie</i>	127
4 - <i>La prévention extérieure : la D.G.S.E.</i>	129
B — Une informatique sous embargo	134
C — Un contrôle des frontières et des aérodrômes difficile	141
D — La répression éclatée	146
1 - <i>Les services centraux</i>	146
a) <i>la 6^e section de la D.C.P.J.</i>	146
b) <i>l'O.C.R.T.A.E.M.S.</i>	147
2 - <i>Les Brigades spécialisées de la police judiciaire parisienne</i>	151
3 - <i>Le G.I.G.N., une unité d'élite... rentrée dans le rang</i>	153
4 — <i>Des moyens d'action traditionnels</i>	155
E — Une coordination indispensable	158
1 - <i>Le renforcement des structures de coordination</i>	159
2 - <i>La multiplicité des centres de décision</i>	161
Section III — Les hésitations d'une politique	167
A — Le désir d'ouverture, ou le temps des illusions	167
B — Le temps de la répression	168
C — Le Premier Ministre est-il concerné ?	170
QUATRIÈME PARTIE : PROPOSITIONS POUR UNE STRATÉGIE DE DÉFENSE ET D'ACTION	173
I. — Une volonté politique homogène : création d'un Comité interministériel de liaison anti-terroriste	175
II. — Un remaniement du dispositif de l'Etat : huit propositions	178

	Pages
III. — Un espace juridique et réglementaire adapté, et des initiatives diplomatiques	186
IV. — Une réflexion d'ensemble sur le phénomène terroriste	196
V. — Améliorer les rapports avec l'opinion	199
CONCLUSIONS	202
ANNEXES	205
1 — Extrait d'un discours prononcé par M. Douglas Hurd, Ministre d'Etat au Home Office, le 6 avril 1984, à l'Assemblée générale annuelle de l'Association du Parti conservateur	206
2 — Extrait de la loi britannique sur la prévention du terrorisme (dispositions temporaires), 1984	207
3 — Notice explicative sur les dispositions complémentaires de la loi britannique de 1984 sur la prévention du terrorisme	211
4 — Loi du 8 mars 1951 portant création d'un office fédéral de police criminelle	212
5 — Convention européenne pour la répression du terrorisme : état des signatures et des ratifications	216
6 — Bilan des actions terroristes depuis 1975	217
7 — Organisations terroristes recensées en France	218
8 — Evolution comparative des effectifs de la police de l'air et des frontières et du volume de la circulation transfrontalière du 31 décembre 1953 au 31 décembre 1983	223
9 — Circulaire n° 83-113 du 16 mai 1983 du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation sur le rôle et les attributions du Commissaire de la République délégué pour la police	224
10 — Instruction de la Direction générale de la Gendarmerie nationale n° 23-650 du 5 septembre 1983 sur le rôle et les attributions du Commissaire de la République délégué pour la police	232
11 — Note n° 3905 du 17 septembre 1983 du Secrétaire d'Etat chargé de la sécurité publique sur la mission de coordination concernant les menées séparatistes basques	233

Mesdames, Messieurs,

La création

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 a été créée le 18 novembre 1983 lorsque le Sénat adopta le rapport qu'au nom de la Commission des Lois M. Pierre Salvi lui avait présenté sur la proposition de résolution déposée le 13 octobre précédent par MM. Charles Pasqua et Jacques Larche. Pour le Rapporteur, les faits imposaient la création d'une commission : en un an, de 1981 à 1982, le nombre d'actes de terrorisme était passé de 665 à 1270, soit un quasi-doublement, le nombre des victimes s'accroissant quant à lui de 65 à 311. « Les actes de terrorisme sont non seulement de plus en plus fréquents, mais également de plus en plus violents » constatait-il, avant d'ajouter, justifiant ainsi sa démarche que si « dans la plupart des pays européens, la lutte anti-terroriste a entraîné une rationalisation administrative et une centralisation hiérarchique du commandement, il semble que la France se caractérise par la prolifération des centres de décision, le parallélisme des services et l'absence de réelle coordination ».

Les délais

En raison de la session budgétaire et d'un ordre du jour particulièrement chargé, les membres de la commission ne furent désignés par le Sénat que le 20 décembre 1983, le Bureau de la commission étant en revanche constitué dès le lendemain 21 décembre.

Or, selon l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, « les commissions de contrôle ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de 6 mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées », donc, en l'hypothèse, le 18 mai 1984. Eu égard à la nature des problèmes abordés, à la diversité des services administratifs concernés, à la multiplicité des personnalités de tous horizons à enten-

dre, ces délais se sont révélés d'autant plus contraignants qu'il est apparu également nécessaire à la commission d'effectuer des missions d'information auprès des gouvernements d'Autriche, de République Fédérale d'Allemagne et de Grande-Bretagne. Néanmoins, **la commission de contrôle a procédé — en 20 réunions à l'audition d'un nombre élevé de personnalités — plus d'une soixantaine — qu'il m'est agréable, en son nom, de remercier pour l'aide qu'elles ont apportée à nos travaux.**

L'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée disposant que « tous les membres des commissions d'enquête et de contrôle ainsi que ceux qui, à un titre quelconque, assistent ou participent à leurs travaux sont tenus au secret », il n'est pas possible de dresser la liste des personnalités entendues.

Que l'on sache cependant que la pluri-disciplinarité a caractérisé ces auditions, une mention tout à fait spéciale devant être réservée aux représentants de la presse, dont la qualité des interventions a impressionné les membres de la Commission.

L'esprit dans lequel elle a engagé puis poursuivi sa tâche a d'ailleurs permis d'éviter bien des écueils que sa création et son fonctionnement n'auraient manqué de susciter et qui parfois ont malgré tout affleuré. Deux difficultés devaient en effet être levées préalablement aux auditions proprement dites. La détermination du champ d'étude méritait d'autant plus d'être précisée que le 8 novembre 1982 notre ancien collègue René Tomasini avait déposé sur le Bureau du Sénat le rapport fait au nom de la commission de contrôle des services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique. Il n'était, bien entendu, pas question de recommencer des travaux parfaitement menés à bien, et dont l'objet était beaucoup plus large que celui de notre commission. Son mandat devait être considéré comme strictement défini par les termes mêmes de la résolution adoptée par le Sénat, le 18 novembre 1983 :

1. commission de contrôle ;
2. des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination ;
3. des services de police et de sécurité ;
4. engagés dans la lutte contre le terrorisme.

Aussi précis apparaissent-ils à première lecture, les termes employés permettaient les interprétations les plus diverses, rétrécissant

ou élargissant selon le cas le champ de la compétence de la commission. Trois exemples, brièvement mentionnés, feront saisir la difficulté : faut-il considérer par « conditions » de fonctionnement, d'intervention, de coordination, les seules « modalités » ou au contraire l'ensemble des éléments constitutifs de la situation dans laquelle sont appelés à fonctionner les services ? Faut-il entendre par « services de police et de sécurité » les seuls services actifs (police-gendarmerie-D.P.S.D.-D.G.S.E.) ou faut-il englober également les services concourant à assurer la sécurité du pays, et des citoyens, par leurs compétences préventives ou répressives ? Que faut-il entendre par « terrorisme », terme dont l'utilisation semble venir préciser le mandat de la commission mais dont nous verrons qu'il est quasiment impossible de le définir de façon à la fois satisfaisante et précise !...

En dépit — et en raison — de ces incertitudes, la commission a « défini » par un double mouvement le mandat confié à son rapporteur : **écarter** du champ d'étude la lutte contre la délinquance, petite, moyenne ou grande, ainsi bien entendu que tous les problèmes d'ordre statutaire, procédural, ou même carcéral qui peuvent lui être liés ; **mener en revanche une réflexion approfondie** sur les services et structures administratives concernées par la lutte contre le terrorisme, ce qui postule qu'au préalable le phénomène ait fait lui-même l'objet d'une réflexion quant à ses rapports avec l'environnement intellectuel, politique, historique et stratégique.

Ainsi déterminé le champ d'étude de la commission, la première des deux difficultés préalables était résolue.

La sérénité sans complaisance dans les travaux de la commission découlait logiquement de l'option ainsi prise. Si l'on voulait absolument résumer l'esprit dans lequel la commission a travaillé, les objectifs qu'elle a poursuivis, les préoccupations qui l'animaient, on pourrait dire **qu'elle n'a eu d'autre volonté**, par une meilleure compréhension du phénomène terroriste, **que d'être utile à ceux, à tous ceux, qui ont pour mission d'en enrayer le développement**. Le terrorisme est en effet un phénomène de société qui peut avoir, dans un pays démocratique, les effets les plus pervers. Il contient des charges d'émotivité si considérables que la sérénité et l'objectivité qu'impose cette caractéristique risquent, d'emblée, d'en être atteintes. Votre rapporteur, conscient de la difficulté, s'est efforcé de conserver à l'égard du phénomène le détachement de l'analyste qui n'exclut pas — c'est évident — la passion du chercheur, mais préserve l'objectivité du propos. Cette attitude était d'autant plus nécessaire que la commission créée par le Sénat n'est pas un club de pensée mais une commission de contrôle et que

l'indispensable sérénité de l'étude n'a d'autre objet que de **déboucher sur des propositions constructives** permettant, sans nuire à la crédibilité des services en charge de la lutte anti-terroriste, de rendre celle-ci la plus efficace possible. C'est pourquoi, après avoir tenté de qualifier le phénomène (première partie), ce rapport étudiera les expériences étrangères les plus significatives (deuxième partie), puis la situation en France (troisième partie), afin de proposer un certain nombre de mesures permettant d'agir en profondeur contre le terrorisme (quatrième partie).

*

* *

PREMIÈRE PARTIE

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION

L'acte terroriste se situe, par excellence, au confluent de l'individu et de l'histoire. Il s'agit pour un homme de peser sur le cours des événements en mettant en œuvre des moyens qui ne s'exercent pas dans le cadre légal, en s'arrogeant le droit de vie ou de mort sur ses contemporains. Critères psychologiques, politiques, juridiques, historiques peuvent ainsi être successivement ou cumulativement utilisés pour définir le phénomène terroriste. Cette première partie du rapport ne prétend pas résoudre un problème, mais le **poser**. En faisant apparaître les difficultés de la lutte, il nous semble plus facile d'apprécier l'action des services qui l'ont en charge.

SECTION I

LA RECHERCHE D'UNE DÉFINITION

A. — « **L'INTROUVABLE DÉFINITION** » (1) est l'expression qualifiant le plus exactement l'état de la recherche. Constatation décevante à l'orée d'un rapport résumant les travaux d'une Commission consacrée à la lutte anti-terroriste, mais dont nous verrons que la déception est largement compensée par les richesses de l'approche analytique du phénomène. Dans la tentative de définition, deux erreurs devaient être évitées : produire d'emblée des références historiques, certes indispensables à la compréhension et à l'appréhension du phénomène mais qui viendront mieux à leur place après une première clarification ; réduire l'analyse du terrorisme à un phénomène « d'exorcisme » permettant d'affirmer que le problème est réglé puisqu'il en a été débattu.

Le point de départ de la réflexion est constitué par la définition que propose la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme signée à Genève en novembre 1937 dans le cadre de la Société des Nations : « l'expression « actes de terrorisme » s'entend des **faits criminels** dirigés contre un **État** et dont le but ou la nature est de provoquer la **terreur** chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public ». Les insuffisances de cette définition sont manifestes : elle est tautologique puisqu'elle définit le terrorisme par la terreur ; elle n'est pas autonome puisqu'elle appelle la définition des « faits criminels » qui servent à la fonder ; elle est limitative puisqu'elle ne vise que les faits dirigés contre un État. Mais ces insuffisances sont la conséquence logique des conditions d'élaboration et de l'objectif même de la Convention qui était de « rendre de plus en plus efficaces la prévention et la répression du terrorisme, lorsqu'il présente un caractère **international** ». En revanche, elle présente le double avantage d'attirer l'attention sur le fait que l'acte terroriste vise l'État en tant que tel, donc de soulever le problème du pouvoir, et de permettre de préciser que les actions à caractère terroriste se traduisent par des crimes et délits prévus par le Code pénal, au même titre que les autres

(1) Bettati (Mario) — Les attermoiments de l'O.N.U. — La Documentation Française Paris 1975.

infractions de droit commun. Aucune définition juridique spécifique du terrorisme n'existe donc.

Or, ces deux éléments sont d'autant plus importants que l'évolution internationale et tout un courant de pensée vont aboutir à ce qu'il faut bien appeler la légitimation du terrorisme. La résolution 3034 adoptée le 18 décembre 1972 par l'O.N.U. témoigne éloquemment de cette complaisante compréhension lorsqu'elle déclare rechercher les « mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, en compromet les libertés fondamentales » et étudier les 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 ». On devine aisément sous cette phraséologie l'idée que le terrorisme, la violence, sont justifiés et même produits par un terrorisme et une violence étatiques préexistants. Cependant, l'élaboration d'une définition ne s'en trouve guère avancée puisque le terrorisme conçu comme une action anti-étatique peut émaner lui-même de l'État. Si la distinction reste valable dans le domaine des relations internationales ou pour rendre compte de la succession chronologique de deux légitimités au sein d'un même État, en revanche, elle apparaît inopérante à rendre compte du phénomène dans le cadre d'un État de droit. Si l'on peut retenir des seules tentatives de définition juridique existant que l'acte terroriste est un acte criminel destiné à infléchir l'action de l'État dans un sens déterminé, on ne peut cependant en rester là. Force est de procéder à la description analytique d'un phénomène non défini, en tenant pour acquises les deux notions mentionnées ci-dessus : acte de violence cherchant à imposer une volonté largement minoritaire à un État de droit.

B. — L'ANALYSE DESCRIPTIVE présente en effet l'immense avantage de procéder par affirmations et donc de permettre d'accumuler les éléments de la définition jusqu'à ce que la réalité s'en trouve épuisée.

1° **La motivation** est le premier élément à prendre en considération. L'acte terroriste vise à infléchir l'action de l'État, à modifier les relations d'autorité et l'exercice du pouvoir. Se trouve donc immédiatement posé le problème des rapports entre actes de terrorisme et actes de droit commun. Il est acquis que le hold-up rebaptisé « expropriation » ou le racket appelé « impôt révolutionnaire » est l'un des modes de financement de certains groupes terroristes. Seul le mobile de l'acte permet de déterminer s'il s'agit d'un acte terroriste ou d'un acte de

droit commun ; on sait d'ailleurs que l'imputation n'est, dans la pratique, pas chose facile et que de nombreuses opérations non revendiquées politiquement pourraient l'être tandis que certaines revendications sont probablement abusives (1). L'assimilation d'un phénomène à l'autre doit cependant être évitée en fonction de deux considérations : s'il est exact qu'un acte de terrorisme et un acte de droit commun sont également subversifs, puisqu'ils altèrent tous deux l'ordre social, cette altération fait partie intégrante des objectifs du premier ; elle n'est qu'un moyen subsidiaire pour le second. On ne peut donc les assimiler. La deuxième considération est que la réduction d'actes terroristes à des actes de droit commun n'est pas forcément innocente de la part de celui qui y procède : elle tend en effet à évacuer la dimension politique du phénomène. Il ne s'agit pas seulement d'effacer les mobiles politiques de l'auteur. L'acte de terrorisme n'a plus, **en lui-même**, une valeur politique : on le banalise. Il est évident que ce processus est dangereux. Il amène la victime à « baisser sa garde » et le pousse à la démobilisation. Il est donc important de souligner qu'un régime démocratique peut être menacé autant par la banalisation du phénomène que par la fébrilité répressive.

2° Phénomène politique, le **terrorisme est aussi un phénomène médiat** et dans un double sens.

La victime d'un acte terroriste est le messenger autant que la cible. La victime porte le message aux véritables destinataires que sont les témoins les plus nombreux et les plus éloignés possibles. L'exemple type reste la liquidation physique de l'équipe d'Israël aux jeux olympiques de Munich en 1972. Des millions de spectateurs vécurent, en direct, l'opération grâce à la télévision.

Mais dans un deuxième sens, l'acte terroriste met en œuvre une pédagogie active : l'important n'est pas l'acte en lui-même mais la prise de conscience ou la révélation qu'il entraîne chez le spectateur ou le participant de la nécessité et de la possibilité de changements importants dans l'organisation de la société.

3° Par conséquent, le phénomène terroriste est également un **phénomène de communication**.

(1) Le vol à main armée de Condé-sur-Escaut le 28 août 1979 a permis la constitution d'un trésor de guerre d'environ 1 milliard et demi de centimes... En octobre 1983, un terroriste italien, Ciro Rizatto, est tué dans la fusillade qui suit un hold up avenue de Villiers, à Paris. Le 26 mars 1984 à Rome, 35 milliards de lires sont volés : la revendication du vol par les Brigades Rouges laisse les policiers dubitatifs...

« Ce qui importe dans le terrorisme, c'est son impact » écrit l'un des meilleurs connaisseurs du problème (1). Si « le but d'un attentat est moins de supprimer la victime que de terroriser l'assistance » (2), on conçoit que l'objectif réel soit l'accès aux médias. Nous reviendrons sur cet aspect qui est l'une des caractéristiques majeures du terrorisme moderne ; il faut cependant souligner d'ores et déjà deux choses :

— — l'une des raisons du **passage de la guérilla rurale à la guérilla urbaine** en Amérique latine fut précisément la volonté de bénéficier au maximum de l'écho médiatique. « L'objectif n'est plus le contrôle du territoire mais celui des esprits. L'essentiel, plus que jamais, c'est la publicité. Et les quartiers urbains s'y prêtent mieux que la sierra. Qu'une embuscade tendue en rase campagne fasse une dizaine de victimes dans les rangs de la police ou de l'armée, elle recueille peu d'écho dans la presse. Mais la moindre prise d'otages dans un quartier urbain fait accourir journalistes et cameramen » (3). L'un des théoriciens les plus en vue de la guérilla urbaine, Carlos Marighela, écrit clairement dans le « manuel du guerillero urbain » que l'acte est propagande d'une part, que la presse est l'objectif d'autre part : « l'ensemble des actes perpétrés par les guerilleros urbains, et chaque action à main armée en particulier, constituent le travail de propagande armée. Les mass media d'aujourd'hui, par le simple fait de divulguer ce que font les révolutionnaires sont d'importants instruments de propagande » (4).

— — Le terrorisme est un **grand consommateur de symboles**. Frapper les esprits — l'expression est révélatrice — commande de faire appel à toutes les couches du conscient ou de l'inconscient. Que l'on examine dans cette perspective les conditions de réalisation des attentats de la Saint-Sylvestre 1983 en France : l'on aperçoit que le cumul des symboles y est particulièrement présent : attentat dans le T.G.V., symbole de la réussite technologique d'une société ; attentat à Marseille, ville dont le maire est le Ministre de l'Intérieur, chargé de la sécurité des citoyens ; explosions se produisant à la fin de l'année, au moment des rapprochements familiaux ; actes connus au moment même où le Président de la République présente ses vœux aux Françaises et aux Français, symbole de l'autorité bafouée.

(1) M. Gérard Chaliand. « Mais qu'est-ce que le terrorisme ? » — Le Monde 4 janvier 1984.

(2) Claire Sterling — « Le temps des assassins » — Ed. Mazarine — Paris 1984.

(3) Edouard Sablier — « Le fil rouge » — Plon Paris 1983 p. 30.

(4) Carlos Marighela — « Pour la libération du Brésil » Coll. Combats — Seuil Paris 1970 p. 126.

4° Dernier élément à prendre en considération, **le façonnage des esprits**. Le postulat démocratique, c'est-à-dire la libre détermination de l'électeur, est directement mis en cause par l'acte terroriste. Le terrorisme veut signifier aux électeurs la duperie du système démocratique. La prétendue liberté des urnes n'est autre que la cécité soigneusement entretenue devant les multiples influences du pouvoir d'état. Le terrorisme s'introduit en force dans le processus démocratique afin d'imposer sa volonté soit par des actes violents parfaitement « ciblés » soit par la menace de passage à l'acte. Lorsque le terrain est suffisamment préparé, la menace suffit. Nous nous trouvons alors devant un exemple quasi-parfait de terrorisme intellectuel puisqu'à la substitution des pouvoirs que recherche le terrorisme correspond la substitution des cerveaux ou des volontés. Le terrorisé fait ce que l'on veut qu'il fasse. On reconnaît dans cette description l'opération engagée en Corse vis à vis de fonctionnaires originaires du continent (1) par des groupes terroristes qui — selon une formule choc — « ayant échoué à détacher la Corse de la France, cherchent à détacher la France de la Corse ». On retrouve également dans cette situation le caractère médiat déjà souligné de l'acte terroriste : c'est moins le fonctionnaire issu du continent qui est en définitive visé que l'opinion publique tout entière des français du continent.

*
* *

En conclusion, et puisque l'on sait que toute définition est pratiquement vouée à l'échec, bornons-nous à rappeler que l'acte terroriste est un acte de violence qui cherche à imposer, dans un état de droit une volonté largement minoritaire, aux autorités ou aux détenteurs de la souveraineté, c'est-à-dire aux électeurs. Il utilise, pour cela, les effets de surprise et mobilise les réflexes de peur dans une opinion peu préparée à ce phénomène d'électrochoc.

*
* *

(1) Le 10 janvier 1984 Marc Tennevin, professeur d'histoire et de Géographie au lycée Fesch d'Ajaccio est contraint, ainsi que sa famille, de quitter la Corse. Quelques jours plus tard, à Ajaccio, la voiture d'un autre professeur est détruite par une charge d'explosif. Le 24 janvier, la villa d'un troisième enseignant est détruite par des charges explosives...

SECTION II

APPROCHE HISTORIQUE

Il ne s'agit certainement pas ici de faire une analyse approfondie de la violence politique ou du terrorisme dans l'histoire mais, de façon plus pratique, de prendre acte du fait que, si le terrorisme s'inscrit dans une chronologie longue, des évolutions récentes en ont profondément modifié la teneur et la signification.

A. — LE TERRORISME N'EST PAS UN PHÉNOMÈNE NOUVEAU

Aucune remarque ne le souligne mieux que la référence à la Terreur, nom sous lequel on désigne la période pendant laquelle le Gouvernement révolutionnaire usa de sa toute puissante dictature pour réduire avec une rigueur impitoyable ceux qui entravaient son œuvre. Caractérisé par le fait que la Terreur est une terreur d'État, mais d'un État d'exception puisque les garanties juridiques, les procédures sont suspendues, cette période est à l'origine du mot terrorisme.

Si la référence à la Terreur révolutionnaire est inévitable en raison de l'étymologie, le phénomène en lui-même lui est encore bien antérieur et apparaît avec l'histoire des peuples. Il est décrit par de nombreux historiens de l'Antiquité : Flavius Josphe (1) le caractérise très exactement en rapportant l'action des sicaires qui se mêlaient « à la foule des fidèles les jours de fête, cachant sous leur tunique le court poignard avec lequel ils frappaient leurs victimes avant de disparaître en se fondant dans le flot des pèlerins... Plus terrible que leur crime lui-même était la terreur qu'ils inspiraient. Nul n'était à l'abri de la mort ».

Plus récemment, Zoé Oldenbourg (2) raconte comment « en 1210 après la prise de Bram qui lui a résisté trois jours, Simon de Montfort

(1) « La guerre des juifs » Ed. Lidis — Paris 1979.

(2) « Le bûcher de Montségur » — Gallimard — Paris 1959.

se saisit de la garnison — plus de cent hommes en tout — leur fait arracher les yeux et couper le nez et la lèvre supérieure. Un seul garde un œil : Simon le charge de conduire ses compagnons aveuglés à Cabaret, afin de semer la terreur parmi les défenseurs de ce château ».

On pourrait aisément multiplier les citations prouvant, à chaque époque, la permanence du terrorisme, de même que l'on pourrait rechercher, dans l'histoire des idées politiques, la filiation des théories justifiant la mort du tyran ou du monarque qualifié tyran. On ne peut toutefois éviter de mentionner les constructions doctrinales des monarchomaques dans le dernier tiers du 16^e Siècle ni le nom de Juan Mariana qui dans son *De Rege et Regis Institutione* (1598-1599) fait une véritable apologie du tyrannicide. L'attentat mortel contre Henri III en 1589 puis celui perpétré contre Henri IV en 1610 jalonnent cette époque particulièrement troublée.

La fin du 19^e siècle connaît enfin deux flambées terroristes qu'il n'est pas possible d'ignorer. De janvier 1878 à mars 1881, en Russie, la *Narodnaya Volya* passe à la lutte armée : Vera Zaslitch choisit le Gouverneur Général de Saint-Petersbourg pour cible ; en août 1878, le nouveau chef de la « troisième section » — la police spécialisée du Tsar — est à son tour assassiné ; un an plus tard, Alexandre II lui-même est condamné à mort par le « tribunal révolutionnaire » de *Narodnaya Volya* et finalement exécuté, après plusieurs échecs, le 1^{er} mars 1881. Le mouvement disparaît alors pour resurgir, dans une version anarchiste, vingt ans plus tard : il se manifeste par l'assassinat du Ministre de l'Éducation (en 1901), du Ministre de l'Intérieur (1902), puis une véritable explosion d'attentats de 1905 à 1907 (54 attentats en 1905 ; 82 en 1906 ; 71 en 1907).

En France, la vague anarchiste est également très brève puisqu'elle dure de 1892 à 1894. Les principales actions sont présentes dans toutes les mémoires : bombe de Ravachol au domicile du Substitut Bulot le 27 mars 1892 ; bombe d'Émile Henry qui fait cinq morts au Commissariat de police de la rue des Bons Enfants le 8 novembre 1892 ; attentat commis par Vaillant à la Chambre des Députés le 9 décembre 1893 ; nouvel attentat perpétré par Émile Henry au café Terminus ; assassinat du Président de la République, Sadi CARNOT, le 23 juin 1894 à Lyon. Une vingtaine d'années plus tard, le terrorisme anarchiste se manifeste à nouveau, mais avec une connotation de droit commun beaucoup plus prononcée, lors de l'aventure de la bande à Bonnot (1) : du 21 décembre 1911, apparition du hold up commis à

(1) La « bande tragique » gardait 90 % de son butin pour son usage personnel et seul le reste revenait à la cause. Walter Laqueur. *Le Terrorisme* — P.U.F. 1979 p. 113.

l'aide d'une automobile, au 28 avril 1912, date de la mort de Bonnot à Choisy-le-Roi. Par conséquent, le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau et original, typique de notre actuel niveau de développement technologique, de l'âge du jet, de l'automobile, de la mitrailleuse et du plastique. Une autre vague de terrorisme a ravagé le vieux continent à la fin du 19^e siècle. Entre 1880 et 1914, le terrorisme a, sur la mortalité des chefs d'État ou des hommes politiques en général, un effet plus net et spectaculaire que dans les années 1960-1980. **Situé dans une perspective historique, le phénomène terroriste actuel perd une bonne partie de la charge d'émotivité qu'il possède** et dont il joue habilement en utilisant et accentuant la conviction latente dans l'opinion publique que nous sommes à la fin d'un monde. Cependant, relié au passé, le terrorisme n'en subit pas moins l'empreinte du monde moderne dans deux de ses composantes les plus fondamentales : le phénomène des médias et les données stratégiques.

B. — TERRORISME ET MODERNITE

1° Les rapports qu'entretiennent **terrorisme et médias** ont déjà été évoqués lorsque nous avons cherché à énumérer les principales caractéristiques du phénomène terroriste. Il faut maintenant être plus précis : « ce qui paraît caractériser le terrorisme aujourd'hui par rapport au passé c'est qu'il est, non plus ultime recours, mais moyen d'expression. L'apparition du **terrorisme publicitaire** est typique de notre époque, notamment dans sa version transétatique ». (1)

Walter Laqueur est encore plus affirmatif : « le succès d'une opération terroriste dépend presque entièrement de l'importance de la publicité qu'elle obtient... En dernière analyse, ce n'est pas l'ampleur de l'opération terroriste qui compte mais la publicité (2).

A l'inverse, souligne Xavier Raufer, « un attentat évoqué en quinze lignes au bas d'une page intérieure est un échec aussi cuisant pour le groupe qui le commet que l'arrestation de plusieurs de ses membres » (3).

Malheureusement, l'acte terroriste est l'acte médiatique de prédilection : « le terrorisme, c'est l'aventure de l'époque,.. le feuilleton populaire par excellence » (4) dans un monde qui, condamné à l'uni-

(1) G. Chaliand Op. Cit.

(2) Op. Cit p. 120.

(3) Xavier Raufer « Terrorisme : maintenant, la France ? » Ed. Garnier Paris 1982. p. 285.

(4) Théories du terrorisme. Magazine littéraire — janvier 1981.

formité, s'ennuie. Chacun peut d'autant plus se sentir concerné que le terrorisme frappe aveuglément et il est d'autant plus tenté de frapper aveuglément qu'en procédant ainsi il élargit sa cible. Les attentats du siècle dernier visaient les rois ou empereurs, détenteurs effectifs ou symboliques du pouvoir : la substitution de la légitimité démocratique à la légitimité monarchique héréditaire fait de chaque citoyen le détenteur du pouvoir, l'implique plus directement encore dans la visée terroriste. « Il n'y a pas d'innocents » déclarait Emile Henry après qu'il eût jeté sa bombe dans un café parisien en 1894. Déplacé du plan moral au plan politique, c'est bien celui qui peut agir sur le pouvoir que l'on cherche à atteindre pour guider sa volonté. Les fonctions de spectateur et d'acteur sont ainsi, tout particulièrement avec la télévision, indissolublement liées.

La question non plus seulement des rapports mais également des liens de causalité entre les médias et le terrorisme se trouve par conséquent posée. La publicité que les médias donnent du terrorisme est-elle de nature à l'enrayer ou à le favoriser ? L'acte terroriste est l'événement, l'irruption de la violence dans la vie quotidienne, le spectacle. Avec la télévision, la frontière s'estompe entre le fait et le récit du fait. L'événement n'existe que dans la mesure où il est rapporté. Existe-t-il un lien de causalité entre le terrorisme représenté et le terrorisme réel ?

Trois observations permettent non pas de répondre mais de dresser des axes de recherche. La première est que l'effet de la violence télévisée sur les téléspectateurs varie selon qu'eux-mêmes sont introvertis (la violence a alors beaucoup d'influence) ou extravertis (la violence libère leur agressivité). La deuxième observation est que l'impact de la violence des images télévisées est d'autant plus grand que le décor où se déroule cette violence est plus familier au spectateur. Cette distinction ne doit toutefois pas dissimuler un fait non mesuré mais dont l'importance est certainement très réelle : la télévision tend à acclimater l'idée que le terrorisme est une chose simple à réaliser.

Troisième observation enfin : l'influence des médias dépend de l'idée que les spectateurs ou lecteurs se font eux-mêmes du pouvoir des médias. Il n'est pas exclu que, dans ce domaine, des reclassements soient en train de s'opérer.

Faut-il dès lors intervenir, réglementer, interdire ? Faut-il imiter certains pays où le terrorisme n'existe pas puisque la liberté de la presse n'existe pas davantage ? Peut-on corrélérer aussi étroitement deux phénomènes et oublier en raison d'une interprétation purement mécaniste des développements précédents, cette évidence que le terrorisme est

antérieur au discours sur le terrorisme ? Peut-on ignorer que le silence est un principe totalitaire ; qu'en démocratie le silence n'est jamais intelligent ; que le désir du terrorisme est de pousser l'Etat démocratique à renier ses principes de liberté pour faire apparaître — dit-on — son vrai visage : celui d'un agresseur ? La réponse est évidemment négative, mais la Commission de contrôle est convaincue qu'il est urgent qu'une réflexion en profondeur s'instaure sur l'approche du phénomène terroriste par les médias. Nous y reviendrons dans la quatrième partie de ce rapport.

2° **Les données stratégiques** constituent le second facteur ayant modifié la signification du terrorisme dans le monde moderne. De façon provocante ou excessive mais non de façon erronée, on pourrait écrire que **la France est en guerre mais qu'elle ne le sait pas**. Le terrorisme dans cette optique est le fait d'Etats étrangers pour lesquels il constitue le moyen de **contourner notre défense**. Le développement des armes nucléaires depuis la fin de la seconde guerre mondiale aboutit au gel des conflits opposant les grandes puissances. Dès lors, certaines peuvent être tentées de poursuivre leurs buts soit en utilisant des conflits dans des pays tiers, soit en recourant à des actes terroristes. De même, des puissances de rang moyen, gênées par la politique française, peuvent tenter d'infléchir celle-ci en intimidant les responsables, directement ou par l'intermédiaire des réactions d'une opinion publique d'autant plus inquiète qu'elle est mal informée. Troisième élément à prendre en jeu : le gel de la situation frontale des grandes puissances induit une période de paix qui prive les contestataires de l'espoir d'une guerre qui leur fournirait l'occasion de la révolution : certaines actions terroristes découlent aussi de cette analyse. Cette stratégie d'Etat, par terroristes interposés, est redoutable. Elle camoufle l'auteur véritable de l'agression qui trouve toujours refuge derrière l'arsenal des accords internationaux et des usages de la diplomatie traditionnelle pour proclamer sa bonne foi et s'indigner du procès d'intention qui lui est fait. Elle mobilise les fanatismes en montrant la faiblesse de ces « tigres de papier » qui ne peuvent qu'étaler leurs contradictions et exposer leur impuissance. Elle divise les opinions publiques qui veulent donner, selon leurs tendances traditionnelles, de l'acte terroriste, une explication normative à la mesure de leurs pulsions naturelles. On le classe à droite ou à gauche, selon les bonnes vieilles règles de la dialectique conventionnelle. Le véritable débat sera, le plus souvent, occulté.

L'attentat perpétré contre le contingent français à Beyrouth le 23 octobre 1983, dans lequel 58 soldats ont trouvé la mort, relève de ce phénomène, de même bien entendu que celui commis contre les troupes des Etats-Unis au Liban. Il s'agit d'« un plein acte de guerre, une

modalité technique insérée et intégrée dans la panoplie des formes concomitantes ou successives que peut revêtir une guerre, non déclarée mais ouverte, sur le terrain » (1). Cette nouvelle catégorie d'acte de guerre doit appeler une riposte qui soulève des problèmes particuliers résumés dans les trois points suivants :

« 1. Si, à un bout de leur dispositif, les armées des démocraties sont appelées à maîtriser les techniques les plus perfectionnées, de la plus haute technologie militaire, à l'autre bout, elles ont à être averties et instruites des techniques... diversifiées et complexes qui composent l'arsenal terroriste » (2) ;

2. « Les moyens à mettre en œuvre s'inscrivent dans la longue durée alors que l'acte lui-même est un acte très bref et convulsif » (3). Ces actions sont en effet le plus souvent revendiquées mais elles n'en sont pas pour autant « signées ». L'attentat anti-français de Beyrouth a ainsi été revendiqué par le « Jihad Islamique », mais qui contrôle ce mouvement ? Or, la riposte ou les représailles nécessitent souvent un délai de mise en route après que la décision ait été murement réfléchie, puisque le Gouvernement s'engage, lui, à visage découvert. L'opinion publique, interne et internationale, peut réagir défavorablement à ce déphasage obligé entre l'agression et la réplique. Une explication préalable et une préparation des esprits sont donc nécessaires.

3. Cette préparation ne peut être effectuée que par l'intermédiaire des principaux médias ; le risque est alors grand de laisser dans l'opinion publique l'impression d'une menace mal identifiée si les responsables ne citent pas l'Etat qui a permis la réalisation de l'acte terroriste. Dans la polémique ainsi engagée, l'Etat démocratique part perdant. Que l'on se rappelle à cet égard le raid sur Baalbeck opéré le 27 novembre 1983, trois semaines environ après l'attentat de Beyrouth et le lendemain de l'intervention du Président de la République à la télévision : le bombardement, parfaitement réalisé, ne fait, d'après les agences de presse, qu'une victime. L'énorme caserne sur laquelle tombe près d'une quinzaine de tonnes de bombes aurait été, ce jour là, désertée... N'importe : un groupe terroriste s'intitulera désormais « victimes de Baalbeck », cherchant à récupérer la mauvaise conscience d'une opinion à laquelle on n'a pas dit clairement que l'opération de représailles n'était pas un succès... Il revendiquera l'attentat commis le 26 janvier 1984 contre les locaux de la Société Nationale Industrielle et Aérospatiale à Châtillon, en banlieue parisienne. Les effets pernicioeux de cette stratégie d'Etat, par terroristes interposés, apparaissent ainsi dans toute leur ampleur.

(1) Annie Kriegel. Les trois terrorismes. Le Figaro 26 octobre 1983.

(2) id.

(3) ibid.

SECTION III

TYPLOGIE DES TERRORISMES

La quasi-impossibilité de définir juridiquement et de façon autonome « le terrorisme », la difficulté à en établir historiquement la spécificité par rapport à la violence politique ou guerrière, la facilité en revanche avec laquelle chacun est spontanément tenté de qualifier de terroriste un acte dont il n'aperçoit pas clairement les mobiles ou les fins soulignent la nécessité d'établir une classification ordonnant les informations recueillies.

A. — CLASSIFICATION DES DIVERS TERRORISMES

1. — Classifications proposées par les spécialistes

De nombreuses typologies ont été établies par des spécialistes chacun d'entre eux cherchant à caractériser le phénomène, et à le classer selon sa préoccupation fondamentale ou la discipline qu'il enseigne.

a) Ainsi le Professeur **Levasseur** (1) classe-t-il les actes terroristes selon des critères permettant la répression pénale la mieux adaptée. Il distingue :

— en fonction de l'acte au niveau juridique, le terrorisme :

- portant atteinte aux biens, aux installations ;
- contre les personnes, considérées physiquement ou dans leurs propriétés ;

- mixte, mêlant les deux catégories précédentes.

— En fonction de l'auteur au niveau juridique, le terrorisme :

- interne, qu'il s'agisse de malfaiteurs ou d'attentats politiques (Charlotte Corday...) ;
- d'Etat, sur ses ressortissants (tortures...) ;
- international.

(1) in « Le terrorisme international » Pedone — Paris — 1977.

b) M. Xavier **Rauffer** (1) propose une typologie adoptée semble-t-il, par la Conférence internationale sur le terrorisme réunissant deux cent experts mondiaux qui s'est tenue aux Etats-Unis les 25 et 26 mars 1976. Cinq catégories peuvent être distinguées :

— les organisations et mouvements de libération nationale, tels le FLN durant la guerre d'Algérie, l'O.L.P. ;

— les partis communistes combattants, du type « Brigades Rouges » en Italie, R.A.F. ou « bande à Baader » en République Fédérale d'Allemagne ;

— les organisations irrédentistes qui prônent une lutte de libération pour une partie du territoire d'un pays constitué : par exemple l'ETA en Espagne ; l'IRA en Irlande du Nord ; le FLNC en France ;

— les mouvements fanatiques religieux, tels le jihad islamique qui a revendiqué l'attentat anti français de Beyrouth du 23 octobre 1983 ;

— le terrorisme d'Etat qui opère soit de façon directe par ses services spéciaux, soit par l'intermédiaire de mercenaires (Carlos, Abou Nidal...).

c) M. Gérard **Chaliand** retient une classification plus synthétique en trois groupes :

— mouvements ayant une représentativité populaire relativement étendue à caractère ethnique et/ou religieux et aux objectifs autonomistes ou indépendantistes (OLP, IRA, etc...) ;

— sectes idéologiques à vocation révolutionnaire issues des sociétés industrielles libérales : Weathermen aux U.S.A. ; Rote Armee Fraktion en Allemagne fédérale, Armée rouge japonaise, Brigades rouges en Italie ;

— groupes révolutionnaires fondés sur le principe de la lutte des classes, anti-impérialistes et privilégiant la lutte armée, essentiellement sous la forme du terrorisme en pays non libéral.

d) Madame Annie **Kriegel** adopte une vision plus historique et distingue trois terrorismes (1) : « après le terrorisme révolutionnaire (celui qui sévit au Japon, en Allemagne et en Italie dans les années soixante dix), après le terrorisme ethnique ou nationalitaire (celui qui continue à sévir en Irlande, au Pays basque ou en Corse), les démocraties ont actuellement à faire face à une troisième sorte de terrorisme » : celui qui est en plein acte de guerre.

*
* *

(1) Op. cit.

(1) Le Figaro — 26 octobre 1983

Chacune de ces typologies est intéressante et suscite une réflexion féconde. **La Commission propose toutefois d'adopter une autre classification**, moins fondée peut-être sur des critères idéologiques ou historiques que sur des critères pratiques : son objet étant de contrôler les conditions de la lutte contre le terrorisme en France, **la division essentielle à retenir en la matière lui semble être entre le terrorisme interne et le terrorisme international** (2) : les moyens d'action dont dispose l'Etat varient en effet selon qu'il est confronté à l'une ou à l'autre de ces formes.

*
* *

2. — Classification retenue par la Commission de contrôle

a) Le Terrorisme interne doit lui-même être divisé en trois catégories

— **Le terrorisme idéologique**, dont les deux composantes les plus connues sont « Action directe » et le « C.L.O.D.O. » **Action directe** est un groupe qualifié d'anarcho-révolutionnaire apparu le 15 septembre 1979, lors d'un attentat par explosifs commis contre le Ministère du Travail. Il a depuis lors revendiqué de nombreuses actions par explosifs, tirs de roquettes, mitraillages, etc... Cette organisation a été dissoute par décret du 24 août 1982, pris en Conseil des Ministres. Auparavant, ses principaux membres, qui avaient été identifiés et arrêtés par les services de police, avaient bénéficié de la loi d'amnistie votée à l'occasion de l'élection présidentielle du 10 mai 1981. Ses deux principaux dirigeants, Jean-Marc Rouillan et Nathalie Menigon bénéficient d'une chance surprenante, échappant aux opérations policières les plus sophistiquées, cependant que d'autres militants sont arrêtés et incarcérés.

Le **C.L.O.D.O.** ou « Comité Liquidant ou Détournant les ordinateurs » est une organisation d'inspiration anarchiste apparue le 6 avril 1980 lors de la revendication d'un incendie criminel contre la Société « Philips Data système » à Toulouse. Le 28 janvier 1983, le C.L.O.D.O. a signé le plasticage du tout nouveau centre de traitement informatique de la préfecture de la Haute-garonne. Le 26 octobre 1983 enfin, il a incendié les locaux toulousains de la société Sperry-Univac Ordinateurs.

(2) sous l'importante réserve des commentaires exposés dans la deuxième partie de la présente section.

— **Le terrorisme ethnique ou nationalitaire ou autonomiste**, dont les composantes les plus actives peuvent être « fichées » de la façon suivante, selon la région concernée :

- **Bretagne** : le « Front de Libération de la Bretagne » (F.L.B.) et l'« Armée Révolutionnaire Bretonne » (A.R.B.).

Le sigle « F.L.B. » (Front de Libération de la Bretagne) a été remarqué pour la première fois à Pontivy, dans la nuit du 25 au 26 octobre 1963. Plusieurs fois démantelée, cette organisation a annoncé la reprise de la lutte, le 15 octobre 1983, en revendiquant un attentat, perpétré le jour même, contre la Cité Judiciaire de Rennes. Le 21 novembre 1983, elle a annoncé l'abandon du sigle « F.L.B. », l'ensemble de ses actions étant désormais authentifié par le seul sigle « A.R.B. »

- **Antilles** : l'« Alliance Révolutionnaire Caraïbe (A.R.C.) a revendiqué la « nuit bleue » du 28 au 29 mai 1983 durant laquelle 21 attentats ou tentatives ont été commis simultanément en Guadeloupe, Martinique, Guyane et Paris. Cette « nuit bleue » coïncide avec le premier anniversaire de la création du « M.P.G.I. » (Mouvement Populaire pour la Guadeloupe Indépendante). L'« A.R.C. » a revendiqué par la suite d'autres attentats. Ses principaux responsables connus sont : Luc Reinette et Henri Bernard.

- **Corse** : Trois mouvements coexistent :

— les « **Brigades Révolutionnaires Corses** » (B.R.C.) : Groupuscule clandestin apparu le 11 décembre 1982, lors d'une tentative d'assassinat contre un gendarme surveillant la centrale thermique du Vazzino, à Ajaccio, les « B.R.C. » se proposent de « combattre le colonialisme français sous toutes ses formes, et plus précisément les forces d'occupation ».

— l'« **Armée de Libération Nationale Corse** » (A.L.N.C.) : Cette nouvelle organisation séparatiste s'est manifestée pour la première fois, le 1^{er} juillet 1983, en revendiquant deux attentats par explosifs, commis dans la nuit du 30 juin au 1^{er} juillet, en réaction à l'enlèvement de Guy Orsoni. Au total, ce mouvement a perpétré plusieurs attentats et un incendie criminel, depuis son apparition.

— le « **Front de Libération Nationale de la Corse** » (F.L.N.C.) s'est manifesté pour la première fois en revendiquant 22 attentats, commis au cours de la nuit du 4 au 5 mai 1976, en Corse et sur le continent. Son objectif final est la « libération nationale de la Corse ».

• **Le Pays Basque** abrite deux organisations :

— l'**E.T.A.**, organisation créée en 1958, de l'autodissolution d'un mouvement séparatiste basque clandestin « E.K.I.N. » (Avec Vous), constitué en 1958 par des jeunes militants nationalistes basques espagnols dissidents du « P.N.V. » (Parti Nationaliste Basque) ayant décidé de commettre des attentats terroristes afin d'appuyer leurs revendications indépendantistes face à l'Etat espagnol.

L'« E.T.A. », ou plutôt les trois tendances majeures issues de diverses scissions, se définissent comme des mouvements nationalistes basques prônant la « lutte armée » comme moyen d'accéder à l'indépendance totale du Pays Basque réunifié (les 4 provinces basques et les 3 provinces françaises) ; il s'agit de :

- l'« E.T.A.-Militaire »,
- l'« E.T.A.-Politico-Militaire VIIIe Assemblée likis »,
- les « Commandos Autonomes Anticapitalistes ».
- « **Iparretarrak** » (Ceux de l'E.T.A. du Nord)

Apparu pour la première fois en 1973, à l'occasion de la mise à sac de l'Institut-Médico-Pédagogique de Banca (Pyrénées-Atlantiques), IPARRETARRAK n'était, jusqu'à un passé récent, que l'un des divers groupuscules, né de la mouvance nationaliste basque française soutenant les réfugiés basques espagnols ainsi que l'« E.T.A. » et se livrant épisodiquement à des actions violentes afin d'appuyer leurs revendications.

Toutefois, contrairement aux autres organisations qui n'eurent qu'une existence éphémère, ce groupe terroriste a poursuivi et développé ses actions violentes, au fil des ans, se signalant même comme le seul mouvement séparatiste à ne pas observer de trêve consécutivement aux mesures d'amnistie de mai et juin 1981.

Ses principaux leaders connus sont : Philippe Bidart et Joseph Echeveste.

— **Le terrorisme à dominante raciste**, particulièrement difficile à apprécier, composé de groupements, sinon d'individus utilisant probablement une revendication générique pour signer des actions ponctuelles. Certaines dénominations, telles que « Delta », « Charles Martel », « Honneur de la Police » sont cependant utilisées depuis plusieurs années pour revendiquer des attentats.

Les principaux groupuscules clandestins, encore que dans de nombreux cas il ne s'agisse pas à proprement parler d'organisations structurées mais plutôt d'appellations empruntées par des marginaux lors d'actions isolées, sont par ordre d'apparition :

- « Le Groupe d'Intervention Nationaliste » (G.I.N.),
- « Le Club Charles Martel »,
- « Le Groupe Delta »,
- « Le Réseau Honneur de la Police »,
- « Le Groupe Peiper et les Néo-Nazis d'Action ».

Hormis les organisations précédemment citées qui se manifestent depuis de nombreuses années, un certain nombre d'appellations ont été utilisées pour revendiquer plusieurs actions violentes, telles que :

- « Le Front de Libération National Français » en 1978,
- « La Ligue des Combattants Français contre l'occupation Juive » en 1979,
- « Ordre de Justice Nouvelle » et le Parti Faciste d'Action Révolutionnaire » en 1980,
- « Le Cercle Adolf Hitler », en 1981,
- « Les Brigades Révolutionnaires Françaises » en 1982,
- le sigle « A.R. » de signification inconnue en 1983,
- le groupe « Condor » en 1983 et 1984.

b) **Le Terrorisme international** auquel la France se trouve de plus en plus fréquemment confrontée — et dont tout laisse penser qu'il sera de plus en plus actif sur notre sol — doit être sous-divisé en quatre catégories :

— **le terrorisme frontalier**, dont la seule variété existante est celle du Pays Basque et qui recouvre aussi bien les actions de groupes terroristes anti-terroristes, du type de celui du G.A.L., que celui du mouvement Iparretarak. Par définition, ce terrorisme n'est ni purement national, ni purement étranger. Il joue en effet pleinement de l'alternance frontalière et des réglementations différentes qu'elle induit.

— **Le terrorisme national étranger** qui recouvre la lutte menée par un Etat étranger contre ses opposants accueillis en France ou contre des représentants « ennemis ». La tradition de la France, terre d'asile, expose tout particulièrement le territoire national à ces actions dont la

cible reste soigneusement circonscrite. L'exemple le plus récent est l'assassinat à Paris du Général OVEISSY et de son frère le 7 février 1984, ainsi que celui de l'Ambassadeur en France des Emirats arabes unis. On peut également rappeler les attentats visant le Colonel Ray, attaché militaire à l'Ambassade des Etats-Unis (18 janvier 1982) ; Yacob Barsimentov, membre de l'Ambassade d'Israël (3 avril 1982) ; Fadl Dani, directeur adjoint de l'OLP (23 juillet 1982)...

On doit intégrer dans cette catégorie les actes terroristes commis en France par des groupes étrangers à l'encontre de personnes ou biens représentant un Etat étranger ; l'hypothèse est celle des groupes arméniens luttant contre la Turquie, dont notamment l'A.S.A.L.A. (Armée Secrète Arménienne de Libération de l'Arménie) créée en 1975 à Beyrouth à l'initiative d'Abou Ayad, et dont le responsable sera Agop Agopian.

— **Le terrorisme contre la France à l'étranger** dont l'exemple est l'attentat commis contre les troupes françaises à Beyrouth le 23 octobre 1983, ainsi que le **terrorisme contre la France en France** dont les illustrations sont particulièrement nombreuses et préoccupantes, et qui visent directement à infléchir l'action diplomatique de la France, en la poussant, par exemple, à retirer ses troupes du Liban ou du Tchad.

*
* *

La distinction entre le terrorisme interne et le terrorisme international nous paraît la plus simple et la plus conforme à la réalité actuelle. L'énumération des sous-catégories prouve toutefois que les zones de recoupement sont nombreuses. Cette constatation appelle l'examen de l'existence d'une « Internationale terroriste ».

B. — LE PROBLEME DE L'INTERNATIONALE TERRORISTE

1) **La thèse** de l'internationale terroriste, c'est-à-dire l'existence d'une direction unique et coordinatrice des différents mouvements terroristes est développée dans certains ouvrages sérieusement documentés. Elle fait l'objet de réfutations véhémentes. L'enjeu est de taille puisqu'il consiste à retenir ou à réfuter la responsabilité directe d'un Etat que les auteurs des ouvrages en cause n'hésitent pas à nommer : l'Union soviétique.

Les personnalités les plus représentatives de ce courant sont actuellement — du moins pour celles qui s'expriment publiquement :

— Madame Claire Sterling auteur de deux ouvrages intitulés de façon explicite « Le réseau de la terreur » puis « Le temps des assassins ».

— M. Edouard Sablier, auteur d'un livre intitulé : « Le fil rouge ».

Certains accusent ces deux auteurs de se comporter en journalistes et de ne pas se livrer à des démonstrations scientifiques. L'argument peut se retourner. C'est parce qu'ils sont journalistes qu'ils peuvent, par leur mobilité, la documentation dont ils disposent, la multiplicité des sources d'informations auxquelles ils peuvent accéder, tenter une démonstration à laquelle aucun gouvernement ne peut se risquer. En matière de relation internationale, l'absence de preuves indiscutables interdit toute accusation. En revanche un journaliste, détenteur du dossier, peut l'utiliser sans mettre en cause les rapports officiels des Etats. Il convient d'ajouter que la thèse exposée par C. Sterling et E. Sablier n'est pas isolée : le rapport déposé en mai 1983 au parlement italien par le SISMI est sans équivoque (1). De son côté, le parlement européen a été appelé à débattre d'un rapport sur la subversion dans la CEE, adopté à la fin janvier 1984, évoquant entre autre, le départ, inexpliqué jusqu'ici, de 47 diplomates et officiels soviétiques, expulsés par la France en avril 1983. Des transfuges des pays de l'Est ont exposé, avec une grande clarté, certains mécanismes de décision (2). Soulignons encore que la thèse défendue n'est pas si simpliste que ses détracteurs veulent le faire croire : elle fait état de l'existence de nombreux relais et écrans à l'autonomie variable, plus que de manipulations directes.

Seules des preuves irréfutables pourraient être opposables. Or, la loi du genre ne permet pas d'espérer que le camouflage propre à ces affaires puisse un jour s'estomper au point d'arriver à une certaine clarté : tout témoin peut être récusé ; tout document peut être fabriqué ou falsifié. Les rapports entre Etats restant toujours construits sur des présomptions et des équivoques et à défaut d'une démonstration qui ne peut pas être tentée sans soulever les objections d'irrecevabilité faute de preuves, **la thèse de l'internationale terroriste unique ne peut donc être retenue. En revanche, des faits existent qui témoignent des liens étroits entre les différents groupes terroristes.**

(1) Rapport fait par le SISMI à la commission parlementaire chargée d'enquêter sur l'enlèvement et l'assassinat d'Aldo Moro. Le SISMI est le service italien de contre-espionnage.

(2) Voir le Quotidien « Libération » 11 et 12 décembre 1982.

2) **La nébuleuse terroriste** se caractérise en effet par un échange logistique important ainsi que par la sous-traitance d'opérations. Les liens entre le groupe français « Action directe » et le terrorisme italien ne sont plus à démontrer. L'attentat commis à l'aéroport de Tel-Aviv par des membres de l'Armée rouge japonaise offre un bon exemple de sous-traitance.. On peut également citer l'arrestation à Paris le 26 février 1982 de Magdalena Kopp (Allemande proche de la bande à Baader) et Bruno Breguet (condamné en Israël pour trafics d'explosifs pour le compte de l'O.L.P.) en relation avec un gauchiste français proche du F.L.N.C. et de l'un des leaders de celui-ci : c'est ce dernier qui avait servi d'intermédiaire pour l'achat de la voiture utilisée par les deux terroristes arrêtés pour lesquels Carlos déclara son intérêt ; c'est à son domicile que fut découverte une arme vendue à la Libye et faisant partie du même lot que celle possédée par Bruno Breguet... Les relations entre les différents groupes sont évidemment facilitées par la formation identique qui leur est dispensée dans les camps d'entraînement spécialisés dont on sait que certains, parmi les plus importants, se trouvaient au Liban, notamment les camps d'enseignement terroriste de Chatila et Baddaoui.

3) **La lutte contre le terrorisme est rendue considérablement plus complexe par l'existence de ces liens.** L'étatisation de l'action terroriste — évidente dans le terrorisme international et partielle dans le terrorisme national — accroît en effets les possibilités de l'action subversive : les moyens financiers ou l'obtention d'armes en sont facilitées ; l'existence de sanctuaires à l'étranger permet de multiplier les relais et de brouiller les pistes ; la sous-traitance d'opérations revendiquées par le commanditaire véritable détourne l'attention des auteurs réels de l'acte. La fourniture enfin d'authentiques documents au service d'une fausse identité rend vain le contrôle aux frontières si l'on ne dispose de moyens informatiques à la fois systématiques dans la collecte des informations même anodines et interrogeables immédiatement en de multiples endroits. N'oublions pas enfin que le terrorisme aveugle est assuré d'une quasi-impunité, les moyens modernes de transport permettant à un terroriste qui vient de garer une voiture piégée ou placer une bombe dans un train d'avoir franchi les frontières avant même l'explosion.

SECTION IV

LES DIFFICULTÉS DE LA LUTTE

Après avoir tenté, de façon certes schématique et incomplète, de définir, caractériser et classer le terrorisme, il convient, ramassant en une seule perspective les différents fils de l'analyse, de mentionner les difficultés essentielles de la lutte anti-terroriste dans un État libéral et démocratique comme la France.

A. — **Le reniement des principes** sur lesquels est fondée cette société est le premier des dangers à éviter en même temps que le plus immédiat. La tentation est grande, face à une situation qui accroît le risque, et sous la pression d'une partie de l'opinion, de recourir à une législation d'exception. Or, il ne faut pas oublier que la terreur révolutionnaire s'est précisément caractérisée par une telle exception, la disparition de tout État de droit, et la naissance d'un État terroriste. Le piège est d'autant plus grand qu'en reniant ainsi ses principes de tolérance, de liberté et d'acceptation des conflits, l'État libéral légitime le terrorisme : pour celui-ci, nous l'avons vu, le véritable visage de l'État est dissimulé derrière un masque qu'il suffit de faire tomber pour qu'apparaisse le « hideux sourire » de l'oppression.

L'efficacité d'un tel recours au durcissement de la répression est d'ailleurs contestable : Jean Servier (1) avance que les terroristes « portent dans leur cœur la nostalgie de la Bonne Mère, du retour à l'enfance, par le refus de leur vie d'adulte. En même temps, ils souhaitent détruire en eux l'image de la Mauvaise Mère, devenue à leurs yeux, la Société responsable de tous leurs maux, de tous leurs échecs ». Après avoir noté leur caractère souvent mystique et purificateur, et remarqué que la croyance « millénariste » se retrouve assez fréquemment chez certains individus fascinés par l'acte terroriste, cet auteur conclut que « la personnalité du terroriste est comme celle de certains criminels de droit commun : une personnalité suicidaire », « le mépris de soi poussé jusqu'à la haine des autres », « le refus du présent, de la société des adultes, cette volonté de retour au passé étant en réalité autant de jalons sur un même itinéraire de fuite vers la mort, solution de tous les échecs ».

(1) *Le terrorisme* — P.U.F. 1982.

B. — La contestation des légitimités est également un facteur important de la difficulté de la lutte. Les mécanismes de dévolution du pouvoir dans nos sociétés sont contestés : l'État est souvent pris à parti. Le centralisme est partout dénoncé. Ses excès renforcent la volonté d'autonomie qui s'exprime dans les meilleurs discours tous les dimanches. Les gardiens les plus exposés de l'ordre public, policiers et gendarmes, payent un lourd tribut à la répression sans cesse renouvelée du terrorisme sans que l'opinion s'émeuve. Le pouvoir politique est lui-même pris à parti. La légitimité du suffrage universel n'a plus grand écho au sein d'une génération peu familiarisée avec l'instruction civique. A partir de toutes les sources de la contestation, le terrorisme peut faire son lit : fragilité d'une opinion peu instruite de ces problèmes, anémie d'un système de société contesté dans ses principes, embarras des corps constitués devant ces attaques incongrues sur un terrain incertain, tous ces éléments peuvent amener un pouvoir irrésolu, mal dans sa peau, à se réfugier derrière les grands principes, la tradition et la procédure pour déguiser ses craintes et habiller ses faiblesses.

Dès lors, l'irrésolution du pouvoir légitime renforce la prétention à la légitimité du terrorisme qui s'affirme comme un contre-pouvoir et se veut bientôt le vrai pouvoir : « la différence, toujours arbitraire mais culturellement réelle, entre la violence légitime et la violence illégitime s'amenuise de plus en plus... Il n'y a plus désormais que des frères ennemis qui s'affrontent en son nom et qui prétendent tous l'incarner » (1). Dans cette rivalité mimétique entre le terrorisme et l'État, que le vocabulaire fait clairement apparaître — « Tribunaux révolutionnaires, pouvoirs du peuple, impôt révolutionnaire » —, le pouvoir doit éviter de s'impliquer et d'accepter la dramatisation ou l'escalade médiatiques qui risquent de déboucher soit sur la complaisance — et c'est le **terrorisme dans l'État** — soit sur le « tout répressif », et c'est le **terrorisme de l'État**. La voie est étroite entre le trop et le trop peu.

C. — Le poids du passé doit également être pris en considération. Comparé à d'autres, notre système préventif et répressif est complexe. Héritière d'un passé prestigieux, la gendarmerie reste le bras séculier derrière lequel le pouvoir — quel qu'il soit — assure sa marge de sécurité vis à vis de l'éternelle subversion. Nos polices, elles-mêmes diverses et pas toujours unanimes dans leurs approches du quotidien, secrètent et renouvellent des complexes vis à vis d'un pouvoir qui, tout en les flattant, a parfois la tentation de les diviser et de les opposer parce

(1) René Girard — « Des choses cachées depuis la fondation du monde ». Grasset-p. 150.

qu'il donne le sentiment de les craindre. Nos services de renseignements et de contre-espionnage, héritiers d'une tradition militaire séculaire ont mis du temps à digérer les mutations technologiques, aussi bien qu'à diversifier leurs cibles.

Nos procédures donnent aux juges d'instruction le redoutable privilège d'être en première ligne pour conduire la police au succès dès lors qu'une information est engagée. De ce fait, l'émulation peut faire place à la rivalité entre les pouvoirs pour peu que le magistrat en arrive à détenir des renseignements que le Gouvernement revendique. Enfin, l'instruction, par définition secrète, devient la cible d'une presse à la recherche d'une information qui lui est comptée. Le journaliste reste en effet l'adversaire pour trop d'administrations, à la vérité souvent échaudées par les atermoiements du pouvoir vis-à-vis des médias.

D. — Une lutte sur tous les fronts. s'impose puisque, contrairement à d'autres pays, la France supporte les agressions de tous les terrorismes, aussi bien nourris de nos propres terroirs que projetés de l'extérieur. Nos systèmes préventifs et répressifs sont conduits à une lutte « tous azimuts » dont les moyens sont très divers et pas obligatoirement complémentaires. Desservis par l'importance de nos frontières, les pouvoirs doivent faire face à une mobilité sans cesse accrue de l'adversaire, qui connaît parfaitement l'art de l'esquive en utilisant les territoires voisins comme abris temporaires. Par ailleurs, notre politique étrangère n'est pas neutre vis à vis des pays musulmans. Engagée dans le pourtour méditerranéen et en Afrique, l'action gouvernementale appelle la riposte par terroristes interposés. Camps, caches, armes et explosifs seront toujours à la disposition d'hommes expérimentés assurés de l'impunité tant qu'ils seront protégés par des Gouvernements hostiles.

En consacrant cette première partie du rapport aux conditions dans lesquelles les services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme sont appelés à fonctionner, la Commission de contrôle n'est certainement pas sortie du cadre de la mission qui lui est dévolue. Il ne s'agit pas ici d'élaborer une théorie générale du terrorisme (1) mais de réfléchir sur la meilleure adéquation possible des services aux problèmes posés par le terrorisme.

(1) « Ceux qui sont à la recherche d'une théorie générale du terrorisme aboutiront, soit à une proposition sans signification, soit à la métaphysique du terrorisme » W. I. aqueur — op. cit. p. 7.

DEUXIÈME PARTIE

LES ENSEIGNEMENTS DE QUELQUES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES ET LES LIMITES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Constater que le terrorisme est un phénomène international signifie deux choses : d'une part qu'il existe dans différents pays étrangers, d'autre part que ses manifestations ont lieu au travers des frontières.

S'il est excessif et aventureux, nous l'avons vu, d'évoquer en cette matière la notion de complot international, **il est indéniable que l'efficacité de la plupart des actions violentes et leur quasi impunité sont liées au réseau de complicité et de coopération qui s'est instauré entre les mouvements terroristes dans la plupart des pays.** Cette internationale du terrorisme bénéficie de la facilité de déplacements à grande distance, de la capacité de communiquer à tout instant d'un point à un autre des États en cause et des facilités d'accès aux aéroports et postes frontières de nos démocraties occidentales. L'évolution des techniques de frappe, de fuite et de dissimulation, a laissé loin derrière elles — tout en utilisant leurs insuffisances — les techniques de coopération internationale et de représentation diplomatique : la vie internationale reste régie par des principes hérités du XIX^e siècle alors même que les groupes terroristes utilisent des techniques d'avant-garde.

La deuxième section de cette deuxième partie dressera le bilan de la coopération internationale dans le domaine de la lutte anti-terroriste.

Mais auparavant — dans une première section — il est nécessaire de **réfléchir sur quelques expériences étrangères.** Deux pays voisins, la Grande-Bretagne et l'Espagne, sont confrontés à des formes de terrorisme analogues à celui que nous connaissons en France, s'agissant de la Corse ou du pays basque : l'expression violente de groupes régionaux indépendantistes. Divers États d'Europe occidentale sont le théâtre d'actions terroristes liées à leur politique extérieure ou à l'affrontement sur leur territoire de groupes politiques d'origine étrangère. Votre commission ne pouvait donc ignorer ces manifestations du phé-

nomène terroriste ni les efforts entrepris pour la prévention et la répression. Elle a examiné de manière particulière le cas de la Grande-Bretagne, de l'Autriche et de la République fédérale d'Allemagne, afin d'étudier notamment les procédures utilisées dans ces pays par les services de police et de sécurité. A ces fins, une délégation de trois de ses membres eut de nombreux entretiens à Londres, Vienne et Bonn, avec les ministres et administrations concernés. De façon plus succincte, mais sans sacrifier à l'essentiel, les situations italienne et espagnole compléteront cet aperçu du phénomène terroriste en Europe.

SECTION I

EXPOSÉ DE QUELQUES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

A. — LA GRANDE-BRETAGNE : UN PRAGMATISME EFFICACE

I. — Les manifestations du phénomène terroriste au Royaume-Uni

Si l'on applique à ce pays la typologie classique du phénomène terroriste : radicalisation violente de revendications d'origine régionale, ethnique ou religieuse, prolongements sur le territoire d'un État de conflits extérieurs, terrorisme imputable à l'expression d'idéologies extrémistes, on est conduit à constater que la Grande-Bretagne n'est affectée que par les deux premiers types de menées terroristes.

1°) Le terrorisme international

La Grande-Bretagne n'est pas épargnée par le terrorisme international. Les événements du Proche Orient notamment, ont suscité une série d'actions violentes inspirées par la volonté de leurs auteurs de faire pression sur la politique extérieure britannique, ou constitués par des affrontements violents entre factions rivales.

On doit en outre signaler l'agitation suscitée au sein de minorités ethniques par des mouvements d'origine étrangère tels que le « Congrès national africain ».

Il convient de rappeler les principales manifestations récentes de ce terrorisme international :

- 1978 : assassinat du représentant de l'Organisation de libération de la Palestine à Londres ;
- 1981 : prise d'otages à l'ambassade d'Iran ;
- 1982 : attentat contre l'ambassadeur d'Israël en Grande-Bretagne ;

- 1983 : meurtre d'un diplomate indien ;
- 1984 : meurtre d'un policier britannique devant l'ambassade de Lybie à Londres.

Toutefois, ces attentats présentent un caractère ponctuel et relativement marginal au regard du terrorisme engendré par le problème du statut de l'Ulster.

2°) Le terrorisme lié au problème de l'Irlande du Nord

La compréhension du terrorisme engendré par la question du statut de l'Ulster exige une approche historique du problème irlandais.

Le principal mouvement terroriste d'Irlande du Nord a pour origine la branche militaire du parti nationaliste « Sinn Fein » : les « Irish Volunteers » reconstitués, après l'indépendance de l'Irlande du Sud, sous la forme de « l'Armée républicaine Irlandaise » (I.R.A.). Une scission intervenue en 1970 a donné naissance à « l'I.R.A.-provisoire » qui optait pour l'action violente sur l'ensemble du territoire britannique.

Une rupture au sein de l'I.R.A. provisoire, au milieu des années 1970, a entraîné la création de « l'Armée de libération nationale irlandaise » (I.N.L.A.).

Les méthodes employées par les mouvements terroristes comportent plusieurs types d'actions violentes :

- l'émeute et le combat de rue engagés dans les villes ou les quartiers d'Irlande du Nord à majorité ou à forte minorité catholique ;
- les attentats aveugles sur les personnes et les biens tant en Irlande du Nord qu'en Angleterre : entre 1970 et 1982, le terrorisme a entraîné la mort de 2 100 personnes et en a blessé 24 000 ; citons, à Londres, les explosions dans deux grands magasins, un attentat à Hyde Park contre la Horse Guard et une bombe à Regent's Park qui ont fait 11 morts et 51 blessés ;
- des actions spectaculaires contre des personnages de l'État (assassinats en 1979 de Lord Mounbatten et de M. Airy Neave, conseiller du Premier Ministre) ou contre des bâtiments publics symboles de l'État britannique (attentat contre la Chambre des Communes en 1982) ;
- l'éprouvante tentative de mise en cause des autorités britanniques qui a inspiré le mouvement de protestation dans les prisons parmi

les détenus incarcérés pour des actes criminels, en vue d'obtenir la reconnaissance du statut de « prisonniers politiques » ; cette action a connu sa phase la plus aigüe avec les grèves de la faim entamées en 1980 et 1981, qui ont occasionné la mort de dix détenus.

L'ampleur du phénomène terroriste a conduit la Grande-Bretagne à se doter d'une législation spécifique et à renforcer les moyens des services de police spécialisés.

II. — Les méthodes de prévention et de lutte contre le terrorisme en Grande-Bretagne

1°) Une législation provisoire mais très contraignante contre tous les terroristes, irlandais ou non

La puissance publique s'est attachée à définir une législation répressive spécifique au terrorisme tout en veillant à préserver les principes généraux du droit (habeas corpus) et à ne pas attenter aux libertés fondamentales. Dès 1973, sur la proposition de la majorité travailliste, le Parlement britannique a voté une loi d'exception au regard des procédures pénales communes mais temporaire dans son application. Ce texte, spécifique à l'Irlande du Nord, a été étendu pour certaines de ses dispositions aux autres activités terroristes par une loi votée en 1976, puis révisée en 1978. De nouveaux textes viennent d'être adoptés le **22 mars 1984** par le parlement britannique, qui donnent aux pouvoirs publics les moyens les plus étendus dans la lutte contre le terrorisme. Valables pendant cinq ans mais annuellement reconduits et révisés, ils font l'objet d'un contrôle parlementaire régulier en vue d'examiner les conditions de leur application et de proposer des aménagements éventuels.

Les principales dispositions législatives comportent :

- l'interdiction des organisations terroristes (I.R.A., I.N.L.A.) ;
- la qualification de délit d'appartenance à ces organisations dissoutes ;
- la soumission au droit pénal ordinaire des actes terroristes ;
- l'adaptation des procédures judiciaires applicables aux crimes terroristes :
 - suspension des procès avec jury par crainte que les jurés ne soient l'objet de pressions ou de mesures de représailles ; les prévenus sont donc jugés par un magistrat qui siège seul ;

- l'extension de 48 à 72 heures du délai de garde à vue des personnes soupçonnées d'être les auteurs d'actes terroristes, ce délai pouvant être porté à cinq jours.

Le texte de la loi du 22 mars 1984 est très précis. Le mot terrorisme signifie « Utilisation de la violence à des fins politiques comportant n'importe quelle démonstration de violence dans le but de faire peur au public ou à n'importe quelle partie du public ».

a) Dans la qualification du délit

Sera coupable d'infraction toute personne appartenant ou déclarant appartenir à une organisation interdite ; sollicitant ou invitant à fournir une aide financière ou autre pour une organisation interdite ; versant ou recevant sciemment une contribution en argent ou d'une autre nature ou participant aux ressources d'une organisation interdite ; préparant ou aidant à préparer une réunion quelconque de trois personnes ou plus — ou y prenant la parole, sachant que la réunion doit soutenir ou servir les activités d'une organisation interdite.

Il en est de même de toute personne qui dans un lieu public porte un article ou un vêtement dans des circonstances ou de manière telle qu'il est raisonnable d'en déduire qu'il est membre ou partisan d'une organisation interdite.

Un agent de police peut arrêter sans mandat toute personne dont il a des motifs raisonnables de la soupçonner d'être une personne coupable d'infraction.

b) Dans la procédure d'ordre d'exclusion (1)

L'ordre d'exclusion est prononcé par le ministre de l'intérieur. Il peut concerner toute personne entrant ou résidant en Grande-Bretagne et en Irlande du Nord. L'exclusion peut être prononcée pour trois ans. Cette mesure d'ordre administratif vise les étrangers impliqués dans l'exécution, la préparation ou l'instigation d'actes de terrorisme séjournant ou tentant d'entrer en Grande-Bretagne et les citoyens de Grande-Bretagne ne résidant pas dans les pays durant les trois dernières années.

(1) voir annexe n° 2

La loi donne par ailleurs des pouvoirs de police exceptionnels aux agents de la force publique :

— **arrestation sans mandat** pour tout acte de terrorisme ou présomption, qu'il soit ou non en rapport avec les affaires d'Irlande du Nord ;

— **garde-à-vue de 48 heures prolongée jusqu'à sept jours** par décision du ministre de l'intérieur ;

— vérification de l'identité des personnes arrivant ou quittant la Grande-Bretagne (contrôle des ports, des avions, des navires) avec arrestation si nécessaire et garde-à-vue de 48 heures prorogeable.

La vérification d'identité permet d'enjoindre aux commandants de navire ou d'avion des restrictions concernant l'accès aux ports ou aux aéroports. Elle autorise la fouille du bateau ou de l'avion.

Une note explicative jointe en annexe du présent rapport éclaire la portée administrative du texte. De 1974 à 1983, les lois « d'exception » votées en 1974, amendées en 1976, élargies en 1984, ont entraîné :

— la détention de 5 746 personnes (dont 191 en 1983),

— la prolongation de détention au-delà de 48 heures pour 552 d'entre elles (dont 16 en 1983),

— « l'exclusion » pour 274 d'entre elles,

— à la suite de cette détention de 48 ou 72 heures, 429 personnes ont été condamnées (dont 31 en 1983).

Cette adaptation du droit pénal au cas particulier de la répression du terrorisme exprime la volonté du parlement britannique de concilier le respect des principes généraux du droit avec la nécessité d'aménager la législation pour cette forme particulière de criminalité.

La Grande-Bretagne, pays de l'habeas corpus, donne ainsi depuis neuf ans un excellent exemple de pragmatisme et de réalisme sans que soit mis en cause le respect du droit des gens.

2°) La mobilisation des moyens militaires et civils.

a) Les militaires

Dès le début de la décennie 1970, lorsque le terrorisme en Ulster a pris un essor alarmant, le gouvernement britannique a décidé

d'envoyer en Irlande du Nord des unités militaires d'élite entraînées au combat de rue et à la prévention des attentats.

Une section spéciale de l'armée de l'air britannique, le « **Special Air Service** », peut être mobilisée pour des opérations ponctuelles d'intervention anti-terroriste.

b) Les polices

Les 43 comtés ont leur propre police dont les frais sont supportés pour moitié par l'État. Le gouvernement les aide pour l'équipement et l'entraînement mais ne les dirige pas. (1)

La **Special Branch**, section spéciale de Scotland Yard, formée en 1883 pour lutter contre le terrorisme irlandais, s'est progressivement étendue à toutes les polices du Royaume si bien qu'aujourd'hui, chacun des comtés dispose d'une telle unité au sein de sa police. Scotland Yard respecte la personnalité de chaque police : sa compétence territoriale ne s'étend pas au-delà de Londres, sauf en ce qui concerne le terrorisme d'Irlande du Nord. Son rôle est cependant des plus importants puisqu'à la demande des autres polices, elle intervient en appui technique ; qu'elle conseille et coordonne les activités anti-terroristes des comtés ; qu'elle assure enfin la formation des polices locales, assumant ainsi son rôle de « maison mère ».

Scotland Yard abrite dans le même immeuble et sous la même hiérarchie des services complémentaires tous habilités à lutter contre le terrorisme.

L'action de recherche et d'information est assurée en amont par les services de renseignements, la « **Direction of Intelligence** », spécialisée dans le terrorisme interne, par le « **Secret intelligence service** » qui s'occupe des menées terroristes d'origine externe. Ces services sont en rapport constant avec les organismes militaires homologués M15 (contre espionnage) et M16 (renseignements extérieurs) qui relèvent du Premier ministre.

L'application de la loi anti-terroriste est suivie, pour le compte des 43 polices, par le **National Joint Unit** (N.J.U.). Il gère les problèmes

(1) En annexe au présent rapport figure l'extrait du discours prononcé le 6 avril 1984 par M. Douglas Hurd, ministre d'État au Home Office, devant l'association du parti conservateur. La conception très britannique des rapports entre police et gouvernement apparaît clairement à la lecture de ce document.

posés par la détention provisoire et les prolongations de garde-à-vue proposées au ministre de l'intérieur. Ce petit service (20 personnes), créé en 1974, détient les archives et les fichiers de la « special branch ». Un service informatique spécialisé, relié par terminal aux services de l'immigration, enregistre aussi bien les suspects que l'environnement susceptible de les caractériser (fréquentations, véhicules, déplacements). L'accès à l'ordinateur est très strict mais les sources introduites sont en revanche très nombreuses et reliées entre elles.

Une brigade d'intervention spécialisée (section anti-terroriste) constituée en 1971 sous le nom de « **Bomb squad** », compte 100 policiers. Elle intervient par priorité sur Londres mais peut, à la demande, apporter son appui aux autres polices et même intervenir à l'étranger. Cette brigade, qui agit toujours en civil, opère sur renseignement de la Special branch et sur instruction de Scotland Yard. Ses membres sont recrutés pour trois ans sur dossier, parmi les polices du Royaume, les anciens du Bomb squad pouvant être appelés en renfort pour une opération d'envergure ; une section de la S.A.T. est spécialisée en explosifs.

Les effectifs totaux de la « Special branch » s'élèvent à 490 hommes dont 373 inspecteurs de police et 117 civils. A ces effectifs s'ajoutent la centaine d'inspecteurs du « Bomb squad » entraînés aux actions de commando. Outre ses tâches de lutte contre le terrorisme, la Special Branch assure la protection des hautes personnalités.

La « Special Branch » fait partie du Département d'investigation criminelle (C.I.D.) de Scotland Yard dont les effectifs totaux s'élèvent à 3 000 agents (1 420 sont des inspecteurs de police). On peut donc retenir que le cinquième des effectifs du Département criminel de Scotland Yard est consacré à la lutte anti-terroriste sur Londres et, en appui technique, au bénéfice du reste de la Grande-Bretagne. Tous ces agents sont très spécialisés dans la répression et les procédures. Ils sont habilités à procéder aux arrestations. Des cellules spécialisées suivent certaines activités terroristes en liaison avec les polices étrangères. Le personnel effectue en général toute sa carrière à Scotland Yard en accomplissant des stages dans tous les services. La maison leur est donc parfaitement connue.

En Irlande du Nord, la lutte anti-terroriste est assurée par le Royal Ulster Constabulary (R.U.C.) et les forces militaires spécialisées. La coordination avec Scotland Yard est étroite entre les deux forces qui opèrent sur le terrain et la Special Branch de Londres.

3°) Une opinion avertie

L'opinion britannique est très sensible au phénomène terroriste. Elle le vit pratiquement depuis toujours puisque l'affaire irlandaise a pratiquement 100 ans. Les attentats commis dans Londres indignent, exaspèrent, mais ils ne créent jamais de panique, ils n'incitent pas plus à la démission. Partout, à la porte des « pubs », dans le métro, des affiches sont apposées indiquant au public ce qu'il convient de faire en cas de découverte d'un paquet suspect. La coopération avec la police est constante, sauf en Irlande du Nord. L'opinion, dans son ensemble, approuve le renforcement des lois d'exception et apprécie que la police des ports et des aérodromes puisse arrêter sans mandat et maintenir sous surveillance pendant douze heures tout suspect d'une intention de terrorisme.

4°) Une police responsable

La police tient à son indépendance. Il a été à plusieurs reprises souligné à votre commission que les policiers agissaient toujours sous leur seule responsabilité, sans impulsion de ministres ou de leurs cabinets. Ils engagent ainsi leur responsabilité car ils doivent avoir des motifs raisonnables de penser qu'ils agissent en conformité avec la loi à laquelle ils se réfèrent en opérant une action répressive vis-à-vis d'un suspect. La personne arrêtée peut faire appel à l'habeas corpus si elle considère que celui qui l'a interpellée ne possède pas de raisons valables pour le faire. Le tribunal peut alors relaxer pour charges insuffisantes, aucun dommage ou intérêt ne pouvant cependant être demandé par la victime. Devant ses responsabilités, la police exerce ses pouvoirs exceptionnels avec beaucoup de prudence, sachant qu'il s'agit d'un sujet auquel l'opinion est très sensible. Le ministre de l'intérieur examine d'ailleurs avec une grande attention toute demande de garde-à-vue supérieure à 48 heures.

Les relations avec la presse sont très organisées : cinquante personnes, d'anciens journalistes pour la plupart, assurent depuis Scotland Yard les contacts et les conférences de presse avec leurs confrères londoniens.

*
* * *

L'exemple britannique fournit ainsi plusieurs enseignements :

- **une législation d'exception** périodiquement actualisée dont l'application est soumise à un contrôle parlementaire régulier ;
- la mise en place **d'unités d'intervention spécialisées** au sein des polices locales et nationale ;
- la mobilisation **d'unités d'élite de l'armée** dans les régions les plus exposées ;
- la **responsabilité directe des policiers** dans les actes de répression, sans intervention du ministre, sauf autorisation de prolongation de garde-à-vue ;
- une **prise de conscience de l'opinion.**

B. — L'AUTRICHE : UNE NEUTRALITÉ VIGILANTE

I. — Un pays exposé

L'Autriche n'a pas connu de menées activistes ou terroristes imputables à des revendications régionalistes ou à l'expression violente d'idéologies extrémistes.

Ce pays est en revanche virtuellement exposé au terrorisme international pour diverses raisons :

- le libéralisme dont font preuve les dirigeants autrichiens ;
- la politique menée de longue date par le gouvernement vis-à-vis du problème proche-oriental caractérisée par la recherche d'un équilibre dans ses relations entre Israël et l'Organisation de libération de la Palestine ;
- le choix de cet État neutre pour siège de bureaux des organisations internationales et pour la tenue des conférences internationales (les travaux de l'Organisation des pays producteurs de pétrole se déroulent fréquemment à Vienne) ;
- le passage ou l'établissement, sur le territoire autrichien, de terroristes internationaux qui tiennent ce pays pour un sanctuaire et une base de repli éventuel ;
- la situation de plaque tournante entre l'Est et l'Ouest qui occasionne la présence sur le territoire autrichien de nombreux agents des services de renseignements de divers pays.(1)

(1) L'ambassade des États-Unis à Vienne compte 1 000 agents ; l'ambassade soviétique 700.

— le contact direct avec les pays du Pacte de Varsovie et le transit de nombreux réfugiés provenant de Pologne, de Tchécoslovaquie ou de Hongrie ;

— le franchissement sans formalités de la frontière hongroise pour les ressortissants des deux pays ;

— l'attrait touristique du pays, un des atouts majeurs de son économie (125 millions d'entrées en 1983).

II. — Peu de manifestations visibles du terrorisme

1°) Évolution du phénomène

La situation autrichienne n'est pas comparable aux manifestations terroristes que connaît la France. Sur les dix dernières années, seul l'attentat contre les ministres de l'O.P.E.P. (décembre 1975) a connu une dimension internationale. Les auteurs de cet attentat formaient un groupe très spécifique (Allemands et Palestiniens) dirigé par Carlos.

Sur les dernières années, un certain nombre d'opérations ponctuelles ont été constatées :

— En 1975, l'ambassadeur de Turquie est abattu par des Arméniens (non encore identifiés aujourd'hui) ; opération en rapport avec la France : trois jours auparavant l'ambassadeur de Turquie à Paris était assassiné dans la rue (probablement par un commando arménien non identifié).

En 1981, un conseiller municipal de Vienne est tué ; quelques mois après, un attentat contre la synagogue de Vienne est commis : les responsables sont arrêtés ; au cours de l'enquête, on constate que l'un des tueurs avait abattu le conseiller municipal ; ces individus sont incarcérés en Autriche et condamnés à vie.

Ces dernières années, deux autres actions ont été commises par des terroristes pour obtenir des moyens financiers :

1. une attaque contre une banque (une femme a été arrêtée, elle est en prison en Autriche) ;

2. l'enlèvement d'un industriel : une rançon est réclamée, les responsables de cette action sont des terroristes allemands.

A relever enfin le détournement de l'avion d'Air France en 1983.

Au cours des trois dernières années, aucune opération d'envergure n'a été menée : le terrorisme en Autriche est statique.

2°) L'Autriche compose-t-elle avec le terrorisme international ?

L'Autriche occupe une situation particulière en Europe, au cœur du continent, au carrefour entre l'Est et l'Ouest.

Pays neutre, lieu de rencontres entre l'occident et les pays socialistes, ses frontières sont ouvertes, vers l'est, l'ouest et le sud.

On prétend qu'existent des contacts non officiels entre les autorités et les dirigeants terroristes. Jusqu'à présent, il ne s'est pas présenté un seul cas où des terroristes arrêtés ont déclaré que les préparatifs ou les entretiens préalables aux opérations aient eu lieu en Autriche. Lorsque M. Radjavi, Iranien en exil à Paris, affirma que Vienne était la centrale du terrorisme iranien, les autorités autrichiennes procédèrent à des vérifications qui leur permirent de le démentir...

III. — Une organisation anti-terroriste musclée

1°) Une hiérarchie très centralisée malgré un État fédéral

Bien qu'il s'agisse d'un État fédéral, les questions de sécurité relèvent de la compétence du ministère de l'intérieur qui dispose pour cela d'un certain nombre de services — opérationnels et de renseignements — relevant de la direction générale de la sécurité publique.

Il n'existe pas d'organisations, ni d'institutions spéciales en dehors de cette direction dont le même responsable est en place depuis quinze ans.

La hiérarchie proprement dite connaît trois échelons :

1. au niveau le plus élevé, la direction générale de la sécurité publique (au ministère de l'intérieur) ;
2. au niveau des neuf Länder, se trouve également une direction générale de la sécurité publique qui relève de celle du ministère ;
3. les directions de police fédérale établies dans les quatorze plus grandes villes autrichiennes.

A Vienne, la direction générale comporte notamment trois bureaux spécialisés :

— un bureau traitant du terrorisme de gauche et des activités de toutes les organisations de gauche, y compris les mouvements universitaires et les groupes d'émigrés ;

— un bureau traitant des activités des organisations de droite, du terrorisme arabe et des attentats par explosifs ;

— un bureau traitant des trafics d'armes, de drogue et de faux chèques.

2°) Une capacité de répression importante

a) La **gendarmerie** a été créée au milieu du XIX^e siècle sur le modèle français. Bien qu'elle remplisse les mêmes tâches que la police, elle a été conservée mais relève, depuis 1919, du ministre de l'intérieur.

b) En 1978 est décidée la création d'une unité spéciale de lutte anti-terroriste dans le cadre de la gendarmerie. Équipement et entraînement sont basés sur des expériences menées dans d'autres pays, des contacts ayant été noués avec la Suisse, la République fédérale d'Allemagne, et la France.

Cette **unité spéciale** dont la compétence territoriale s'étend à l'Autriche toute entière, est composée de 140 gendarmes, affectés pour une certaine période. Ils reçoivent une formation spéciale et doivent toujours être disponibles.

Jusqu'à présent, cette unité spéciale n'est pas encore intervenue dans des opérations significatives ; mais elle est utilisée pour d'autres tâches, tel l'accompagnement des avions de la compagnie nationale.

Les membres de l'unité spéciale sont normalement en uniforme, mais ils peuvent agir en civil.

3°) Une informatique puissante...

Le fichier terroriste

La centrale informatique du ministère de l'intérieur est chargée de la planification, du développement et des applications informatiques de tous ordres (organisation des bureaux...).

Chaque directeur de police et chaque poste de gendarmerie d'importance disposent d'un terminal, de même que les aéroports et les postes frontières. Ce terminal permet d'avoir accès au système E.K.I.S. (informations électroniques pour la police criminelle) qui fonctionne 24 heures sur 24 et regroupe six catégories de fichiers :

- le registre centralisé des peines,
- les recherches des personnes,
- les informations sur les personnes,
- les recherches d'objets,
- tous les véhicules actuellement enregistrés à Vienne,
- les recherches de véhicules volés (plaques d'immatriculation) en Autriche.

Toutes ces informations, dans le cadre de ces applications, peuvent donc être recueillies à tout moment à partir des 140 terminaux en service (70 sont installés à la centrale informatique, 70 dans le reste du pays). Ce système est renforcé par une solution peu coûteuse : la transformation de 150 telex permettant d'entrer en contact avec le système E.K.I.S...

Informations sur les personnes

L'accent est mis sur la police criminelle ; mais il existe des codes spéciaux permettant d'introduire dans le système des personnes en relation avec la scène terroriste : toutes les interdictions de séjour, tous les refus de visa sont enregistrés. Deux applications supplémentaires concernant les locations immobilières et de véhicules sont actuellement en cours d'étude. Une nouvelle loi est également en cours d'élaboration, certaines réserves ayant été émises au Parlement.

Utilisation des six applications informatiques

Elles s'entrecoupent. Aucune d'entre elles ne s'apparente à un signalement des personnes : on n'y trouve pas de description et d'empreintes digitales (qui relèvent actuellement d'un système manuel progressivement placé sur informatique).

Pour la recherche sur noms, la centrale informatique dispose d'un programme phonétique, utile car un nom peut connaître plusieurs orthographe.

La police possède un album des criminels ; elle interroge le système à l'aide d'un nom (faux nom, prénom...).

Fichier des personnes recherchées

Dans ce fichier sont entrées :

— les informations relatives au mandat d'arrêt, sa date de péremption, le tribunal qui l'a émis (l'actualité de l'information est indiquée par la date et par l'heure de l'interrogation) ;

— l'indication d'une précédente recherche de la personne : il est de ce fait possible de mieux connaître l'histoire criminelle de l'individu.

Fichier des immatriculations

A partir d'une simple interrogation de routine, on peut vérifier tout l'entourage dans lequel se trouve une personne.

Personnes rentrées dans l'ordinateur

On n'y trouve pas nécessairement les individus en relation avec des suspects terroristes. Les autorités autrichiennes estiment que les agents de police connaissent les lois et n'accomplissent rien d'illégal dans l'exercice de leurs fonctions. Il peut être procédé à certains contrôles logiques à partir des programmes.

Protection des données

Une loi sur la protection des données a été adoptée. Mais il n'existe pas de commission parlementaire chargée d'en vérifier l'application. Il a été créé, en revanche, une commission pour la protection des données, qui relève de la chancellerie fédérale : toute application d'enregistrement de données doit lui être communiquée.

4°) Une coopération internationale policière vivante...

La coopération est institutionnalisée au sein du « Groupe de Vienne » entre la France, la Suisse, l'Allemagne fédérale, l'Autriche et

l'Italie ; des rencontres régulières ont lieu au niveau des ministres de l'intérieur et des fonctionnaires (1).

Les rencontres entre ces cinq pays sont informelles : elles se déroulent une fois par an dans chaque pays à tour de rôle et durent une journée environ. Elles donnent lieu à des échanges d'informations et à des contacts permanents et personnels extrêmement féconds.

La France est appréciée. La D.S.T. a de nombreux contacts avec Vienne. Des liaisons telex directes sont établies entre les services homologues. Les Autrichiens apprécient la rapidité des réponses françaises. Les seules limites sont la protection des sources et la protection des données informatiques. Des échanges téléphoniques sont fréquents. Les responsables se déplacent volontiers.

Des contacts suivis existent entre l'unité spéciale de la gendarmerie et le G.I.G.N. A la fin du mois de mai prochain va se tenir, en Autriche, une rencontre internationale entre les dirigeants d'unités anti-terroristes (unités d'interventions). Le commandant Prouteau, connu depuis des années par les Autrichiens qui entretiennent avec lui une bonne collaboration, et le nouveau chef du G.I.G.N. sont invités.

IV. — Les étrangers en Autriche

Pays touristique, l'Autriche souhaite dresser le moins d'entraves possibles et mène donc une politique libérale. Avec la grande majorité des pays (60), des accords bilatéraux ont été signés selon lesquels le visa n'est pas nécessaire, pour un séjour de trois mois. Pour les pays arabes et l'Iran, en revanche, le visa est obligatoire à l'exception de la Tunisie. Les visas sont normalement délivrés dans les ambassades mais pour certaines catégories de pays, les autorités de police de Vienne prennent la décision elles-mêmes sur requête des services de l'ambassade.

Le nombre **d'étudiants iraniens** en Autriche s'élève à environ 1 700, dont 1 100 à Vienne. La proportion d'étudiants iraniens est supérieure à la moyenne des étudiants étrangers séjournant dans le pays.

D'après les informations recueillies par les autorités, le Gouvernement iranien cherche à augmenter le nombre de ses étudiants en

(1) L'Autriche n'appartient ni au groupe de Trévi (réservé aux pays membres de la C.E.E.) ni au groupe de Berne

Europe ; elles sont donc informées que dans un avenir assez proche, des demandes officielles seront présentées par le Gouvernement iranien aux autorités compétentes dans les autres pays. Les autorités iraniennes s'intéressent également à la formation post-universitaire.

Les demandes de visa présentées par les hommes de 17 à 30 ans font actuellement l'objet d'un contrôle systématique à Vienne : 30 à 40 % sont refusés.

L'extradition

L'Autriche a signé en 1977 la Convention d'extradition sur la lutte contre le terrorisme et elle a été le premier des pays signataires à la ratifier. Mais jusqu'à présent, il n'existe aucun cas concret d'application.

En matière d'extradition, les Gouvernements successifs ont une doctrine très précise et distinguent :

1. les actes **politiques absolus** tels l'espionnage ou la haute trahison pour lesquels l'extradition n'est jamais accordée ;
2. les actes à caractère **politique relatif** : délits de droit commun commis avec intention politique pour lesquels l'extradition est acceptée lorsque le contenu criminel de l'acte est plus important que son contenu politique.

Une loi du 4 décembre 1979 sur l'extradition et l'entraide judiciaire (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1980) permet au tribunal d'avoir aujourd'hui une position juridique parfaitement établie grâce à son article 14 qui est un modèle du genre :

« **Art. 14 : L'extradition est inadmissible :**

— En cas d'actes politiques punissables.

— En cas d'autres actes punissables sous-tendus par des motifs ou des objectifs politiques, **à moins que**, compte tenu de toutes les circonstances d'un cas particulier, et plus particulièrement de son mode d'exécution, des moyens utilisés ou annoncés, ou de la gravité des faits intervenus ou intentionnés, **le caractère criminel de l'acte ne prédomine** par rapport à son caractère politique. »

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 décembre 1979, il n'a jamais été fait référence à cette distinction. La Turquie a réclamé l'extradition d'un certain nombre de ses ressortissants : elle a été refusée en raison du danger politique encouru par ces personnes dans leur pays.

Les réfugiés politiques

L'**asile** est accordé par l'administration sur la base de la Convention de Genève en vigueur en Autriche depuis 1955. Dans la pratique, l'administration est très généreuse pour reconnaître à un individu le statut de réfugié ; il existe même des cas où les personnes ne répondent pas aux critères du réfugié, mais ne sont pas renvoyées dans leur pays d'origine en raison des conditions politiques particulières existant dans ces pays.

L'Autriche abrite de nombreux réfugiés. Leur flot est variable : de véritables vagues ont été constatées, notamment en 1956 avec les événements de Hongrie et en 1968 avec ceux de Tchécoslovaquie. Ces dernières années, les réfugiés sont surtout d'origine polonaise, mais l'Autriche a également accueilli des réfugiés du Chili et du Cambodge.

V. — Conclusion

L'exemple autrichien est intéressant. Grâce à une politique subtile, les Gouvernements de ce pays ont su pratiquer une stratégie très efficace à l'encontre du terrorisme international. La neutralité de l'État, renforcée par les traités, évite à l'Autriche un engagement officiel dans les problèmes difficiles du Proche Orient. Le chancelier Kreisky n'a pas hésité à reconnaître l'O.L.P., montrant vis-à-vis du problème palestinien une compréhension appréciée. Mais une **police homogène, centralisée, équipée**, pratique avec continuité une surveillance systématique de tous les milieux étrangers grâce à une informatique puissante. Les terroristes le savent. Il est difficile de parler de connivences entre le pouvoir et l'internationale terroriste. Il demeure que les deux antagonistes y trouvent leur compte. Au prix d'une prévention très efficace et parce que la police sait beaucoup de choses, le Gouvernement peut annoncer et pratiquer une politique libérale (notamment vis-à-vis des réfugiés de l'Est). Moyennant une relative passivité, à l'intérieur de l'Autriche, les groupes terroristes bénéficient d'une relative sécurité à Vienne. Le pouvoir sait qu'il a sous ses pieds une termitière importante. Il se garde d'y donner des coups de bottes intempestifs. Mais il n'est ni aveugle ni sourd.

L'agitation des milieux iraniens expatriés peut changer ce fragile équilibre. Les autorités en sont conscientes.

C. — L'ALLEMAGNE FÉDÉRALE : LE TRIOMPHE DE L'ORDINATEUR

1°) Les origines du terrorisme en Allemagne

a) *Le mouvement étudiant contestataire*

L'expression politique violente en République Fédérale d'Allemagne tire son origine d'une rupture intervenue dès 1960 au sein du Parti social démocrate (S.P.D.) entre son mouvement étudiant (S.D.S.) et le parti lui-même.

La contestation étudiante à laquelle s'agrègent des jeunes travailleurs, se fonde sur des thèmes nationaux et sur des considérations d'ordre international.

La ligne réformiste et anticommuniste adoptée par le socialisme allemand, dans laquelle ne se reconnaît plus la minorité contestataire, conduit celle-ci à rechercher de nouveaux fondements idéologiques dans un marxisme libertaire. Sur la base de ce schéma doctrinal, la démocratie parlementaire est assimilée à un « fascisme édulcoré » puisque fondée sur une économie capitaliste qui avait, quarante ans plus tôt, engendré le national-socialisme. Le modèle de société, fondé sur la production et la consommation de masse, est lui-même réfuté en raison de l'aliénation qu'il engendre. On retrouve là les thèses de sociologues tels qu'Hubert Marcuse et Henri Lefebvre qui inspirèrent les mouvements contestataires durant la fin de la décennie 60. Enfin, signalons la vigueur du combat mené contre le groupe de presse de M. Axel Springer.

La dénonciation de la guerre du Viet-Nam, symbole de « l'impérialisme américain » constitue le thème international qui mobilise le mouvement étudiant d'extrême gauche contre les États-Unis (manifestations contre la visite du vice-président Humphrey) et contre l'État allemand considéré comme complice du néocolonialisme américain.

La succession de manifestations violentes en 1967-1968 nourrit le cycle provocation-répression.

b) *De la contestation au terrorisme*

La radicalisation du mouvement étudiant contestataire à partir de 1968 d'une part, la mise en œuvre de réformes libérales dans l'univer-

sité d'autre part, conduisent à une démobilisation du plus grand nombre et à un isolement de la minorité activiste.

Cette marginalisation du noyau dur issu de la contestation étudiante a engendré le mouvement terroriste proprement dit : la Fraction armée rouge (Rote Armee Fraktion, R.A.F.).

Cette évolution s'exprime tout d'abord dans les objectifs des militants : à la contestation contre des composantes ponctuelles de la société allemande (organisation universitaire, concentration de la presse, solidarité atlantique...) succède une mise en cause de l'ensemble des structures sociales et un affrontement global avec l'État, son appareil : police, justice, administration, et les forces économiques dirigeantes — le patronat — considérées comme ses supports.

Le passage de la contestation au terrorisme correspond en outre à un changement dans les méthodes d'action. Privé d'une assise populaire, le mouvement d'ultra-gauche est conduit à substituer aux manifestations émeutières l'action violente isolée : attentats, agressions, enlèvements, assassinats.

L'enlèvement et l'assassinat du président du patronat allemand, M. H.M. Schleyer, en octobre 1977, de par l'horreur qu'ils suscitent et le caractère de défi à l'État qu'ils présentent, déterminent les autorités fédérales à intensifier la lutte contre le terrorisme.

La priorité donnée à la prévention et à la répression du terrorisme a été renforcée par le développement d'attentats imputables au terrorisme international dont la manifestation la plus odieuse a été la séquestration puis l'assassinat des athlètes israéliens lors des Jeux Olympiques de Munich, en septembre 1972.

2°) Les méthodes et les moyens mis en œuvre

L'organisation politique décentralisée de la République Fédérale Allemande se prêtait mal, initialement, à la mise sur pied d'une action coordonnée de lutte contre les menées terroristes.

La stratégie du Gouvernement allemand a consisté à appliquer aux auteurs d'actes terroristes une qualification spécifique (1) tout en

(1) art. 129 al. (a) du Code pénal allemand.

mobilisant progressivement un dispositif exceptionnel de prévention et d'intervention.

Celui-ci comporte deux principaux services de police :

— le service fédéral de protection des frontières (Bundesgrenzschutz) qui compte plusieurs dizaines de milliers d'agents et dispose d'un matériel de surveillance et de combat performant. Le service ne borne pas ses activités à la protection des frontières de la République fédérale. Il participe aux opérations engagées contre les groupes terroristes, notamment lors de prises d'otages ou d'enlèvements. Le Bundesgrenzschutz a constitué en son sein un groupe d'intervention d'environ 200 hommes, le G.S.G. 9, spécialement formés et équipés pour la lutte anti-terroriste (cette unité est intervenue avec succès lors de la prise d'otages des passagers d'un avion de la Lufthansa à Mogadiscio).

— l'Office criminel fédéral : « **Bundeskriminalamt** » (**B.K.A.**), (2) créé en 1951, installé à Wiesbaden, constitue le service de police fédérale unique spécialisé dans la répression de la grande criminalité et, par conséquent, des délits terroristes. A partir de la fin des années 60, le B.K.A. a considérablement renforcé ses effectifs. Ils atteignent 3 500 agents dont 300 spécialisés dans la lutte anti-terroriste et regroupés dans un service autonome. Ils ont opté dès 1972 pour une **utilisation intensive du traitement informatisé** des données transmises par les services de renseignements (Bundesnachrichtendienst) et des polices locales.

Les dispositifs informatiques comportent :

— le système I.N.P.O.L. qui collecte et traite les données relatives aux auteurs de délits mineurs ;

— un fichier spécialisé sur le terrorisme : B.E.F.A. 7 qui réunit les informations sur les activistes recherchés (empreintes digitales, pseudonymes et déguisements utilisés, armes, voitures...) et des renseignements relatifs à leur environnement : lieux de séjour successifs, témoins d'attentats, personnes fréquentées ou même ayant été momentanément et fortuitement amenées à se trouver à proximité de terroristes (résidents d'un immeuble où a séjourné un suspect, passager d'un avion ou d'un train emprunté par un terroriste...);

— le système P.I.O.S. expérimenté à partir de la fin des années 1970 a élargi le fichier B.E.F.A. 7 à la grande criminalité en général ; il comporte notamment les empreintes digitales de trois millions et demi

(2) Voir annexe n° 4 — loi du 8 mars 1951 portant création d'un office fédéral de police criminelle.

de personnes immédiatement identifiables à partir des terminaux des ordinateurs ;

— la grande efficacité du dispositif informatique de lutte contre le terrorisme est due au rassemblement dans un ordinateur très puissant de sept fichiers à la disposition des polices fédérales ou des polices de chaque Land. Mille deux cents terminaux fixes permettent des interrogations instantanées. Le système P.I.O.S. particulièrement protégé n'est accessible qu'à partir de 40 terminaux avec l'accord du B.K.A.. Depuis peu, l'ordinateur central peut être interrogé, en particulier pour des vérifications immédiates d'identité, à partir de terminaux portatifs interactifs ;

— l'efficacité de l'action engagée par les services de police spécialisés a été renforcée par une sensibilisation et une participation active du public qui a contribué à la collecte des informations sur les activités terroristes et donné aux auteurs de celles-ci un sentiment d'insécurité. L'exemple le plus décisif de cette collaboration de la population est fourni par l'émission « X Y Ungelöst » (affaires X Y non résolues) qui a mobilisé les téléspectateurs dans la transmission, à la police, de renseignements sur des criminels recherchés.

Il faut également remarquer le rôle du « **Procureur général près la Cour fédérale de justice** » dont les attributions sont de quatre types différents :

- étude des actes de pourvoi en cassation ;
- poursuite pénale des délits concernant la sécurité intérieure de l'État, en particulier les actions terroristes ;
- poursuite pénale des délits concernant la sécurité extérieure, donc haute trahison et espionnage ;
- tenue d'un casier judiciaire fédéral informatisé et d'un fichier central. En ce qui concerne précisément le terrorisme, le Procureur Général est le représentant du ministère public près les tribunaux régionaux de première instance. Il peut faire appel de leurs décisions devant la Cour fédérale et requérir lui-même. Grâce à cette procédure et à la gestion des fichiers, le Procureur Général est donc apte à suivre en tout point du territoire fédéral et à chaque étape le développement d'un dossier terroriste.

*
* * *

La coordination de la lutte anti-terroriste par un service fédéral unique (le B.K.A.), le recours intensif à l'informatique et la participation du public à l'action engagée par les autorités expliquent les succès remportés dans la répression des menées terroristes. Dès 1980, la Rote Armee Fraktion pouvait être considérée comme démantelée ; le dernier attentat significatif est celui perpétré en septembre 1981 contre un général américain.

Une nouvelle forme d'action peut-être discernée dans l'essor du « mouvement alternatif » (« les Verts ») qui a repris certains thèmes idéologiques de l'extrême gauche sans recourir à l'action violente. Cependant, les « Cellules rouges révolutionnaires », groupuscule anarchisant, s'abritent derrière les mouvements pacifistes pour témoigner de la violence et maintenir un climat de contestation terroriste (600 attentats en 1982 ; 400 en 1983).

*
* * *

Même si l'efficacité des résultats acquis par les pouvoirs publics dans la lutte anti-terroriste est admise comme l'exemple de la mobilisation d'une démocratie contre des menées qui menaçaient sa stabilité et compromettaient la sécurité publique, certaines critiques ont été portées sur les méthodes mises en œuvre.

Ces critiques concernent en particulier :

- le caractère trop systématique de la collecte d'informations destinées à un traitement informatisé,
- les conditions juridiques d'incrimination, de jugement et de défense des accusés,
- la situation matérielle et morale des détenus qui aurait conduit certains d'entre eux au suicide.

Le Gouvernement a mis en place une trentaine de « médiateurs » désignés pour cinq ans afin de vérifier l'utilisation des fichiers informatisés dans les Länder comme au sein des administrations fédérales. Le « médiateur » du B.K.A. dispose lui-même d'un véritable service autonome installé à Bonn auprès du Ministère de l'Intérieur. Les divers médiateurs présentent chaque année au Parlement un rapport sur les observations relevées dans le fonctionnement des fichiers de police. Le fichier terroriste P.I.O.S.-B.K.A. ne regroupe plus aujourd'hui que 70 000 noms.

D. — L'ITALIE :

UNE RÉPONSE POLITIQUE A UNE AGGRESSION VIOLENTE

L'Italie est certainement l'État européen qui a subi l'assaut le plus violent et le plus durable du terrorisme de l'après-guerre. Les institutions de la démocratie italienne ont été menacées. La réponse a été trouvée. Elle fut avant tout politique. Son originalité mérite un examen.

I. — Les origines du terrorisme en Italie

1°) Les disparités sociales et régionales

La société italienne demeure marquée par de profondes inégalités. A côté d'une classe ouvrière classique organisée au sein du mouvement syndical, se développe, à partir de la fin des années soixante, un « nouveau prolétariat » caractérisé par un statut précaire (travail clandestin), un déracinement géographique (immigrés du Sud de l'Italie) et surtout une importante proportion de jeunes (les 3/4 des chômeurs sont âgés de moins de 29 ans, 40 % d'entre eux sont diplômés de l'université).

2°) L'incapacité des partis politiques traditionnels à exprimer les revendications de ce nouveau prolétariat.

La démocratie chrétienne participe au pouvoir depuis la Libération. Liée aux milieux économiques et forte d'une implantation populaire, elle conduit la politique économique qui engendre un considérable développement économique, mais suscite des disparités sociales et régionales.

Le mouvement socialiste, divisé en deux partis : le parti socialiste italien (P.S.I.) et le parti social démocrate italien (P.S.D.I.), momentanément réunifiés entre 1967 et 1969, ne parvient jamais à atteindre plus de 20 % des suffrages. Sa faiblesse électorale l'amène à constituer une force parlementaire d'appoint pour la démocratie chrétienne à laquelle il est associé au sein de Gouvernements de coalition de centre gauche.

Le parti communiste italien (P.C.I.) est puissant (1/3 des suffrages, en progression à partir de 1963). Il entreprend très tôt une révision de ses analyses politiques, ce qui le conduit à s'éloigner du mouvement communiste international. Cette évolution vers un certain réformisme, comportant l'acceptation des fondements économiques de la société italienne, conduit le P.C.I. à proposer, en octobre 1973, à la démocratie chrétienne un « compromis historique ». Le refus de la démocratie chrétienne amène le P.C.I. à durcir ses positions doctrinales. Mais la notion même de « compromis historique » conduit certains groupes sociaux issus des milieux ouvriers comme du monde intellectuel à s'engager dans une radicalisation de l'action politique.

On peut donc considérer que l'évolution réformiste du P.C.I., sa candidature à la participation au pouvoir, constituent une cause majeure du développement de mouvements d'extrême gauche qui ne trouvent plus, au sein de ce parti, le lieu d'expression d'une idéologie qui met en cause radicalement les fondements de la société italienne.

3°) **Les insuffisances de l'appareil d'État italien**

L'instabilité gouvernementale, les carences et les compromissions de l'administration ne permettent pas à l'État italien de s'attaquer aux causes économiques et sociales, géographiques et intellectuelles qui expliquent le développement du terrorisme. L'État italien semble coupé de ses assises sociales et paralysé devant les mutations sociologiques et intellectuelles qui s'opèrent au sein de la jeunesse.

Ces mêmes insuffisances politiques et administratives expliquent le retard pris dans la mise en œuvre d'une action efficace de lutte contre le terrorisme.

II. — **Les caractéristiques du terrorisme en Italie**

La juxtaposition d'un terrorisme d'extrême droite et de l'action violente de mouvements d'extrême gauche explique l'ampleur qu'avait pris le terrorisme au cours de la décennie 1970. Bien qu'inspirés par des idéologies radicalement différentes, ces deux courants terroristes étaient objectivement complices vis-à-vis d'une finalité commune : saper l'autorité de l'État italien et provoquer une tension sociale de nature à déboucher sur une situation insurrectionnelle.

1°) **Le terrorisme d'extrême droite**

Les deux principaux mouvements terroristes d'extrême droite sont Ordine nuovo (ordre nouveau), Ordine nero (ordre noir) d'une part, Neulei armatirivoluzionari (N.A.R.) d'autre part.

Les premiers mouvements, très proches idéologiquement et dans leur organisation, se donnent pour objectif, par l'action violente, de montrer l'impuissance de la démocratie italienne et de susciter un coup d'État militaire débouchant sur un système politique de type néofasciste.

Les N.A.R. adoptent des méthodes similaires à celles utilisées par les mouvements d'extrême gauche et se définissent comme la réplique de droite au terrorisme gauchiste.

Les mouvements d'extrême droite disposeraient d'une façade légale : le Mouvement social italien (M.S.I.), encore que ce parti ait toujours nié toute relation avec les organisations terroristes. Ils s'appuient en outre sur la solidarité de groupes étrangers, français, espagnols et latino-américains notamment.

Entre 1969 et 1980, 420 attentats ont pu être imputés par la justice italienne à l'extrême droite ; ces actions parfois aveugles ont coûté la vie à environ 175 personnes, les actions les plus odieuses ayant été le déraillement du train « La Flèche du Sud » en 1970 (6 morts, 50 blessés), l'explosion survenue en 1974 dans un train (12 morts, 105 blessés), l'attentat perpétré à la gare de Bologne en août 1980 (85 morts, 200 blessés).

2°) Les mouvements terroristes d'extrême gauche

a) *Une sociologie et une stratégie similaires des différents mouvements*

L'apparition d'un « sous-prolétariat » jeune et la contestation au sein de l'université alimentent des mouvements d'extrême gauche caractérisés précisément par la diversité des origines sociales de leurs militants.

Le mouvement terroriste d'extrême gauche, du fait de la pluralité de ses composantes sociologiques, est fortement enraciné dans les différentes couches sociales. Le caractère mobilisateur de certains des thèmes de ses luttes lui vaut le concours de sympathisants nombreux séduits à la fois par la « générosité » des militants et attirés par la participation, même distante, à des actions violentes et spectaculaires.

Cet enracinement et ce réseau de sympathisants expliquent pour une part la diffusion et la longue impunité du terrorisme d'extrême gauche.

L'« efficacité » du terrorisme est liée à la grande organisation structurée de manière paramilitaire des mouvements engagés dans l'action violente. Ceux-ci sont très intégrateurs vis-à-vis de leurs membres : l'appartenance à un mouvement terroriste est vécue comme une totalité qui prime tous les autres liens familiaux ou professionnels.

La grande structuration de ces groupes et leur caractère parfois « familial » expliqueront toutefois la facilité avec laquelle la police parviendra, à la fin des années 1970, à les démanteler.

La contestation du communisme officiel et l'expression de doctrines néo-marxistes, spontanéistes ou libertaires, donnent au terrorisme italien des fondements idéologiques le plus souvent confus malgré le concours d'universitaires parfois éminents.

b) *Les différents mouvements*

— *Les Brigades rouges (B.R.)*

L'origine des Brigades rouges remonte aux « événements de mai 1968 » en Italie. Dès 1969, Milan était devenue la base centrale de l'ultra gauche où Renato Curcio avait installé un collectif politique métropolitain (C.P.M.). Une scission intervient au sein du C.P.M. entre les « noyaux ouvriers de défense et d'attaque » proches de la « gauche prolétarienne » française et les adeptes de luttes menées sur les terrains concrets des entreprises ou des conditions de vie urbaine qui fondent « lotta continua ».

Les B.R. sont fondées en 1970 par Renato Curcio et Margherita Cazol, anciens étudiants de l'université de Trente. Dès sa création, le mouvement des brigades rouges ne se définit pas comme un groupe étudiant : il entend associer dans la lutte armée contre l'État, dans les grandes villes en particulier, les ouvriers et les intellectuels parmi lesquels certains militants catholiques.

Au cours d'une première période 1970-1972, les B.R. s'en prennent à des objectifs isolés : chefs d'entreprises, sièges de mouvements d'extrême droite, incendies de voitures, diffusion par tracts de listes « d'ennemis du peuple » (cadres, hommes politiques...).

Au cours d'une seconde phase (1972-1974), les Brigades rouges intensifient leur action, recourant en particulier à l'enlèvement de personnalités administratives ou judiciaires (1974 : enlèvement du juge Sossi). Simultanément, le gonflement des effectifs et l'infiltration par

la police conduisent les B.R. à renforcer leur organisation en distinguant « les réguliers », véritables activistes professionnels, et « les irréguliers », militants et sympathisants. Cette évolution conduit les B.R. à s'isoler de leur base et à se couper de la réalité des luttes sociales réelles.

Après 1974, les B.R. se livrent à une attaque de front contre l'État italien et ceux qu'elles considèrent comme ses instruments ou ses alliés (fonctionnaires, magistrats, journalistes...). Cette phase connaît son paroxysme avec l'enlèvement et l'assassinat du Président du Conseil, M. Aldo Moro, le 16 mars 1978. Ce défi à la puissance publique achève d'isoler les B.R. et provoque une scission en leur sein entre « mouvementistes » (militants) et « militaires » partisans de la poursuite de l'action violente. L'assassinat d'Aldo Moro doit cependant être analysé comme l'échec de la stratégie des Brigades rouges : il n'a pas entraîné de crise politique susceptible de créer les conditions d'une situation révolutionnaire, il a provoqué une prise de conscience nationale qui a conduit les autorités italiennes à mettre en œuvre des moyens efficaces de lutte contre le terrorisme.

c) *Les autres mouvements terroristes d'extrême gauche*

— Les Groupes d'action révolutionnaire (G.A.R.) sont fondés en 1968 par un éditeur, G. Feltrinelli, adepte de Fidel Castro. Feltrinelli proposait une idéologie tiers-mondiste et considérait que la lutte armée pouvait conduire l'Italie à une révolution de type cubaine. Le mouvement disparut à la mort de son fondateur en 1972.

— Les Noyaux armés prolétariens (N.A.P.), issus de la fusion de deux groupuscules gauchistes en 1974, mènent une réflexion et une action sur les « lieux de répression » et d'enfermement (prisons, hôpitaux psychiatriques). Certains de leurs membres sont liés au grand banditisme fréquenté à l'intérieur des prisons.

A partir de 1975, le mouvement en partie démantelé par la police, rejoint les Brigades rouges.

— — *Prima Linea (première ligne)*

Créé en 1976 dans le prolongement des N.A.P., Prima linea est proche de la tendance mouvementiste des Brigades rouges. Elle estime que le combat « au cœur de l'État » est voué à l'échec compte tenu de la puissance des dispositifs de prévention et de répression. Elle dénonce

le recours systématique à la violence qui conduit les mouvements révolutionnaires à se couper des masses et à se marginaliser au sein d'organisations para-militaires. Prima linea privilégie donc l'action violente sur tous les terrains de lutte : dans la ville, dans les entreprises, dans les universités.

Ce mouvement est partiellement démantelé en 1977.

Entre 1970 et 1980, près de 450 attentats ont été perpétrés par les seules Brigades rouges, entraînant la mort de 55 personnes. La gravité du phénomène terroriste et la menace qu'il faisait peser sur la paix civile ont conduit les autorités italiennes à déployer, à partir de 1978, une véritable stratégie de lutte contre le terrorisme.

III. — L'action menée par l'état italien contre le terrorisme

Les pesanteurs politiques et l'instabilité ministérielle limitent, jusqu'en 1978, la capacité de l'Etat italien à opposer une riposte coordonnée à l'action des terroristes.

L'assassinat d'Aldo Moro conduit les pouvoirs publics à engager une action d'envergure.

1°) Une centralisation des moyens de lutte

Après l'enlèvement du Président du Conseil, les autorités politiques s'attachent à améliorer la coordination des moyens de lutte anti terroriste et à renforcer leurs capacités humaines et matérielles. Le général Dalla Chiesa (1) reçoit le commandement de 25 000 carabinieri (2) et se voit habilité à utiliser certains matériels militaires (blindés, hélicoptères, véhicules spécialement équipés...).

Dans le même temps, la police met en place un office central de répression du terrorisme (U.S.I.G.U.S.), confié à M. de Francisi. Les deux branches du dispositif sont coordonnées par un organisme rattaché directement à la Présidence du Conseil et coiffées par Dalla Chiesa.

(1) Le Général Dalla Chiesa sera assassiné à Palerme par la Mafia en 1982

(2) L'équivalent de la gendarmerie française — corps militaire —.

Les carabinieri sont organisés en groupes d'intervention spéciaux et accèdent aux résultats des recherches menées sur les mouvements terroristes.

La police dégage en son sein des unités spécialisées (« les têtes de cuir ») capables de prendre part à des opérations spécifiques de lutte anti-terroriste.

2°) Une adaptation de la loi

En février 1980, une loi (Loi Fiorini) accorde des réductions de peine de moitié aux terroristes repentis. Une seconde loi du 29 mai 1982 permet d'attribuer des réductions de peines aux terroristes qui favorisent le démantèlement de réseaux activistes ou préviennent des actions violentes sans toutefois dénoncer leurs anciens compagnons de lutte. **Il s'agit de l'article 1^{er} de la loi sur les « dissociés » qui comporte des réductions de peines pour les terroristes qui rendent leurs armes, se présentent devant la justice, contribuent, même sans livrer de nom au démantèlement de filières terroristes.**

Dans le même temps, des lois facilitent les écoutes téléphoniques destinées à prévenir des attentats et élargissent la possibilité pour les policiers d'utiliser préventivement leurs armes pour empêcher la consommation de crimes graves.

De plus, un décret-loi (décret-loi Cossiga) permet à la police d'interroger sans mandat pendant 24 heures des suspects sans l'assistance d'un avocat, ce délai de garde-à-vue étant porté à 48 heures en décembre 1979 ; la même loi habilite la police à effectuer des perquisitions dans les immeubles proches d'un bâtiment suspect.

3°) Des résultats

En quatre ans, les résultats sont indéniables : 3 000 personnes, accusées d'insurrection armée, sont actuellement incarcérées en Italie. L'un des derniers membres de la direction stratégique des brigades rouges, Vittorio Bolognesi a été arrêté en octobre 1982. 400 « repentis » ont dénoncé leurs compagnons de lutte. Les succès sont dus à une approche globale du problème. Meilleure connaissance de l'adversaire grâce aux « repentis », coordination des moyens civils et militaires sous l'autorité d'un patron unique, constitution d'une force répressive spécialisée et adhésion de l'opinion publique. Les partis, toutes ten-

dances confondues, et les syndicats ont, par leur attitude très ouverte vis-à-vis de l'action policière, permis de déraciner le terrorisme dans les entreprises où il avait pris pied.

On a beaucoup discuté, en Italie, de la loi sur les repentis. L'encouragement à la délation n'avait jamais été admis dans le droit italien, même sous l'empire du Code fasciste. Devant le péril, certains scrupules de juristes se sont tus, qui dénonçaient la double prime à la scélératesse et à la délation, puisque les meilleures révélations viennent de ceux qui ont beaucoup à dire. **Le parlement italien a donné une réponse politique à un terrorisme intérieur dont certains, en doctrine, ne voulaient pas connaître la nature.** Aujourd'hui, personne ne songe plus à remettre en cause cette approche très anglo-saxonne du droit pénal.

Le gouvernement italien a cherché à en savoir plus. Toutes les enquêtes ont prouvé que des liens existent entre les groupes armés. Selon un rapport du ministère de l'intérieur, les groupes terroristes des divers pays européens s'entraideraient (armes, soutien logistique et financier). Les contacts seraient constants entre I.R.A., E.T.A., Brigades rouges et R.A.F. allemand. Le rapport ajoute que cet objectif de destabilisation, partagé entre ces compagnons de terrorisme, pourrait avoir amené certains services secrets étrangers à manipuler leur action. L'accusation est grave. Elle accrédite la thèse de certains spécialistes du terrorisme (cf première partie, p.).

La coopération avec les polices « amies » semble être bonne. Les « clubs » (Vienne, Trevi, Berne) fonctionnent bien. En revanche, le gouvernement italien, ou tout au moins certains magistrats, notamment le procureur Sica, de Rome, s'étonnent des refus opposés par Paris à certaines demandes d'extradition de « brigadistes » réfugiés en France. « La frontière est floue entre l'hospitalité et la permissivité » dit-il (octobre 1982). On sait que le gouvernement français a, sur ce point, une vision différente, puisqu'il a régularisé, en 1982, la situation de 56 ressortissants italiens ayant fait l'objet de demandes d'arrestations provisoires des autorités italiennes. « Qualifications trop vagues » répond-on en France.

Le gouvernement italien souhaite avant tout actualiser la convention d'extradition franco-italienne qui date du... 10 mai 1870.

En dépit des résultats acquis et dont témoigne la libération du général américain James Dozier en janvier 1982, on ne saurait considérer que le terrorisme italien a été complètement éradiqué. L'assassinat,

le 16 février 1984, du diplomate américain Leamson R. Hunt, atteste de la persistance de groupuscules pour lesquels la violence demeure l'instrument privilégié d'une action politique marginale. Tout porte à croire qu'une prochaine offensive se prépare, avec de nouvelles alliances, nouées auprès des organisations arabo-islamiques.

E. — L'ESPAGNE : UN CHEMIN DIFFICILE

Depuis longtemps, le terrorisme habite l'Espagne. Il est dans la « geste » du pays. Ses traditions, sa morale revendiquent à la fois le refus, le secret et la fidélité. En d'autres temps cette attitude fit l'histoire. Aujourd'hui, elle habite une partie de ceux qui, en pays basque, veulent avoir raison, contre tous les autres, même contre leur propre cause.

La cause basque puise ses racines dans l'histoire même de l'Espagne. L'impérialisme madrilène a toujours été refusé. Il fallut la dictature pour endormir la revendication basque. Dès la démocratisation amorcée, en 1976, les attentats ravagèrent la province et l'Espagne toute entière. Plusieurs centaines de morts, dans l'armée, dans la police, mais aussi une répression dure. Tel est le bilan de cette lutte sans pitié où les terroristes vont maintenant chercher leurs appuis à l'étranger (1).

1°) La voie politique

Devant cette poussée basque, le Gouvernement espagnol cherche immédiatement l'ouverture. C'est, dès 1977 la mise en œuvre des réformes institutionnelles qui permettent une expression politique du peuple basque grâce à un statut de large autonomie interne.

Ces réformes ont été accompagnées d'une large amnistie qui a entraîné l'élargissement des personnes inculpées pour des actes terroristes, notamment les auteurs de l'attentat contre l'ancien vice-président du Conseil, l'amiral Carrero Blanco.

(1) A la question suivante, posée à M. F. Gonzales en janvier 1984, « Dans l'affaire basque, vous avez la preuve de l'influence de l'étranger », il a répondu « Je suis au courant des circuits de voyages des terroristes basques, des voyages répétés qui ont un sens. Ils ne vont pas en vacances d'été ou d'hiver. Cela veut dire quelque chose... ».

Les terroristes basques ne désarment pas. Fidèles à une stratégie expérimentée ailleurs, ils cherchent à « déstabiliser » le régime, en frappant les dignitaires de l'armée, à Madrid, au cœur de la vieille garde franquiste. La tentative de putsch militaire de février 1981 a fait trébucher la démocratie. Il fallut réagir autrement.

2°) Les mesures d'exception

Pour faire face, le Gouvernement fit adopter par les Cortes, avec l'appui de l'opposition une loi antiterroriste très répressive : une garde à vue de 10 jours sous contrôle judiciaire. Un commandement unique est créé, qui contrôle à la fois la police, la garde civile (gendarmerie espagnole), les renseignements généraux et les services de renseignements militaires sous l'autorité du ministre de l'intérieur. La police et la garde civile forment des unités spéciales « antigolpe » et anti-terroristes.

3°) Les résultats

Les résultats sont incertains. Sans doute les attentats de l'extrême droite ont-ils cessé. Les G.R.A.P.O. (Groupes de résistance antifascistes) ont été pratiquement anéantis. Le nombre des attentats a baissé par rapport à 1980. Mais l'organisation séparatiste poursuit ses activités violentes, notamment contre des hauts fonctionnaires et des officiers supérieurs. De plus, elle développe des attentats contre les banques (140 opérations en 18 mois) en vue de se procurer des fonds qui peuvent être évalués à 200 millions de dollars par an.

Les effectifs de l'E.T.A., militants et sympathisants actifs, sont de l'ordre de 4 000 à 5 000 personnes, dont 500 implantés au pays basque français, ravitaillés en armes depuis la Belgique.

Une partie de l'opinion basque continue d'apporter sa sympathie, ou sa complicité passive à ces champions de la « cause ». Les membres de la coalition Herri Batasuna affirment publiquement « voter pour nous, c'est voter pour l'E.T.A. ». Ils recueillent 15 % des voix, malgré l'assassinat du Sénateur socialiste M. Enrique Casas Vila. Les séparatistes bénéficient, en outre, de la position ambiguë de certains nationalistes modérés qui « comprennent la lutte armée sans la soutenir ».

L'impasse ?

Le Gouvernement central ne peut plus rien concéder. « Dans la lutte contre l'E.T.A., la panoplie des mesures politiques a été épuisée » a déclaré M. Felipe Gonzales en février 1984. Il sent qu'il joue la crédi-

bilité du Gouvernement socialiste en cette affaire et semble le dos au mur. A la question suivante, posée par un journaliste français en janvier 1984, « Même l'affaire basque ne peut plus faire basculer l'armée... », il répondait : « Ça, c'est le seul risque grave... C'est la démocratie qui est menacée — et gravement ». Ayant épuisé les possibilités du règlement politique, il durcit la répression en soumettant aux Cortes un projet de loi visant à renforcer la législation antiterroriste (alors que le parti socialiste avait promis, durant la campagne électorale l'abrogation de cette législation). Les nouvelles dispositions incluent un alourdissement des peines et une répression du délit « d'apologie du terrorisme ». Un dernier pas reste à franchir : l'interdiction de la coalition Herri Batasuna. Il est difficile d'ignorer 15 % des suffrages d'une province !

L'appel à l'opinion internationale

Felipe Gonzales est allé plaider sa cause devant le Conseil de l'Europe. « Il n'y a pas d'attentat plus grave contre la liberté et la démocratie que la violence... que personne ne pense que l'on peut éviter ce fléau en se maintenant en marge : cet égoïsme aveugle ne lui permettra pas d'éviter finalement les coups de la violence terroriste » a-t-il déclaré le 31 janvier 1984.

Le propos était adressé à la France. Depuis longtemps, le Gouvernement espagnol dénonce l'insuffisante coopération des policiers français et l'incompréhension du Gouvernement de Paris qui refuse d'extrader ou d'expulser les membres de l'E.T.A. qui séjournent dans le « sanctuaire » du pays basque français. Il est vrai qu'au nom du principe « La France terre d'asile » les réfugiés basques n'étaient guère inquiétés dans le département des Pyrénées Atlantiques où ils trouvent des refuges et une bonne logistique. L'assassinat du sénateur Enriquè Casas Vila en pleine campagne électorale a été monté, depuis la France, par un commando « anti capitaliste » dont une trentaine de membres sont en permanence sur le territoire français. La coopération entre les polices espagnole et française est médiocre. Tout remonte à Paris et à Madrid qui échangent des renseignements au sommet.

Une meilleure coopération avec la France... ?

Depuis quelques mois, le vent tourne. Il est vrai que le G.A.L. (Groupement antiterroriste de libération) d'une part, Iparretarrak d'autre part troublent le jeu. Les réfugiés basques espagnols qui, cer-

tains depuis la guerre civile, vivaient en bonne intelligence avec la population française sont perçus désormais comme un facteur de trouble. Et les basques français n'apprécient guère que le terrorisme s'installe à Hendaye ou à Bayonne. Quinze réfugiés espagnols sont assignés à résidence ailleurs qu'au long de la frontière ; d'autres sont expulsés. Quatre membres d'un « commando autonome anticapitaliste » viennent d'être incarcérés à Biarritz (25.04.84). Un mois auparavant, une autre équipe de ce même commando (venant de France) avait été « liquidée », à son arrivée par mer, sur la terre espagnole.

M. F. Gonzales commentait ainsi cette nouvelle position française : « Les Espagnols ont réagi (très) positivement aux mesures prises par votre Gouvernement à l'égard des terroristes réfugiés chez vous » (18 janvier 1984).

L'Espagne n'en a pas fini avec son long parcours antiterroriste. Sans doute les polices espagnoles n'ont elles pas les équipements ni l'entraînement de leurs homologues. Mais une solution à l'italienne (remise de peine pour les repentis) peut-elle déboucher en pays basque ? Le démantèlement des cellules terroristes passe par le renseignement, avec la coopération française, et l'assentiment de la majorité du peuple basque.

SECTION II

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Les seules dispositions nationales, aussi fermes et déterminées soient-elles, ne correspondent plus aujourd'hui à **un phénomène dont les aspects multinationaux s'accroissent irréversiblement**. La lutte anti-terroriste suppose donc obligatoirement une prévention et une réplique coordonnées et renforcées dans leurs dimensions internationales.

Cette coopération peut se concevoir sous une triple approche :

- La recherche de solutions juridiques au plan régional ou mondial par la mise en œuvre de conventions internationales liant les Gouvernements concernés ;
- La mise en place d'actions de coopération juridiquement définies dans un domaine précis (la piraterie aérienne) ;
- La coopération policière multilatérale ou bilatérale.

L'observateur objectif est particulièrement frappé par **l'inadéquation actuelle des procédures en place, désuètes et frileuses vis-à-vis d'un phénomène qui a résolument épousé les données du monde moderne** : rapidité des communications, usage systématique des medias, appel constant aux armements les plus sophistiqués, utilisations raffinées des moyens de protection juridique offerts par des réglementations complexes et contradictoires.

En exposant le détail de cette lente et pénible évolution vers une coopération qui se cherche encore en droit, mais souvent aussi en fait, votre commission aura ainsi montré **le dérisoire de certaines hésitations et l'archaïsme de certains raisonnements** devant l'évolution prévisible de la menace.

A. — LA MISE EN OEUVRE DE SOLUTIONS JURIDIQUES PAR VOIE DE CONVENTIONS INTERNATIONALES.

I. — L'inefficacité des solutions d'ensemble recherchées à l'échelon mondial.

Les organisations internationales ont été jusqu'ici particulièrement inefficaces. Composées de pays très opposés dans leur conception des droits de l'homme ces assemblées ne peuvent rien organiser en cette matière.

— **La Société des Nations** avait tenté d'aborder sur un plan mondial la lutte contre le terrorisme. A la suite de l'attentat de Marseille du 8 avril 1934 — qui coûta la vie à Barthou et à Alexandre de Yougoslavie —, **deux conventions** furent élaborées et signées en novembre 1937. La première prévoyait la création d'une juridiction internationale, « la Cour pénale internationale », la seconde visait à « la prévention et à la répression du terrorisme » et établissait un système normatif comportant engagement de responsabilité de l'État coupable de ne pas s'être opposé à des activités terroristes. Aucune n'était entrée en vigueur lorsque survint le second conflit mondial.

La Société des Nations a cherché à donner une définition juridique du terrorisme. Nous avons dit combien cette définition nous paraissait insuffisante (cf. page 8 du rapport). Rédigée avant guerre, elle permet cependant d'apprécier le destin juridique que va connaître le phénomène lorsque l'O.N.U. s'en empare en 1972.

1°) Les initiatives de l'Organisation des Nations Unies

La résolution du 18 décembre 1972 de l'O.N.U. (cf. page 7 du rapport) fait bien apparaître dans son contexte, la justification implicite de certains actes terroristes, provoqués par l'oppression étatique, préalable, que constitue, historiquement le fait colonial. Un Comité juridique, constitué en 1973, est chargé de proposer des textes à la sanction de l'Assemblée générale de l'O.N.U. Il se heurte très vite à des oppositions internes difficiles à surmonter. A sa session de 1980, l'Assemblée générale n'a pas renouvelé le mandat du Comité.

De ces réflexions, il ne faut guère retenir, comme résultat tangible, que la **convention internationale sur la prise d'otages**, élaborée par un comité spécialisé créé en 1976 à l'initiative de la République fédérale

d'Allemagne : adoptée à l'unanimité par la 33^e Assemblée générale des Nations-Unies le 17 décembre 1979, cette convention constitue le premier cadre de coopération internationale universelle contre le terrorisme et permet d'envisager le règlement des cas, particulièrement graves, de prise d'otages. Mais la portée de ce texte est limitée : l'article 9 impose d'importantes restrictions à l'obligation d'extrader en vertu d'une clause explicite, se référant au droit d'asile.

Le seul texte de portée internationale actuellement en vigueur qui prohibe expressément et de façon générale le terrorisme reste **l'article 33 de la quatrième convention de Genève**, le 12 août 1949, sur la protection des personnes civiles en temps de guerre. Ce texte ne vise que les cas de conflits armés internationaux. **Il est inadapté au terrorisme** que vivent actuellement bien des États officiellement en paix.

2°) Les causes de paralysie de la communauté internationale.

Les divers débats internationaux firent vite apparaître un clivage fondamental entre une partie des pays du Tiers monde et les anciennes nations du monde occidental. Les premiers considèrent que le terrorisme trouve naturellement sa source dans la politique des « régimes colonialistes, racistes et étrangers contre les populations qui luttèrent pour leur libération » ; l'histoire de la décolonisation légitimerait en quelque sorte les moyens employés par les mouvements de libération nationale dans leurs luttes pour le droit à l'identité, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de leur pays. Dans cette logique, les mêmes pays auraient souhaité inclure, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, des agissements d'États, tels Israël ou l'Afrique du Sud, qu'ils accusent « de prendre en otage des peuples entiers » !

Plus généralement, la position de certains États vis-à-vis du terrorisme se trouve dépendante de leurs politiques étrangères. Ainsi la position de la France est-elle spécifiquement liée à l'évolution de la situation au Moyen-Orient et au conflit israélo-palestinien, mais aussi aux accords qui engagent notre pays auprès de certains États francophones d'Afrique. Les désaccords fondamentaux que la communauté internationale supporte, depuis la guerre, au Proche-Orient, vouent à l'échec toute initiative prise contre le terrorisme, dans le cadre des Nations-Unies.

Dans ces conditions, le réalisme impose de n'envisager des progrès sensibles au plan du droit international que dans des domaines précis, pour des types d'actions déterminés (prises d'otages, enlèvements de

diplomates, piraterie aérienne...), ou par le renforcement des mesures de coopération bilatérale ou régionale. La sagesse conduit à privilégier des solutions partielles mais multiformes à défaut de mesures globales de portée universelle.

II. — L'Europe des 21 : la Convention européenne pour la répression du terrorisme élaborée au sein du Conseil de l'Europe.

L'intérêt de la **coopération régionale** réside dans sa capacité d'adaptation aux formes spécifiques des actions terroristes supportées par ces pays. Le continent américain s'est organisé sur ce thème. La convention adoptée à Washington le 2 février 1971 relative à « la prévention et la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de crimes contre des personnes ou d'actes d'extorsion connexes qui ont une portée internationale » a été élaborée par l'organisation des États américains (O.E.A.). Elle est la première démonstration d'une coopération adaptée au cadre régional auquel elle est destinée.

Suivant ce précédent, un effort spécifiquement européen s'est développé depuis une dizaine d'années.

1°) Les initiatives du Conseil de l'Europe.

— **Le Conseil de l'Europe** (21 États membres) a joué un rôle particulièrement intéressant d'impulsion de la coopération européenne contre le terrorisme. Dès le **24 janvier 1974**, le **Conseil adopte une résolution** recommandant aux États saisis d'une demande d'extradition de prendre en considération la gravité particulière des actes concernés « lorsqu'ils 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 ou lorsque des moyens cruels ou perfides sont utilisés pour leur réalisation ». La France a voté en faveur de cette recommandation.

Dans ce contexte, fut adoptée en novembre 1976 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe la **Convention européenne pour la répression du terrorisme**, (C.E.R.T.) sur laquelle il convient de s'arrêter afin d'évaluer aussi précisément que possible en quoi l'analyse du texte proposé justifie le débat, vif et contradictoire, auquel la conven-

tion a donné lieu. Bien que la France ait été, avec 18 autres États, cosignataire du texte de la convention le 27 janvier 1977, **le Gouvernement français a refusé de soumettre à la ratification du Parlement cet accord européen.**

2°) L'analyse de la convention européenne pour la répression du terrorisme (C.E.R.T.)

La convention européenne pour la répression du terrorisme (C.E.R.T.) peut être **la pierre angulaire d'une politique européenne** commune en ce domaine. Quatre de ses **dispositions essentielles** méritent d'être rappelées :

a) **Le recours à l'extradition** comme moyen principal d'intensification de la répression constitue la pièce fondamentale du dispositif imaginé. Aux termes de cette convention, les auteurs de violences graves, même s'ils ont agi pour des motifs politiques, devront être extradés vers leur pays d'origine. Si l'extradition est refusée, l'État requis est tenu de poursuivre le suspect conformément à ses lois internes. Ainsi se trouve clairement soulignée la solidarité internationale de la communauté des États dans la répression du terrorisme, encore confirmée par **l'entraide judiciaire** prévue par la convention entre les États contractants.

b) **Le champ d'application** de ces dispositions est précisé par les articles 1^{er} et 2 de la convention. Les infractions visées concernent les détournements d'avions et tous actes de nature à compromettre la sécurité de l'aviation civile, les enlèvements et les prises d'otages, l'utilisation de bombes, explosifs, armes à feu ou colis piégés présentant un danger pour les personnes, ainsi que tout attentat contre les personnes ayant droit à une protection internationale. En outre, tout État contractant **peut** ne pas considérer comme infraction politique un acte grave de violence dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ou un acte contre des biens ayant créé un danger collectif pour les personnes.

c) **Le respect des droits de l'homme.** Il serait erroné d'apprécier cette convention comme une simple restriction de la protection reconnue aux délinquants politiques par le droit classique. Plusieurs dispositions viennent en effet atténuer le système de « dépolitisation » des actes terroristes. **L'article 5** précise en effet que l'obligation d'extrader cesse si l'État requis estime que la demande d'extradition a été présentée en vertu de considérations de race, de religion, de nationalité ou **d'opinions politiques.**

Par ailleurs, l'**article 13** autorise expressément les États contractants à formuler des **réserves** et à refuser l'extradition dès lors qu'ils apprécient une des infractions visées comme une « infraction politique, connexe à une infraction politique ou inspirée par des mobiles politiques ».

d) **Une convention entre États membres du Conseil de l'Europe.** Enfin, la convention ne peut s'appliquer qu'entre **États membres du Conseil de l'Europe** et ne produit plus ses effets à l'égard de tout État contractant qui cesse d'y appartenir. Ce dernier point renforce encore les garanties dont se sont entourés les cosignataires, respectueux de leurs traditions et du droit des gens.

3°) **Le débat relatif à la Convention européenne pour la répression du terrorisme.**

Signée le 27 janvier 1977 à Strasbourg par l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, à l'exception de l'Irlande et de Malte, la Convention est entrée en vigueur, pour les États l'ayant ratifiée, le 4 août 1978. A ce jour, **quatorze des vingt-et-un** États du Conseil de l'Europe l'appliquent : l'Autriche, la Suède, la R.F.A., le Danemark, le Royaume-Uni, Chypre, le Liechtenstein, la Norvège, l'Espagne, l'Islande, la Turquie, le Luxembourg, le Portugal et la Suisse.

a) **Les divers Gouvernements français** ont refusé cette ratification pour des raisons variées que l'on peut résumer ainsi :

— **Les infractions** concernées sont définies de façon imprécise. Une telle dérogation aux règles communes de l'extradition peut conduire à la négation de certains droits à l'opposition et à la poursuite des motifs politiques dissimulés sous un vocable adapté ;

— **L'hétérogénéité des États membres du Conseil de l'Europe** a conduit la France à ne pas renoncer à sa liberté de décision en matière d'extradition ;

— **L'exercice du droit d'asile politique** dans les États membres du Conseil de l'Europe est remis en cause par une politique d'extradition quasi-automatique ;

— **Enfin, l'application du principe « ou transférer ou poursuivre »** oblige l'État à juger s'il ne veut pas extradier. Nos tribunaux pourraient alors connaître d'importantes difficultés d'instruction, mais aussi d'exécution, concernant des infractions commises à l'étranger.

b) Face à ces craintes, les tenants de la convention font valoir des avantages, à leurs yeux décisifs :

— S'agissant du **respect des droits de l'homme**, le texte présente des clauses de sauvegarde (articles 5 et 13) laissant à l'État requis la possibilité de refuser l'extradition lorsqu'il a de sérieuses raisons de croire qu'elle pourrait déboucher sur un traitement arbitraire dans l'autre État ;

— S'agissant de la remise en cause de **l'asile politique**, la convention n'est pas en contradiction avec les principes internationaux en matière d'asile ; d'une part l'article 5 permet l'appréciation, d'autre part les textes des Nations Unies eux-mêmes permettent de refuser l'asile territorial aux individus passibles de poursuites pour des crimes particulièrement graves ;

— S'agissant de **l'automatisme de l'extradition**, il est noté que la convention n'est pas un traité d'extradition proprement dit : la convention européenne d'extradition de 1957, ou tout autre traité bilatéral, demeure la base juridique de l'extradition ; l'État requis peut donc, malgré la convention de Strasbourg, refuser l'extradition si l'ensemble des conditions prévues par le traité d'extradition n'est pas rempli, par exemple si le suspect est un ressortissant de l'État requis ou si la prescription est intervenue. De plus, s'agissant de l'application du principe « extraditer ou poursuivre », il convient de souligner que l'article 7 de la convention sauvegarde le principe de l'opportunité des poursuites.

*

* *

III. — L'Europe des 10 : des tentatives avortées

A de nombreuses reprises, le Parlement européen a réagi à des attentats particulièrement graves du terrorisme international.

Mais, malgré bien des déclarations déterminées, et une menace perçue avec acuité par de nombreux responsables, l'Europe communautaire n'arrive pas à trouver les voies d'un arrangement juridique satisfaisant.

1°) L'échec de l'accord de Dublin.

Compte tenu des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la convention de Strasbourg, des travaux furent entrepris entre les membres des Communautés européennes pour trouver les voies, politi-

ques et juridiques, d'un accord afin de permettre l'application effective de la Convention européenne pour la répression du terrorisme.

C'est ainsi que fut signé à Dublin le 4 décembre 1979 par les neuf ministres de la Justice l'« accord entre les États membres des Communautés européennes concernant l'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme ».

Mais, reposant sur les mêmes dispositions que le texte de Strasbourg, la convention de Dublin s'est heurtée aux mêmes réserves. **La France n'a pas davantage ratifié l'accord de Dublin** que la convention de Strasbourg. Ce texte requiert l'accord de tous les États de la Communauté. Le refus français empêche donc sa mise en œuvre.

2°) **Le projet d'« espace judiciaire européen ».**

La France prit à son tour une initiative en proposant aux États membres la création d'un « espace judiciaire européen ».

Ce projet a été formulé par le Président de la République, à Bruxelles, le 5 décembre 1977 et confirmé lors du Conseil européen du 8 avril 1978. Visant à resserrer les liens judiciaires entre les pays de la Communauté, incluant mais dépassant la seule lutte contre le terrorisme, le projet était ambitieux : un mécanisme prévoyait l'extradition pour toutes les infractions, actions terroristes ou non, punies d'une peine supérieure à 5 ans d'emprisonnement ; en cas de refus d'extrader, l'État requis s'engageait à poursuivre lui-même les auteurs de ces infractions.

Comme l'accord de Dublin, **ce projet a tourné court**. Réunis à Rome en juin 1980, les ministres de la Justice de la Communauté n'ont pu que dresser le constat de leurs désaccords, du fait notamment de l'opposition néerlandaise. **Aucun progrès réel n'a pu être par la suite réalisé.**

3°) **De nouvelles initiatives.**

En 1981, de nouvelles propositions françaises ont été formulées — susceptibles d'aboutir à un resserrement des liens judiciaires entre les dix États membres. Les projets de création d'une **cour pénale européenne** et d'une **convention européenne d'extradition** ont cet objectif.

— L'idée de création d'une juridiction pénale communautaire a été évoquée par le Président de la République le 17 août 1982 au lendemain de l'attentat de la rue des Rosiers. Il a été exposé le 25 octobre 1982 par le garde des Sceaux aux ministres de la Justice des pays de la Communauté. Le projet consiste, pour l'essentiel, en la création d'un tribunal pénal européen devant lequel seraient déférés **aussi bien les terroristes que les grands criminels**, lorsque les juridictions nationales sont incompétentes et lorsque l'État requis refuse l'extradition demandée par un pays tiers. Dans tous les cas il y aurait ainsi jugement. La cour pénale européenne devrait être composée de juges n'appartenant pas au même pays que l'accusé. Ce nouveau tribunal jugerait selon des règles correspondant au fonds commun européen en matière de procédures et de garanties. Le projet est très ambitieux. **Fondé sur un refus de distinguer entre grande criminalité et terrorisme**, il n'a pas été suffisamment précisé dans ses modalités : il s'est d'emblée heurté à des obstacles considérables dans la recherche d'une procédure pénale commune sur laquelle pourraient s'accorder les divers pays de la Communauté, malgré leurs traditions juridiques différentes. Il semble ne pas avoir pris en compte les diversités considérables des juridictions concernées.

— La proposition d'une **convention européenne d'extradition** ne rencontre sans doute pas les mêmes obstacles rédhibitoires. Elle tend :

— à créer des relations extraditionnelles entre les pays membres des Communautés qui n'en ont pas aujourd'hui (par exemple entre la France et l'Irlande) ;

— à moderniser les relations extraditionnelles entre les autres pays membres des Communautés (avec lesquels nous sommes le plus souvent liés par des traités anciens datant du siècle dernier).

La convention proposée est assortie de multiples conditions d'application qui en atténuent la portée. Six cas de refus d'extradition sont envisagés, écartant en particulier la possibilité d'extrader lorsque l'État requérant obéit à un mobile politique, ou lorsque l'infraction présente un caractère politique qu'il appartiendrait à l'État requis et, éventuellement, à ses juridictions, d'apprécier.

Ces propositions seront vraisemblablement évoquées par les ministres de la Justice européens en mai 1984 à Madrid. Leur adoption marquerait un progrès modeste, mais certain, dans la voie de la coopération à dix en matière de répression contre le terrorisme.

*

* *

IV. — Les limites et les insuffisances des accords internationaux

1°) Les évidentes limites des dispositions conventionnelles internationales.

La simultanéité de l'aggravation du phénomène terroriste et du renforcement de l'arsenal juridique international destiné à lui faire face, met en évidence **les limites des moyens du droit international**.

Le réseau juridique mis en place sur le plan international peut conduire à des illusions d'optique. Les nombreux traités d'extradition bilatéraux, par lesquels les États s'engagent notamment, sous des conditions variables, à remettre à l'État victime les auteurs d'actions terroristes sont en effet complétés par une série de conventions multilatérales, fondées sur des critères régionaux. L'ensemble ainsi constitué semble tisser une armature juridique entre les mailles duquel les criminels internationaux ne devraient pas passer.

La structure mise en place n'en demeure pas moins en partie factice. Et sans doute ne faut-il attendre aucun renforcement significatif de ce dispositif malgré les réunions internationales qui, telles la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, accordent une particulière importance aux moyens de prévention et de répression du terrorisme.

Deux raisons conduisent en effet à l'immobilisme :

La première, volontiers avancée par les États qui refusent une demande d'extradition, réside dans **un recours extensif aux notions d'infraction politique et de droit d'asile**. Dans la pratique cette attitude conduit souvent à soustraire un criminel international au jugement dans le pays même où il a commis son forfait.

La seconde, moins avouable, découle du souci de certains États de **se prémunir contre tout risque d'importation d'un terrorisme extérieur**. L'extradition d'un suspect au bénéfice de l'État victime d'un attentat pourrait conduire à des représailles contre l'État qui aurait livré le prévenu. Les exemples abondent de cette attitude à courte vue, qui refuse de prendre en considération les exigences de la lutte d'ensemble contre le terrorisme.

2°) Pour une coopération internationale plus efficace.

Le terrorisme international s'aggrave chaque année ; les statistiques le démontrent. L'actualité apporte ainsi un cruel démenti à l'efficacité du dispositif juridique international péniblement et incomplètement édifié au cours des décennies passées.

Trois conditions sont nécessaires pour aboutir progressivement à une meilleure et indispensable coopération internationale en la matière :

— **Dépasser les égoïsmes nationaux** à court terme pour se donner, solidairement et collectivement, des moyens d'une véritable lutte internationale contre le terrorisme ;

— **Éviter**, en matière d'extradition, toute utilisation abusive ou systématique de la notion d'infraction politique, afin de ne pas assurer une protection inadmissible à de redoutables criminels qui utilisent les principes de nos démocraties pour mieux les combattre ;

— **Susciter une réflexion et une appréciation commune du problème** du terrorisme dans toutes les démocraties. Une stratégie minimale des gouvernements concernés est nécessaire pour mener à bien la lutte entreprise. Elle impose au préalable une définition conjointe des intérêts communs. Devant une menace qui s'internationalise chaque année davantage et qui interpelle directement les opinions publiques des démocraties en cause, le « chacun pour soi » serait, à terme, mortel.

B. — Des mesures sectorielles spécifiques : l'exemple de la lutte contre la piraterie aérienne.

Lorsque l'actualité souligne la multiplication d'actes terroristes d'une même nature, une action internationale concertée et spécifique, à la fois préventive et répressive, permet des résultats tangibles. L'action entreprise contre les actes dits de **piraterie aérienne** est particulièrement révélatrice de ces mesures sectorielles de lutte contre le terrorisme.

1°) La gravité de la menace

Le rappel de quelques faits n'est sans doute pas inutile pour se remémorer l'intensité et la gravité atteintes, au début des années soixante-dix, par les attentats — destructions ou détournements — commis contre des avions civils.

Au cours des quatre années 1969 à 1972, 286 détournements d'avions eurent lieu dans le monde, dont 82 durant la seule année 1969. On se souviendra notamment des détournements du 9 novembre 1970, organisés par des Palestiniens qui contraignirent un avion de la Panam à se poser au Caire et plusieurs autres appareils à atterrir à Zarka, en plein désert jordanien, où ils furent détruits. On ne saurait davantage oublier, en matière de destruction d'appareils, les destructions en vol, après sabotage, d'avions de la Swissair et des Austrian Airlines en février 1970, et le sabotage d'un appareil yougoslave en janvier 1972.

L'évolution des réactions des États à cet égard est significative de la nécessité d'une adaptation permanente aux formes successives prises par le terrorisme.

2°) Une coopération internationale active. Les États concernés étant pris de court, leur réaction première fut souvent marquée par la **faiblesse et la facilité** : l'atterrissage fut dans de nombreux cas refusé à un appareil détourné afin de n'avoir pas à traiter avec les terroristes ; des avions civils sont ainsi allés survoler jusqu'à sept pays différents avant d'obtenir l'autorisation d'atterrir.

Les États organisèrent ensuite, isolément et collectivement, **une riposte adaptée**. Mis à part un puissant renforcement des moyens adoptés en vue d'un vigoureux contrôle préventif dans les aéroports, la nécessité d'une accentuation de la **coopération internationale** s'est imposée. Un premier instrument de ce genre existait déjà : la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, conclue à Tokyo le 14 septembre 1963 sous les auspices de l'Organisation de l'aviation civile internationale (O.A.C.I.) ; ses dispositions n'en demeuraient pas moins notoirement insuffisantes.

Deux nouvelles conventions multilatérales furent mises au point et conclues sous les auspices de l'O.A.C.I. : la convention internationale pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, conclue à **La Haye le 16 décembre 1970**, complétée, quelques mois plus tard, par la convention de **Montréal du 23 septembre 1971** pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile. Conformément à ces textes, tout État contractant, et notamment la plupart des pays européens, doit prévoir pour les infractions de lourdes peines et s'obliger soit à extradier le délinquant soit à le poursuivre.

Ces conventions ont incontestablement fait progresser la coopération internationale en matière de piraterie aérienne. La convention de

La Haye, en particulier, a atteint rapidement un nombre élevé de ratifications et a servi de modèle à divers accords ultérieurs qui ont adopté le même système.

Les conventions de La Haye et de Montréal n'en présentent pas moins de **sérieuses faiblesses** dues notamment à l'insuffisante généralisation de leur application, au caractère non automatique de l'extradition, et à l'absence de sanctions à l'encontre des États refusant de les appliquer.

C. — La coopération policière internationale.

I. — *Une coopération policière multilatérale indispensable*

1°) **Les conditions d'une coopération internationale renforcée**

Parmi les réponses coordonnées les plus efficaces que nos démocraties peuvent opposer au terrorisme, le **renforcement de la coopération multilatérale entre les services de police et de renseignements** occupe une place centrale.

Cette coopération policière **complète la coopération judiciaire** en matière pénale. Dans bien des cas, elle pallie les carences de cette entraide judiciaire. Elle peut s'effectuer sur ordre d'une autorité judiciaire — par exemple pour la participation d'officiers de police à l'exécution des commissions rogatoires à l'étranger ou aux recherches entreprises en vertu d'ordonnances de saisie-arrêt — ; elle peut aussi s'engager directement par échanges d'informations entre spécialistes.

Ces actions exigent dans tous les cas **la volonté politique** de les mettre en œuvre de manière quotidienne, et pas seulement à titre de mesure d'urgence après qu'un incident terroriste a eu lieu, sans laisser les pesanteurs structurelles et administratives faire obstacle aux innovations. Il importe que les fonctionnaires de police soient sensibilisés à cette nécessité et puissent rassembler et échanger des informations sur les personnes suspectées d'activités terroristes par les voies les plus rapides offertes par les techniques modernes et, chaque fois que cela est possible, participer à l'interrogatoire des suspects arrêtés.

La coordination nécessaire contre le terrorisme ne se situe pas seulement au niveau de la **répression**. Celle-ci est certes indispensable pour

riposter de façon systématique aux actes criminels commis. Mais la lutte contre le terrorisme implique d'abord une connaissance de ses objectifs, de ses moyens et de ses mobiles. L'obligation de **prévention** des attentats constitue ainsi dans les relations entre États — et singulièrement en Europe occidentale où les frontières des États sont très vulnérables — une nécessité absolue, qui ne saurait être menée à bien par les seuls moyens d'action nationaux.

2°) La difficulté de la coopération policière

La coopération policière contre le terrorisme doit surmonter un ensemble d'obstacles qu'il convient d'apprécier.

L'essentiel de la coopération internationale des services de police pour la lutte contre la criminalité s'effectue normalement au sein de **l'Organisation internationale de police criminelle — Interpol**, réunissant plus de 130 pays, installée à Paris et dont l'accord vient précisément d'être renouvelé. Mais les statuts de l'organisation lui interdisent d'étendre ses activités en dehors des infractions criminelles de droit commun. Certes, dans la mesure où ces crimes de droit commun englobent ou recoupent parfois des actes terroristes, les auteurs des uns et des autres sont souvent les mêmes ; c'est pourquoi Interpol a pu jouer un rôle utile en tant que centre d'échanges d'informations : pour ne citer qu'un exemple, c'est à l'aide de photos d'Interpol que la police grecque avait pu, en juillet 1976, identifier et arrêter le terroriste allemand Rolf Pohle. De telles réussites ponctuelles ne sauraient évidemment suffire aux exigences de la lutte contre le terrorisme. Les statuts d'Interpol ont ainsi rendu nécessaire l'établissement de réseaux différents et de méthodes de coordination spécifiques pour lutter contre les auteurs d'infractions terroristes.

Mais les moyens d'action pouvant être utilisés contre les terroristes posent également problème. La prévention comme la répression supposent un système aussi perfectionné que possible de collecte des renseignements faisant appel aux techniques les plus modernes, notamment **informatiques**, en matière de transmission des données. L'Allemagne fédérale s'est franchement engagée dans cette voie, particulièrement grâce à son ordinateur implanté à Wiesbaden, dont les données sont diffusées par plus de 2 300 terminaux. Mais la création de telles banques de données se heurte aux réticences de certains États, redoutant — sous prétexte de lutte contre le terrorisme — une mise en cause des libertés publiques. En France, la commission nationale Informatique et Libertés (C.N.I.L.) a, en septembre 1982, adopté une position beaucoup plus restrictive.

3°) Les instances multilatérales de coopération policière.

Confrontés à ces divers obstacles, les Gouvernements, européens pour l'essentiel, ont mis en place une série **d'instances spécifiques destinées à favoriser l'action anti-terroriste.**

Rappelons ici que, dès après la guerre, une coopération s'est développée entre pays membres de l'**O.T.A.N.**, concernant des échanges de renseignements relatifs aux groupes ou organisations susceptibles de nuire aux intérêts occidentaux. Un système intéressant d'échange de renseignements concernant les acteurs, les armes et les techniques du terrorisme a ainsi été mis au point et apporte une aide appréciable aux États membres.

L'élargissement et l'approfondissement de cette coordination rendaient cependant hautement nécessaire la mise en place d'instances supplémentaires destinées à la promouvoir. Plusieurs structures, le plus souvent pragmatiques n'étant régies par aucune convention internationale, furent ainsi successivement mises en œuvre au niveau des services ou au niveau des ministres compétents. Trois de ces instances, présentées ici dans l'ordre chronologique de leurs apparitions, retiennent tout spécialement l'attention et illustrent, malgré des lacunes persistantes, une incontestable tradition de coopération européenne entre directions actives et services responsables en la matière.

a) **Le Club de Berne.** En 1971 les différents chefs des services de sécurité européens décident de coordonner leurs activités dans le cadre du « Club de **Berne** ». Des décisions assurément positives, bien que limitées, ont été prises au sein de ce groupe, parmi lesquelles il faut sans doute relever, en matière d'échanges concernant le terrorisme : la création de groupes de travail réunissant les spécialistes des différents pays ; l'organisation de stages permettant aux fonctionnaires des services de sécurité d'améliorer leurs connaissances des services étrangers homologues ; l'instauration de systèmes de transmissions performants entre services ; enfin des opérations d'assistance entre services, notamment en ce qui concerne la surveillance transfrontalière.

b) **Les groupes Trevi.** Une proposition du Premier ministre britannique en décembre 1975 aboutit à une rencontre des ministres de l'Intérieur et des ministres ayant des responsabilités analogues ; c'est la création des **groupes « Trevi »**. Cette proposition aboutit le **29 juin 1976** à la signature, à Luxembourg, par les ministres concernés des pays membres de la C.E.E. d'une résolution chargeant des hauts fonctionnaires (pour la France, le Directeur général de la Police Nationale

et le Directeur de la Réglementation) d'organiser des groupes de travail afin de fixer les mesures à mettre en œuvre et de proposer des solutions aux Gouvernements.

Quatre structures ont ainsi été mises en place dans le cadre de ces groupes « Trévi » qui réunissent, outre les dix États membres des Communautés européennes, l'Espagne et le Portugal, et dont la France assure la présidence au cours du premier semestre 1984 :

— deux structures de base, constituées d'un **groupe d'information** et d'un **groupe technique** sur le terrorisme, le premier au niveau du Directeur de la police judiciaire, le second à celui d'un commissaire de police divisionnaire ;

— **une réunion des hauts fonctionnaires**, qui se tient au niveau du Directeur général de la police nationale ;

— enfin **une réunion annuelle des ministres européens de l'Intérieur**.

Les réunions de ces groupes Trévi ont ainsi contribué, dans un cadre communautaire, à l'intensification des échanges d'informations sur le terrorisme, sur ses moyens d'action — véhicules, falsification de pièces d'identité —, sur l'étude du phénomène terroriste, ainsi qu'à la diffusion, indispensable, dans chaque pays, des informations recueillies au plan européen.

c) **Le Club de Vienne**. Enfin, une dernière instance de coopération européenne mérite de retenir l'attention. Réunissant cinq États membres — la France, l'Autriche, la Suisse, l'Italie et la R.F.A. —, le club de Vienne rassemble périodiquement les ministres de l'Intérieur des pays concernés.

L'intérêt singulier de ce dernier groupe doit être souligné. Regroupant des pays voisins confrontés à des difficultés souvent de même nature la coopération avec l'Autriche, qui passe pour être l'une des plaques tournantes du terrorisme international, s'avère précieuse.

II. — *Les limites de la coopération policière internationale*

Ces diverses instances de coopération policière multilatérale sont indéniablement nécessaires. Remplissent-elles totalement leur rôle ?

Leur efficacité est évidemment très difficile à apprécier avec justesse dans un domaine aussi sensible et dont l'efficacité même requiert

le secret. Plusieurs avis concordants recueillis par la commission conduisent à certaines réserves à cet égard.

La présence de nombreux partenaires, souvent nouveaux, les modifications de structures de certains des pays participants, ne peuvent conduire qu'à des rétentions d'informations.

La coordination même de ces diverses instances de coopération ne peut que poser problème. Une simplification et un approfondissement simultanés de ces diverses institutions pourraient être de nature à renforcer les échanges des diverses institutions policières concernées.

Quoi qu'il en soit, cette coopération policière multilatérale est utile. Elle permet à un certain climat de confiance de s'instaurer et aux partenaires de se connaître. La stabilité des fonctionnaires en charge de responsabilité est en cette matière un gage supplémentaire d'efficacité.

D. — La coopération entre la France et les états étrangers : efficacité et incertitudes

1° Efforts et faiblesses de la politique française de coopération bilatérale

Dans ce contexte international, **la coopération bilatérale mise en œuvre entre la France et des États étrangers**, souvent efficace, révèle cependant certaines incertitudes qui justifieraient une relance de cette forme de coordination de la lutte antiterroriste.

• **La coopération franco-espagnole face au terrorisme dans le pays basque** est à cet égard révélatrice. Un certain nombre de mesures heureuses ont été prises : rappelons la décision globale prise en janvier 1979 par la France de retirer le statut de réfugié aux ressortissants basques espagnols, compte tenu de l'évolution démocratique de l'Espagne aboutissant — selon les informations recueillies par la commission — à quelque 40 000 retraits en deux ans, les basques espagnols résidant en France sont ainsi désormais, administrativement, de simples exilés. Depuis lors, la coopération policière bilatérale s'est renforcée : treize militants basques espagnols qui vivaient à proximité de la frontière espagnole ont ainsi été éloignés dans les Hautes-Alpes. En janvier 1984, quelques mois après la nomination à Bayonne d'un commissaire de police chargé de suivre, avec rang de commissaire-adjoint de la

République ce dossier terroriste, le Gouvernement a déclenché une série d'opérations de police à l'encontre des membres de l'E.T.A., réfugiés au Pays basque français. L'Espagne n'a pas déposé au cours des trois dernières années de demande d'extradition de présumés terroristes. (1)

- Mais s'il y a lieu de se féliciter des efforts entrepris pour améliorer la coordination franco-espagnole, **la coopération antiterroriste franco-italienne** laisse encore à désirer. Ainsi a-t-on pu avancer le chiffre de 300 italiens résidant en France — pour l'essentiel à Paris — et inculpé de délits terroristes y compris 35 membres de « Primalinéa » qui sont titulaires d'un permis de séjour en bonne et due forme... Sans revenir ici sur le cas du Professeur Toni Negri, accusé non seulement de délit politique mais aussi de crimes de droit commun, rappelons que le Gouvernement italien a exprimé le vœu de négocier une nouvelle convention bilatérale d'extradition pour remplacer la convention existante du 12 mai 1870, inadaptée aux nouvelles formes de criminalité. En 1983, 78 demandes d'extradition ont été formulées par l'Italie, dont 41 pour des raisons politiques ; 35 de ces demandes ont été refusées par la France. Et sur les 5 personnes arrêtées en 1983 à la demande des autorités italiennes, 3 ont d'ores et déjà été remises en liberté.

- Plus généralement **la coopération policière bilatérale doit être développée « tous azimuts ».**

Elle constitue une évidente nécessité dans nos relations avec les États qui sont nos voisins les plus proches. La France doit maintenir en particulier une coopération active avec chacun des États limitrophes, de l'Italie à l'Allemagne de l'Ouest ou de la Suisse à la Belgique. Il en va naturellement de même vis-à-vis de nos proches voisins, qu'il s'agisse de Grande-Bretagne ou de l'Autriche. Mais la coopération bilatérale ne doit pas s'arrêter, à l'époque des moyens de communication ultra-rapides, aux pays avec lesquels nous avons des frontières communes. Et, s'il faut se féliciter, par exemple, du renforcement apparent de la coopération entre Paris et Alger et plus généralement avec l'ensemble des pays du Maghreb pour ce qui concerne notamment l'intégrisme islamique, il est hautement souhaitable que la coordination bilatérale des actions entre les forces de police, les services de renseignements et les unités antiterroristes se développe dans toutes les directions géographiques, sur une base aussi peu fragmentaire que possible.

(1) Voir la situation en pays basque p. 105.

2° Terroristes et diplomates : la persistance de situations inacceptables.

Le phénomène du terrorisme international a, depuis une quinzaine d'années, entraîné une double évolution, du statut et de la protection internationale reconnue aux agents diplomatiques :

— la multiplication des attentats, assassinats, enlèvements ou prises d'otage dont ont été victimes des diplomates, particulièrement depuis 1970, a conduit à un renforcement légitime de leur protection juridique et de la répression de ces actes ;

— mais, dans le même temps, l'apparition de « diplomates terroristes » impliqués dans diverses actions terroristes exige non seulement une surveillance accrue mais le renforcement systématique des moyens disponibles afin de mettre un terme à des abus inacceptables.

a) *Les règles conventionnelles de protection du personnel diplomatique : la Convention de Vienne*

Revenons d'abord brièvement sur la **protection des agents diplomatiques.**

Le texte de référence est constitué en la matière par la **Convention de Vienne du 18 avril 1961** complétée par la convention de New-York relative aux missions spéciales ; la convention du 24 avril 1963 s'applique pour sa part aux relations consulaires. Considérée comme le véritable code actuel des relations diplomatiques, la convention de Vienne, **fondée sur une base coutumière** et affirmant que la coutume doit régir les situations non expressément prévues par la convention, répartit ses dispositions en trois rubriques principales : l'établissement des relations diplomatiques, leurs formes et les privilèges et immunités diplomatiques.

Sans entrer dans le détail de ces dispositions, il est particulièrement intéressant d'en relever ici les éléments suivants :

— l'État accédaire peut, à tout moment et sans avoir à en motiver sa décision, informer l'État accréditant que tout membre du personnel diplomatique est « *persona non grata* » et que tout membre de la mission n'est pas acceptable ;

— les locaux sont inviolables et il n'est pas permis aux agents de l'État accréditaires d'y pénétrer sauf avec le consentement du chef de mission ;

— l'agent diplomatique jouit de l'immunité et de la juridiction pénale de l'État accréditaire, à condition qu'il ne soit pas ressortissant de cet État ;

— tous ceux qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et les règlements de l'État accréditaires ;

— enfin, les archives et documents sont inviolables à tout moment et en tout lieu. Il en est de même pour toute la correspondance et la valise diplomatique ne doit être ni ouverte, ni retenue.

Les États s'engagent ainsi à assurer le respect des privilèges et immunités diplomatiques consacrant dans le droit positif le plus ancien des principes régissant les relations internationales, « *sanci habentur legati* ».

b) *La protection des diplomates*

Les faits n'en ont pas moins imposé dans une période récente, dramatiquement inaugurée dès 1968 par l'assassinat de l'ambassadeur des États-Unis au Guatemala, et par la multiplication d'enlèvements de diplomates ou de consuls en Amérique latine, **un renforcement de cette protection internationale.**

S'agissant des missions diplomatiques françaises, un nombre croissant de nos agents sont victimes d'agressions et d'attentats en tous genres. Sans être exhaustif, on se souviendra qu'après les prises d'otages de nos ambassadeurs à La Haye en 1974, à Mogadiscio et à San Salvador en 1979, notre ambassadeur à Beyrouth a été assassiné fin 1981. Chaque année apporte malheureusement sa contribution à l'élaboration de cet inacceptable constat. En 1982, huit membres de l'ambassade ont été tués à Beyrouth. En 1983, et sans même revenir sur l'odieux attentat qui a coûté la vie à 58 de nos soldats, le bombardement de notre ambassade au Liban a provoqué, le 30 août, un mort et cinq blessés, dont trois grièvement atteints. Faut-il encore souligner que l'insécurité de nos personnels diplomatiques a atteint, dans de nombreux cas — par exemple à Téhéran où les membres de notre représentation diplomatique sont soumis à d'incessantes pressions — des seuils difficilement tolérables ?

Évoquons encore pour mémoire la mise à sac des locaux diplomatiques français en Libye (1980) et les attentats à l'explosif contre le consulat général de Berlin, l'ambassade du Koweït et celle de Vienne en 1983. Ce pénible bilan souligne assez la modeste portée pratique des

mesures prises par la communauté internationale pour renforcer la protection des agents et personnels diplomatiques face aux actions terroristes. Un premier résultat a cependant été obtenu par l'adoption, sous l'égide des Nations Unies, de la **Convention de New-York du 14 décembre 1973** sur la « prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques » ; les questions qui ont dominé les débats ont une fois encore porté sur l'asile et l'extradition éventuelle des auteurs de ces infractions ; la principale disposition du texte adopté tend ainsi à obliger l'État de refuge des terroristes supposés soit à les extraditer soit à les poursuivre pénalement. Il demeure pourtant fort à craindre que les futurs ouvrages de droit international public retiendront davantage les violations de cette nouvelle convention que les cas où elle a été effectivement appliquée...

Indépendamment de ces mesures plus morales qu'effectives, la protection de nos postes diplomatiques a été renforcée. Les effectifs de **gardes de sécurité** affectés en permanence sont actuellement de 365. Sur près de 150 ambassades et représentations permanentes auprès d'organisations internationales, plus de 110 disposent de gardes de sécurité ; 7 consulats généraux ont également des gardes.

Plus de 31 millions de francs ont été ainsi prévus au budget 1984 pour les installations et les travaux de sécurité soit une augmentation de quelque 50 % par rapport aux crédits prévus à ce titre en 1983.

A cela, il faut ajouter que les impératifs de sécurité sont maintenant un élément prioritaire des programmes de construction ou de rénovation de nos bâtiments diplomatiques et consulaires ainsi que des logements de fonction construits par le Ministère pour ses agents.

Un programme d'achat de véhicules automobiles blindés a été lancé en 1982. Onze de nos postes ont déjà été dotés de tels véhicules. L'accroissement des crédits inscrits à ce titre au budget 1984 (8,8 millions de francs contre 3,5 millions de francs) permettra, compte tenu des frais d'entretien, d'affecter une dizaine de nouveaux véhicules à nos postes les plus exposés (notamment dans le Golfe, en Amérique Latine, et en Afrique).

C. — Les agissements inacceptables des « diplomates-terroristes »

Mais si la commission de contrôle ne peut qu'appeler de ses vœux une meilleure application des textes existant en la matière, il lui paraît plus important encore d'engager **une lutte impitoyable contre les agissements inacceptables des « diplomates. »** L'actualité souligne en effet

périodiquement de façon spectaculaire les abus inadmissibles que certaines ambassades font de l'immunité diplomatique, dont bénéficient certains terroristes, particulièrement dans nos pays d'Europe occidentale. La situation, il est vrai, n'est pas nouvelle ; et le terroriste ouest-allemand Klein — que l'on aurait ici tendance à croire — s'est plu à raconter (le Times du 22 août 1978), après l'enlèvement des ministres de l'O.P.E.P. à Vienne en 1975, comment l'ambassadeur d'un pays arabe non désigné a fait passer une cargaison d'armes à la douane italienne et l'a remise plus tard à des terroristes allemands dans sa propre résidence.

La France est loin d'être épargnée par le phénomène : les policiers français n'ont pas oublié la fusillade devant l'ambassade d'Irak, au mois d'août 1978, au cours de laquelle un inspecteur fut tué par l'un des « secrétaires » de l'ambassade. Plus près de nous, l'expulsion en avril 1982 de deux membres de l'ambassade de Syrie en France, puis en 1983 de quarante-sept diplomates soviétiques, a rappelé l'actualité permanente du problème.

Bref, il y a tout lieu de croire que, sous le couvert de l'immunité diplomatique, les ambassades à Paris de plusieurs puissances étrangères, et singulièrement de certains pays du Moyen-Orient, abritent et assurent l'impunité à des personnes qui, à tout le moins, entretiennent avec le terrorisme international des liens évidemment incompatibles avec leur présumée qualité de diplomates.

TROISIÈME PARTIE
LA SITUATION EN FRANCE

SECTION I

LA FRANCE : UN PAYS CONFRONTÉ A TOUTES LES FORMES DE TERRORISME

« La France ne bascule pas dans le terrorisme, bien au contraire. » affirmait M. Pierre Mauroy après l'explosion de la bombe à bord du train Le Capitole le 29 mars 1982 devant la presse anglo-américaine. La suite des événements allait lui donner tort...

Longtemps épargnée, à la différence de la République fédérale d'Allemagne ou de l'Italie, la France devient, en effet, l'une des cibles privilégiées du terrorisme. Égréner la liste des attentats, meurtriers ou non, d'origine interne ou internationale, relève désormais de la litanie. Les « gros » attentats et les « petits », les actions dévastatrices ou minutieuses s'emmêlent et se confondent dorénavant dans une surenchère confuse. Il suffit de se rappeler les explosions aveugles de la rue Marbeuf (22 avril 1982, un mort), de la rue des Rosiers (9 août 1982, six morts) ou encore celle de la gare St Charles à Marseille et à bord du T.G.V. à Tain-l'hermitage le 31 décembre 1983.

Il suffit aussi de citer les assassinats du diplomate israélien Yacov Barsimantov et du directeur adjoint de l'OLP à Paris, Fadl Dani, les 3 avril et 23 juillet 1982, ceux de l'ambassadeur des Émirats Arabes Unis, du Général Golam Ali Oveissi et de son frère, anciens responsables du régime iranien du Shah, les 7 et 8 février 1984.

Comme l'on sait, la liste est loin d'être close puisqu'il faudrait énumérer les attentats souvent meurtriers, contre les forces de l'ordre, les opérations du groupe arménien Orly et d'autres, (Action Directe), sans compter les attentats liés aux séparatistes Corse et Basque.

Désormais une chose est sûre : hormis l'Irlande du Nord, la France est le pays de la Communauté européenne où les attentats sont les plus meurtriers et les plus fréquents, loin devant l'Italie et l'Allemagne fédérale.

Depuis 1981 en effet, le nombre des actes de terrorisme s'élève à 2 580 faisant 547 victimes (statistiques au 23 mars 1984) (1).

(1) voir annexe — Bilan des actions terroristes depuis 1975 — sources : Ministère de l'Intérieur.

De plus, en ce début d'année 1984, la France est le seul pays au monde à se trouver — et ce largement depuis 1981 — simultanément aux prises avec toutes les formes de terrorisme : indépendantistes, révolutionnaires et mouvements terroristes internationaux (Arméniens, Palestiniens et fanatisme religieux).

Plus que jamais, la France apparaît confrontée à une lutte de caractère subversif. Ainsi, les extrémistes corses, qui auraient pu profiter des structures administratives mises en place par la politique de décentralisation du Gouvernement, pour s'exprimer et orienter le sort de ces deux départements, ont préféré, après un bref temps d'arrêt, recourir à la violence. Quant au plan international, certaines actions terroristes procèdent, sans aucun doute, d'une volonté de destabilisation.

A. — LA FRANCE : CIBLE PRIVILÉGIÉE DU TERRORISME INTERNATIONAL ?

Ce n'est plus une hypothèse d'école. La France est bien devenue l'une des cibles privilégiées du terrorisme international, un carrefour pour les réseaux terroristes de toutes sortes. Tant les attentats sanglants de mars, avril et août 1982 qui ont profondément troublé l'opinion publique française, que les attentats de la Saint Sylvestre à la Gare St Charles à Marseille et du T.G.V. à Tain l'Hermitage ou encore l'assassinat de cinq « étrangers » en février dernier, peuvent en témoigner.

Or, non seulement la France a subi de 1981 à 1983 quelque 87 attentats dus aux activistes étrangers, mais encore cette forme de terrorisme s'est révélée particulièrement meurtrière ces dernières années, faisant notamment en 1982 et 1983 respectivement 176 et 118 victimes.

Toutes les manifestations du terrorisme international s'y sont exprimées qu'il s'agisse des actions décidées par des États — exécutés par leurs soins ou par des groupuscules activistes — et destinées à faire pression sur la France, des actions qui prennent pour cadre le territoire national afin de régler des comptes qui lui sont parfaitement étrangers ; qu'il s'agisse, de manière plus ou moins avouée, de destabiliser l'État français ; ou enfin du mercenariat terroriste (Groupe Abou Nidal et Groupe Carlos).

En outre, une évidence s'impose : l'essentiel des actes dits de terrorisme international sont le fait de groupes palestiniens, arméniens ou iraniens et les attentats commis peuvent s'expliquer à travers l'évolution du problème du Moyen-Orient et les sympathies ou antipathies que rencontre la cause palestinienne.

En effet, au cours des dix dernières années, on recense pas moins de 39 actions violentes liées aux retombées du conflit du Proche-Orient et plus particulièrement à la lutte israélo-palestinienne ou aux oppositions entre factions pro-palestiniennes rivales ainsi qu'à la situation en Iran, dont : 11 homicides, 1 tentative d'homicide, 23 attentats par explosifs, un détournement d'avion, 3 prises d'otages provoquant au total la mort de 46 personnes et faisant plus de 200 blessés.

Certes, et malgré une diminution par rapport à 1982 — on note trois actions violentes en 1983 contre 10 en 1982 — les deux attentats de février 1984 peuvent cependant laisser présager un nouveau développement notamment avec l'apparition des « intégristes ».

A l'évidence, la nouvelle « croisade » intégriste prêchée par l'Imam Khomeiny dès le lendemain de la proclamation de la République islamique d'Iran, repose sur une organisation solidement structurée, dont le poste de commandement est établi dans la capitale iranienne. C'est le président du Parlement iranien, M. Rafsandjani, qui dirigerait personnellement cette armée de « prédicateurs » désormais présents et fort actifs dans la plupart des pays de l'Europe occidentale, de l'Afrique du Nord, de l'Afrique Noire et des pays musulmans de l'Asie du Sud-est.

Disposant d'un budget évalué à environ 1 million de dollars par mois pour financer les actions de propagande en milieu universitaire et dans de multiples foyers culturels islamiques, dans la seule Europe de l'Ouest, l'organisation bénéficie pour agir, des relais privilégiés que sont les ambassades de la République islamique. A cet égard, les récentes expulsions de trois diplomates iraniens en poste à Paris montrent que les services français savaient pertinemment que l'ambassade de l'avenue d'Iéna n'abritait pas que des « chargés d'affaires » ou des « attachés » répondant aux fonctions habituelles de la diplomatie.

De fait, si la France souffre tout particulièrement sur son territoire du terrorisme « moyen oriental », c'est parce qu'elle est le seul pays à cumuler l'hostilité de trois états musulmans, dont la stratégie n'est pourtant pas homogène : l'Iran, la Lybie et la Syrie :

— la politique française au Liban irrite la Syrie ;

- la présence des troupes françaises au Tchad irrite la Lybie ;
- et l'aide de la France à l'Irak (livraison des Exocet et des Super-Étendard) la met au premier rang des ennemis de Khomeiny.

Les actions liées aux conflits du Moyen-Orient ne sont, il est vrai, que l'une des composantes du terrorisme international. La France connaît trois autres types de manifestations de violence :

1. Les actions des extrémistes internationalistes

Si depuis la découverte du corps du Docteur Schleyer à Mulhouse, le 19 octobre 1977, la R.A.F. (Rote Arme Fraktion) n'a pas revendiqué d'actions violentes sur le territoire national, la présence de certains de ses membres à Paris a été en revanche mise en évidence à plusieurs reprises.

C'est ainsi que deux d'entre eux ont été interpellés en 1978 et cinq en 1980. Ils ont été extradés vers la République Fédérale allemande. Un proche de la Bande à Baader, arrêté à Paris en 1981, a été impliqué dans le hold-up de Condé sur Escaut et l'auteur de la tentative de meurtre d'un gardien de la Paix, commis à Paris, a été identifié comme étant Inge Viett, l'une des terroristes allemandes les plus recherchées.

Actuellement, 18 ressortissants allemands, membres ou sympathisants de la R.A.F. font l'objet de recherches sur notre territoire en vue d'arrestation et d'extradition vers leur pays d'origine.

2. Les activités des extrémistes italiens (Brigades Rouges et Prima Linéa)

Les implications en France du terrorisme italien **ont pris une réelle importance** depuis le développement en Italie des actions violentes imputables aux Brigades rouges et à l'organisation Prima Linea.

C'est ainsi que des membres de ces groupes terroristes ont cherché refuge sur notre territoire. Deux ont été interpellés en 1979, huit en 1980, deux en 1981, deux en 1982, deux en 1983 et un en 1984.

L'année 1980 a vu également en France l'arrestation de quatre extrémistes italiens impliqués dans des affaires criminelles importantes. Trois dans l'affaire du hold-up de Condé sur Escaut et un dans le cadre des activités d'Action Directe.

Par ailleurs, le 13 septembre 1982, un armurier parisien a fait l'objet d'une agression à main armée. Il a pu se servir d'une arme et blesser l'un de ses agresseurs. Il s'agit du ressortissant italien Procopio Stefano, extrémiste de droite faisant partie du mouvement « Terza posizione » recherché par les autorités italiennes. L'enquête a permis d'établir que 7 autres extrémistes italiens, dont trois sont détenus dans ce pays, étaient impliqués dans cette affaire. Plus récemment, le 14 octobre 1983, un vol à main armée a été commis contre une agence de la Société générale à Paris au cours duquel le ressortissant italien Ciro Rizzato, militant extrême gauche, a été tué. Le 2 février 1984, à Levallois-Perret, était interpellé Spano Vincenzo, membre des « C.O.L.P. » (communistes organisés pour la libération prolétaire). Lors de la perquisition effectuée à son domicile, un lot important d'armes et de munitions était découvert. Ces récentes affaires ont ainsi fait apparaître que des militants anarcho-révolutionnaires étaient susceptibles d'avoir participé à des vols à main armée à Paris.

Actuellement 100 extrémistes italiens font l'objet de recherches après accord de la Chancellerie, en vertu de mandats d'arrêt internationaux.

3. Les luttes menées en France par les minorités ethniques et notamment l'opposition arménienne au régime turc dont les activités s'étendent à toute l'Europe ainsi qu'aux États-Unis, au Canada et au Proche Orient.

Les diverses organisations arméniennes ont ainsi revendiqué depuis 1975, date de la première manifestation, 50 actions faisant 17 morts et 123 blessés, dont 44 attentats par explosifs, 7 homicides et une prise d'otages. Leurs actions ont pour but de frapper directement le Gouvernement turc, mais aussi de faire pression, sur ceux d'Occident, afin d'accélérer la reconnaissance du génocide de 1915.

Parmi les principaux groupes d'opposition arméniens figurent :

— l'Armée secrète arménienne pour la libération de l'Arménie, créée à Beyrouth (ASALA). C'est une organisation qui se présente comme marxiste révolutionnaire et mène une lutte armée pour la libération de l'Arménie.

Elle attaque les intérêts turcs, mais pratique aussi la fuite en avant dans la confrontation avec les Gouvernements occidentaux visant à réclamer une impunité totale pour ses militants ;

— les commandos des justiciers du génocide arménien, bras armé du principal parti arménien, la Fédération révolutionnaire arménienne, de tendance socialiste. Ils pratiquent un terrorisme sélectif et sont spécialisés dans les assassinats de diplomates turcs en fonction dans les ambassades occidentales, opposant leurs méthodes à celles jugées « irresponsables », « incohérentes », et « absurdes » de l'ASALA.

Ainsi, la politique de la France vis-à-vis du droit d'asile et ses initiatives diplomatiques au Moyen-Orient ont amené de multiples communautés, pays et groupes extrémistes, à considérer que la politique française était contraire à leurs intérêts, et à se liguier contre elle.

Elle est dès lors devenue le champ clos de rivalités politiques et géographiques lointaines.

Plus profondément, ces vagues de terrorisme notamment celles en provenance du Proche-Orient doivent être analysées comme participant d'un processus guerrier. C'est un terrorisme non plus revendicatif, mais vengeur. Un terrorisme règlement de comptes !

Dans cette perspective, admise par les autorités, la riposte ne saurait être seulement « militaire » mais aussi diplomatique, en s'appuyant sur les services de contre-espionnage.

La France, qu'elle le veuille ou non, participe dorénavant à cette forme de guerre. Elle ne peut se contenter d'en compter les victimes. Et ce, d'autant plus qu'une banalisation insidieuse recouvre progressivement ce type d'actions terroristes, l'habitude gommant les émotions.

B. — LA RECRUESCENCE DU TERRORISME INTERNE

Champ clos du terrorisme international, la France se trouve également aujourd'hui confrontée à un terrorisme interne virulent. Composé essentiellement de ressortissants français, ce terrorisme à vocation révolutionnaire, ou séparatiste, vise surtout à agir contre la société ou les institutions politiques de la Nation.

1. Un terrorisme révolutionnaire épisodique...

a) *Les groupes néo-fascistes ou néo-nazis :*

Depuis la fin de l'O.A.S., le terrorisme d'extrême droite en France est très faible. Il commet peu d'attentats, n'a pas de projet politique et agit surtout en fonction de la conjoncture. Il ne dispose pas d'une

structure clandestine. Il recrute, pour ses actions, dans des groupuscules déjà constitués (F.A.N.E...) dont le terrorisme n'est qu'une forme accessoire. Ces groupes restent beaucoup plus proches de la « propagande armée » que du terrorisme.

Ce « terrorisme » se concentre sur deux cibles privilégiées : les Nord-Africains et plus particulièrement les Algériens et la communauté juive française. Ceci est directement en rapport avec l'histoire de l'antisémitisme français et de la décolonisation douloureuse de l'Algérie, renforcée par la crise pétrolière. Il s'agit bien d'un phénomène idéologique et culturel, et non d'une simple réaction xénophobe devant des populations ayant d'autres cultures.

Cette violence se manifeste le plus généralement par le mitraillage de bâtiments, des incendies et des attentats contre des foyers d'immigrés, des agressions ou meurtres contre des individus isolés dans la rue, attentats auxquels s'ajoutent, dans le cas de la communauté juive, des attaques contre des synagogues et des cimetières.

En progression constante depuis 1978, le nombre des actions violentes imputables aux mouvements extrémistes de droite, qui doublait annuellement, a brusquement chuté en 1981, pour demeurer stationnaire l'année suivante et régresser en 1983.

b) *Les groupes de l'extrême gauche*

De 1973 à juin 1983, 1657 actions violentes ont été comptabilisées en France, tuant ou blessant 71 personnes. Les militants d'extrême gauche ou anarchistes favorables à l'action directe se sont surtout attaqués, durant cette période, aux organismes d'Etat et depuis 1982 aux intérêts israélo-américains en France (54 victimes) dans le cadre de l'internationalisation des luttes et de l'anti-impérialisme.

Le groupe le plus représentatif est l'organisation « **Action directe** », mouvance à laquelle peuvent être rattachés les mouvements écologistes comme le Front révolutionnaire anti-nucléaire. L'organisation « Action Directe » a été **dissoute par décret le 24 août 1982**.

Alors qu'Action Directe était plus proche de la propagande armée que de la lutte armée, le changement de Gouvernement en 1981 va l'amener, loin de baisser les bras, à actualiser ses objectifs. Profitant de l'amnistie, et aussi du relâchement de la pression policière, Action Directe va se reconstituer sur de nouvelles bases.

Voulant se cloisonner et recruter, l'organisation se tourne délibérément vers les milieux d'immigrés turcs et arabes et les jeunes maghrébins de la deuxième génération. Elle utilise les « squatts » et en forme un dans le quartier de la Goutte d'Or. Cette transformation du recrutement va influencer sur l'idéologie d'Action Directe en l'orientant vers des cibles plus internationales : anti-impérialisme, antisionisme, puis antisémitisme. Ceci provoquera d'ailleurs une scission au sein d'Action Directe.

Ces « communistes révolutionnaires » proclamés, en guerre avec un Gouvernement « social-démocrate sioniste » ont progressivement abandonné, selon les services de police, le terrain politique pour celui du droit commun. Une trentaine de personnes auraient ainsi « basculé dans le hold-up alimentaire ». Cette reconversion, plus ou moins masquée, d'anciens terroristes, était notamment apparue à la police, en octobre 1983, lors d'une attaque de Banque à Paris, avenue de Villiers.

Les enquêteurs soupçonnent d'ailleurs plusieurs membres d'Action Directe d'avoir commis de nombreux hold-up en association avec des membres d'organisations étrangères. **Le mélange des genres — droit commun et activité politique, l'un dominant parfois l'autre — est loin d'être original.**

On ne peut cependant estimer que le terrain politique ait été abandonné par ces hommes et ces femmes vivant dans la clandestinité et en fuite permanente.

Ce que l'on peut savoir de l'histoire des partis communistes combattants nous incite au contraire à penser que « l'accumulation doctrinale » est suivie d'une seconde phase, financière, celle des hold-up, puis du déclenchement de la « propagande armée ». En attendant le « passage à l'acte », Action Directe a un projet : unifier les « forces de résistance anti-impérialiste en Europe occidentale » pour les jeter dans la lutte contre l'impérialisme américain.

Cette tentative idéologique de créer pour la première fois, au sens strict du terme, une « Internationale Communiste Combattante » pourrait déboucher sur une possible alliance entre Action Directe nouvelle manière, les Brigades rouges et divers noyaux turcs, espagnols et allemands dispersés entre la Belgique et la France.

Si l'on ajoute qu'en Allemagne fédérale des frémissements agitent certains secteurs peu éloignés de la lutte armée, **on voit bien qu'une**

nouvelle poussée terroriste, d'origine communiste combattante, sur la base d'un projet « anti-impérialiste » **n'est pas à exclure en Europe occidentale.**

Plusieurs affaires (hold-up, escroqueries) n'ont-elles d'ailleurs pas mis en évidence, ces derniers mois, les liens existants entre Action Directe et les extrémistes italiens proches des Brigades rouges ? L'attentat anti-arménien d'Alfortville (1), véritable provocation, est peut-être le premier coup de cette campagne attendue par la police française.

Action Directe rest donc dangereuse, bien qu'elle n'ait pas réussi à recruter de nouveaux adeptes.

2. Le regain du terrorisme séparatiste

Si l'on exclut les quelques actions menées depuis octobre 1983 par les groupes bretons, l'essentiel de la violence terroriste est imputable aux autonomistes corses, basques et antillais.

a) La Corse ou l'apparition d'une nouvelle stratégie terroriste :

En mettant sur pied le « statut particulier », le Gouvernement a cherché une **issue politique** à une situation psychologiquement et administrativement bloquée. La décentralisation met, en effet, la Corse en situation d'avoir à faire fonctionner des institutions démocratiques où peut s'inscrire le particularisme local.

Parallèlement, le Gouvernement a pratiqué une **politique d'apaisement** : suppression de la Cour de Sûreté de l'Etat, amnisties (1) et libération d'un certain nombre de militants, mise en sommeil de l'appareil policier. Cette politique avait pour but de désamorcer la violence en Corse, principalement en dissociant le F.N.L.C. de l'U.P.C. Effectivement, l'U.P.C. est rentrée dans une « opposition dure mais légale ».

Alors qu'auparavant l'ensemble des mouvements clandestins semblait refléter les préoccupations d'une partie non négligeable de la

(1) 4 mai 1984.

(1) Il y a eu deux amnisties pour la Corse, celle, générale du 4 août 1981 et celle qui découle du statut particulier (2.03.1982).

population, il n'en va plus de même à l'heure actuelle. Seule, une très faible minorité de Corses est favorable à l'indépendance. (1,6 % de la population d'après les résultats de la dernière élection régionale).

Mais si la nouvelle politique du Gouvernement semble avoir réussi à dissocier le F.N.L.C. de la population corse, elle a eu comme autre conséquence le **durcissement** de cette fraction la plus séparatiste, celle qui voulait, non l'autonomie interne, mais l'indépendance nationale de la Corse. Dans une « conférence de presse clandestine », le 25 août 1982, le F.N.L.C. annonce la reprise de la lutte armée : « notre objectif essentiel est maintenant la reprise de la lutte armée, avec priorité à la décolonisation... la violence est un choix politique. »

C'est la rupture de la trêve de fait, instaurée après les élections de juin 1981. Progressivement les attentats se personnalisent et visent à intimider des catégories précises de la population (enseignants, personnels des postes et télécommunications et d'E.D.F., policiers, gendarmes...). Face à ce terrorisme moral, intellectuel, particulièrement lâche dans la mesure où il implique les familles, la police est d'autant plus désarmée que les associations, les administrations sont infiltrées par des sympathisants séparatistes.

En essayant de faire porter leurs coups sur les fonctionnaires continentaux, en pratiquant le noyautage des administrations et des organisations économiques, les séparatistes poussent à la « corsisation des emplois » ; ils savent que le remplacement de ces personnels sera difficile. Ainsi la machine administrative se détériorera.

Le terrorisme corse monte un nouveau visage en organisant sciemment, par la terreur, ce véritable sabotage administratif et économique. Cette stratégie renouvelée s'intègre dans le temps. Il y a là, une démarche intellectuelle très calculée, et redoutable, qui va bien au-delà des péripéties auxquelles nous avons été accoutumés.

Trois autres facteurs ont contribué au durcissement du F.N.L.C. :

a) *L'implantation nouvelle des forces de gendarmerie*

Dès 1978, le Gouvernement décide un redéploiement des forces de gendarmerie dans l'île. Il rétablit, dans les vallées de l'intérieur, les brigades qui avaient été supprimées pour raison d'économie dans les années 60. Depuis peu, le nouveau dispositif est intégralement réalisé.

Avec un effectif de 1 350 gendarmes et d'environ 900 policiers, la police et la gendarmerie peuvent désormais accroître les contrôles, effectuer un quadrillage plus serré, assurer une présence importante sur le terrain et développer ainsi les contacts avec la population et les élus.

b) *Les résultats obtenus dans les luttes antiterroristes*

La nomination du Préfet de police Broussard, chargé, par délégation du Préfet de région, d'assurer la coordination des forces de police et de gendarmerie a donné un nouvel élan à la lutte. De bons résultats ont été enregistrés :

— d'une part, une diminution du nombre des attentats : 591 attentats en 1983 contre 806 en 1982. La chute est d'autant plus nette si l'on compare le deuxième semestre 1983 (285 plasticages ou tentatives) au deuxième semestre 1982 (595). La moyenne mensuelle qui était de 67 attentats en 1982 est ainsi tombée à 49 en 1983 et 35 en 1984 ;

— d'autre part, une forte augmentation du nombre des personnes incarcérées : 219 arrestations en 1983 contre 145 en 1982.

Grâce à ces résultats et à la présence des forces de police et de gendarmerie, on constate un regain de confiance de la population dans les forces de l'ordre.

c) *Le rejet du terrorisme par la population corse*

Parce que le terrorisme a contribué à renforcer la crise du tourisme, du bâtiment et des travaux publics, pour la première fois une partie de la population s'exprime et rejette la violence que l'on veut imposer à l'île. Ainsi, près de sept mille personnes ont défilé le 18 janvier 1984 à Ajaccio et à Bastia pour protester contre cette menace. En quatre mois, « l'Association pour la Corse française et Républicaine » s'est solidement implantée sur l'île, revendiquant au total plus de 30 000 adhérents.

A Porto-Vecchio, le 25 mars 1984, 8 000 personnes étaient assemblées à l'appel de leurs élus, toutes tendances confondues. (1).

(1) Curieusement, ni l'A.F.P., ni les chaînes nationales de télévision n'ont rendu compte de cet événement qui a fait 5 colonnes à la une sur les deux journaux de Corse.

Minoritaires, marginalisés, les séparatistes ne désarment pas le terrain. Au contraire, l'isolement du F.N.L.C. et sa lutte contre l'appareil policier l'entraînent dans une stratégie de l'escalade et de la vengeance sanglante, ce qui jusque là n'était pas le cas.

L'avenir n'est pas clair

a) *Le statut particulier n'a pas porté les fruits attendus.* En retenant une représentation proportionnelle intégrale, sans seuil d'éligibilité, le Gouvernement a commis une erreur. Des majorité de rencontre n'ont pas encouragé les élus à prendre leurs responsabilités. L'exécutif local est démissionnaire. Il va falloir dissoudre, mais auparavant voter une nouvelle loi électorale. Il n'est pas évident que l'U.P.C. prenne part à la nouvelle consultation.

b) *La crise économique est sévère.* Des contraintes financières sérieuses n'ont pas permis de tenir les promesses imprudemment faites en 1981. Le trafic général avec la Corse a baissé en 1983 de 12 % par rapport à 1982. Les réservations pour l'été 1984 ont baissé de 25 % sur les cinq car-ferries de la société nationale Corse-Méditerranée. Le secteur bâtiment et travaux publics, élément essentiel de l'activité locale avec le tourisme, est largement atteint par les attentats terroristes qui visent le matériel de chantier et ruinent les entrepreneurs. Une poussée des mécontentements est à craindre.

c) *La jeunesse corse* est, pour partie, séduite par la « geste » indépendantiste. La volonté de vivre au pays a remplacé, chez beaucoup le goût du risque. L'université de Corse prépare à des emplois qui n'existent pas. On observe le mirage des nationalistes et on attend, lorsqu'on ne s'engage pas dans le « grand jeu » local qui exalte les plus décidés. Beaucoup de jeunes corses récitent les leçons du 19^e siècle et ne veulent pas accepter les réalités du temps.

d) *Le noyautage des organisations économiques et administratives se développe.* Neuf cents demandes de mutation de fonctionnaires continentaux étaient en instance en fin 1983. Les remplacements sont difficiles à pourvoir, faute de spécialisation.

e) *Une complaisance intellectuelle pour l'idéologie nationaliste s'exprime* tous les soirs à la télévision régionale. Pour des raisons incompréhensibles, aucune protestation, ni des élus, ni du Préfet n'ont fait jusqu'ici cesser ce scandale dont la permanence impressionne les populations. De nombreux exemples ont été donnés.

Ainsi la radio et la télévision régionales privilégient les indépendantistes. Les nationalistes, avec moins de 2 % du corps électoral, disposent de plus de 30 % du temps d'antenne, l'U.P.C. qui représente 10 % du corps électoral, a 25 % du temps d'antenne ; quant à l'opposition nationale et à la majorité présidentielle qui ont recueilli plus de 88 % du suffrage des électeurs, elles se répartissent le reste.

Au surplus, la subversion est consciemment ou inconsciemment entretenue par ces médias, notamment en privilégiant la publication des communiqués d'une organisation dissoute sur la position et les initiatives des élus de Corse, ou sur les résultats positifs de la police. Sans compter la publicité qu'elle fait au journal hebdomadaire « Ribombu », porte parole de l'ex F.N.L.C.

Il faudra bien savoir qui protège qui et pourquoi ?

Le Gouvernement a trop longtemps entretenu les ambiguïtés ; en Corse, il couvre encore trop de faiblesses.

Pourquoi avoir, de Paris, chercher à téléguidé une politique corse vis-à-vis des terroristes ou du F.L.N.C. ? Comment s'étonner que la gendarmerie et les polices ne puissent toujours entretenir des rapports d'efficacité lorsque le Préfet de police découvre la présence dans l'île du Capitaine Barril et d'une partie du G.I.G.N. ou lorsque, réciproquement, la gendarmerie voit arriver, expédiée par le Ministre de l'Intérieur, la B.A.C. de la préfecture de police pour contrôler les étudiants de Corse ? Pourquoi cette incontestable bavure de Sierriera (14 janvier 1984) où 3 pelotons de gendarmerie sont restés spectateurs alors que 4 inspecteurs de police, dont le chef du S.R.P.J. se faisaient prendre à partie par des séparatistes à 50 mètres d'eux, ceci malgré des ordres personnels du Ministre de l'Intérieur ? Pourquoi le directeur de publication de « Ribombu » n'est-il pas poursuivi malgré plusieurs procédures engagées contre lui ? Enfin, pourquoi les articles 86-87 et suivants du Code pénal n'ont-ils jamais été utilisés en Corse pour réprimer les crimes contre l'autorité de l'Etat et l'intégrité du territoire alors que ces mêmes articles ont été appliqués en Guadeloupe contre les séparatistes de l'A.R.C. ?

Un espoir. Tout n'est pas noir cependant. Pour une grande partie, la population s'inquiète. Timidement, des renseignements commencent à provenir aux forces de l'ordre. L'arrestation récente de Noël Luciani (25 avril 1984) succédant au brillant coup de filet des gendarmes à l'île Rousse semblent en être des témoignages.

La mise en place, toute nouvelle, d'un groupe régional d'enquêtes économiques à Ajaccio, avec deux inspecteurs des impôts installés au siège du S.R.P., doit aussi porter ses fruits.

Quelques décisions spectaculaires touchant à la procédure et à l'audiovisuel (1) pourraient puissamment aider la police et la gendarmerie en faisant basculer vers elle des populations saturées, mais qui ne comprennent toujours pas pourquoi le pouvoir, ou plutôt une partie du pouvoir, hésite dans sa volonté de ne pas laisser « séparer la France de la Corse ».

En tant que Président du Conseil général de la Haute Corse, M. le sénateur Giacobbi a créé un service d'enregistrement par magnétophones et magnétoscopes des émissions radio ou télé-diffusées. Un dossier a été établi : il est sur le bureau du Ministre. A la suite de cette initiative, une Commission a été mise en place au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation afin de proposer les mesures nécessaires.

b) — *Le Pays Basque ou l'engrenage terroriste*

Pris en tenaille entre le terrorisme d'Iparretarrak (1) et l'antiterrorisme du G.A.L. (2), organisation clandestine qui pourchasse les militants d'E.T.A. réfugiés en France, le Pays basque français s'enfonce dans la violence.

Bilan de cette guerre de l'ombre : douze morts depuis 1982, dont neuf au cours des premiers mois de 1984.

1. — Le « refuge » pour les basques espagnoles

Depuis toujours, le département français des Pyrénées Atlantiques sert de refuge aux basque espagnols. Une même langue, une frontière facile, des « frères » accueillants ont permis à ceux qui étaient en compte avec le Gouvernement espagnol de se retrouver chez eux en pays basque français.

Le Gouvernement était assez tolérant à leur égard. Du temps de Franco, il n'était pas question d'expulser ou d'assigner à résidence.

(1) De nombreux cas de distorsion délibérée de ce que l'on hésite à appeler encore « information » pourraient être cités. La Commission de contrôle a choisi de renvoyer, à cet égard, aux travaux minutieux et aux conclusions de la délégation envoyée spécialement en Corse à cet effet par la Commission des Affaires Culturelles du Sénat.

(1) Ceux du Nord

(2) « Groupe Antiterroriste de Libération ».

L'apparition de la démocratie espagnole ne change rien à l'attitude officielle du Gouvernement français. Seule une antenne de coordination policière s'installa à Bayonne en 1977 avec mission d'organiser des échanges d'information avec les espagnols. En 1981, le nouveau pouvoir refusa une plus grande coopération, pourtant demandée avec insistance par des autorités harcelées en pays basques. Le « sanctuaire » était intouchable et l'E.T.A. avait droit de cité dans bien des communes rurales des vallées du côté français.

Deux militants de l'E.T.A. récemment arrêtés n'étaient-ils pas enseignants dans les « gau eskolak », ces écoles du soir basques pour adultes ?

2. — **L'Iparretarrak** se crée en 1973. Il prend de l'ampleur en 1977 lorsque la jeune démocratie espagnole donne une large autonomie à sa province basque. « Ceux du Nord » veulent se mettre à l'unisson et revendiquent une unité nationaliste et une réhabilitation culturelle. Qui dira jamais sous quelle influence ce petit noyau de jeunes militants, issus en majorité de milieux catholiques et ruraux a basculé en 1980 dans la clandestinité, choisissant la « lutte armée » et même son « renforcement » contre « le pouvoir français colonisateur et répressif » ?

L'objectif d'Iparretarrak est d'obtenir « la réalisation d'une véritable autonomie, étape concrète sur le chemin de l'indépendance, de la réunification (avec le Pays basque espagnol) et du socialisme. Peu nombreux — environ une trentaine de militants et 200 sympathisants — mais bénéficiant de certaines solidarités, notamment de la part du clergé rural, voire d'une complicité passive d'une partie de la population, les membres d'Iparretarrak se sont progressivement coupés de leurs soutiens politiques.

Depuis trois ou quatre ans, le groupe clandestin est accusé d'avoir commis une cinquantaine d'attentats, du reste souvent revendiqués.

3. — **Décembre 1983. Le Groupe antiterroriste de Libération entre en action.** Cette organisation qui aujourd'hui encore reste une énigme (1), commence par une mise en garde : enlèvement d'un militant de l'E.T.A. à Hendaye, relâché peu après. Puis le 19 décembre et le 28 décembre, le G.A.L. assassine deux membres de l'E.T.A. réfugiés en France.

(1) M. Destrade député des Pyrénées Atlantiques déclare « Il semble très probable que le G.A.L. trouve parmi d'anciens ou d'actuels fonctionnaires de police espagnols des soutiens non négligeable » Le Monde 29-30 avril 1984. Cette accusation est également formulée par M. Carlos Garacoiechea, Président du Gouvernement basque.

Le G.A.L. a annoncé ses objectifs. Il rendra coup pour coup, il n'obéit qu'à une seule loi, celle du talion. Chaque attentat commis au Pays basque espagnol sera suivi par l'assassinat au Pays basque français d'un militant ou sympathisant de l'E.T.A. On parle de guerre sale, on soupçonne une fraction incontrôlée de la police espagnole ou des industriels basques espagnols soumis par l'E.T.A. à « l'impôt révolutionnaire » qui recruterait en France des truands du « milieu » bordelais agissant sous contrat, de tirer les ficelles du G.A.L.

4. — **Un changement brutal de climat.** Cette double et brutale rafale de violence qui s'abat sur le pays basque français trouble le jeu. Il y a, dans le département, 32 000 étrangers dont 11 500 espagnols parmi lesquels 850 réfugiés ont demandé l'asile politique (1). Les attentats d'Iparretarrak — l'assassinat d'un gendarme — le sabotage de la voie ferrée Bordeaux Hendaye, la répression du G.A.L. appellent des réactions policières, mais aussi des protestations de l'opinion qui craint le processus corse — ceux de l'E.T.A., qui, se trouvant à l'aise en France, voient brutalement s'abattre la double menace de représailles et des arrestations ou expulsions.

5. — **La répression**

Pour faire face à cette double poussée de violence, Paris prend une série de mesures :

— Le Commissaire Alain Tourre est désigné pour assurer la coordination de l'action antiterrorisme dans les départements du Sud-Ouest. En fait, installé à Pau, puis, depuis peu, à la sous-préfecture de Bayonne, il limite son activité au pays basque français.

— En janvier 1984, 15 réfugiés basques espagnols sont expulsés. Certains vont aux Antilles (Guadeloupe), d'autres en Amérique du Sud.

— En même temps, d'autres Basques sont « éloignés » dans divers départements français (Indre et Loire). Ils disparaissent d'ailleurs rapidement, en toute légalité, puisqu'ils ont déposé, devant le Conseil d'État, un recours contre la décision prise par l'O.P.R.A., confirmée par la commission des recours de leur retirer le statut de réfugiés politiques en 1983. Le Conseil d'État vient d'ailleurs d'annuler cette décision (2 mai 1984). Ils pourront donc à nouveau réapparaître en France.

(1) 8 Basques espagnols bénéficient du statut de réfugiés politiques

— Un plan « éclat » mis en place avec le concours de la police, de la gendarmerie et de la P.A.F. permet de boucler les frontières en 10 minutes sur instruction du sous-préfet de Bayonne. La porosité des passages est telle qu'il n'a pas toute l'efficacité désirable.

— Durcissant encore son action, le Gouvernement renforce la coopération avec la police espagnole en accroissant notamment l'échange des renseignements sur les activités des branches armées les plus dangereuses de l'E.T.A. militaire.

— 4 membres des commandos autonomes anticapitalistes viennent enfin d'être arrêtés (24 avril 1984) à Biarritz. Le Premier Ministre espagnol, particulièrement satisfait de ce changement du Gouvernement français déclarait en janvier 1984. « Beaucoup d'Espagnols sont convaincus que la France détient la clé de beaucoup de leurs difficultés... Ils ont réagi très positivement aux mesures prises par votre Gouvernement à l'égard des terroristes réfugiés chez vous » (1).

6. — **Les réactions de l'opinion.** Les réfugiés basques sont désormais perçus comme un élément de perturbation E.T.A. et Iparretarrak sont confondus dans une même réprobation. Seuls quelques éléments du clergé basque les protègent, sans les approuver. Aucun élu, quelle que soit la tendance ne soutient, même tacitement, leur cause. L'exemple de la Corse est trop présent pour que les responsables de l'activité économique locale prennent le risque de laisser les activités traditionnelles du pays se dégrader.

Les élus basques de toutes tendances sont ainsi intervenus en février 1984 auprès du Président de la République pour leur demander « la fermeté » à l'égard de la violence contre les groupuscules qui ne cherchent qu'à destabiliser et détruire ».

C'est pourquoi, votre Commission se félicite de la circulaire du 26 mars 1984 par laquelle le Ministre de l'Intérieur informe le Préfet du département des Pyrénées-Atlantiques qu'en ce qui concerne les ressortissants espagnols d'origine basque qui demandent le statut de réfugié politique, « il a été décidé pour l'avenir de les contraindre, durant la période d'instruction de leur dossier, à ne pas résider dans les neufs départements du Sud-Ouest où ils sont susceptibles de troubler l'ordre public ».

7. — **Il reste beaucoup à faire.** Sans doute, les forces de police et de gendarmerie sont-elles suffisantes avec un renforcement récent des équipes de police judiciaire et de police urbaine de Bayonne. **Les procédures d'instruction restent lentes, faute de personnel.**

(1) Interview de M. Fontaine janvier 1984.

Il n'y a pas de laboratoire d'analyse sur place. Chaque examen d'explosif requiert le déplacement d'un spécialiste qui vient de Bordeaux, par hélicoptère...

Les procédures juridiques s'inchevêtrent. Un groupe d'avocats locaux conseille les membres de l'E.T.A. afin que leurs clients puissent utiliser les subtilités de nos textes. La récente décision du Conseil d'État, rendant le statut de réfugiés aux 13 basques espagnols, est une belle manifestation de cette querelle juridique qui tient certains policiers en haleine depuis 6 ans.

La frontière est particulièrement favorable aux passages clandestins. La P.A.F. est insuffisamment équipée. La coordination avec les douanes est insuffisante.

Enfin et surtout, **la nouvelle coopération franco-espagnole est trop centralisée.**

Sans un renforcement de cette coopération, cette guerre subversive a encore de beaux jours. Or, votre Commission a été pour le moins surprise de constater que tant le Commissaire de la République adjoint, M. Tourre, chargé de la coordination des actions des forces de police et de gendarmerie, que le Préfet des Pyrénées Atlantiques ne peuvent avoir de relations directes avec leurs homologues espagnols et doivent pour leurs échanges d'informations passer par l'intermédiaire de leurs hiérarchies (Ministère de l'Intérieur, des Relations Extérieures ou Secrétariat à la Sécurité publique).

Votre commission rappelle qu'en 1977, les autorités locales avaient été autorisées à des contacts frontaliers directs avec les responsables espagnols homologues. Cette coopération, traitant des problèmes du quotidien permet l'établissement progressif d'un climat de confiance réciproque. Elle ignore les raisons qui ont conduit à la modification de ces pratiques. Elle souligne que le rétablissement des contacts directs est souhaité localement aussi bien du côté espagnol que du côté français d'autant qu'il y a maintenant deux polices compétentes selon les cas. La police basque « Erzana » ou la « Guardia civile ».

Le terrorisme ne sera pas, en pays basque français, neutralisé **tant que ne sera pas établi un climat favorable avec les Espagnols.** Les échanges de renseignements sont un des éléments les plus propices au développement de ce climat. Mais les procédures espagnoles restent très rustiques pour nos magistrats et les actions du G.A.L. méritent une clarification.

Il est en tout cas évident que l'idée d'un département basque français, issu de la division des Pyrénées Atlantiques, doit être définitivement abandonnée ; il y a certainement un problème culturel basque dont les composantes doivent être examinées avec soin. Il ne peut être question d'ajouter un problème politique nouveau à une situation déjà difficile.

c) La Guadeloupe ou l'amorce d'un processus de « corsification »

Lentement mais sûrement, sans qu'on y prenne garde, la Guadeloupe s'est engagée dans un processus terroriste.

A la veille du cent trente-sixième anniversaire du décret sur l'abolition de l'esclavage (27 avril 1848), ce département vient, en effet, de vivre une nouvelle « nuit bleue » provoquant 14 explosions dans l'île. Les locaux de la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Gendarmerie et la prison de Pointe-à-Pitre, cinq perceptions, la Gendarmerie de Saint-Anne, plusieurs succursales bancaires, un restaurant, le Club Méditerranée de Deshaies ont été la cible des terroristes. Des cibles qui sont autant de symboles de la présence française, combattue par les membres de l'A.R.C. (Alliance Révolutionnaire Caraïbes), mouvement d'inspiration marxiste. **Cette même A.R.C. qui, depuis moins d'un an, a revendiqué une vingtaine d'attentats en Martinique, une quinzaine en Guadeloupe, une demi-douzaine en Guyane et à Paris.**

C'est après la seconde guerre mondiale, et surtout avec la révolution castriste, que la Guadeloupe et la Martinique vont connaître une revendication indépendantiste marquée à gauche.

Tout d'abord marginal et étudiantin, le courant indépendantiste essaiera à partir des années 1970, de se rapprocher du monde syndical pour former en 1978, l'Union populaire pour la libération de la Guadeloupe (U.P.L.G.) et même un Groupe de libération armée de la Guadeloupe (G.L.A.) qui posera plusieurs bombes en 1980 et demandera de boycotter les élections. Mais ces quelques actes terroristes restent exceptionnels.

Les mouvements revendicatifs du début de l'année 1980 étaient, pour l'essentiel, le fait de certaines couches de la petite bourgeoisie défendant les « privilèges » que leur a conférés la départementalisation et que le Gouvernement projetait de mettre en cause (indemnité de vie chère dite des 40 % ; abattement fiscal...).

Le renforcement réel des sentiments antimétropolitains aux Antilles est, selon la formule d'un polémiste martiniquais, la réaction de

ceux qui veulent se libérer du blanc, mais pas du Français. Il y a du racisme chez ceux-là.

Le mouvement indépendantiste n'arrive pas à sortir de cette contradiction. Les Antilles ne peuvent conserver leur niveau de vie sans la France. On en arrive donc à demander une indépendance réelle, mais on voudrait que les aides continuent. D'où les déclarations ressemblant assez à celles du F.N.L.C., qui spéculent sur l'importance géographique des îles et les sources de revenus que l'on pourrait en tirer.

L'arrivée d'une nouvelle majorité au pouvoir et les promesses de décentralisation et d'autonomie plus grande n'ont pas calmé le jeu. **Il fallait que les indépendantistes radicalisent leurs positions** pour se démarquer des partis communistes guadeloupéen et martiniquais, qui ne perçoivent l'indépendance que comme un projet à long terme et souscrivent aux principales mesures du Gouvernement.

Pour réveiller la « conscience révolutionnaire du peuple », les extrémistes ont donc été amenés à augmenter les enchères en commettant des attentats plus violents, revendiqués par plusieurs groupuscules différents et inconnus jusque là. L'A.L.N. (Armée de Libération Nationale) privilégie l'action par le feu ; le C.G.N.S. (Comité contre le Génocide des Noirs par substitution) détruit les vitrines des commerçants blancs ; le « Camus » s'en prend au bureau de la Présidente du Conseil général : Mme Lucette Michaux-Chevry.

Ces trois groupes suivent les traces du G.L.A., mais alors que ce dernier accompagnait ses attentats de longs textes théoriques, ils n'adressent plus que des communiqués laconiques. Comme le dit Philippe Boggio, correspondant du Journal « Le Monde » : « Les précurseurs étaient des cadres ou des intellectuels. Les successeurs de 1982 pourraient être des femmes de tous les milieux sociaux, des marginaux, des chômeurs... ». On retrouve la dégénérescence de l'idéologie au profit d'une conception armée, évolution constatée pour tous les groupes terroristes.

Loin de réussir à réunir la population autour du mouvement indépendantiste, ces actions contribuent à l'isoler.

Les derniers attentats de l'A.R.C. ne font que montrer le côté ultraminoritaire de ces mouvements, et le manque de cibles, provenant d'une faiblesse idéologique. Le regroupement des mouvements indépendantistes de Guadeloupe, Martinique et Guyane, dans une A.R.C., loin de montrer leurs forces comme ils le prétendent, ne fait que traduire leur faiblesse.

Le télégramme envoyé en février 1984 au Président de la République, par Mme Lucette Michaux-Chevry résume parfaitement l'état d'esprit des Guadeloupéens :

« Monsieur le Président, je tiens à vous faire connaître que :

1° le département de la Guadeloupe est profondément bouleversé à la suite des attentats survenus en différents points de la Guadeloupe dans la nuit du 3 février ;

2° Il convient de prendre des mesures urgentes pour rétablir l'ordre public, la sécurité des biens et des personnes. Notamment en renforçant les moyens en investigations pour que les coupables soient rapidement retrouvés et jugés.

3° Ces attentats meurtriers constituent un défi à la présence française et aux institutions démocratiques voulues par la population.

4° Leur cessation permettrait le rétablissement des conditions indispensables au développement économique et social du département de la Guadeloupe ».

A ce jour treize militants et militantes indépendantistes ont été inculpés de complot et d'attentats contre la sûreté de l'État. Mais les dernières explosions de fin avril prouvent que l'A.R.C. est loin d'être démantelée.

La décision gouvernementale de dissoudre ce mouvement (3 mai 1984) est donc la bienvenue. Elle va donner de nouvelles armes à la justice pour poursuivre le délinquant.

Jusqu'ici, le Gouvernement ne s'était jamais donné les moyens de démanteler l'A.R.C. Certes, la sixième section de la direction centrale de la police judiciaire avait bien été chargée de l'enquête après les derniers attentats, mais sur le terrain (Guadeloupe, Martinique et Guyane), il n'y avait que cinq inspecteurs « en mission ». Leur déplacement a abouti à l'arrestation de 13 inculpés actuels. Leur retour en métropole a permis au mouvement de se restructurer sous l'impulsion de son chef toujours introuvable.

A la même époque, le département bénéficiait du renfort d'un escadron de gendarmerie mobile qui regagna la métropole sans jamais être remplacé. Il ne reste qu'un peloton de gendarmes mobiles en Guadeloupe. Un magistrat du Parquet de Pointe-à-Pitre confiait récemment son désarroi « que l'on nous donne enfin les moyens nécessaires et l'A.R.C. sera démantelée en deux mois ».

La carence des pouvoirs publics avait d'ailleurs été régulièrement dénoncée. En novembre 1983, le préfet de la Guadeloupe, adressait le message suivant au Ministre de l'Intérieur :

« Le contexte actuel des attentats par explosifs en Guadeloupe s'apparente à celui de la Corse il y a dix ans : action des indépendantistes, qui utilisent au maximum les insuffisances des services de police. En effet, l'inexistence d'une antenne permanente de la police judiciaire conduit à des enquêtes fragmentaires, rarement menées à terme. A la suite des attentats du mois de mai, des éléments de preuve avaient été réunis qui, à ce jour, n'ont pas été exploités à fond (...). Les services de police ont connaissance de la participation de nombreux adhérents du M.P.G.I. à l'entraînement de poseurs de bombes, sans que ceux-ci aient fait l'objet de vérifications judiciaires. Le juge d'instruction chargé de l'affaire est revenu, après soixante-cinq jours de congé, pour reprendre une affaire qui semble toujours au point mort. J'ai demandé une implantation permanente de la police judiciaire, décidée en principe en juillet, non encore effective... J'insiste, avec l'accord du parquet, pour qu'une menace soit enfin créée.

Il conviendrait également d'affecter en Guadeloupe, comme je l'ai plusieurs fois demandé, des commissaires de police qui prennent au sérieux ces manifestations violentes, faute de quoi on risque d'assister à la même évolution qu'en Corse. »

Sur le fond, le préfet de la Guadeloupe conclut : « l'état actuel de la dégradation de la sécurité publique n'est pas encore irréversible, mais toute attente risque de contribuer à une aggravation qu'il sera difficile de maîtriser. A noter que, pour cette fois, ces attentats ont entraîné des protestations non seulement d'élus, mais d'habitants sans mandat, ce qui semble constituer un précédent et témoigner dans la population d'un début timide de rejet. A noter aussi que l'équipe des poseurs de bombes utilisent quelques mercenaires, et que le stock d'explosifs dérobés en 1982 pourrait avoir été réparti par petites quantités à la garde de nombreux militants. Ces affirmations fragmentaires, mais de source sûre, amènent à constater que le M.P.G.I. et l'A.R.C. se structurent en profondeur. Et qu'il est urgent de mettre en Guadeloupe pour une durée limitée des moyens en personnels renforcés. »

Certes, il ne convient pas de dramatiser la situation mais il ne faudrait pas pour autant perdre de vue les relations, les rencontres qui pourraient se développer de la Guadeloupe vers le monde caraïbe ou depuis Paris avec d'autres pays, car elles pourraient conduire au développement d'un terrorisme de type international au cœur d'une zone géographique particulièrement sensible.

C. — LA « REVELATION » D'UNE AMICALE TERRORISTE

Si, à ce jour, on ne peut pas vraiment parler d'une « internationale » du terrorisme, il n'en demeure pas moins que depuis quelques années **des liens ont pu être décelés entre le terrorisme interne français et le terrorisme international.**

Ces liens, qui s'inscrivent essentiellement dans le cadre de relations informelles et d'ordre personnel, se manifestent, soit par la présence de ressortissants français dans des organisations terroristes internationales, soit par la participation de plus en plus nombreuse de ressortissants étrangers au sein des groupes extrémistes français (Italiens et Action Directe), soit enfin par l'établissement de liens entre les organisations terroristes françaises et celles liées au terrorisme international, décidées à lutter contre les régimes démocratiques occidentaux.

C'est à partir de 1970 que les contacts se multiplient entre militants français et étrangers d'extrême gauche prônant la violence, et ce, notamment dans le cadre de la lutte anti-franquiste menée par les G.A.R.I (Groupe d'Action révolutionnaire Internationaliste).

Par la suite des rapprochements s'effectuent entre les militants de l'ex Action Directe et certains membres des brigades rouges italiennes, de Prima Linea, les activistes de l'Ultra gauche allemande et les espagnols du Groupe libertaire autonome de Madrid.

Cet aspect a été confirmé par les arrestations, en 1980, à Paris de cinq jeunes femmes, membres de la « Bande à Baader ». Par ailleurs, les liens étroits qu'entretiennent les anarchistes français avec les organisations clandestines italiennes, allemandes et espagnoles ont été démontrés en 1980 et 1981 lors de l'enquête relative au hold-up de Condé sur Escaut du 28 août 1979.

Depuis 1982, des magistrats et des enquêteurs italiens ne cessent d'ailleurs de répéter que Paris est devenue une base stratégique du terrorisme international, « un repaire d'extrémistes ». Selon les magistrats italiens, le nombre des extrémistes installés dans la capitale française serait de quatre cents : environ deux cents italiens (dont la moitié ont déposé les armes et mis au placard les doctrines révolutionnaires), cinquante allemands de la Fraction Armée rouge, une centaine de Libanais, Palestiniens, Syriens, Iraniens, auxquels se sont joints ceux

que les policiers italiens nomment les « cani sciolti » (chiens sans collier), une meute composée de membres de l'E.T.A, de l'I.R.A, d'Action Directe et des Napap.

Un texte rédigé par les brigadistes en exil confirme la nouvelle organisation subversive. Il s'agit du « Document 142 » qui révèle l'existence à Paris d'une « colonne extérieure », dont la tâche essentielle consiste à relancer la lutte armée en fournissant caches, armes et argent et en tissant des ramifications avec les organisations subversives étrangères.

En plus de cette structure d'hébergement, de soutien et de financement, un Français spécialiste de l'armement, Jean-Louis Baudet faisait, jusqu'à sa récente arrestation, la navette entre les Brigades rouges italiennes, les Fractions armées rouges allemandes et Action Directe.

M. Joseph Franceschi déclarait en 1982 avoir la « preuve formelle » d'un lien entre le groupe français Action Directe et le terrorisme d'origine palestienne : « Il existe des liens entre le terrorisme national et le terrorisme international, soit que le terrorisme national serve de support logistique, soit au contraire qu'il se rattache lui-même à des théories externes. », indiquait-il alors.

Les Fractions armées révolutionnaires libanaises (F.A.R.L), sigle sous lequel se sont regroupés des réfugiés politiques turcs, libanais et des militants d'Action directe, sont incontestablement un des liens entre le terrorisme palestinien et français. Les F.A.R.L, qui ont revendiqué les attentats contre le chargé d'affaires américain à Paris, Christian Chapman, blessé le 12 novembre 1981, contre l'attaché militaire de l'Ambassade des Etats-Unis, le lieutenant-colonel Charles Ray, tué le 18 janvier 1982, et aussi contre le deuxième secrétaire de l'Ambassade d'Israël, Yacov Barsimantov, assassiné le 3 avril 1982, ne seraient en fait que le label international de ces terroristes lorsqu'ils veulent « rendre service à des causes étrangères anti-capitalistes, anti-impérialistes et anti-sionistes » comme ils disent.

Action Directe serait ainsi disposé à agir pour des causes qui lui sont étrangères en échange d'un soutien, d'une aide financière et logistique dispensée généreusement par certains pays du Proche-Orient.

E.T.A semble également avoir développé des « relations internationales » au fur et à mesure qu'il poursuivait ses coups contre l'Etat espagnol, éveillant « l'attention » de pays tels que Cuba, l'Algérie et des pays du Pacte de Varsovie. Il a participé à des cours de formation

dispensés à Cuba (1965-1966), en Tchécoslovaquie (1971-1972), en Algérie (1976-1977). Plus récemment, E.T.A a été invité à des cours d'entraînement à la guérilla dans des camps d'Amérique Latine (San Salvador, Pérou, Nicaragua) et dans plusieurs pays riverains de la Méditerranée (notamment au Yémen du Sud).

Cette internationalisation du terrorisme semble s'être actuellement cristallisée autour du problème palestinien, la coopération entre les mouvements se traduisant par la création de commandos internationaux et par la fourniture d'un soutien logistique dans les divers pays, ceci étant souvent le fait de pays étrangers opposés aux démocraties occidentales.

Le terrorisme international a, en effet, trouvé ses bases dans le terrorisme palestinien qui, après avoir été longtemps confiné au Moyen-Orient, et notamment au territoire d'Israël, a étendu son terrain d'action, il y a une douzaine d'années.

C'est le **Front Populaire de Libération de la Palestine (F.P.L.P.)** de Georges Habbache qui a été le principal artisan de cette internationalisation. Sa vocation a toujours dépassé le simple problème palestinien et tend à la réalisation de la Révolution Mondiale.

Son groupe des opérations extérieures dirigé jusqu'à sa mort par Waddih Haddad, et qui a rapidement pris une certaine autonomie, est en effet responsable jusqu'en 1978 de la plupart des actions spectaculaires qui ont été commises en Europe et ailleurs.

Ce groupe a, depuis, éclaté en plusieurs formations qui ont conservé la même orientation, (principalement l'Organisation de Lutte Armée Arabe à laquelle appartient Carlos, et le F.P.L.P./O.S.*), tandis que l'Organisation « mère », le F.P.L.P., prenait une orientation plus politique.

Cette vocation internationale du F.P.L.P. l'a rapidement amené à coopérer avec des organisations révolutionnaires non arabes, entr'autres :

- l'Armée Rouge Japonaise ;
- les organisations gauchistes allemandes, italiennes et suisses ;
- et certaines individualités françaises et sud-américaines.

*O.S. : Opérations spéciales.

De nombreux exemples d'attentats attestent cette coopération.

Les succès obtenus par certains Services de Sécurité européens contre les organisations terroristes internes (R.F.A. notamment) ont par ailleurs amené certains membres de celles-ci à fuir leur pays et à rejoindre au Moyen-Orient le F.P.L.P. pour lequel ils ont désormais travaillé (le F.P.K.P./O.S. comprend entre autre des Allemands, l'organisation de Carlos également).

Cet état de choses a contribué à créer des liens personnels entre les militants de divers pays. C'est désormais l'une des caractéristiques les plus importantes du terrorisme, devenu une véritable nébuleuse où les relations d'organisation à organisation sont, dans beaucoup de cas, devenues secondaires. Cela crée une difficulté plus grande pour l'action de pénétration et de neutralisation incombant aux services de sécurité.

Le terrorisme international serait cependant difficilement viable sans le support que certains pays lui apportent sous diverses formes.

Utilisant notamment comme base le Sud Liban jusqu'en 1982 et la Bekaa aujourd'hui, les services spéciaux de la plupart des pays de l'Est et de certains pays islamiques (Syrie, Libye, Sud Yémen, Iran) ont joué un rôle important sous cinq aspects principaux :

- **Soutien matériel** : fournitures d'armes, d'équipements spéciaux, d'explosifs (semtex) et de moyens divers ;
- **Formation technique** en stages ou camps de plus longue durée ;
- **Tentatives de formation idéologique** (Pays de l'Est), visant à orienter et à rendre plus cohérentes et durables les actions terroristes ;
- **Etablissement des premiers contacts internationaux** entre groupuscules clandestins de pays différents, à l'occasion de tels stages ;
- **Mise au point des connections** entre groupes terroristes et services spéciaux des Etats, base des manipulations par les seconds.

Les Palestiniens ont longtemps bénéficié de l'effort le plus important, notamment dans les pays de l'Est.

Il est à noter également que l'U.R.S.S. a toujours pris soin de placer des écrans en agissant par l'intermédiaire de pays satellites ou de

pays arabes. Seule exception : la formation de très nombreux Palestiniens en U.R.S.S. (année 60 et 70), sous couvert de l'instruction militaire.

On doit cependant noter une triple convergence :

1. — **Accroissement de la coopération** entre groupes terroristes de différentes nationalités. **Rodage des connections** entre services action des Etats et groupes terroristes. Exemples : attentat contre Jean-Paul II, assassinat de M. Hunt, directeur de la force du Sinaï.

2. — **Durcissement idéologique** de certains groupes terroristes « ethniques » à l'origine. Des fractions extrémistes évoluent vers des objectifs de « révolution mondiale » (déstabilisation d'institutions, de sociétés, d'Etats) et ce type de terrorisme échappe à toute tentative de solution politique ; il devient un mal durable.

Exemples : terrorisme basque déstabilisant l'Espagne et les relations franco-espagnoles. Evolution vers des objectifs de révolution mondiale de plusieurs mouvements de l'O.L.P. (groupes liés à Haba-che et à Hawatmeh).

3. — **Apparition du « terrorisme de guerre »** juxtaposé à d'autres formes de terrorisme. L'Iran et la Syrie surtout se sont lancés, par moment, dans cette voie après l'affaire des otages de l'Ambassade américaine à Téhéran (1979-1981) et les trois graves attentats de Beyrouth et de Tyr (fin de 1983).

L'Iran des Ayatollah, en particulier, agissant en partie avec la Syrie et la Libye et bénéficiant de soutiens internationaux clandestins, tend à devenir le centre régional de terrorisme le plus important : une direction centralisée, coiffant plusieurs organisations, est responsable des actions terroristes et subversives visant en particulier l'Irak, les pays du Golfe et les présences française et américaine dans la région.

SECTION II

LES SERVICES ENGAGÉS DANS LA LUTTE ANTI-TERRORISTE : STRUCTURES MULTIPLES ET AUTORITÉS DIVERSES

La lutte antiterroriste mobilise dans notre pays des sections de sept services différents :

— **Au sein du Ministère de l'Intérieur**, la direction centrale de la police judiciaire, la direction centrale des renseignements généraux, de la surveillance du territoire, auxquelles s'ajoutent une unité spécialisée des Renseignements généraux de la Préfecture de Police de Paris, une section créée au sein de la Brigade criminelle, et pour les opérations délicates et les interpellations, la BRI.

Mais en dehors de ces services spécialisés, les autres services relevant de la Police judiciaire et de la Sécurité publique (G.I.P.N. notamment) sont susceptibles à un moment ou à un autre de participer à la lutte contre le terrorisme, soit en étant saisis d'enquêtes relatives à des actes de terrorisme commis sur leur ressort territorial, soit en apportant leur concours aux services spécialisés lors d'opérations nécessitant la mise en œuvre de moyens importants.

Il convient également de rappeler le rôle primordial joué dans ce domaine par les services de la Police de l'Air et des Frontières.

— **Au sein du Ministère de la Défense**, la direction générale de la Sécurité extérieure, la direction de la protection et de la sécurité de la défense et la gendarmerie nationale.

Lorsque l'on sait l'estime que se portent ces différents services, et l'enthousiasme dont ils font preuve à l'idée de monter des opérations en commun, ou même de partager des informations, on peut penser légitimement que l'existence d'un coordinateur n'est pas suffisante pour conférer à ce kaléidoscope militaropolicier une efficacité maximale en cas d'événements graves.

Or, les exemples étrangers prouvent que si l'éradication de la structure terroriste est ratée au moment de son émergence, une lutte de longue haleine est inéluctable.

A. — LA PRÉVENTION : DES SERVICES EN CONCURRENCE

La prévention recouvre avant tout la recherche permanente du renseignement dans la mesure où celle-ci vise à déterminer les organisations, les moyens, les objectifs, les méthodes et les connexions des groupes terroristes.

C'est, en effet, à partir de l'accumulation des renseignements que peuvent être mises en œuvre les surveillances accrues de suspects, les contrôles renforcés aux frontières, les mesures d'expulsion ou d'assignation à résidence pour les étrangers...

Reposant sur le principe de la séparation entre le renseignement et l'action, le partage des compétences entre les différents services de la Police Nationale en matière de lutte contre le terrorisme, a été effectué de façon claire par une note du Directeur Général de la police nationale en date du 19 mars 1976. Désormais, la Direction de la Surveillance du Territoire (D.S.T.) reçoit la charge exclusive de la recherche et de la centralisation du renseignement pour les affaires 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 Direction centrale des Renseignements Généraux (D.C.R.G.) est, pour sa part, chargée exclusivement de la recherche et de la centralisation du renseignement en matière de terrorisme interne. Elle est également compétente pour toutes les affaires de terrorisme international ne mettant pas en cause des agents d'États étrangers, mais dépassant le cadre national.

La répression relève de la seule responsabilité de la Police Judiciaire.

Il n'est pas douteux que la qualification du caractère terroriste d'un acte délictuel n'est pas toujours possible lorsque des indices sont recueillis sur sa préparation, et même au moment où il vient d'être commis.

Hormis quelques cas particuliers, le service compétent pour suivre l'affaire, au niveau du recueil du renseignement, ne peut donc pas être clairement désigné au départ.

C'est ainsi qu'il arrive que les Renseignements Généraux, et éventuellement la Police Judiciaire, qui ont entamé spontanément des recherches sur une affaire terroriste de caractère indéterminé, cèdent la responsabilité de ces recherches à la D.S.T., dès qu'apparaît un indice sérieux d'intervention d'une puissance étrangère. En sens inverse, la D.S.T. se dessaisit de recherches effectuées au départ sur des individus présumés agents étrangers, lorsque les investigations ne font pas apparaître l'intervention ou le support d'un État étranger.

En définitive, cette répartition des compétences, qualifiée par certains de « commodité », n'exclut pas certains chevauchements, il est vrai soumis, si nécessaire, à l'arbitrage du Directeur Général de la Police Nationale.

1. — La Direction Centrale des Renseignements Généraux (D.C.R.G.) :

La recherche du renseignement en matière du terrorisme interne

a) *La mission de renseignement sur les milieux subversifs et terroristes est devenue aujourd'hui prioritaire :*

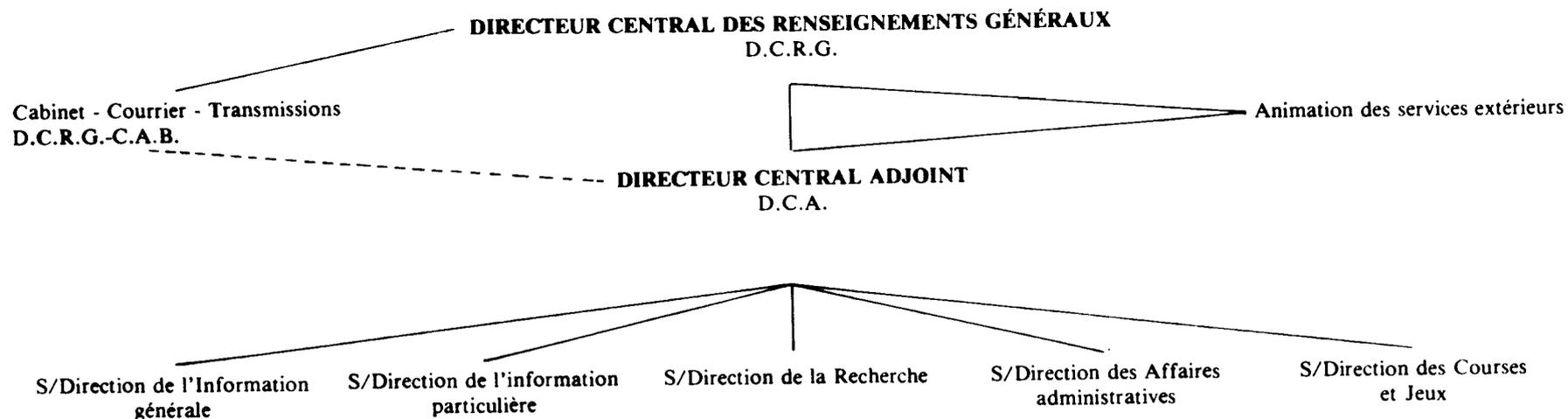
Devant l'aggravation du terrorisme interne et international sur le territoire métropolitain, la mission de renseignement de la D.C.R.G. sur les organisations terroristes a pris une importance accrue et s'est développée pour devenir actuellement prioritaire.

En effet, outre un renforcement en 1982 des moyens en effectifs et en matériel des sections Recherches implantées aux chefs-lieux de zone de Défense, les services centraux de la D.C.R.G. ont été restructurés depuis le 1^{er} février 1984. Une cinquième sous-direction appelée « Recherche » a été créée afin :

— de mieux contrôler et orienter l'activité des services extérieurs (sections recherches), plus particulièrement chargées du renseignement sur les menées subversives ;

— de coordonner l'action au sein des Services Centraux, des sections « d'analyse et de documentation » et celles « opérationnelles » qui effectuent les missions de police sur le terrain.

**NOUVEL ORGANIGRAMME DE LA D.C.R.G.
DEPUIS LE 1^{er} FÉVRIER 1984**



NOMS

- I - 1 Affaires Politiques et Sondages
- I - 2 Affaires Sociales
- I - 3 Affaires Economiques et Financières
- I - 4 Presse et Audio-Visuel

SECTIONS :

- II - 1 Violence Politique
- II - 2 Liaisons Extérieures
- II - 3 Etrangères
- II - 4 DOM-TOM

SECTIONS :

- III - 1 Centrale de Recherche
- III - 2 Traitement du Renseignement
- III - 3 Moyens Techniques
- III - 4 Enquêtes Générales

SECTIONS :

- IV - 1 Personnel Matériel Locaux Comptabilité
- IV - 2 Etudes Organisation Formation
- IV - 3 Documentation Informatique

- S/DV-CJ.1 Service Général
- S/DV-CJ.2 Contrôles Centraux
- S/DV-CJ.3 Cercles et Cantons
- S/DV-CJ.4 Equipes mobiles polyvalentes

De même, la lutte contre le terrorisme est l'une des principales préoccupations des R.G. de la préfecture de police de Paris.

Ainsi, sur les sept cents personnes employées par les R.G.P.P., 70 sont affectées aux seules menées terroristes (Section de Direction). Et les quatre-vingts écoutes téléphoniques journalières auxquelles elle a droit sont, assure-t-on, uniquement orientées en ce sens.

Par ailleurs, depuis le mois de février 1984, une cellule d'étude et de lutte contre les phénomènes d'intégrisme religieux pouvant déboucher sur des actions terroristes, a été créée à la Préfecture de police.

Ces efforts n'ont pas été sans résultats.

b) Des résultats plus qu'honorables :

Dans la quasi-totalité des affaires réussies, les informations recueillies par la D.C.R.G. et ses services extérieurs ont été bien souvent déterminantes.

Les renseignements, résultant en général de la mission de surveillance des milieux engagés dans une lutte de subversion, qui lui incombe naturellement, ont permis aux services spécialisés, auxquels ils ont été transmis, de mener des actions dont la plupart ont conduit à des arrestations et inculpations d'auteurs d'attentats et à la saisie d'armes et d'explosifs... (Démantèlement d'Action Directe en mars 1980 — Arrestation de Jean-Marc Rouillan et Nathalie Menigon en septembre 1980. Démantèlement du Groupe anarchiste Delgado en juin 1981. Découverte d'une cache d'armes d'Action Directe rue Borrego en avril 1982. Arrestation de Michel Camilleri et découverte d'armes et d'explosifs d'Action Directe en septembre 1982 — Arrestation d'Oriach en octobre 1982. Arrestation de trafiquants d'armes d'extrême-droite en octobre 1981 — Démantèlement d'un réseau de néo-nazis allemands, etc.)

Quelquefois, ces informations ont permis de donner une orientation nouvelle à action policière déjà engagée.

Accessoirement, en raison des imbrications existant parfois entre le terrorisme dit politique et la criminalité, elles ont favorisé la réussite d'affaires de droit commun.

Dans de nombreuses occasions, les fonctionnaires des Renseignements Généraux ont d'ailleurs collaboré directement aux opérations menées.

En tout état de cause, le bilan général résultant des actions à la base desquelles se trouvaient les informations transmises par les R.G., est plus qu'honorable. Ainsi, ont-elles conduit en 1983 à :

- l'inculpation de 108 personnes ;
- la délivrance de 7 mandats d'arrêt ;
- la saisie de 328 armes ou engins divers dont une mitrailleuse, 28 PM, 19 fusils divers, 136 PA et révolvers, 144 grenades ou engins de guerre ;
- et la saisie de 268 kg d'explosifs et poudre pour munitions de guerre.

c) *Une orientation nouvelle :*

La montée d'un certain intégrisme islamique inquiète les services de police. Les agitations renouvelées dans les cités universitaires, la propagande ouverte effectuée dans les milieux musulmans par certains propagandistes chiites ou sunnites, l'arrivée sur le territoire de nombreux « étudiants » iraniens, en corrélation avec un phénomène identique relevé en Autriche, en Allemagne et en Grande-Bretagne, ont conduit la direction des renseignements généraux, au niveau national et parisien, à mieux assurer la couverture de ce phénomène récent. La tâche est difficile. Peu de fonctionnaires de police maîtrisent l'arabe parlé. La volumineuse littérature déversée par les valises diplomatiques de certaines ambassades n'est traduite qu'avec retard, lorsqu'elle l'est. Les pseudonymes, les fausses identités abondent. Enfin, le milieu à pénétrer reste complexe, méfiant et très spécifique. Il est certain que l'avenir, à cet égard, demeure très préoccupant.

**2. — La Direction de la Surveillance du Territoire (D.S.T.) :
la recherche du renseignement en matière de terrorisme international**

a) *Une mission anti-terroriste essentiellement défensive :*

La Direction de la Surveillance du Territoire (D.S.T.) a été créée, dans sa forme et ses compétences actuelles, au lendemain de la Libération.

Prenant la succession d'un service du Ministère de l'intérieur ayant pour mission principale le contre-espionnage, dévolu jusqu'à l'affaire Dreyfus au Ministère de la Guerre, la D.S.T. a vu ses attributions renouvelées par le décret du 22 décembre 1982.

Elle est chargée de 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 de lutter contre ces activités.

Exerçant ainsi une mission se rapportant à la défense, telle qu'elle est définie par l'ordonnance portant organisation générale de la défense en date du 7 janvier 1959, la D.S.T. mène une action qui repose sur trois volets principaux :

— centraliser et exploiter tous les renseignements concernant les actions étrangères menées contre le pays (espionnage, ingérences, terrorisme international) que doivent lui transmettre sans délai tous les services concourant à la sécurité du pays ;

— participer à la sécurité des points sensibles et des secteurs-clés de l'activité de la nation ainsi qu'à la protection des secrets de défense ;

— assurer toutes liaisons nécessaires avec les services ou organismes concernés.

La D.S.T. constitue, en outre, le seul service de police judiciaire spécialisé pour instrumenter en matière de contre-espionnage et de contre-ingérence dans le cadre des articles 70 et suivants du Code pénal.

Ainsi, chargée de contrôler les agissements des terroristes sur le seul territoire national, la D.S.T. ne peut avoir en matière de lutte contre le terrorisme international qu'une action défensive.

Dans ce but, elle s'attache à développer deux axes d'activité :

1°) Un travail permanent, discret et primordial dans la mesure où la prévention ne peut pas jouer à l'encontre d'individus sur lesquels reposent de simples soupçons, à savoir : la recherche et le traitement de sources concernant essentiellement le personnel diplomatique de certaines ambassades. Seul, en effet, ce travail permet de reconstruire des circuits, d'établir des liaisons et donc de démanteler des réseaux (arrestation des Arméniens auteurs de l'attentat d'Orly).

2°) L'échange d'informations avec nos partenaires européens : à cet égard, il est significatif de constater que lorsque la D.S.T. souhaite obtenir des renseignements, soit sur le terrorisme à l'étranger, soit sur les points d'appui du terrorisme international hors de nos frontières, elle s'adresse plus volontiers à certains services étrangers qu'à ses homologues de la D.G.S.E..

b) *Une priorité constante au contre-espionnage :*

Les orientations nouvelles données en 1982 à la lutte antiterroriste par le Président de la République n'ont pas conduit la D.S.T. à modifier l'ordre de ses objectifs prioritaires. A telle enseigne que la direction centrale des renseignements généraux a souligné, en termes feutrés, que l'essentiel des informations utiles ayant permis certaines réussites provenait de son propre service. « C'est vrai, nous répugnons à nous intéresser au terrorisme. Nous voulons rester uniquement un service de contre-espionnage » expliquait à la presse un commissaire de la D.S.T. Le Directeur du Service est cependant très conscient de la menace terroriste. Il est, comme son collègue des renseignements généraux, préoccupé par la montée des intégristes islamiques. Certaines ambassades sont très surveillées. Un redéploiement du dispositif est en cours. Il se heurte cependant :

— à la pesanteur de personnels très spécialisés dans la protection de notre technologie militaire ;

— à l'existence d'une autre mission qui lui a été attribuée par le Gouvernement il y a une dizaine d'années concernant la surveillance de notre technologie industrielle, elle-même peu protégée contre les pénétrations extérieures ;

— au manque de personnel spécialisé dans la connaissance des milieux terroristes étrangers et à une mauvaise maîtrise des langues pratiquées dans ces milieux.

Un centre « ingérences » divisé en plusieurs sections dont B2 (Europe et Moyen-Orient), B3 (continent latino-américain) traite, conjointement, des affaires de contre-espionnage et de terrorisme en liaison avec les R.G., la P.J. et la D.G.S.E.

La D.S.T. a bénéficié en 1984 de moyens supplémentaires importants (12,5 millions de francs, création de 50 postes budgétaires). Ces moyens n'ont pas été affectés exclusivement à la lutte antiterroriste comme cela a été annoncé dans la presse. La direction générale estime en effet qu'une conception trop administrative, conduisant à une séparation des moyens entre contre-espionnage et terrorisme aboutirait à briser l'unité et la symbiose nécessaires au sein de personnels qui ont une longue pratique commune. Elle préfère donc l'empirisme actuel, qui n'est pas contraire à une nécessaire spécialisation, à la logique de l'organigramme. En fait, elle est conduite à cette pratique par **l'insuffisance actuelle des personnels spécialisés dans le terrorisme**. La D.S.T.

a lourdement payé son inexpérience, le 27 juin 1975, lorsque deux de ses agents tombèrent sous les balles de Carlos dans l'appartement qu'il occupait à Paris.

c) Une cohabitation difficile avec la D.G.S.E.

Malgré toutes les déclarations officielles, **il y a bien incompatibilité de traditions et de méthodes entre les deux services** dont la complémentarité est évidente et la rivalité historique. Cette absence traditionnelle de coopération est renforcée par les importants réseaux de relations personnelles qui se sont tissés entre les divers services de sécurité occidentaux agissant souvent de concert sur les difficiles affaires d'espionnage ou de terrorisme. Ces relations découlent autant de l'estime réciproque que se portent les personnels habitués à travailler ensemble par delà les frontières, même si leurs sources ne sont jamais partagées. La D.G.S.E. n'est pas dans ce circuit ; elle en est même soigneusement écartée.

Cet état de fait est dans la nature des choses dès lors que l'on tient pour acquise une division devenue historique de l'action intérieure et extérieure engageant la responsabilité de deux Ministres différents. Cette dichotomie, traditionnelle en France, impose aux deux Ministres de l'Intérieur et de la Défense, ainsi qu'à leurs Cabinets, la recherche constante d'une coordination pour l'emploi de moyens volontairement éclatés.

3. — Le concours de la D.P.S.D. et de la Gendarmerie nationale

a) La Direction de la protection et de la sécurité de la Défense : un service de renseignement :

Service de renseignement, la D.P.S.D. — ex-sécurité militaire — a exclusivement une mission de prévention.

Pour remplir, en effet, sa mission de protection des personnes, des informations, des matériels et des installations sensibles de la Défense et entretenir les Armées dans un dispositif peu vulnérable aux manifestations extérieures, ses priorités d'action sont les suivantes :

- recherche permanente du renseignement, à l'intérieur des Forces et dans leur environnement ;
- participation à l'élaboration des mesures de protection des personnes, des installations et des matériels, et en particulier des matériels sensibles : armement, munitions et explosifs, transmissions...

- à la demande du Commandement, évaluation de la sécurité des différentes installations et contrôle de l'exécution des mesures prescrites.

Dès 1982, la menace terroriste a été prise en compte et définie comme la priorité n° 1 du service.

Face à des actions susceptibles d'entamer la crédibilité et la capacité des Forces armées, la D.P.S.D. porte notamment son effort sur :

1°) la recherche des mesures à suggérer au Commandement, pour parer à ce type spécifique de menaces, en particulier la sensibilisation accrue des personnels et l'évaluation par chaque individu de sa vulnérabilité en fonction de ses responsabilités et de son mode de vie ;

2°) la participation à l'évaluation des dispositifs en profondeur

En outre, dans le but de recueillir le maximum d'informations sur les manifestations terroristes et les mesures de protection possibles, elle recherche des échanges avec les services compétents français et étrangers, en particulier avec le service homologue ouest-allemand, ainsi qu'avec celui des forces américaines stationnées en République fédérale d'Allemagne.

Elle entretient des postes à l'étranger, notamment à Djibouti et à N'Djamena. Elle n'a pas de cellule spécifique anti-terroriste.

b) La Gendarmerie nationale : le maillage du territoire

L'action de la Gendarmerie Nationale dans la lutte contre le terrorisme s'exerce surtout en matière de présence et de renseignement.

Un effort tout particulier a été fait à cet égard sur l'ensemble du territoire où toutes les unités sensibilisées aux problèmes du terrorisme, s'efforcent « d'occuper le terrain », mais plus spécialement dans les régions où ces problèmes se posent avec le plus d'acuité, par exemple en Corse où six escadrons de Gendarmerie Mobile sont déplacés en permanence, afin d'y assurer une présence active.

Décentralisée jusqu'au niveau du canton et de ce fait en contact direct avec la population et possédant une bonne connaissance du terrain, il importait de sensibiliser la Gendarmerie aux problèmes terroristes.

Dans ce but, deux directives en date du 13 octobre 1982 et du 10 mars 1983 invitent les responsables de la Gendarmerie à participer activement à la recherche du renseignement permettant de suivre les

agissements des individus préparant ou susceptibles d'avoir commis des actes de terrorisme en France et à l'étranger, ainsi qu'à transmettre immédiatement, par tous moyens appropriés (Réseau SAPHIR) directement à la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale les renseignements concernant des individus, des activités ou des matériels susceptibles de se rattacher de près ou de loin au terrorisme.

En outre, depuis 1982, une cellule « terrorisme » a été créée à la section opération de la Direction Générale de la Gendarmerie afin de centraliser de diffuser et d'exploiter ces renseignements. Composée de deux officiers et de quatre sous-officiers, cette cellule s'appuie sur une structure technique de 5 sous-officiers, située à Rosny-sous-Bois qui classe et fait la synthèse du renseignement.

Parallèlement des structures particulières ont été mises en place au niveau des régions de Gendarmerie, en particulier dans les zones sensibles comme le Pays Basque ou la Corse où un officier est chargé des liaisons permanentes avec le Préfet délégué pour la Police.

Les résultats qu'elle a obtenus dernièrement en Corse sont loin d'être négligeables : 14 personnes inculpées et placées sous mandat de dépôt pour faits de terrorisme, 246 kgs d'explosifs et de nombreuses armes saisies et 8 personnes écrouées pour l'année 1983 ; 25 kgs d'explosifs découverts pour l'année 1984, deux personnes écrouées à la suite de l'enquête conduite à l'Île Rousse.

Toutefois, le renseignement et l'intervention de la Gendarmerie sont forcément limités ; d'une part, elle est faiblement représentée dans les villes, d'autre part, étant une force militaire, elle ne peut pas entreprendre de filatures, ni procéder à des écoutes téléphoniques.

« Banalisé » le renseignement qu'elle recueille est donc essentiellement un renseignement « d'ambiance » ou sur des individus ou des rassemblements d'individus (ex : Fest-Noz de Bretagne). De plus, elle ne dispose pas encore de moyens informatiques pour centraliser ses renseignements sur le terrorisme.

4. — La prévention extérieure : la Direction générale de la sécurité extérieure

a) *Un service spécial...*

Rattachée au Ministère de la Défense, la Direction générale de la sécurité extérieure (D.G.S.E.) a été créée par décret du 2 avril 1982. Elle a repris les activités du service de documentation extérieure et de contre-espionnage (S.D.E.C.E.), lui-même créé en 1946.

Il est important de rappeler que le S.D.E.C.E. était lui-même issu de la fusion de l'ancien S.R. français militaire dirigé de 1936 à 1944 par le Général Rivet et du bureau central de renseignement et d'action créé à Londres en 1941 par le Général de Gaulle et confié au Colonel Dewavrin dit Passy. Ce rappel historique explique bien des difficultés internes au service et quelques « bavures ». Il a fallu, sur deux générations, parvenir à homogénéiser des personnels d'origines très diverses, recrutés pour des objectifs très précis, et reconvertir une maison dont le personnel militaire tenait tous les postes de responsabilité sur des objectifs plus divers, en utilisant des procédures d'approche souvent très sophistiquées.

L'action de la D.G.S.E. s'exerce hors du territoire national. Elle est donc condamnée au secret, puisque les résultats positifs de ses investigations seraient répréhensibles au regard des lois des pays concernés. En fait, les représentants de la D.G.S.E. à l'étranger sont abrités par le statut diplomatique que l'on confère le plus souvent à des officiers attachés militaires en second ou en troisième rang dans les ambassades. Cette pratique internationale bien connue ne trompe personne. Elle rend simplement aléatoire l'efficacité du personnel ainsi « camouflé ».

La D.G.S.E. est chargée de rechercher en collaboration étroite avec la D.S.T. et les autres services concernés, tous les renseignements sur le potentiel des puissances étrangères et sur leurs intentions susceptibles de porter atteinte à la souveraineté ou à la sécurité de la France.

Pratiquement, son rôle consiste à :

— renseigner le Gouvernement sur les activités et les intentions des pays étrangers dans l'ordre politique, économique, social, scientifique ou militaire pour contribuer à lui permettre de mener en connaissance de cause, sa politique étrangère ;

— détecter hors frontières les agissements de tous ordres, et notamment aux services spéciaux étrangers, dirigés contre la France, et de s'y opposer ;

— être en mesure d'effectuer toute action qui lui serait confiée par le Gouvernement à l'extérieur de nos frontières.

La D.G.S.E. répond à ses missions à travers :

— un service central (conduite générale des activités — traitement, analyse et mise en forme des informations recueillies — tenue de la documentation, administration) ;

— des centres annexes, généralement techniques, sur le territoire métropolitain ;

— des représentations extérieures permanentes dans divers pays étrangers ;

— des missions extérieures temporaires et un service approprié à leur exécution.

Les renseignements recherchés par la D.G.S.E. devraient être par définition de nature essentiellement secrète. Ils se situent obligatoirement au niveau des intentions qui peuvent permettre d'interpréter les motivations réelles par delà les faits observés. Ils concernent parfois aussi des « preuves » physiques d'interventions étrangères sur des territoires d'opérations extérieures.

Les procédés d'acquisition du renseignement secret sont schématiquement de trois ordres :

— des moyens humains : recrutement de sources ayant accès au type d'information recherchée ;

— des moyens techniques, interceptions radioélectriques notamment ;

— des opérations spéciales visant à avoir accès à des informations particulièrement intéressantes.

Le service adresse trimestriellement environ 6 000 informations à tous ses correspondants gouvernementaux. Sur ce total, environ 500 sont réservées, compte tenu de leur importance, à quatre grands destinataires : Présidence de la République, Premier Ministre, Ministère des Relations Extérieures et Ministère de la Défense, qui reçoivent en outre chaque semaine un Bulletin hebdomadaire faisant apparaître, au regard des principaux faits marquants de l'actualité, l'analyse qu'en fait le service à la lumière des renseignements recueillis et de sa connaissance de la situation, et son appréciation sur les évolutions probables.

Les autres informations, généralement plus ponctuelles ou plus techniques, sont adressées par le service à des Ministères, États-Majors ou organismes spécialisés. Quelques grandes sociétés nationales bénéficient également d'une documentation adaptée à leurs besoins.

Pour accomplir ses missions, la D.G.S.E. disposerait de 2 800 agents, moitié civils et moitié militaires. Ces derniers sont affectés par leur armée d'origine, mais leur volontariat est demandé,

compte tenu du caractère particulier du service. Par comparaison, on évalue respectivement à 12 500 et 36 500 les personnels des services de renseignements de la Grande-Bretagne et des États-Unis, à 3 500 ceux d'Israël, à 6 500 ceux de la R.F.A. et à 2 850 ceux de l'Italie.

De fait, il est de notoriété publique que le service souffre d'une insuffisance de personnel. Pour des raisons diverses, les vocations sont rares compte tenu de la nature des postes à tenir et du profil attendu des agents.

b)... peu préparé à la lutte contre le terrorisme international

Lorsque le Président de la République déclarait (1) sa volonté « de faire reculer le terrorisme partout où il se terre et de le traquer jusqu'à la racine », c'est bien à la D.G.S.E. qu'il pensait.

Le service recevait donc une nouvelle priorité, au moment où il vivait une profonde réorganisation interne, décidée à la fin de 1981 par M. Marion, alors Directeur Général.

D'après les déclarations recueillies, cette réorganisation s'est traduite notamment :

1) par un renforcement des moyens de contre-espionnage, y compris le contre-espionnage industriel, et de lutte contre le terrorisme.

C'est ainsi que la D.G.S.E. dispose d'une structure spécialisée dans le suivi des problèmes du terrorisme (cellule anti-terroriste), rattachée au contre-espionnage ;

2) par une extension et un redéploiement des moyens mis en œuvre à l'extérieur du territoire, dans le sens d'un accroissement des missions offensives et d'une plus grande indépendance par rapport aux organismes alliés.

Ainsi ont été opérés des changements dans l'implantation des postes à l'étranger et une révision du réseau des « honorables correspondants ».

Parallèlement, certaines implantations extérieures ont été remaniées ou renforcées, comme au Proche-Orient et en Amérique Latine. Ailleurs, le réseau de la D.G.S.E. a été étoffé ;

(1) Interview du 17 août 1982 à T.F.I.

3) par un effort accru dans le domaine du renseignement.

Le service du renseignement proprement dit est ainsi sollicité de s'intéresser aux informations de nature militaire ou autre que politique en prenant en compte les objectifs scientifiques, économiques, techniques ou industriels.

De son côté, le contre-espionnage est invité à infiltrer les centrales étrangères.

4) enfin, par le renforcement d'une politique d'informatisation novatrice, indispensable pour permettre au service de poursuivre efficacement sa mission.

Il doit être souligné que la D.G.S.E. est actuellement assez mal adaptée à la recherche du renseignement sur le terrorisme international. Ce n'est pas son axe principal de recherche et elle ne dispose guère que d'un rare personnel spécialisé sur le sujet. Par ailleurs, ses sources sont le plus souvent extérieures aux milieux concernés. Le service se borne très souvent à pratiquer le recueil, la mise à jour et la synthèse des renseignements et d'hypothèses de nature ou d'origines « ouvertes ». Ses notes d'orientation portent cette empreinte et sa crédibilité ne peut que souffrir de la comparaison de ses productions avec celles de certains services homologues étrangers, israéliens par exemple.

Ce qui fait notamment défaut aux agents français, en cette matière, c'est le renseignement opérationnel, fiable, exploitable ponctuellement, la connaissance, mise à jour régulièrement, des circuits souvent complexes et cloisonnés du terrorisme international ou encore des indices sûrs, sur les caches, les dépôts logistiques, les habitudes des terroristes, leurs fiches signalétiques, leurs complicités locales ou leurs sources de financement...

Les agents de la D.G.S.E. observent que ces informations doivent être recueillies sur place par le procédé classique de l'infiltration ou de la manipulation de sources étrangères. Or, à effectifs constants et renouvelés fréquemment comme depuis 1981, l'augmentation des missions, en particulier la lutte anti-terroriste, soulève une difficulté sérieuse : il est, en effet, malaisé d'infiltrer des réseaux terroristes, très dilués et mouvants dans le temps et dans l'espace, diffus et parfois évanescents. Pour ne prendre qu'un exemple, accéder au « racines chiites » suppose une préparation longue, minutieuse, aléatoire... que la D.G.S.E. n'a pas encore maîtrisée.

En outre, un service secret se contente volontiers, en réunissant sa documentation, d'établir son intime conviction, alors qu'un service de police doit rassembler des preuves, des témoignages pour enlever l'adhésion du juge d'instruction. Une telle différence de conception explique que des policiers et des militaires, attachés à la même mission anti-terroriste, aient du mal à se concerter et à coopérer.

Invitée à fournir au Secrétariat d'État à la Sécurité Publique les renseignements sur le terrorisme international qu'elle a recueillis par ses agents à l'étranger et chargée par le décret du 2 avril 1982 d'assurer les liaisons nécessaires avec les autres services ou organismes concernés par l'exercice de ces missions, la D.G.S.E. participe à ce titre aux instances nationales de coordination de lutte contre le terrorisme. Elle a fourni une partie importante de la documentation ayant servi à créer le fichier anti-terroriste des R.G. et continue à l'alimenter.

De même, dans le cadre de la coopération internationale, la D.G.S.E. s'attache à développer une coopération bilatérale **plus avec les services spéciaux homologues qu'avec les services de police des pays voisins ou amis**, car les services spéciaux à dominante militaire présentent, pour elle, l'avantage « d'assurer une grande discrétion ».

Cette coopération « verticale » avec les partenaires étrangers est bonne. Est-elle fructueuse ? **Il est de règle, dans les services spéciaux, d'échanger des données de poids et de valeur équivalents.** Sinon, la porte est ouverte à l'intoxication ou à la manipulation.

La Commission a estimé inopportun de porter le moindre jugement de valeur sur la qualité des services de la D.G.S.E. Elle n'a donc retenu aucune des observations formulées sur ses actions au cours des nombreuses auditions effectuées. Elle estime en effet qu'il serait préjudiciable pour l'activité et la mission des officiers et agents de ce service de mettre en cause la crédibilité de leur méthode et l'efficacité de leurs moyens. **Elle tient cependant à la disposition du Gouvernement une réflexion plus précise sur ce sujet difficile dont la communication sera faite à sa demande dans les formes requises.**

B. — UNE INFORMATIQUE SOUS EMBARGO

La montée du terrorisme en France, durant l'année 1982, a incité les Pouvoirs publics à rechercher des moyens de lutte nouveaux et efficaces, parmi lesquels figure la création d'un fichier informatisé du terrorisme, annoncée par le Président de la République dans sa conférence de presse du 17 août 1982.

Il est, en effet, apparu indispensable devant la recrudescence des attentats terroristes de regrouper, dans un souci d'efficacité, toutes les informations qui y sont afférentes, **quelle qu'en soit l'origine.**

Le Chef de l'Etat avait annoncé la mise en place « d'un fichier central informatisé du terrorisme, avec l'ensemble des données de caractère international ». En fait, il ne s'agit que de l'extension d'un fichier déjà existant au sein des Renseignements généraux, dénommé « violence », qui comportait environ 2 000 références et s'attachait notamment à suivre le terrorisme interne.

1°) Le fichier « Violence-Attentats-Terrorisme » ou la contrainte d'un équilibre entre l'impératif du renseignement et la protection des libertés individuelles :

Comme tout autre traitement automatisé d'informations nominatives, le fichier central du terrorisme relève de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et donc au contrôle de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés (C.N.I.L.).

Saisie le 11 septembre 1982 par le Ministre de l'Intérieur, celle-ci a approuvé, **mais avec plusieurs réserves et conditions restrictives** portant tant sur la nature des renseignements collectés que sur le contrôle et le droit d'accès, la création du fichier anti-terroriste, baptisé « Violence-Attentats-Terrorisme » (V.A.T.).

Le « oui, mais » de la C.N.I.L. ne porte pas sur le principe même du fichier mais sur ses limites. Elle considère qu'il ne peut s'apparenter au fichier anti-terroriste ouest-allemand du Bundes-Kriminalamt (B.K.A.) avec ses quelques deux millions de fiches et deux mille trois cent terminaux, dont l'efficacité n'est plus à démontrer.

Ce système a semblé difficilement transposable en France, et ce, pour deux motifs essentiels :

— le terrorisme n'est pas interne et strictement localisé comme en Allemagne Fédérale. Chaque semaine nous démontre que la France est le terrain d'activités terroristes internationales d'inspirations les plus diverses ;

— un fichage d'une telle ampleur irait à l'encontre des principes de liberté dans les faits que la loi du 6 janvier 1971 a voulu traduire.

Le respect de ces principes a conduit la C.N.I.L. à **limiter les catégories de personnes susceptibles d'être fichées** « aux personnes connues pour leurs activités terroristes, à celles qui apportent leur soutien à ces activités, ou aux personnes qui sont **en relation directe et non foruite** avec elles. »

Ces définitions juridiques devront sûrement être affinées dans la pratique courante. La Commission se réserve le droit d'effectuer des contrôles périodiques ; elle souhaite que ce fichier soit surtout un fichier de police préventive.

Les principales caractéristiques du fichier « Violence-Attentats-Terrorisme » sont donc les suivantes :

— Il s'agit d'un fichier regroupant des informations auparavant dispersées dans les différents services concourant à la lutte contre le terrorisme ;

— Il s'agit d'un fichier de signalement, notamment physique, des personnes.

— Un fichier de regroupement

La capacité du fichier a été portée de 2 000 à environ 70 000 références afin de regrouper les informations provenant d'autres services de police et de défense (D.G.S.E.).

Ainsi le nouveau fichier **n'est plus exclusivement alimenté** par les services des Renseignements Généraux, mais par :

— l'absorption de la totalité du fichier manuel de la 6^e section de la Direction centrale de la Police Judiciaire, pour 40 000 fiches ;

— la fourniture de fiches émanant de la Direction de la surveillance du territoire, pour 1 000 fiches ;

— la fourniture de bandes magnétiques provenant de la Direction Générale de la Sécurité extérieure pour 30 000 enregistrements, essentiellement des étrangers résidant hors de France.

Selon la C.N.I.L., le chiffre de 70 000 références actuellement détenues est un maximum et **son dépassement devrait être soumis à un nouvel avis.**

Il convient par ailleurs de noter que la constitution de ce fichier préserve l'entière autonomie des différents services « fournisseurs »

qui restent entièrement libres d'apprécier l'opportunité de communiquer des données nouvelles. **La rétention d'Informations** — volontaire ou non — **est donc inéluctable dans un tel dispositif.**

— Un fichier de signalement

Banque d'informations selon les termes utilisés par M. le Secrétaire d'Etat à la Sécurité Publique, le V.A.T. a cette particularité d'être un **fichier d'identification**, y compris des personnes dont l'identité réelle est inconnue.

En effet, les individus mentionnés dans le fichier ne sont pas seulement identifiés par leurs éléments d'état-civil, voire par leurs aléas ou pseudonymes. Le fichier comporte un cahier de signalement permettant des recherches en fonction d'une description physique ou de renseignements sur le comportement, les habitudes de vie, les moyens de locomotion ou les armes éventuellement utilisées.

Géré par deux ordinateurs de faible capacité (Mini-6), appelés à être bientôt remplacés, dans un souci d'efficacité, par des GS 7 de plus grande capacité, le fichier « Violence-Attentats-Terrorisme » ne pourra être consulté au total que par quelque 250 personnes dûment habilitées, à partir de 55 terminaux dont 43 seront opérationnels en 1984. Les habilitations seront strictement personnelles, temporaires et révocables.

En 1983, trente terminaux ont été installés : 16 à Paris et 14 en province, dans les grandes villes comme Bordeaux, Ajaccio, Marseille, Montpellier et Hendaye. A titre de comparaison, rappelons que la R.F.A. mobilise, d'ores et déjà, 2 300 terminaux, la Grande-Bretagne, 380, et que l'Autriche (8,5 millions d'habitants) en utilise 240.

Il ressort du tableau ci-après qu'en dehors du service central de la police de l'Air et des Frontières ainsi que de la Présidence de la République, les services utilisateurs sont les mêmes que les services fournisseurs d'informations.

La Direction centrale de la Gendarmerie Nationale n'a pas été associée à l'opération. Ses services, n'ont donc pas accès au fichier. Elle ne contribue pas à son alimentation.

RÉPARTITION DU NOMBRE DES TERMINAUX PAR DIRECTION ET LOCALISATION
(Programme en cours de réalisation)

Services ayant accès aux Lieux terminaux	SERVICES CENTRAUX	SERVICES EXTÉRIEURS	PRÉFECTURE DE POLICE	TOTAL
Direction Centrale des Renseignements Généraux	20.18 à la « Documentation » 1. Aux recherches 2. Information générale	8. Sections « Recherches » Lille - Metz - Rennes - Bordeaux - Lyon - Marseille - Ajaccio	1 — Etat-Major Renseignements Généraux de la Préfecture de Police (RC-PP)	29
Direction Centrale de la Police Judiciaire	2. — Etat-Major 6 ^e section	9. Service Régional de la Police Judiciaire Ajaccio - Marseille - Lille - Rennes - Montpellier - Lyon - Bordeaux - Versailles - Strasbourg	1. — Police Judiciaire de la Préfecture de Police (PJ-PP)	12
Service Central de la Police de l'Air et des Frontières (P.A.F.)		11. Roissy - Orly - Biaisieux - Camphen - Strasbourg - St-Louis - Preussin - Matignane - Nice - Hondaye		10
Direction de la Surveillance du Territoire (DST)	2			2
Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE)	1			1
Présidence de la République	1			1
				55

La C.N.I.L. a prévu d'autres contraintes :

— **La consultation du fichier est limitée à trois utilisations** — instruction des demandes de visa, contrôle des passages aux frontières et enquêtes diligentées par les services compétents —. Chaque demande de consultation devra être enregistrée afin de pouvoir retrouver, par son code personnel, le fonctionnaire demandeur.

— **Aucune interconnexion** avec d'autres traitements automatisés ne peut être réalisée, sans l'avis préalable de la C.N.I.L., la même disposition devant s'appliquer en cas de flux transfrontières de données informatisées.

Les services de police, qui ont conçu ce fichier comme un outil opérationnel de recherche appelé à être de plus en plus efficace dans les années à venir, déplorent son caractère limité. Entre le système informatique ouest-allemand (2 millions de noms et 1 200 terminaux fixes) et le système actuellement mis en place en France (70 000 noms et 43 terminaux), il devrait incontestablement y avoir place pour un moyen terme. A défaut, le fichier des personnes recherchées (F.P.R.) avec ses 257 775 enregistrements demeurera le seul instrument véritablement utilisable avec évidemment des capacités d'exploitation beaucoup plus limitées.

2°) Le projet mort-né de la carte nationale d'identité informatisée :

Portée sur les fonts baptismaux par M. Bonnet, Ministre de l'Intérieur, dans le cadre de la lutte anti-terroriste (décret du 31 juillet 1980), la fabrication informatisée des cartes nationales d'identité dont la finalité était « d'éviter l'obtention frauduleuse des titres et leur falsification, » a été arrêtée le 12 septembre 1981 par le Gouvernement.

Puis, par arrêté ministériel du 30 septembre, M. Defferre donnait l'ordre à ses services d'arrêter la délivrance des nouvelles cartes dans les trois départements de l'Ile-de-France où elle était déjà en service (Hauts-de-Seine, Val d'Oise et Yvelines) et de revenir à la délivrance des cartes traditionnelles.

La raison invoquée était que « ce système pouvait à terme comporter des risques sérieux pour la liberté individuelle et la vie privée de nos concitoyens ». Les précautions imposées, à l'époque, par la Commission Nationale Informatique et Libertés, la conscience que le Gouvernement avait de la nécessité de prévenir les conrefaçons et falsifications facilitées par la contexture des cartes traditionnelles n'ont pas emporté les convictions de M. Defferre, il est vrai, inspiré par l'ambiance optimiste qui imprégnait alors les sphères gouvernementales.

La nouvelle carte devait être non seulement informatisée, mais infalsifiable. Six centres, dont trois étaient opérationnels (Levallois-Perret, Nancy et Toulouse) assuraient sa fabrication. Afin de prévenir les fraudes, certaines données d'état-civil étaient conservées en mémoire. Les ordinateurs des six centres, ne devaient pas être reliés entre eux.

Les moyens informatiques, alors mis en place sont aujourd'hui utilisés pour la fabrication du certificat de résidence des ressortissants algériens et depuis le décret du 27 septembre 1982 de l'ensemble des titres de séjour des étrangers.

Cette généralisation a notamment eu pour but :

— d'accélérer les procédures d'instruction, de délivrance et de renouvellement des titres de séjour (délai de fabrication : 24 heures) ;

— d'assurer un mode de fabrication des titres qui évite les risques de falsification (la carte de séjour est établie sur un support papier d'une texture spécifique comportant des éléments de sécurité, la photographie est incorporée dans la masse, le document est sensible aux ultra-violets) ;

— de garantir le respect de l'application des mesures de rigueur intervenues à l'encontre de certains étrangers.

Le Ministère de l'intérieur procède actuellement à des études pour mettre au point un nouveau document présentant davantage de garanties dans la confection de cartes nationales d'identité.

Ces études sont entreprises sur les bases suivantes :

— la confection de la nouvelle carte doit être réalisée à un niveau décentralisé, (département ou région) ;

— le support sera, soit un papier de sécurité enrobé de plastique avec la photographie du titulaire incorporée dans la masse, soit un support en plastique ;

— le support devra comporter des éléments de sécurité ;

— une protection sera recherchée contre les risques d'obtention frauduleuse de cartes.

Parmi les entreprises incitées à la réflexion, Thomson a mis au point un **procédé particulièrement performant, beaucoup moins onéreux et très efficace**. Apprécié de plusieurs pays arabes, notamment, le système pourra être exporté dans la mesure où il aura préalablement été lancé sur le territoire national français. Mais il faudra 3 ans pour que les Français puisse être dotés de cette nouvelle carte infalsifiable (18 mois pour la seule Ile de France) car les centres de fabrication existants sont inutilisables pour ce procédé. **Il reste la décision politique, difficile à prendre.**

C. — UN CONTROLE DES FRONTIÈRES ET DES AÉRODROMES DIFFICILE

Tant la nature des frontières françaises que les liens internationaux tissés par la France depuis une trentaine d'années sont à l'origine des difficultés rencontrées pour assurer une meilleure surveillance de nos frontières.

Alors que les États-Unis ont le privilège de ne pouvoir être accessibles que par des points de passages obligatoires, essentiellement les ports et aéroports, la France, avec ses 5 900 km de frontières métropolitaines, dont 2 876 terrestres, se heurte à de sérieux handicaps. En témoigne la perméabilité extrême de la « frontière verte » ou frontière belge, dont quantité de points de pénétration sont absolument libres.

A ce handicap géographique s'ajoutent la nature juridique de nos liens étroits et privilégiés avec certains pays d'Afrique, l'existence de la Communauté Économique Européenne et le volume des entrées touristiques enregistrées chaque années dans notre pays.

Face à un tel contexte, il n'est possible d'espérer une meilleure efficacité du contrôle de nos frontières que par le développement des moyens de la police de l'Air et des Frontières, l'amélioration de notre procédure de délivrance des visas et une meilleure informatisation des données informatiques à l'occasion du passage de certains résidents de pays a priori « hostiles ».

1°) Une police de l'Air et des Frontières insuffisamment dotée

La polyvalence est une des caractéristiques essentielles de la Police de l'Air et des Frontières (sauvegarde du marché du travail, contrôle de l'immigration, renforcement de la sécurité aérienne, recherche des terroristes...). Cependant, des huit missions définies par les textes réglementaires de 1973, le contrôle des voyageurs internationaux et la sécurité du trafic aérien représentent la part la plus importante de l'activité quotidienne du service.

Le contrôle des voyageurs internationaux comporte de nombreux aspects : vérification de la validité des documents transfrontières, mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'immigration, interpellation des personnes recherchées.

Trois cents millions de personnes ont franchi nos frontières en 1983, dont 7 500 000 pour les seuls ressortissants du Maghreb, de l'Afrique francophone, du Portugal et de la Yougoslavie.

La sécurité du trafic aérien est assurée, dans sa plus grande partie, par la fouille des passagers au départ (20 millions dont 8 pour le trafic intérieur et 12 pour le trafic international) mais aussi par une action permanente difficilement quantifiable : les patrouilles, les gardes statiques des installations, la surveillance des vols sensibles (El Al, Turkish Air Lines) et les vérifications des titres d'accès...

Pour mieux apprécier les difficultés rencontrées par la Police de l'Air et des Frontières, il importe de replacer la diversité de ses tâches et l'importance des flux migratoires dans leur contexte géographique :

— 2 876 km de frontière terrestre, 916 points de passage dont 146 sont contrôlés par les P.A.F. et 46 par la douane seule. 724 passages ne sont donc pas gardés à nos frontières, dont 349 sont pourtant goudronnés (voir tableau) ;

— 3 035 km de frontière maritime, la P.A.F. n'étant présente que dans 24 ports principaux sur plusieurs centaines de ports de commerce et de plaisance ;

— 115 aéroports ouverts au trafic international, dont 56 contrôlés par le service.

En outre, la P.A.F. assure les mêmes missions dans tous les départements et territoires d'outre-mer.

Comment, dès lors, peut-elle être un instrument actif de la lutte anti-terroriste ?

Pourtant, son action est essentielle pour la prévention des actes de terrorisme en raison de son implantation à la périphérie du territoire, sur les grands aéroports internationaux et dans les ports principaux.

Bien qu'elle n'ait pas de compétence ou de mission propre en ce domaine, **elle constitue un support opérationnel important à la disposition des services de police spécialisés (R.G., D.S.T., P.J...)**, tant par le contrôle de la circulation transfrontière que par les vérifications systématiques, l'interpellation d'individus recherchés et le recueil d'informations.

Un effort particulier a été consenti pour améliorer l'efficacité du service dans ce domaine :

— totalisant actuellement 4 928 fonctionnaires, y compris les 249 C.R.S. détachés en mission permanente, ses effectifs ont été augmentés d'environ 1 400 unités depuis 1981 (+ 28 %) ;

Police de l'air et des frontières

Frontières terrestres

— **Points de passage** : 916 ; dont routiers 762 ; pédestres 108 ; fluviaux 16 ; ferroviaires 30.

— **Postes tenus par la P.A.F.** : 146 ; dont routiers 116 ; ferroviaires 30.

— **Postes tenus par la Douane** : 46.

— **Points de passage non tenus** : 724 (1)

— 53 brigades frontalières mobiles (51 en Métropole et 2 dans les D.O.M.), destinées à couvrir les intervalles entre les postes terrestres et à opérer des contrôles en profondeur, ont été créées ;

— la formation des personnels (gardiens de la paix, inspecteurs et agents de surveillance) a été améliorée ;

— les effectifs ont été mobilisés pour une exploitation intensive des possibilités résultant du contrôle transfrontière : recherche systématique du renseignement, détection des personnes recherchées, établissement des fiches d'embarquement ou de débarquement pour les passagers aériens. **Ces fiches alimentent le fichier national transfrontière** (3 millions de fiches) qui est d'ailleurs régulièrement consulté par l'ensemble des services de police ;

— enfin, la P.A.F. participe aux organismes de coordination de la lutte anti-terroriste.

(1) dont 375 pédestres ou « jeepables »

Ses résultats au titre de sa participation aux actions contre le terrorisme ne sont pas négligeable. Ainsi, en 1983 :

— 249 000 personnes signalées, 15 notes consacrées au terrorisme (plus de 4 000 personnes citées). Pour le seul terrorisme basque : 595 notes d'informations et 1 845 membres de l'E.T.A. contrôlés à la frontière ;

— 18 103 arrestations qui ont permis d'écrouer 2 408 personnes : 36 066 refus d'admission sur notre territoire ;

— 250 alertes à la bombe ont nécessité la mise en place de dispositifs particuliers.

Néanmoins, la P.A.F. ne sera véritablement opérationnelle que lorsqu'il sera remédié à certaines carences en matière d'effectifs et à des déséquilibres d'implantation sur lesquels nous reviendrons (4^e partie). Il est en effet nécessaire de souligner le retard considérable pris par la P.A.F. en matière informatique. Pour assurer la liaison avec le fichier des personnes recherchées, la P.A.F. possède, toutes frontières confondues, 91 terminaux et 80 caméras alors que le plan d'équipement de 1980 en prévoyait respectivement 100 et 267, 5 points de passage (Roissy — Orly — Marignanne — Hendaye — Gare St Lazare) sont reliés par terminaux sur fichier central du terrorisme alors que 11 équipements sont prévus.

2°) Un régime des visas défectueux

Si nos traditions, des obstacles matériels ou encore les nécessités du commerce international ont conduit à ne pas instaurer un régime de visas pour tous les ressortissants étrangers désireux de se rendre en France, un puissant renforcement des moyens de contrôle du régime actuel s'avèrerait sans aucun doute bénéfique, s'agissant des ressortissants de pays « à hauts risques », comme certains pays du Moyen-Orient ou d'Europe de l'Est, qui justifient une surveillance particulière.

Or, il est clair que les services intéressés (services diplomatiques et consulaires, puis Direction de la Réglementation du Ministère de l'Intérieur et D.S.T.) ne sont pas en mesure d'assurer un traitement efficace des quelque 4 000 demandes de visas présentées chaque jour dans divers services appelés à les traiter.

Outre des moyens matériels et en personnel renforcés, une révision complète du système de contrôle actuel apparaît encore plus indispensable.

La procédure du visa ne s'applique pas à tous les pays, pour les séjours à trois mois, mais à certains d'entre eux, considérés, le plus souvent, comme porteurs de risques, notamment pays du Pacte de Varsovie, du Proche et de l'Extrême-Orient. Comme dans tous les pays, il existe en France deux types de visas : diplomatiques et ordinaires.

En ce qui concerne les visas diplomatiques, l'obligation du visa concerne les titulaires d'un passeport diplomatique des États à risques. Sa délivrance, à l'initiative du Ministère des Relations Extérieures distingue deux procédures faisant intervenir le Ministère de l'Intérieur.

La première s'applique à tous les visas de long séjour et à certains de court séjour. Elle nécessite la formulation d'un avis conforme du Ministère de l'Intérieur (Direction de la Réglementation qui saisit la D.S.T.) avant la délivrance du visa. La seconde, qui concerne la généralité des visas diplomatiques de court séjour oblige le Ministère de l'Intérieur à fournir impérativement un simple avis dans les 3 jours. En fait, **la D.S.T. dispose de 3 jours au maximum**, y compris les jours fériés, pour effectuer la mission.

Exceptionnellement, un sursis à la délivrance d'un tel visa peut être demandé auprès du Quai d'Orsay par la Direction de la Réglementation. Il ne préjuge pas l'avis finalement retenu par la D.S.T..

Les visas ordinaires sont délivrés au terme de l'une ou l'autre des deux procédures suivantes :

Dans les premières, le Ministère des Relations Extérieures consulte le Ministère de l'Intérieur pour avis. Il s'agit de demandes de courts et longs séjours, qui peuvent être urgentes, nécessitant alors une réponse dans un délai de cinq jours, (susceptible d'être ramené à **deux jours**), ou normales, notamment dans les cas d'établissement définitif sur notre sol, l'avis devant être formulé dans les **sept jours**.

La seconde procédure, qui a pour but d'informer le Ministère de l'Intérieur, s'applique aux courts séjours et vise deux catégories de pays.

Pour les pays de l'Est et de l'Extrême-Orient, un délai de sept jours est fixé pour permettre de formuler une opposition éventuelle de la Direction de la Réglementation. En ce qui concerne 14 pays du Proche-Orient (Libie, Syrie, Irak, Iran, Yemen du Sud, Emirats Arabes, Egypte, Jordanie, Koweït, Liban, Bahreïn, Oman, Qatar, Arabie Saoudite), le délai est porté à 20 jours.

Outre ces vérifications d'ordre administratif et préalables opérés par le moyen au visa, la mise en place de points de passages obligatoires pour l'entrée sur notre territoire vise à assurer sur le terrain un contrôle matériel des entrées et sorties des ressortissants de certains pays. Il s'agit essentiellement de ceux appartenant aux pays du Pacte de Varsovie et de la Chine.

Les services se plaignent de la brièveté des délais impartis pour apprécier l'opportunité de la délivrance de certains visas.

Non seulement ils ne laissent que quelques jours à la D.S.T. pour donner, le cas échéant, un avis défavorable, mais encore, il arrive parfois que la personne en cause soit déjà sur le sol national avant que la D.S.T. n'ait donné sa réponse sur la délivrance du visa.

D. — LA RÉPRESSION ÉCLATÉE

I. — Les services centraux

a) *La 6^e section de la Direction centrale de la police judiciaire :*

La Direction centrale de la police judiciaire est **le seul service compétent pour procéder à la répression de l'ensemble des activités terroristes** et en exploiter les résultats en liaison avec le service de renseignement concerné.

Plus précisément, c'est à la 6^e section de la Direction centrale de la Police Judiciaire qu'il appartient de centraliser les faits et la documentation, d'animer les 18 services régionaux de police judiciaire et de la Préfecture de Police et de coordonner l'action répressive sur l'ensemble du territoire. Ce système particulièrement souple permet, en cas de nécessité, une mobilisation des divers services territoriaux sur un objectif particulier.

Dirigée par un commissaire principal, la 6^e section devrait être composée en 1984 d'une soixantaine de fonctionnaires, commissaires de police et inspecteurs qui ont une compétence judiciaire nationale. La plupart d'entre eux sont d'ailleurs des volontaires issus de l'Office central de répression du banditisme.

Sur le plan local, au sein de chaque service régional de police judiciaire (S.R.P.J.) des fonctionnaires plus ou moins nombreux selon les situations sont plus spécialement chargés de la lutte contre les menées subversives. Ils sont les correspondants habituels de la 6^e section, ils forment l'ossature des dispositifs importants mis en place lorsque les nécessités l'imposent. On pourrait ainsi regrouper plusieurs centaines de commissaires et inspecteurs des sections criminelles sur un point du terrorisme ou sur une enquête particulière.

A la préfecture de police de Paris, le correspondant naturel de la 6^e section est la Brigade criminelle. Par ailleurs, un ou deux inspecteurs de la 6^e section accompagnent les enquêteurs de la Brigade criminelle ou du S.R.P.J. dès qu'apparaît une importante affaire terroriste.

Les rapports entre P.J. et gendarmerie ne sont pas exempts de difficultés. La gendarmerie excelle en effet dans l'information judiciaire et tient beaucoup au maintien d'étroites et confiantes relations avec la justice. En matière terroriste, la gendarmerie n'est cependant pas toujours la mieux placée pour développer une procédure. Ses méthodes traditionnelles, les nécessités d'opérer en uniforme, lui interdisent certaines filatures, les surveillances spéciales, les pénétrations de certains milieux. A la suite des enseignements tirés de l'attentat de la rue Marbeuf, **une circulaire du Garde des Sceaux en date du 18 mai 1982 recommande aux parquets de saisir de préférence les services de police judiciaire** pour les affaires relevant des articles 86 à 99 du Code pénal (dont les affaires terroristes). Il s'agit ainsi « d'assurer la centralisation des renseignements et la coordination des recherches au sein du service de police spécialisé à compétence nationale » et de permettre « de disposer des éléments d'appréciation nécessaires pour le regroupement des poursuites devant une même juridiction ». Même s'ils ne s'agit que d'une recommandation laissant aux parquets leur liberté d'appréciation (1), cette circulaire a été mal perçue par la Direction générale de la gendarmerie qui y voit une manifestation de défiance.

b) *L'office central pour la répression du trafic des armes, des Munitions, des Produits explosifs et des matières sensibles :*

— Un office sans existence physique...

Créé par le décret n° 82-1050 du 13 décembre 1982, l'Office central pour la Répression du Trafic des Armes, des Munitions, des Produits Explosifs et des Matières Sensibles (nucléaires, biologiques et chi-

(1) L'opération de l'île Rousse en Corse est un bon exemple de cette liberté de manœuvre. La gendarmerie, après avoir découvert un important stock d'armes a conduit une enquête sur saisine du juge d'instruction. 13 personnes ont été inculpées.

miques) « O.C.R.T.A.E.M.S. », dépend de la Direction centrale de la Police judiciaire.

Il est appelé à centraliser tant au niveau national qu'international, toutes les informations visant le trafic des armes, des munitions, des explosifs et des matières sensibles.

Par ailleurs, il a vocation d'assurer l'animation et la coordination de l'action des services de police et de gendarmerie, avec possibilité de les assister, soit comme support logistique, soit comme élément de liaison. Si besoin est, il peut se substituer à eux plus particulièrement dans les affaires de trafic organisé tant au plan national qu'international.

Les infractions dont il a à connaître tombent sous le coup des articles 86 à 99 du Code pénal ainsi que des actes commis par les groupes de combat et les milices privées dont le décret-loi du 10 janvier 1936 prévoit la dissolution.

La disparition de la Cour de sûreté de l'État et le renvoi aux tribunaux de droit commun des affaires qui relevaient de sa compétence avait rendu la 6^e section un peu orpheline. Elle n'obtenait plus de renseignements du parquet de la Cour de sûreté dissoute. Toutes les affaires de cette espèce traitées par les parquets et les diverses polices (Police urbaine, Police de l'Air et des Frontières, Gendarmerie...) risquaient de lui échapper et les renseignements ne pas lui être répercutés.

La création de l'office oblige désormais le responsable de la procédure à informer la P.J. chaque fois que survient un fait criminel, la disparition d'armes, d'explosifs ou un attentat nucléaire. Aucun renseignement ne peut donc en principe lui échapper.

Depuis sa création, l'Office de répression du trafic d'armes et d'explosifs a d'ailleurs participé à plusieurs affaires de trafic d'armes international entre la Belgique et la France, en collaboration avec plusieurs services, notamment la D.S.T., les R.G. et les Douanes.

C'est ainsi que :

— le 13 août 1983, un camion irlandais transportant des armes et explosifs a été intercepté au Havre. Cette affaire a permis l'arrestation de trois personnes en France et quatre en Belgique, dont un avocat. D'eux d'entre elles ont été condamnées au Havre le 21 mars 1984 ;

— le 17 août 1983, plusieurs personnes d'origine maghrébine qui transportaient des armes destinées à l'Algérie ont été arrêtées à la frontière franco-belge.

Enfin, le 11 janvier 1984, plusieurs personnes ont été interpellées dans le cadre d'une enquête sur un trafic d'armes avec la Belgique.

S'il n'est pas dans l'idée de la Commission de nier les résultats obtenus, il ne peut échapper à l'analyse que les conditions de fonctionnement de cette nouvelle structure sont aléatoires. En effet, depuis 1982, l'ensemble des moyens indispensables tels que locaux appropriés, possibilités d'archivage, matériels d'action divers... n'ont toujours pas été mises en place ; les activités de cet office sont prises en charge, pour partie seulement, par la 6^e section de la Direction centrale de la police judiciaire, au sein de laquelle il se trouve.

L'Office, auquel 25 personnes auraient été affectées, est-il condamné à n'être qu'un moyen juridique permettant de donner un droit de suite à la 6^e section ? Votre Commission se demande si les services compétents ne se contentent pas du statu quo... Sans doute, l'office doit-il entrer prochainement dans des locaux qui lui seront propres, mais la désignation du responsable ne semble pas à l'ordre du jour. A peine nommé à ce poste, le Commissaire Tourré était muté à Pau où il prit en charge les coordinations de polices. Il y a 10 mois de cela...

... poursuivant les mêmes objectifs que le B.L.I.R.T.A.

Le bureau de liaison interministériel pour la répression des trafics d'armes (B.L.I.R.T.A.) existe depuis le 19 avril 1972. Il est présidé par le Général, Directeur de la Protection et de la Sécurité de la Défense (D.P.S.D.), au sein du Ministère de la Défense. Il a pour mission :

— de coordonner les activités de recherche du renseignement entre les services spécialisés. Sa compétence s'étend à la production d'armements, autres que celle résultant de commandes gouvernementales, au commerce de tout matériel d'armement, y compris les opérations d'importation, d'exportation et de transit ;

— d'en faire la synthèse et d'en assurer la diffusion ;

— d'émettre un avis auprès des autorités compétentes sur l'opportunité d'autoriser les exportations d'armement, dans le cas où les renseignements recueillis sur la nature des matériels, la personnalité des parties intéressées ou la destination finale de ces matériels permettraient de mettre en doute le caractère licite de l'opération ;

— de tenir à jour un fichier national des armes individuelles ou collectives de petit calibre fabriquées, vendues, exportées ou importées.

Il est enfin informé de toutes opérations envisagées ou décidées touchant les exportations de matériel de guerre.

A cet égard, il apparaît important de rappeler la coordination qui s'exerce déjà entre la D.P.S.D. et d'autres ministères dans le cadre de la répression du commerce illicite des matériels de guerre.

Le Groupe de surveillance des Commerces d'armement (G.S.C.A.) de la D.P.S.D. entretient au sein du B.L.I.R.T.A. des liaisons avec les services participant à cette mission du Ministère de la Défense, du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'Économie et des Finances.

Le B.L.I.R.T.A. dispose, en effet, d'un bureau de documentation (B.E.D.O.C.) qui se réunit environ dix fois par an, sous la présidence de l'officier chef du G.S.C.A. et auquel participent les représentants de la Direction centrale de la police judiciaire, des R.G., de la D.S.T., de la D.G.S.E., de la Direction Générale de la Gendarmerie nationale ainsi que de la Direction Générale des Douanes et Droits indirects.

En liaison avec ces services et dans le cadre de ses attributions, le Groupe de surveillance des commerces d'armement :

- exerce le contrôle des personnes physiques, indépendantes ou membres de personnes morales, susceptibles de disposer d'armement et sous couvert d'autorisation d'en faire le commerce ;
- détecte les marchés qui, sous des apparences légales, ont pour finalité d'être détournés au départ d'États étrangers ;
- dispose d'une documentation sur les disparitions d'armes de petit calibre en milieu militaire.

Les renseignements recueillis par le G.S.C.A. sont ainsi susceptibles de mettre en évidence le fait que certains de ces matériels servent à l'approvisionnement des mouvements terroristes, qui en ont besoin pour agir.

Dès la création de l'Office central pour la répression du trafic des armes et explosifs, la nécessité a été ressentie de définir les champs d'action respectifs de ces deux structures dans le domaine du matériel de guerre, armes et munitions, ainsi que la nature de leur coopération.

Poursuivant les mêmes objectifs, il semblerait néanmoins que leurs moyens d'actions soient complémentaires dans la mesure où, le B.L.I.R.T.A., (décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des maté-

riels de guerre, armes et munitions) organisé un contrôle de régularisation du marché, alors que l'office a pour tâche de réprimer les actions tendant à troubler l'ordre public.

Votre Commission craint que cet éclatement des organismes chargés de la répression soit préjudiciable à l'efficacité de la lutte contre les trafics d'armes. Il serait, par exemple, particulièrement malheureux que, pour la constitution de son fichier des armes, l'office ne fasse pas appel aux sources du B.L.I.R.T.A. et soit obligé de reconstituer la longue marche faite par celui-ci.

La coopération, qui paraît, en ce domaine, particulièrement importante, pourra-t-elle véritablement s'exprimer tant que l'office n'aura pas de personnalité autre que juridique ? Votre Commission se permet d'en douter.

2. — **Les brigades spécialisées de la police judiciaire parisienne**

a) *La brigade criminelle ou le service enquêteur*

La brigade criminelle est un service d'enquête. Elle connaît des crimes et délits contre la chose publique (infractions à la sûreté de l'État, trafic ou détention d'armes ou d'explosifs, affaires d'associations de malfaiteurs, affaires de faux). Elle traite également des crimes contre les personnes (homicides volontaires, empoisonnements, coups et blessures involontaires ayant entraîné la mort...) et contre les biens (incendies volontaires, attentats par explosifs).

Mais, depuis le mois d'octobre 1978, elle enquête aussi sur les attentats terroristes dans les limites de son ressort. Ainsi, chaque fois que survient un attentat de caractère politique à Paris ou dans la région parisienne, la brigade criminelle est saisie.

Son organisation est simple : un « patron » et un adjoint qui ont sous leurs ordres quatre commissaires responsables chacun d'une section divisée en trois ou quatre groupes de 6 inspecteurs et d'un « procédurier », chargé de la conformité des investigations avec le code de procédure pénale.

Par suite de la recrudescence du terrorisme, la brigade criminelle a été amenée à constituer un groupe de fonctionnaires spécialisés dans ces problèmes, tant sur le plan de l'action que de la documentation. De là est née, en 1978, la section anti-terroriste (S.A.T.) qui résulte de la

spécialisation de 3 groupes. Cette section comprend aujourd'hui 25 personnes sous la direction d'un commissaire de police.

Unité d'élite, la brigade criminelle, plus communément appelée la « crim » a fait preuve d'une réussite certaine dans la lutte contre le terrorisme. Avec l'aide des services de renseignements (D.S.T. et R.G.), elle a notamment marqué des points contre les militants corses (arrestation des auteurs de la « Nuit bleue » du F.I.N.C. sur le continent) et arméniens (arrestation et aveux, rétractés par la suite, après l'attentat d'Orly, revendiqué par l'A.S.A.L.A.).

Elle a également été à l'origine de nombreuses arrestations au sein du groupe terroriste « Action directe ».

Pour la seule année 1983, 47 personnes, dont 34 de nationalité étrangère, ont été déférées au Parquet pour de tels actes, contre 30 en 1982, alors que le nombre des attentats a légèrement baissé (53 attentats ou tentatives d'attentats par explosifs contre 63 ; 9 morts contre 14, 103 blessés contre 133).

Elle a par ailleurs saisi quelque soixante-dix kilos d'explosifs, vingt pistolets-mitrailleurs, vingt armes de poing, dix-neuf grenades défensives et plusieurs centaines de détonateurs et balles de tous les calibres.

Un score particulièrement honorable. En tous cas, amplement suffisant pour démontrer l'efficacité de la brigade criminelle et la **nécessité d'augmenter ses effectifs**, jusque là demeurés inchangés (120 hommes).

Un appoint supplémentaire de 20 à 25 fonctionnaires lui permettrait notamment de mettre en place un service spécialisé dans la surveillance et les filatures des terroristes et de lui éviter ainsi de faire appel à la brigade de recherche et d'intervention, source d'humeurs sinon de rivalités, voire de « bavures » comme dans l'affaire de Levallois-Perret.

b) *La brigade de recherche et d'intervention ou le support logistique :*

Créée en 1964, la brigade de recherche et d'intervention (B.R.I.) communément appelée brigade « antigang », a pour mission essentielle de lutter contre le grand banditisme.

Uniquement opérationnelle, elle est par ailleurs disponible pour les missions de renseignements et les interventions urgentes. C'est ainsi que ses fonctionnaires au nombre de 54 (38 opérationnels et 12 au service de documentation) participent de manière ponctuelle et à la demande de la brigade criminelle, aux enquêtes à caractère anti-terroriste. Ils assurent notamment dans les affaires de « longue haleine » le travail de filatures et de surveillances qui exige la plus haute technicité en liaison constante avec la section anti-terroriste de la brigade criminelle.

Ainsi, dès que la B.R.I. a procédé à une interpellation, la brigade criminelle qui est présente sur les lieux, mais en retrait, reprend l'affaire, car elle est chargée de la procédure.

c) *La brigade anti-commando ou l'intervention « à chaud » :*

Spécialisée dans l'intervention à chaud, la brigade anti-commando (B.A.C.) n'est mise en place que lorsqu'un attentat est perpétré. Six hommes de la compagnie des Moniteurs de Vincennes sont ainsi disponibles en permanence pour former la brigade qui intervient de manière ponctuelle pour appuyer les actions de la police judiciaire, notamment lors de prises d'otages.

La brigade, dont les effectifs peuvent être doublés en cas de nécessité intervient essentiellement à Paris. Elle a toutefois récemment été appelée à se déplacer en Corse à la demande du Ministre de l'Intérieur.

*
* * *

3. — Le G.I.G.N. : une unité d'élite... rentrée dans le rang

Créé en avril 1974 pour permettre à la Gendarmerie de disposer en permanence d'un élément spécialement entraîné en mesure de participer aux opérations déclenchées à l'occasion de certains événements graves (actes de terrorisme ou de banditisme, prises d'otages, révoltes en milieu pénitentiaire...), le Groupe d'intervention de la Gendarmerie Nationale (G.I.G.N.) a fait la preuve, depuis lors, de son aptitude à intervenir efficacement dans la phase active de la lutte contre le terrorisme. (1)

(1) On doit insister sur la doctrine très affirmée du G.I.G.N. : l'intervention doit toujours être « propre ». On ne tire qu'à la toute dernière extrémité. On s'expose personnellement pour convaincre et désarmer. Plusieurs officiers et gendarmes sont durement payés cette conception très chevaleresque de l'honneur militaire.

Opérationnels en permanence, le G.I.G.N. comprenait 4 groupes de 12 hommes aptes à partir dans un délai de trente minutes avec 800 kg de matériel, pour intervenir sur la totalité du territoire métropolitain, ainsi que dans les départements et territoires d'Outre-Mer, avec l'accord de l'autorité compétente (judiciaire, administrative ou militaire). Il peut également intervenir à l'étranger sur demande du Gouvernement français avec l'accord des autorités étrangères, à la condition que des intérêts français soient compromis.

On peut citer parmi ses interventions les plus marquantes dans la lutte anti-terroriste :

— En 1976 : libération de 23 enfants pris en otage par 7 terroristes à Djibouti ; arrestation, en liaison avec les brigades spécialisées de la police nationale, des auteurs du détournement d'un avion de la T.W.A. par des révolutionnaires Croates sur l'aérodrome de Roissy ;

— en 1977 : arrestation de l'auteur d'un détournement d'avion d'Air-Inter à Orly ;

— en 1980 : libération de 9 otages détenus par un groupe autonomiste dans les locaux de l'hôtel Fesch à Ajaccio ;

— en 1983 : arrestation des 6 terroristes ayant détourné un avion Iranien sur l'aéroport d'Orly.

Mais il y a eu aussi en août 1982 l'affaire dite des « Irlandais de Vincennes » qui a mis en évidence les procédures irrégulières de certains membres de cette unité, sous la responsabilité du capitaine Paul Barril, son chef par intérim, avec pour retombées, la réorganisation du G.I.G.N. achevée le 1^{er} janvier 1984.

Cette réorganisation s'est traduite par la création du Groupement de Sécurité et d'Intervention de la Gendarmerie Nationale (G.S.I.G.N.), installé à Satory et comprenant 210 hommes environ.

Ces 210 hommes se répartissent en deux unités bien distinctes : d'une part, le G.I.G.N., dont les effectifs sont portés de 73 à 85 hommes ; d'autre part, l'escadron parachutiste d'intervention de la Gendarmerie Nationale (E.P.I.G.N.), qui est composé de 125 hommes appartenant à l'escadron de gendarmerie parachutiste de Mont-de-Marsan.

La logistique, l'administration et la déontologie du G.S.I.G.N. sont confiées à un lieutenant-colonel, placé sous les ordres directs du directeur général de la Gendarmerie Nationale.

Cette restructuration traduit ainsi le souci du Ministre de la Défense de bien hiérarchiser, et de mieux contrôler cette unité d'élite. Lors d'une audition devant la Commission de la Défense Nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale, M. Hernu déclarait d'ailleurs : « Il n'y a pas de super gendarmes ; les hommes du G.I.G.N. sont des gendarmes d'élite, mais le vedettariat n'est pas fait pour les militaires ».

4. — Des moyens d'action traditionnels

Cible de tous les terrorismes, la France n'a pas pour autant été tentée par aucune des innovations des pays voisins, tels l'utilisation des « repentis » en Italie, appelés « super-mouchards » en Grande-Bretagne, ou le recours à l'informatisation en République Fédérale d'Allemagne.

Ni lois d'exception, ni tribunaux spéciaux, ni mobilisation de l'informatique... Simplement le recours aux moyens traditionnels et la « volonté » d'atteindre le terrorisme « à la racine » avec les armes de la légalité républicaine.

En un mot, le souci de banaliser la lutte contre le terrorisme.

a) *Le recours aux moyens traditionnels*

La priorité donnée à la lutte antiterroriste depuis 1982 s'est essentiellement traduite par un redéploiement des moyens en personnels et matériels de tous les services de la Police nationale concernés.

S'agissant des personnels, plus de 400 fonctionnaires civils sont affectés à plein temps à la lutte anti-terroriste et 5 000 fonctionnaires en tenue sont en permanence mobilisés, sur un total de 121 600.

A cet égard, votre Commission **déplore l'absence de formation spécifique aux problèmes posés par le terrorisme dans les différentes écoles de police**. Certes, la grande majorité des fonctionnaires affectés à la lutte contre le terrorisme dans les différentes directions concernées (D.C.R.G. ; D.C.P.J. ; D.S.T.) sont des policiers chevronnés, possédant parfaitement les techniques particulières de leur métier. Mais il n'en demeure pas moins indispensable de compléter la formation pratiquée sur le terrain et affinée au fil de l'expérience par un enseignement théorique dispensé au niveau des Écoles de police.

Quant aux moyens matériels, la réalisation en 1983 du plan de renforcement des moyens matériels de lutte anti-terroriste prévu par le collectif de 1982 a permis un meilleur équipement des services concernés (P.J. ; D.S.T. ; R.G.), notamment.

— en moyens de liaison et de surveillance (véhicules rapides, véhicules spéciaux de surveillance ; appareils de vision diurne et nocturne, appareils photographiques ; ensembles vidéo portables de surveillance) ;

— en moyens d'intervention (carabines de précision, pistolets à grande capacité, matériels de détection des métaux...) ;

— en moyens de protection (gilets pare-balles).

Si l'acquisition et la mise en place de ces matériels sur l'ensemble du territoire permettent, d'augmenter l'efficacité des personnels dans le cas d'une confrontation terroriste, il importe aujourd'hui de faire porter l'effort de développement des équipements sur les deux points suivants :

— **les moyens de protection des communications de la police ;**

— **le marquage des explosifs.**

Les communications radiophoniques des services de police sont, en effet, systématiquement écoutées par ceux qui peuvent en tirer parti. Deux solutions seraient alors de nature, aux yeux de votre Commission, à assurer à la Police le bénéfice d'une certaine confidentialité :

Le développement de la cryptophonie

Dans le combat perpétuel entre mesures de protection et dispositifs de détection des informations, les moyens cryptophoniques utilisés constituent une parade efficace, au moins à court terme, vis-à-vis de tiers ne disposant pas de moyens informatiques puissants de déchiffrement.

L'interdiction de la vente des « scanners », appareils qui permettent d'écouter en permanence toutes les fréquences radio

Dans le cadre d'une meilleure efficacité de la lutte antiterroriste, **il serait également souhaitable** qu'à l'exemple des États-Unis, du Canada et de la Suisse, **la France adopte le principe du marquage interne des explosifs** qui permet leur identification et éventuellement même leur détection avant et après une explosion.

Certes, ces mesures s'avèrent coûteuses. Mais leur nécessité est telle aujourd'hui que le Gouvernement se doit de poursuivre l'effort budgétaire déjà entrepris : en 1982, 33 millions de francs pour la réalisation du plan de renforcement des moyens matériels de la lutte anti-terroriste ; en 1983, 5 millions de francs de dotation supplémentaire pour frais d'enquêtes aux services spécialisés (D.S.T. ; R.G. ; P.J.), dotation reconduite en 1984 ; en 1984, 12 millions de francs pour renforcer les moyens de la D.S.T...

A cet égard, votre Commission souhaiterait, afin que le Parlement puisse exercer son plein contrôle, que figure dans le fascicule budgétaire du ministère de l'intérieur un état annexe, récapitulatif des crédits consacrés à la lutte antiterroriste.

b) *Les armes de la légalité républicaine*

Alors que l'Italie et la République fédérale d'Allemagne ont prévu des allègements de peine pour les repentis, que la législation britannique autorise une garde à vue de sept jours pour tous suspects d'intentions terroristes (1), que le gouvernement espagnol vient de déposer un projet de loi prévoyant de nombreuses dérogations au droit commun pour renforcer les conditions juridiques de la lutte contre le terrorisme, que le Président des États-Unis vient de saisir le Congrès de quatre projets spécifiques sur le même sujet, il n'existe pas en France de législation spéciale concernant la répression des activités terroristes.

Celles-ci sont poursuivies sur la base des différentes incriminations figurant dans le Code pénal et selon les règles du Code de procédure pénale.

La législation pénale française ne connaît pas d'incrimination particulière du terrorisme. En revanche, une grande variété d'infractions — crimes ou délits — prévues par elle, correspondent aux diverses formes que peut prendre l'action terroriste : que ce soit les infractions relatives à la protection des personnes (assassinat, meurtre, coups et blessures volontaires, arrestations illégales, séquestration), à celle des biens publics (destructions et dégradations par incendie ou par explosif) ou privés (vols à main armée, cambriolages) ou encore l'association de malfaiteurs.

Toutes ces infractions, qui sont punies de peines sévères, sont poursuivies et instruites selon les règles habituelles et jugées par les juridictions territorialement compétentes.

(1) Loi du 22 mars 1984.

Il importe de résister à toute tentation de créer un droit d'exception pour le réprimer. **Mais le terrorisme a une spécificité. Votre Commission estime donc que l'État doit se doter d'instruments appropriés pour le réduire et le faire reculer.** Nous les examinerons dans la quatrième partie de ce rapport.

E. — UNE COORDINATION INDISPENSABLE

Si la « séparation des polices » répond au souci de limiter les pouvoirs que pourrait être tenté de s'arroger, s'il était pleinement unifié, un organe essentiel de l'État, au surplus détenteur de moyens techniques de coercition, il n'en demeure pas moins que cette préoccupation implique en corollaire, l'existence de mécanismes de coordination, doublée d'une volonté de coopération.

Cette exigence s'avère d'autant plus fondamentale en matière de lutte contre le terrorisme que les services concernés sont nombreux, spécialisés et relèvent de différentes autorités (Intérieur et Défense), avec les interférences des Affaires étrangères (visa-réfugiés) et de la justice (répression-extradition).

La bonne coordination entre les services de renseignements et les « répressifs » est, en effet, un des éléments essentiels de la lutte anti-terroriste. Car, si **cette lutte est affaire de patience, elle est aussi affaire de connaissance.**

Il est de fait que le cloisonnement et le manque de coordination entre corps ou entre services ont parfois entraîné des conséquences regrettables, voire tragiques. C'est ainsi que, lors de l'opération de la Brigade « antigang » à Levallois Perret, les leaders d'Action directe — Jean-Marc Rouillan, Nathalie Menigon et Régis Schleicher — ont pu prendre le large.

A contrario, si des affaires aussi importantes que la « nuit bleue » corse sur le continent (20 avril 1983) ou l'attentat arménien à l'aéroport d'Orly (15 juillet 1983) ont réussi, c'est grâce à un travail en commun entre les services de renseignements (R.G. et D.S.T.) et ceux chargés de l'action.

1. — Le renforcement des structures de coordination

a) *Des insuffisances notoires*

Dans le but de centraliser et d'échanger les renseignements recueillis sur les affaires de terrorisme en vue de leur exploitation, il avait été créé, le 22 juin 1976, au Ministère de l'Intérieur, un comité permanent de coordination (C.P.C.).

Placé sous l'autorité du Directeur central de la police judiciaire, il regroupait les responsables de toutes les directions actives de la Police nationale (R.G., D.S.T., P.A.F.) et les directeurs de la police judiciaire et des renseignements généraux de la Préfecture de Police.

Par ailleurs, quand les circonstances l'imposaient, une synthèse quotidienne des événements était faite au cabinet du Directeur général de la police nationale et si le besoin s'en faisait sentir, une réunion des chefs de service était organisée au cabinet du Ministre de l'Intérieur.

Utile, le comité permanent de coordination comportait toutefois deux faiblesses : d'une part, il ne se réunissait que tous les quinze jours, ce qui était trop éloigné ; d'autre part, il ne regroupait que les services de police relevant du Ministère de l'Intérieur.

C'est pourquoi, face à la recrudescence des attentats dans la capitale, de nouvelles dispositions ont été prises en 1982.

b) *La mise en place d'un système ambitieux et compliqué*

A la suite de la nomination en août 1982 d'un Secrétaire d'État à la sécurité publique, chargé sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, de la coordination de tous les services concernés par la lutte contre le terrorisme, qu'ils appartiennent ou non au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, plusieurs structures de concertation et d'échanges de renseignements ont été créées.

Le dispositif mis en place s'apparente à une sorte de fusée à trois étages, la coordination étant désormais assurée à trois niveaux : le niveau politique, le niveau des directeurs et le niveau des techniciens.

Au niveau politique, il s'agit du conseil anti-terroriste, qui se réunit une fois par semaine sous la présidence du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, et rassemble le directeur-adjoint du cabinet du

Président de la République, les directeurs de cabinet du Premier Ministre et des Ministres les plus directement concernés par la lutte antiterroriste (Défense, Relations extérieures, Justice) ainsi que les principaux responsables de la Police nationale (Secrétaire d'État chargé de la Sécurité publique ; Directeur général de la Police nationale) et le Préfet de police.

L'objectif de ce conseil est de prendre des décisions de nature politique.

Au niveau directorial, il y a le comité de liaison antiterroriste (C.L.A.T.), qui se réunit une fois par semaine sous la présidence du Secrétaire d'État chargé de la sécurité publique ou de son directeur de cabinet, et rassemble tous les directeurs des services concernés par la lutte antiterroriste : police nationale, gendarmerie nationale, D.G.S.E., justice (Directeur des affaires criminelles). Il a pour mission la coordination des renseignements.

Au niveau technique, existe le Bureau de liaison antiterroriste, qui réunit deux fois par semaine, sous la présidence du Directeur de cabinet du Secrétaire d'État chargé de la Sécurité publique, les responsables opérationnels des services chargés de lutter contre le terrorisme au sein des différentes directions actives de la police nationale, ainsi que des représentants de la D.G.S.E., de la Gendarmerie nationale, et le chargé de mission auprès de la Présidence de la République. Le B.L.A.T. assure l'échange, le suivi et l'exploitation des renseignements », et prépare l'ordre du jour des comités de liaison.

Ce dispositif interministériel a incontestablement pour mérite d'avoir renforcé la coordination de l'action des services de police et de la gendarmerie.

Par ailleurs, son principal avantage est que pour la première fois depuis la guerre d'Algérie, des personnes appartenant à des services aussi divers que variés se retrouvent tous les jours autour d'une même table et sont ainsi obligées de se connaître, même si elles ne se disent pas tout. Car la coordination du renseignement ne veut pas dire que tout le monde est au courant de tout, mais que ceux qui doivent l'être le sont.

Mais il n'en n'est pas moins vrai que les services continuent de jouer un jeu extrêmement dangereux de division interne, de jalousie dépassée et ce au détriment des résultats. Aux dires de certains, il se jouerait au B.L.A.T. une sorte de « poker menteur », les services se méfiant les uns des autres.

Au niveau local et régional, des structures identiques ont été créées.

Ainsi, en Corse et au Pays basque, un fonctionnaire a été spécialement installé pour assurer cette coordination. Dans les deux départements de la Corse, depuis janvier 1983, c'est un commissaire de la République, délégué pour la police, qui coordonne, sur place, l'action des services de police et de gendarmerie dans la lutte menée contre le terrorisme séparatiste.

Pour le pays basque, cette fonction a été attribuée le 17 septembre 1983 à un commissaire de la République adjoint. Mais ce dernier est simplement chargé d'assister le Préfet, commissaire de la République des Pyrénées-Atlantiques, dans sa mission de coordination et de centralisation du renseignement. Il n'a pas reçu, comme le commissaire de la République délégué pour la police en Corse, la délégation de pouvoir.

La volonté de renforcer la coordination et la coopération entre les services a trébuché sur la rivalité traditionnelle entre la police et la gendarmerie : le Directeur général de la Gendarmerie nationale n'a-t-il pas dans une note du 5 septembre 1983, précisé que la circulaire du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation du 16 mai 1983 sur le rôle et les attributions du commissaire de la République délégué pour la police ne vise que les services de police et que le pouvoir de coordination du commissaire de la République est limité à la police administrative.

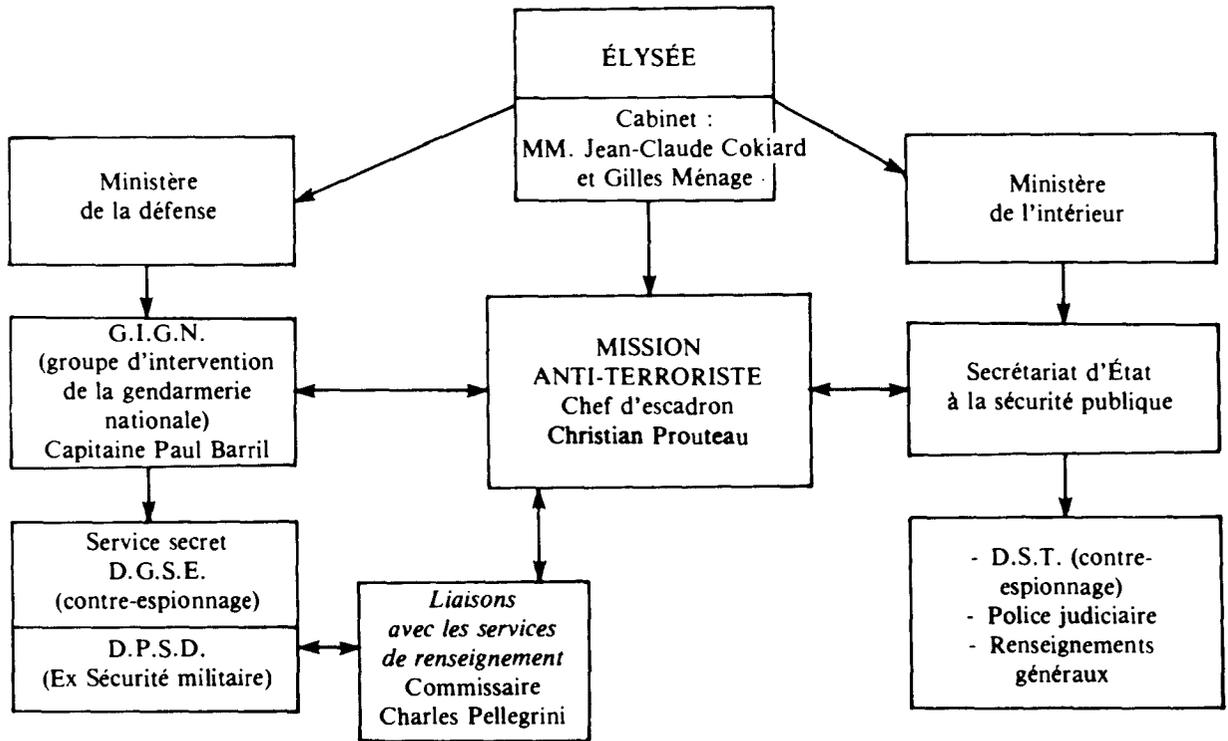
On peut, dès lors, légitimement se demander si cette note interprétative n'est pas à l'origine des incidents particulièrement malheureux de Serriera. (Cf page...)

2. — La multiplicité des centres de décision

Qui fait quoi ? Si la question n'est pas nouvelle à propos d'une police nationale coutumière des « guerres » entre services rivaux et elle-même en concurrence avec la gendarmerie nationale, elle est aujourd'hui plus que jamais d'actualité.

La cause immédiate du mal est simple : une multiplication inégale des centres de décision, illustrée par le schéma suivant publié dans la presse (1) en 1982 :

AUTOUR DE LA MISSION ANTITERRORISTE



Et ce schéma, très simplifié, ne tient pas compte de l'existence des services de la préfecture de police de Paris qui doublent, pour la région parisienne, la P.J. et les R.G.

Les décisions du 17 août 1982

Fin août 1982, après le choc de l'attentat de la rue des Rosiers, ont été créés simultanément un Secrétariat d'État chargé de la sécurité publique confié à M. Joseph Franceschi et, à l'Élysée, une « mission de coordination, d'information et d'action contre le terrorisme » dont la responsabilité incombe à un gendarme d'élite devenu conseiller technique, le chef d'escadron Christian Prouteau.

Le Secrétariat d'État : il « double » manifestement la Direction générale de la Police nationale : chacune des structures entend gérer de son côté les services de police ; **la création de l'une aurait dû, logique-**

(1) Journal *Le Monde*.

ment, entraîner la disparition de l'autre. Dès lors, les conflits sont inévitables, d'autant que s'y ajoutent les ambiguïtés du fractionnement de l'autorité publique entre un ministre et un secrétaire d'État.

Ne serait-ce que dans le cadre de la lutte antiterroriste, le Secrétaire d'État à la sécurité publique est chargé, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, de la coordination de tous les services chargés de la lutte contre le terrorisme. Quant au **Directeur général de la police nationale**, il anime, coordonne et gère les divers services actifs de la police. **Il a donc, à ce titre, qualité pour donner des directives opérationnelles aux services.** Et s'il n'a plus en charge la coordination du renseignement en matière de lutte contre le terrorisme, fonction qu'il exerçait depuis le milieu des années 70 à travers le Comité permanent de coordination (C.P.C.) et le Comité de liaison du renseignement contre le terrorisme (C.L.R.T.), il n'en demeure pas moins qu'il a confié à un contrôleur général, conseiller technique à son cabinet, le soin de suivre tous les problèmes liés au terrorisme.

Par ailleurs, le Ministre de l'Intérieur continue d'assurer personnellement la direction et la coordination des services de la police nationale, le Secrétaire d'État n'ayant, en effet, reçu qu'une délégation de signature en matière de police.

Ce « tricéphalisme » de la police ne peut qu'être préjudiciable à l'efficacité de la lutte antiterroriste. Il oblige à un dédoublement de l'information montante et descendante (deux ministres et deux directeurs de cabinet), alors qu'en ce domaine, la rapidité de circulation de l'information et celle de l'exécution sont particulièrement nécessaires.

La cellule antiterroriste de la Présidence de la République est sans doute l'initiative la plus spectaculaire et la plus controversée du Chef de l'État.

Il a fallu la rencontre d'un homme et d'un événement pour aboutir à ce choix, étrange à plus d'un titre, porteur d'ambiguïtés et dont les conséquences ne sont sans doute pas encore toutes apparues.

Le Chef d'escadron Prouteau, Gendarme d'élite, depuis 7 ans à la tête du G.I.G.N., fier de son arme, porteur d'une méthode d'intervention efficace a été appelé par le Président pour vérifier la valeur du système de protection rapprochée en place à l'Élysée. Prouteau n'a pas de peine à démontrer au Chef de l'État que le groupe de sécurité du Président de la République (G.S.P.R.) ne couvre pas toutes les hypothèses envisageables. Appelé à rencontrer à plusieurs reprises le Chef

de l'État, il lui expose ses conceptions de lutte antiterroriste, apprises sur le terrain, en France, à Djibouti, à la Mecque, ses contacts avec les groupes ou commandos spécialisés qu'il a contribué à créer ou à entraîner dans de nombreux pays étrangers et ses liens personnalisés avec des partenaires internationaux. L'homme est direct, clair, enthousiaste : un « battant ». Il possède bien son sujet mais ne peut parler des polices puisque, gendarme opérationnel de vocation et de formation, il ne les connaît pas.

L'événement, c'est l'attentat de la rue des Rosiers. Quelques semaines après que le Commandant Prouteau ait été chargé d'une mission de protection à l'Élysée, tout en gardant la responsabilité du G.I.G.N., l'odieux massacre bouleverse l'opinion.

Le Président réagit immédiatement. Il annonce un durcissement de la lutte : un des éléments de son plan : Prouteau.

Pourquoi ce choix ? Diverses hypothèses peuvent être avancées. Frapper l'opinion en montrant une volonté de sortir des sentiers battus. Broussard ira, en compensation, au cabinet du Secrétaire d'État. Placer un gendarme par défiance des polices ; chercher à provoquer l'électrochoc salutaire ; s'assurer de la maîtrise totale du dispositif en plaçant à ses côtés un homme transparent, à la loyauté assurée ; donner un bras séculier à son cabinet ; enfin, se protéger plus efficacement contre une menace insidieuse mais certaine et sérieuse ; sans doute, toutes ces motivations, pour une part variable, conduisent à cette formule qui met le président en première ligne et la gendarmerie sur le pavois. Ce dont elle se serait passé. La triste affaire des Irlandais de Vincennes arrive un samedi, huit jours après la nomination de Prouteau, alors absent. Rappelé d'urgence par le Secrétaire d'État à la Sécurité publique, il accepte dès le dimanche, à la demande du Secrétaire d'État, de voir la gendarmerie dessaisie d'un dossier que le Capitaine Barril avait sans doute ouvert avec précipitation et maladresse. La brigade criminelle reprend l'information et débouche sur ce que l'on sait. Il est indéniable que ce mauvais début a placé la « mission Prouteau » dans les plus mauvaises conditions de travail. Naïveté diront la plupart, incompétence avanceront d'autres. Maladresse en tout cas, très vite sanctionnée par la rumeur, puis par la justice.

Pourtant Prouteau s'organise.

- Quatorze policiers et gendarmes, choisis selon des critères d'affinités personnelles, composent à parité ce « service spécial ». Les policiers qui ont rejoint la cellule élyséenne viennent des renseigne-

ments généraux, de la police judiciaire et de la direction de la surveillance du territoire. Le but du chef d'escadron Prouteau est, en effet, de centraliser tous les renseignements en matière de terrorisme, afin de pouvoir informer ceux qui ont des responsabilités et des pouvoirs de décision en ce domaine.

La dénomination de cette mission cache en fait de multiples tâches : informer la Présidence, traiter des dossiers délicats, bref, travailler sur les marges des services officiellement chargés du renseignement et, sans doute, rassurer un entourage présidentiel souvent méfiant envers des services de police qu'il estime bavards. En somme, un travail de « verrouillage » et de contrôle.

Ainsi, la « mission Prouteau » est-elle représentée aux réunions de coordination sur le terrorisme du Secrétaire d'État et de son directeur de cabinet. En revanche, c'est le directeur-adjoint du cabinet du Président de la République, qui représente l'Élysée aux réunions du Ministre de l'Intérieur. Si elle est chargée de recueillir des informations sur les problèmes de terrorisme pour le compte de la Présidence de la République, les services sont unanimes à reconnaître que « la mission » transmet en retour très peu d'informations.

Parallèle à tous les services de police, totalement indépendante, n'ayant de comptes à rendre qu'à l'Élysée, cette cellule antiterroriste n'a pas hésité à court-circuiter parfois les services de police. Le commissaire Broussard lui-même, nommé préfet délégué pour la police en Corse, se verra écarté en 1982 et début 1983 des actions menées par les hommes du Commandant Prouteau dans l'Ile.

Aujourd'hui, séparée de ses deux annexes opérationnelles (G.I.G.N. et équipe du commissaire Pellegrini renvoyé dans un service) la mission antiterroriste ressemble plutôt à un bureau d'études consultant et informant la Présidence de la République. Elle n'a plus de rôle direct dans l'action des polices. Elle coordonne simplement l'information que lui transmettent les services. Elle suit certaines affaires réservées. Mais le Commandant Prouteau garde des rapports personnels et confiants avec de nombreux homologues étrangers en Europe comme dans les pays arabes. On n'oublie pas en Arabie Saoudite que les hommes formés par lui, entraînés par le Capitaine Barril, ont sauvé la Mecque de la subversion.

Curieusement, le Commandant Prouteau est placé sous les feux de l'actualité par certains journalistes au moment où d'évidence, sa mission a changé de sens et où **le Président revient à une pratique plus**

orthodoxe de la police... L'affaire des Irlandais n'en finit pas de finir. Après Barril, après Beau, c'est Prouteau... N'y a-t-il pas là un parti pris de « cibler » certains hommes et, derrière eux, certaines méthodes de la lutte antiterroriste qui pourraient à la longue conduire à une approche globale du phénomène ? Simple hypothèse sans doute. Étayée peut-être par le fait que les journalistes en question, devenus des spécialistes de la procédure criminelle, ne sont pas sans engagement personnel ni sans relations. Ne peut-on se demander si la méthode Prouteau — forcément mal perçue par toutes les polices françaises, auxquelles on n'apprend pas un métier qu'elles possèdent parfaitement — prise à contrepied lors de son démarrage par l'affaire de Vincennes — ne commence pas à inquiéter, par les habitudes qu'elle crée, certains de ceux qui la tenaient pour insignifiante il y a peu ?

Quoi qu'il en soit, votre Commission ne va pas disputer un terrain qui appartient à la Justice. **La mission Prouteau s'achemine vers une disparition en douceur. C'est une expérience qui n'a pas été concluante. Elle laissera des traces dans la gendarmerie où deux écoles sont opposées : les traditionnalistes qui récusent ces méthodes marginales, et les opérationnels qui n'apprécient pas les atteintes portées à l'arme. Mais elle laissera aussi un regret chez certains de ceux qui ont découvert les vertus d'une lutte intégrée et qui auraient bien aimé sortir progressivement de la « guerre des boutons ». Sous une forme ou sous une autre, on reparlera en France de l'expérience.**

D'ailleurs, que serait-elle devenue si la cellule élyséenne avait été confiée, au départ, à un ancien directeur des services de police, et si « Vincennes » n'avait pas existé ?

*
* * *

Mais à partir de toutes ces péripéties, les motifs d'incohérence se multiplient alors que la volonté de lutter a été constamment affichée. Au fond, n'y a-t-il pas entre les divers responsables politiques une interprétation divergente de l'acte terroriste ? **N'y a-t-il pas dans ce paradoxe apparent, une profonde et fondamentale différence dans l'approche du phénomène ?** Affaires relevant du droit commun, dont les auteurs doivent être traités comme des criminels ordinaires, affirment les tenants de l'orthodoxie pénaliste derrière le Garde des Sceaux. Actes de guerre conduisant au démantèlement de l'État, à réprimer avec des moyens spécifiques et une volonté politique, rétorquent les praticiens, derrière M. Defferre. Le Président de la République a-t-il fait son choix personnel ? Il est difficile de le dire face à une doctrine gouvernementale qui a radicalement changé de cap depuis 1981.

SECTION III

LES HÉSITATIONS D'UNE POLITIQUE

Deux époques, deux comportements ont marqué l'attitude du Gouvernement face au terrorisme national et international : le désir d'ouverture, puis la répression.

A. — LE DÉSIR D'OUVERTURE OU LE TEMPS DES ILLUSIONS

La première politique gouvernementale anti-terroriste a duré un an. C'est alors le temps des illusions ou tout au moins de l'optimisme. Pour certains membres du Gouvernement, le terrorisme est la résultante d'un pouvoir pervers. Il suffit de gouverner « démocratiquement » pour éteindre le mal.

Dans l'esprit de beaucoup de responsables, les groupes terroristes, comme le Front de Libération nationale de la Corse (F.N.L.C.), le Front de Libération de la Bretagne (F.L.B.) ou encore Action directe, auraient en partie eu recours à la violence en raison d'une politique réactionnaire.

Relèvent de cette époque :

— les amnisties pour les militants d'Action directe ou les autonomistes corses emprisonnés. Au total, 50 personnes poursuivies devant la Cour de Sûreté de l'État et détenues sont libérées par la loi d'amnistie du 4 août 1981 ;

— la suppression des juridictions d'exception, comme la Cour de Sûreté de l'État et les tribunaux militaires, mesure manifestant indéniablement le désir d'ouverture du Gouvernement à l'égard de tous ceux qui pouvaient être tentés par l'action subversive ;

— la mise en œuvre d'un statut régional particulier en Corse, la création d'une Assemblée régionale corse constituant alors une invite à tous ceux qui se réclamaient jusqu'ici d'idées d'autonomie ou d'indépendance à participer au débat démocratique ;

— les « négociations secrètes » avec les animateurs de mouvements terroristes, que ce soit avec l'A.S.A.L.A., qui révèle en juillet 1982, qu'un accord secret a été conclu le 29 janvier avec un conseiller de M. Pierre Mauroy ; avec le F.N.L.C. qui annonce également qu'un accord secret était en préparation avec les services de l'Élysée ; ou encore avec le leader d'Action directe, Jean-Marc Rouillan.

Certes, le résultat de ces multiples démarches ne fut pas nul. On a pu constater une accalmie très nette sur le plan du terrorisme interne durant une année en Corse et encore à présent en Bretagne. (1)

Mais il eut aussi un double effet négatif : d'une part, démobiliser de nombreux policiers après l'amnistie votée par le Parlement en faveur des « prisonniers politiques » ; d'autre part, favoriser l'image d'une France indulgente et laxiste, celle d'un pays frileux, prêt à composer. Cette image coïncide d'ailleurs, au cours des mois de juin, juillet et août 1982, avec une série d'attentats meurtriers commis essentiellement à Paris. La politique du Gouvernement était brusquement mis à mal par des actions du F.L.N.C., du groupe Action directe, mais surtout par des groupuscules étrangers que le Gouvernement n'attendait visiblement pas. Il suffit de rappeler, parmi d'autres, les assassinats de diplomates israéliens ou américains, les attentats du Capitole et de la rue Marbeuf, et enfin, le massacre de la rue des Rosiers (six morts, vingt-deux blessés)...

Il était temps de réagir. Ce fut alors le début de la deuxième politique gouvernementale anti-terroriste.

B. — LE TEMPS DE LA RÉPRESSION

Alors que le terrorisme se manifestait à nouveau dans toutes ses formes au cours de l'été 1982, **Le Président de la République monta en première ligne** : « Le terrorisme me trouvera toujours devant lui ». Il ajoutait : « Ce qui compte, c'est la volonté de faire reculer le terrorisme partout où il se terre, de le traquer jusqu'à la racine ». D'un coup, ce dossier délicat venait grossir le « domaine réservé ». Après la mise en garde du Chef de l'État, **le Premier Ministre développait également** lors de son discours à l'Institut des hautes études de défense nationale (I.H.E.D.N.), en septembre 1982, **une conception volontairement globale, presque offensive, de la lutte contre le terrorisme inter-**

(1) Une série d'explosions vient d'être revendiquée par le F.L.B. (1^{er} mai 1984).

national. Assimilant le terrorisme à des actes de guerre portés de l'étranger contre le sol national, il estimait qu'à ce défi il convenait d'opposer toutes les ressources de l'État, y compris celles de ses forces armées, comme autant d'actes de légitime défense qui trouvent leur justification dans l'ordonnance de 1959 sur l'organisation militaire de la France.

Concrètement, la création d'un Secrétariat d'État à la sécurité publique, la création d'un fichier anti-terroriste informatisé, le renforcement des services compétents (P.A.P. et D.S.T.), la mise en place de structures de coordination, notamment en Corse et au Pays-basque, ou encore la mise en place d'une « cellule anti-terroriste » sous la direction de l'Élysée, ont été autant de réponses aux différentes menées subversives et ont témoigné de la volonté de l'État de lutter sans faiblesse contre toutes les manifestations de terrorisme. On peut toutefois regretter que l'analyse du Gouvernement ait privilégié la responsabilité essentielle du terrorisme international, analyse pour le moins incomplète et en tout cas à l'origine d'un manque de cohérence de l'action antiterroriste dans notre pays.

Cette nouvelle détermination entendait surtout s'appuyer sur des hommes neufs, des structures neuves. **Ainsi, la deuxième politique gouvernementale boudait-elle les services de police classiques. Ce fut d'ailleurs l'un des principaux dérapages de la lutte anti-terroriste.**

Le Gouvernement, en effet, n'a jamais aimé sa police qu'il jugeait hostile, infidèle, difficile à manier, voire dangereuse à mater. Il a alors cherché à concurrencer les services de police et s'est appuyé de plus en plus sur les gendarmes qu'il jugeait fidèles. Et parce qu'ils étaient les meilleurs, il s'est approprié les « super gendarmes » du G.I.G.N. C'est l'époque où le Commandant Prouteau entre à l'Élysée pour s'occuper de la sécurité du Président de la République avant de superviser les actions contre le terrorisme. C'est aussi le début d'une véritable « guerre des polices ».

La nomination du chef d'escadron Prouteau comme conseiller technique auprès du Président de la République chargé d'une mission de coordination, d'information et d'action contre le terrorisme, **a été ressentie par les policiers comme un « désaveu » de l'action et des résultats fournis par leur hiérarchie.** Dès lors, elle a contribué à ranimer une mésentente et un antagonisme profonds entre la police et la gendarmerie. Jamais, auparavant, une telle concurrence entre services de sécurité n'avait existé. Et jamais, surtout, elle n'avait conduit ainsi de chausse-trape en croche-pied, à leur neutralisation réciproque.

En moins d'un an, les faits sont venus désorganiser ce bel ensemble. **On attendait des succès éclatants des gendarmes, on eut des réussites policières à l'ancienne.** Les Renseignements généraux et la Brigade criminelle mirent à mal Action directe. Les mêmes services et la Direction de la surveillance du territoire remportaient quelques manches capitales contre le terrorisme arménien. Si d'autres, au sein de la cellule élyséenne, connurent des résultats, disons qu'ils sont restés secrets.

En somme, au moment où le Gouvernement pariait sur une centralisation de la lutte anti-terroriste à l'Élysée, la police démontrait son utilité : depuis mai 1981, 450 personnes environ ont été appréhendées et poursuivies pour des infractions commises dans le cadre d'actions terroristes ou de menées subversives.

Le Gouvernement se voit engagé dans une troisième étape de la lutte anti-terroriste, toujours offensive, certes, mais plus traditionnelle avec cette police que l'on avait quelque peu méprisée.

C. — LE PREMIER MINISTRE EST-IL CONCERNÉ ?

Il est curieux de constater que l'Hôtel Matignon n'apparaît jamais dans ce long itinéraire que votre commission a parcouru à travers les structures compliquées du dispositif français. Votre commission s'est inquiétée de cette absence. Le Directeur de cabinet en personne suit ces affaires difficiles de terrorisme, en participant aux réunions hebdomadaires de coordination chez le Ministre de l'Intérieur. Connaissant la charge de travail qu'impose la fonction, il est permis d'émettre des craintes sur l'efficacité d'un tel dispositif. Le Premier Ministre ne s'intéresse-t-il pas à ces problèmes, malgré une déclaration claire à l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale ou plutôt n'y aurait-il pas à son cabinet deux entrées dont l'une conduirait aux affaires délicates ?

Votre Commission estime que cette opacité nuit à l'efficacité. Elle crée une ambiguïté, introduit le doute, et peut provoquer le trouble pour peu qu'elle permette de laisser dire qu'il y a, en matière de terrorisme, deux langages et que les réseaux d'influence sont parfois assez forts pour paralyser les volontés de défense et les capacités de riposte.

*
* *

Aujourd'hui plus que jamais, la raison appelle une clarification : deux structures, créées avec un soupçon de méfiance envers la police, pour tout à la fois la séduire et la contrôler ont non seulement accru la défiance des policiers à l'égard du pouvoir politique, mais encore nuit à l'efficacité de la lutte antiterroriste.

Le seul remède efficace serait dès lors pour votre Commission la centralisation, sous la forme soit d'un office créé au sein du Ministère de l'Intérieur, et qui associerait la recherche du renseignement et la répression judiciaire, soit d'une structure permanente de coordination placée auprès du Premier Ministre. Nous examinerons l'une et l'autre de ces formules.

QUATRIÈME PARTIE

PROPOSITIONS POUR UNE STRATÉGIE DE DÉFENSE ET D'ACTION

Les exemples étrangers analysés à l'occasion de ce rapport ne peuvent être transposés en France. L'extrême diversité des données politiques et sociales, les disparités entre les services de police, avec leurs traditions et leurs procédures, les différences dans l'ampleur et la nature de la menace, se sont traduits dans chaque pays par une égale diversité dans la riposte. Il demeure que **nous pouvons retenir des exemples allemands, italiens, autrichiens et anglais une très grande concentration dans l'action préventive et répressive**. Nous devons également souligner le comportement de certaines opinions étrangères, notamment britannique et allemande, mieux préparée à la permanence du danger et plus disponibles dans leur coopération avec le pouvoir.

La coordination. Il semble bien que, s'agissant de la France, le problème soit là. Il n'est que de se déplacer à l'étranger pour percevoir les étonnements qui se font jour devant la complexité de notre système. L'un de nos interlocuteurs britanniques nous a dit : « je suis toujours surpris de voir plusieurs services de chez vous m'interroger sur la même affaire ». Bien des Gouvernements ont perçu les méfaits de cette dispersion. Dès 1971, le Ministre de l'Intérieur invitait à une meilleure coordination entre les services de police (1).

La 6^e section de la P.J. était chargée de la centralisation de la documentation et de la coordination des affaires relatives à toutes les activités des groupements extrémistes ou autonomistes.

En 1976 (2), une note du Directeur général de la Police Nationale délimitait les domaines respectifs des R.G. et de la D.S.T.

En août 1982, (1) le Chef de l'État lui-même reconnaissait qu'il convenait « de coordonner davantage, d'améliorer l'organisation ». Il annonçait alors la nomination « dans l'heure » d'un Secrétaire d'État

(1) Instruction du 1^{er} juin 1971 relative à la répression des menées extrémistes.

(2) Note du 29 mars 1976.

(1) Interview du 17 août 1982.

à la Sécurité publique — ce fut M. Franceschi — et la mise en place « d'une mission de coordination, d'information et d'action contre le terrorisme, confiée au Chef d'escadron de la Gendarmerie, M. Prou-teau... » qui travaillait déjà à ses côtés. Pour les raisons déjà exposées (2) cette cellule n'a pu donner sa pleine mesure. Il reste à trouver les voies et moyens d'une normalisation de la situation de son titulaire, aujourd'hui trop exposé, pour effacer ce qui fut un faux pas, il demeure que le Chef de l'État perçoit intensément l'ampleur de la menace terroriste et que son Premier Ministre, emboîtant le pas dans un discours curieusement sans échos, définissait, le 27 septembre 1982, devant les stagiaires de l'Institut des Hautes Études de Défense nationale, en termes excellents, les données du problème :

« Le terrorisme est un crime qui dispose des moyens de guerre, et parfois de l'appui des États. Le défi du terrorisme est global. Il appelle une défense qui le soit aussi ».

Perception intense du phénomène chez le Chef de l'État. Définition profondément vraie de sa nature, de ses objectifs et de ses moyens donnés par le Premier Ministre, que manque-t-il alors pour engager profondément et durablement l'État sur la voie de l'efficacité ?

Dans un mouvement de balancier auquel nous sommes accoutumés, le Gouvernement a d'abord pratiqué, de 1981 à 1982, une politique en « contrepoint » du pouvoir précédent. Il attendait beaucoup de cette position souple. Il n'en eut que des déboires.

Alors, sous l'impulsion personnelle du Chef de l'État, le pouvoir a réagi fortement aux attentats nombreux et sanglants de 1982 : multiples réunions de coordination, centralisation de toutes les procédures judiciaires à la 6^e section de la P.J., fichier central du terrorisme, moyens financiers et matériels complémentaires, etc...

Votre Commission estime que les responsables, la police et les services font, en l'état actuel de nos structures de prévention et de répression ce qu'ils doivent. Il n'est guère possible d'attendre mieux, quels que puissent être les moyens mobilisables, si l'on ne se résoud pas à changer radicalement certains textes et certaines structures. En d'autres termes, votre Commission propose une autre conception de la lutte contre le terrorisme.

(2) Voir page 169.

Elle suppose : I. — Une volonté politique gouvernementale homogène.

II. — Un remaniement du dispositif des services chargés de la prévention et de la répression.

III. — Un espace juridique et réglementaire adapté.

IV. — Une réflexion approfondie sur le phénomène.

V. — Une amélioration des rapports avec l'opinion.

I. — Une volonté politique homogène

Nous n'avons pas à revenir sur l'éclatement du système français. L'état des lieux, exposé dans la troisième partie de ce rapport, y suffit.

D'évidence, le Gouvernement actuel revient de loin.

En 1981, nos grands services spécialisés sont suspects pour certains des nouveaux responsables des « affaires ». La D.S.T., le S.D.E.C.E., la Sécurité Militaire, mais aussi le G.I.G.N. certaines formations spécialisées de la Police auraient alors une fidélité aléatoire. Leur mission même pouvait être en cause. Il n'est pas utile de rappeler ici certains écrits d'avant 1981 pour comprendre les raisons des changements de dénomination qui intervinrent ici et là en quelques mois. Débaptiser des services, c'était en quelque sorte exorciser les démons qui pouvaient fréquenter les lieux. Un des grands mérites de M. Defferre aura été de refuser le démantèlement de la D.S.T. et la tête de son patron, à son arrivée Place Beauvau.

De plus, une école de pensée, alors majoritaire, conduit à interpréter les motivations du terrorisme intérieur. Une indulgence non écrite prévaut à leur égard. L'amnistie, la dissolution de la Cour de Sûreté de l'Etat, la suppression de la peine de mort, mais aussi un programme progressiste et une volonté affirmée de justice sociale, doivent désarmer les bras et réconcilier les cœurs sauf, bien évidemment, les tenants d'une extrême droite fascisante. Quant aux autonomistes, ils rallieront un Gouvernement réformiste. L'exposé des motifs du projet de loi portant statut particulier de la Corse ne le laisse-t-il pas entendre ? « Les événements tragiques qu'a connus la Corse sous le précédent septennat ont montré qu'une conception étriquée et technocratique de la région

ne permettait pas de résoudre aucun des problèmes qui se posaient dans l'île... Elle a conduit à l'enchaînement de la répression et de la violence (1).

Les liens « tactiques » entre terrorisme extérieur et intérieur, n'apparaissent pas à l'évidence. Qu'Action Directe puisse appuyer les opérationnels palestiniens ou que des autonomistes Corses abattent à Paris un gendarme en faction à défaut d'une cible spécifique, dérangent la logique.

Enfin, le nouveau Gouvernement se doit d'être particulièrement favorable aux « asilés de fait » non admis au séjour sur le territoire français comme aux réfugiés politiques venus de divers horizons. On refuse au Gouvernement espagnol l'expulsion ou le transfert de terroristes de l'E.T.A... De même, on refuse toute extradition.

Tout change brutalement après le sanglant attentat de la rue des Rosiers. Le Président de la République monte lui-même en ligne le 17 août 1982. Depuis cette date, de nombreuses mesures ont été prises concernant la coordination des polices. Des moyens supplémentaires ont été dégagés. Le Garde des Sceaux a invité les Parquets à durcir leurs réquisitoires. Des cellules anti-terroristes ont été créées dans la Gendarmerie. Tout ceci a été exposé. Y a-t-il pour autant une politique gouvernementale homogène, adaptée et globale contre ce phénomène ? Votre Commission ne le pense pas. Plus précisément, la volonté ne manque pas, loin de là, au Gouvernement dont les membres sont, pour beaucoup, aujourd'hui convaincus de la force de la menace. **Manquent en revanche des structures appropriées pour assurer une continuité dans l'effort.**

Un instrument de cohérence

Tous les ministères doivent être engagés dans un effort persévérant et cohérent.

Afin d'atteindre ces objectifs, votre Commission propose la création auprès du Premier Ministre de deux organismes complémentaires.

1) **Un comité interministériel de liaison anti-terroriste (C.I.L.A.)** présidé par le Premier Ministre. Il se réunit périodiquement. Il regroupe les responsables de divers départements ministériels concer-

(1) Projet de loi n° 688. séance de l'Assemblée Nationale 12 janvier 1982.

nés : Intérieur, Défense, Affaires Etrangères, Justice et les grands directeurs responsables.

Il a un triple objet :

— proposer et actualiser un plan gouvernemental pluriannuel de lutte contre le terrorisme, qui, comme l'actuel plan gouvernemental de renseignement doit rester secret ;

— dresser chaque année, à l'intention du Parlement, un « état des lieux » faisant le point de la situation ;

— présenter à la session budgétaire un document récapitulatif des moyens figurant dans les divers budgets pour contribuer à l'action anti-terroriste.

Les deux documents destinés au Parlement seront présentés par le Ministre de l'Intérieur.

2) Un secrétaire général du Comité responsable des travaux du C.I.L.A.

Nommé par décret en Conseil des Ministres, relevant directement du Premier Ministre, le secrétaire général prépare les travaux du Comité et veille à la mise en forme des conclusions et des décisions. Il assure par ailleurs au nom et sous la responsabilité directe du Premier Ministre, la cohérence de la politique gouvernementale et la mise en œuvre du programme. Il n'a aucune vocation opérationnelle. Le Secrétaire général est assisté dans sa mission par quelques collaborateurs, civils ou militaires choisis parmi les services qui concourent à la lutte anti-terroriste. Le Secrétaire général et sa cellule bénéficient des travaux de recherche du S.G.D.N. (cf. p.) et des informations destinées au Chef de l'Etat.

La Présidence de la République participe à un haut niveau, aux travaux du comité interministériel. La cellule élyséenne anti-terroriste est dissoute.

Le Ministre de l'Intérieur responsable en temps de paix de la sécurité du territoire et de la vie des populations, continue de présider la structure opérationnelle, de coordination interministérielle actuellement en place. Le Secrétaire général du C.I.L.A. est représenté à ces réunions de coordination ministérielle.

Le comité interministériel anti-terroriste et le secrétariat général seront créés auprès du Premier Ministre par la loi (1). Des postes budgétaires et des crédits figureront à ce titre chaque année à son budget. Le Secrétaire général du C.I.L.A. aura la même autonomie financière que le S.G.D.N.

II. — Un remaniement du dispositif de l'État

L'organigramme de notre système défensif de lutte contre le terrorisme nous amène immédiatement à une réflexion qui conduit à souhaiter le regroupement.

Prendre ici et là les diverses cellules qui, sous une quinzaine de responsables, s'occupent de prévention ou de répression et les rassembler dans un Office interministériel antiterroriste, responsable devant le Premier Ministre, pourrait être une solution.

Les hauts fonctionnaires entendus à ce sujet et, bien sûr, les Ministres concernés, ont tous été opposés à une telle formule. Le poids des traditions déjà évoqué, mais aussi la double tutelle exercée sur les civils et les militaires concourant à la lutte semblent s'opposer à un remodelage aussi contraire aux habitudes comme au passé des polices et de la gendarmerie françaises. D'autres arguments ont été évoqués : un cloisonnement nouveau séparerait les spécialistes de la lutte antiterroriste des autres policiers ou militaires opérant contre le grand banditisme, alors que le caractère souvent ambigu du phénomène amène une recherche conjointe. On compliquerait encore au lieu de simplifier. De plus, le rattachement à Matignon n'est pas une assurance d'efficacité. Chacun sait que la multitude des organismes ainsi rattachés ne sont souvent ni contrôlés ni animés. Et les quatre Ministres concernés — dont le Ministre de l'Intérieur qui a directement la responsabilité d'assurer en temps de paix la sécurité du territoire et la vie des populations (ordonnance du 7 juillet 1959) — seraient tentés de s'évader d'un tel dispositif. Or, **cet Office n'aurait de vertu propre que par sa nature interministérielle**, car tout rattachement au Ministre de l'Intérieur ou à celui de la Défense poserait invariablement la question de la subordination des militaires aux civils ou vice-versa.

(1) Sans méconnaître les dispositions de la Constitution qui définissent les attributions respectives du Parlement et du Gouvernement, votre Commission estime que l'importance primordiale pour la continuité de l'État de ces décisions justifierait la création par une loi du comité interministériel et de l'emploi de Secrétaire général de cette instance.

Votre Commission ne recommande donc pas la création d'une telle structure.

En revanche, une autre réforme peut être envisagée puisque chacun s'accorde à penser que la **parade la plus efficace contre le terrorisme reste la prévention**. Les mêmes considèrent que cette recherche devient plus difficile avec l'entrée en force d'un terrorisme international d'État et la facilité des communications. **Toute politique de prévention passe par le développement des moyens de renseignements**, qu'il soit d'ordre national ou international. Cela nécessite un gros effort de pénétration rendu difficile par le fait que l'objectif est instable, aléatoire et protégé à l'étranger par la passivité ou la complicité d'États souverains. Le rapprochement des services de la D.S.T. et de la D.G.S.E. pourrait être un premier pas dans cette voie. Il vient en tout cas à l'esprit. Malgré la personnalité propre de chacun de ces deux services, la diversité de leurs personnels et leurs rivalités latentes. Par ailleurs, à quel ministère rattacher cette super D.G.S.E. ? Les différentes hypothèses, longuement étudiées en 1972 ont été rejetées par tous les ministres concernés...

La proposition de votre Commission tient compte :

- du particularisme des structures françaises,
- de la nécessité de renforcer le dispositif de prévention international et national
- de la difficulté de la pénétration en milieu fermé étranger et clandestin.

1°) **La création d'un Office des investigations** répond à ces questions et aux objectifs recherchés.

L'Office des Investigations (O.I.) dépend de la D.S.T. Il a pour objet de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France en matière de terrorisme extérieur, de détecter et d'entraver sur **le territoire national et hors du territoire national** les intentions délictuelles et criminelles ayant pour objet d'organiser des trafics, des collectes ou des filières, de diffuser des consignes, d'assurer des caches, de dispenser une formation ou de promouvoir des actes terroristes sur le territoire national, au sein de nos ambassades ou au détriment de nos forces armées lorsqu'elles opèrent sur un terrain extérieur.

Il cherche à en prévenir les conséquences en liaison avec les services habilités à la recherche et à l'exploitation du renseignement (D.G.S.E. — R.G. — Gendarmerie — D.P.S.D.). Il bénéficie des étu-

des du S.G.D.N. Il a accès, en France, à toutes les infrastructures civiles et militaires spécialisées (notamment celles de la D.G.S.E.) ; à l'étranger, il dispose de l'appui des ambassades.

Les personnels de l'Office seront civils ou militaires. L'O.I. peut soustraire toutes études ou travaux à des organismes spécialisés publics ou privés. Il fonctionne sous le contrôle de la Cour des Comptes dans les formes habituelles à la D.G.S.E.

Les personnels de l'Office sont habilités au secret Défense. L'Office est dirigé par un directeur général civil ou militaire nommé par décret en conseil des Ministres sur la double proposition des Ministres de l'Intérieur et de la Défense. Le Directeur Général de l'Office est automatiquement Directeur Adjoint auprès du Directeur général de la D.S.T. Il est par ailleurs accrédité auprès de la D.G.S.E. où il dispose en permanence d'un bureau. Le D.G. de l'O.I. est assisté d'un Conseil d'orientation composé de représentants des Ministres de l'Intérieur, de la Défense, des Dom-Tom, des Affaires Étrangères, de la Justice et des Finances (douanes).

Certains personnels de l'Office sont habilités à accéder aux fichiers antiterroristes ainsi qu'aux divers fichiers R.G. — P.A.F., Gendarmerie et D.G.S.E.

Le Directeur et ses collaborateurs participent à toutes les réunions de coordination organisées par le Ministre de l'Intérieur. Une collaboration étroite avec les autres services concernés sera organisée.

Les éléments constitutifs de l'Office seront assurés par le rattachement à l'O.I. des agents :

- de la D.S.T. affectés à la recherche anti-terroriste ;
- de la cellule anti-terroriste existante auprès du service de contre espionnage de la D.G.S.E. ;
- de responsables de certains postes français en France ou à l'étranger.

Par la suite, la politique de détachement auprès de l'Office sera assurée de sorte qu'un équilibre satisfaisant existe entre personnels civils et militaires dont les effectifs seront significatifs. Des recrutements sous contrat permettront de compléter les spécialités nécessaires.

L'Office n'a aucune compétence en matière de contre-espionnage. Il ne peut être habilité à la moindre enquête dans le cadre d'une instruction judiciaire.

Le décret du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la D.S.T. sera modifié en conséquence.

Indépendamment de la création de l'Office National des Investigations, il est proposé diverses mesures propres à renforcer l'efficacité du dispositif antiterroriste français.

2°) Le renforcement de la police des frontières

a) La sous-direction de la P.A.F. sera transformée en direction ;

b) Un accroissement des effectifs sera recherché. Une étude récente a estimé que 700 fonctionnaires supplémentaires seraient nécessaires pour un fonctionnement satisfaisant du service (230 civils dont 140 O.P.J. et 470 en tenue) ;

c) la multiplication des brigades mobiles : il est indispensable de poursuivre l'opération destinée à mettre en mobilité au moins 10 % de son personnel, et ce, d'autant plus que la plupart des 53 brigades mobiles sont à demi-effectifs.

d) la création de postes : en raison de la progression constante de la circulation internationale, de nouveaux postes frontières deviennent indispensables. Selon une estimation récente, il faudrait 6 200 policiers supplémentaires pour contrôler statiquement les 495 passages goudronnés non gardés actuellement et, par patrouilles mobiles, les ports de plaisance et les aéroports secondaires ;

e) le rééquilibrage des effectifs entre les différents types de frontières : une adaptation permanente des moyens est nécessaire pour atteindre une certaine cohérence des niveaux de contrôle aux frontières terrestres, aériennes et maritimes. Plus de la moitié des effectifs de la P.A.F. est actuellement affectée, en raison de l'insécurité, dans les aéroports, alors que les voyageurs aériens ne représentent que 1/9^e du trafic frontalier total. Les Compagnies républicaines de sécurité sont principalement stationnées aux aéroports d'Orly, Roissy, Lyon Satolas et Hendaye.

Il est anormal que la navigation de plaisance et l'aviation générale bénéficient de régimes frontaliers tellement libéraux qu'elles deviennent à l'évidence des vecteurs privilégiés pour la délinquance organisée.

f) La réalisation du plan d'équipement d'informatisation du service :

L'informatisation de la P.A.F. a subi un retard considérable par rapport au plan d'équipement initialement prévu. Concernant la liaison avec le fichier des personnes recherchées, la P.A.F. possède, toutes frontières confondues (64 postes), 91 terminaux et 80 caméras, alors que le plan d'équipement de 1980 en prévoyait respectivement 100 et 267.

Seuls 5 points de passage (Roissy, Orly, Marseille-Marignane, Hendaye et la Gare Saint-Lazare) sur les 11 au total prévus à court terme sont reliés au fichier central du terrorisme.

On sait que ce matériel est absolument indispensable pour l'efficacité du contrôle du franchissement de nos frontières.

Le renforcement des moyens de la P.A.F. en personnel est matériel doit également aller de pair avec une amélioration de la coordination nationale et internationale.

Il apparaît, en effet, indispensable que le Service de la Police de l'Air et des Frontières coordonne ses actions avec les Douanes, notamment par la coordination de leurs patrouilles et le couplage de leur informatisation.

Quant à la coordination entre les polices frontalières, elle souhaiterait voir s'institutionnaliser d'autres points de contact, à l'exemple du secteur de la région de Metz entre les polices allemande et française.

Elle n'en demeure cependant pas moins consciente que la fiabilité du contrôle de nos frontières dépend en grande part d'une plus grande coopération européenne. **C'est en effet à la périphérie de l'Europe des 10 qu'il importerait de développer nos efforts.** Une réflexion devrait se développer à ce sujet dans le cadre du groupe T.R.E.V.I.

3°) **Le renforcement du système informatique français**

L'informatique ne peut améliorer l'efficacité des services dans le domaine de la lutte antiterroriste que par la rapidité de consultation des principaux fichiers concernés (fichier antiterroriste, fichier des personnes recherchées, fichier des voitures volées) et leur interconnexion à partir de terminaux.

Un fichier photographique ou d'empreintes digitales informatisées sera développé.

Sans chercher référence auprès du système allemand, il convient de rappeler que le système E.K.I.S. autrichien (information électronique pour la police criminelle) contient :

- le registre centralisé des peines,
- les recherches de personnes,
- les informations sur les personnes,
- les recherches d'objet,
- tous les véhicules actuellement enregistrés à Vienne,
- les recherches de véhicules volés.

Il faut également rappeler que l'apport le plus original des fichiers informatisés de R.F.A. a été de permettre aux autorités d'engager une réflexion de fond sur les formes les plus nouvelles de la criminalité et ainsi de prévenir les comportements délictueux les plus dangereux.

Sans remettre en cause les orientations prises par la commission Informatique et Libertés à l'occasion de la mise en place du fichier antiterroriste, votre commission suggère **qu'un comité restreint comprenant des parlementaires, des magistrats et des hauts fonctionnaires de police ou de gendarmerie réexamine le système informatique français** à la lumière des 3 expériences étrangères les plus probantes en pays démocratiques (R.F.A., Grande-Bretagne et Autriche). Le secrétariat de cette commission serait confié à la Commission Informatique et Libertés.

La Commission demande également que la gendarmerie soit associée à cette réflexion. Elle trouve anormal que ce corps d'élite ne puisse actuellement accéder au fichier antiterrorisme que par le canal de la cellule élyséenne.

4°) Création de la carte nationale d'identité infalsifiable

Nous avons exposé (3^e partie, p.) les conditions dans lesquelles pouvait être mis en place **un dispositif très peu coûteux et très efficace** permettant de renouveler toutes les cartes d'identité pour les résidents Ile-de-France en 18 mois et pour le reste de la France en 3 ans. Nous rappelons ici, pour mémoire, l'intérêt de cette mesure.

5°) *Formation des personnels de police*

Votre commission recommande qu'il y ait, dans chacun des stages ouverts aux personnels de police et de gendarmerie, **un exposé ou un schéma de réflexions sur le terrorisme** intérieur et international. Elle a constaté avec regret que le mot « terrorisme » ne figure dans aucun des 204 programmes nationaux offerts pour l'année 1984 aux divers corps de police quel que soit le degré de spécialisation et les options offertes. Il n'existe pas davantage au niveau régional, ni pour la Corse, ni pour le pays basque (1). Elle estime que l'introduction de cette dimension nouvelle dans la formation d'un responsable de l'ordre public est un des moyens les plus efficaces de sensibilisation de l'opinion française (cf sections 4 et 5 de la quatrième partie de ce rapport).

6°) *Adaptation des matériels*

La commission a recueilli auprès de diverses personnalités auditionnées un avis unanime sur les contre-performances des matériels actuellement en service dans la police pour la communication phonique entre les diverses unités d'intervention rapide. De nombreux échecs ont été enregistrés parce que les cibles de l'intervention disposaient de matériels d'écoute (scanners) propres à déceler les dangers à temps.

Des vies sont en jeu à chacune des opérations de police conduites dans ces conditions. Votre commission insiste sur la double nécessité :

- d'interdire en France la vente et la détention de ces matériels ;
- de doter les polices de matériels chryptophoniques légers et opaques du type de ceux dont bénéficie actuellement le G.I.G.N. Il n'est pas interdit d'espérer que les firmes françaises spécialisées sauront prochainement s'adapter à ce marché et proposer à la nombreuse clientèle potentielle un produit aussi performant que celui qui nous vient aujourd'hui des Etats-Unis.

Votre commission s'interdit de penser que des considérations de coût ou d'origine pourraient seules empêcher la résorption rapide d'une carence extrêmement préjudiciable à la sécurité et à l'efficacité de nos polices.

(1) Document diffusé par la Direction générale de la police sous le titre « Direction dans la formation des personnels de police » 122, rue du Château des Rentiers Paris 19^e. Programme de formation 1984 dans la police nationale.

7°) La presse s'est fait l'écho d'une demande de M. Defferre provoquée par les « événements de Serriera » (cf situation en Corse), adressée au Premier Ministre et au Ministre de la Défense. Les auditions de la commission ont effectivement permis de constater **une interprétation divergente des conditions d'exercice du maintien de l'ordre** entre les autorités civiles et la gendarmerie. En l'espèce, une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 16 mai 1983, diffusée pour information au Ministère de la Défense précisait les conditions d'exercice des pouvoirs du Préfet de police agissant par délégation du Commissaire de la République responsable de l'ordre public dans le département. Le 5 septembre 1983, une circulaire interne du Directeur général de la gendarmerie confirmait à ses subordonnés les pouvoirs du Préfet de police et précisait que ces pouvoirs ne pouvaient excéder les pouvoirs de l'autorité délégatrice. En clair, seuls sont délégués pour le Directeur général de la gendarmerie, les pouvoirs de police administrative du Préfet issus du décret du 10 mai 1982. Par voie de conséquence et se référant au décret du 20 mai 1903 (1) notamment ses articles 91 et 92, l'officier de gendarmerie réquisitionné reste maître de son dispositif et de l'opportunité de l'engagement de ses hommes (2).

La commission appuie la demande du Ministre de l'Intérieur et souhaite une adaptation des articles 91 et 92 du décret de 1903.

8) Accessoirement et parce qu'il s'agit d'un problème conjoncturel, **votre commission estime qu'il y a interférence entre le secrétariat d'Etat à la sécurité publique et le Directeur général de la police.**

Ce dernier est fatalement et systématiquement « court-circuité » dans ses rapports avec les directions opérationnelles de la police. Réduit à un rôle de gestion, contesté dans son autorité, le Directeur général de la Police n'est aujourd'hui qu'un interlocuteur parmi d'autres pour les syndicats de police et un fusible commode pour le pouvoir. **La commission souhaite que cette fonction soit redéfinie.** Le poste peut être remplacé par un directeur général de l'administration et du financement chargé de la gestion des personnels, du budget et des matériels de la police. Il peut être également supprimé. Il est cependant dans la nature des choses de prévoir, face au Préfet de police de Paris, un homme d'autorité et de compétence pour assurer ces fonctions.

(1) Texte fondamental définissant les règles d'emploi de la gendarmerie et notamment les conditions de réquisition et d'intervention de l'arme.

(2) Les Commandants d'unité sont « seuls chargés de la responsabilité des mesures qu'ils ont cru devoir prendre ».

La situation actuelle, née d'une instabilité chronique du titulaire du poste (1), est pernicieuse à plus d'un titre. Elle met le ministre en prise directe avec les services : la tentation, forte en France de conduire les affaires de police à partir du cabinet du Ministre est, ainsi, particulièrement renforcée. Les diverses directions opérationnelles (P.J. — D.S.T. — R.G.) se placent vis-à-vis du Ministre en position d'interlocuteurs permanents, accentuant ainsi leurs tendances à la rivalité et à la concurrence. Il suffit de comparer notre système aux rapports entretenus en Autriche, en Grande-Bretagne (2) ou en R.F.A. entre la police et le pouvoir pour comprendre combien la « déresponsabilisation » dans la police a produit dans notre pays des fruits amers depuis des lustres.

III. — Un espace juridique et réglementaire adapté

Dans un dispositif juridique nouveau entraînant des modifications de la législation en vigueur, votre commission propose :

A. — Au plan législatif

1) **Une qualification des actes de terrorisme** dans le code pénal (3) ;

2) **Une procédure « d'exclusion »** susceptible de frapper, pour deux ans, tout étranger ou tout français vivant à l'étranger depuis 3 ans ou plus, impliqués dans l'instigation, la préparation ou l'exécution d'un acte de terrorisme. Cette procédure leur interdirait l'accès du territoire national ou provoquerait automatiquement leur expulsion au cas où ils y résideraient et cela quelque soit leur statut de résident (4) ;

3) **Une procédure « d'identification »** permettrait au ministre de l'intérieur de décider par voie réglementaire, et pour une brève période déterminée, l'examen d'identité de toutes personnes entrant ou sortant de tout ou partie du territoire national en vue de déterminer si elles peuvent être impliquées dans l'instigation, la préparation ou l'exécution

(1) 8 directeurs généraux en 10 ans selon l'une des personnalités auditionnées.

(2) Voir à ce sujet les déclarations de M. Douglas Hurd, secrétaire d'Etat au Home Office.

(3) Actuellement la France est avec l'Autriche et la Suisse le seul pays démocratique occidental où le terrorisme n'est pas pénalement qualifié.

(4) Voir en annexe les dispositions de la loi britannique sur le sujet.

tion d'un acte terroriste ou si elles sont sous le coup d'un ordre d'exclusion. Cette procédure autoriserait les autorités habilitées à procéder à la fouille des bateaux, aéronefs et des véhicules situés sur les lieux ;

4) **Une modification de la loi du 10 mars 1927 réglant, en l'absence de textes, la procédure et les effets de l'extradition.** Il s'agit d'inscrire dans la loi les positions exprimées par un communiqué publié à l'issue du Conseil des Ministres du 10 novembre 1982 rappelé ci-après :

« La nature politique de l'infraction ne sera pas retenue et l'extradition sera en principe accordée, sous réserve de l'avis de la Chambre d'accusation, lorsque auront été commis dans un État respectueux des libertés et droits fondamentaux, des actes criminels... de nature telle que la fin politique alléguée ne saurait justifier la mise en œuvre de moyens inacceptables ».

5) **Le rétablissement de l'article 266** du code pénal, abrogé par la loi du 10 juin 1983, qui prévoyait la possibilité de **réprimer l'association de malfaiteurs** établie pour la préparation d'un ou plusieurs délits et permettait ainsi de poursuivre les véritables instigateurs ou organisateurs d'attentats par explosifs.

6) Pour les actes relevant de sanctions prévues par les articles 86 à 99 du code pénal, **l'extension de la garde à vue à 4 jours** comme en matière de trafic de stupéfiants. Le délai de garde à vue de 48 heures est, en effet, trop court dans certains cas pour mener à bien toutes les auditions ou confrontations nécessaires, ainsi que l'accomplissement de toutes les formalités prescrites à peine de nullité par le code de procédure pénale. L'utilisation d'un interprète, parfois obligatoire dans certaines affaires impliquant des étrangers, raccourcit encore, en fait le délai légal.

7) L'établissement d'une **procédure de dessaisissement plus simple** pour le regroupement des enquêtes et des informations relatives à des actes de terrorisme.

Depuis la suppression de la Cour de Sûreté de l'État, les Parquets exercent l'action publique, selon les règles de droit commun, lorsque des actes de terrorisme sont commis.

Les articles 662 à 669 du code de procédure pénale prévoient que la Chambre criminelle de la Cour de Cassation peut être saisie en vue

de renvoyer la connaissance d'une affaire d'une juridiction d'instruction ou de jugement à une autre du même ordre :

- dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice ;
- en raison du lieu de détention d'un inculpé, pour éviter les risques d'évasion ;
- pour cause de sécurité publique.

Le regroupement des poursuites peut être également assuré dès l'origine lorsque des actes commis dans différents ressorts présentent un caractère de connexité et sont, le cas échéant, susceptibles d'être rattachés à une information judiciaire déjà ouverte.

S'il peut être ainsi porté remède à la dispersion qui tient à la répartition des compétences entre les juridictions, ces procédures sont lourdes, ce qui préjudicie à l'efficacité. Pour aboutir à une procédure centralisée, **un dessaisissement plus simple devrait être possible**, s'agissant d'actes qualifiés de terrorisme.

B. — Au plan réglementaire et en utilisant les accords internationaux ou les textes existants, le Gouvernement pourrait engager **un processus conduisant à l'abandon de certaines facilités dont profitent des éléments suspects** :

1) **une application plus stricte du droit international** (accords de Vienne de 1961) vis-à-vis de certaines ambassades étrangères à Paris.

Le Président de la République a, dans son discours du 17 août 1982, souligné le caractère inadmissible « des abus considérables commis par certaines ambassades ». Parmi les réponses possibles, 4 volets méritent, selon votre commission, d'être particulièrement soulignés.

a) une première réponse trouve son origine dans **un recours accru à certaines sauvegardes prévues dans la convention de Vienne de 1961**.

Le rapport rédigé en 1982 a démontré qu'une limitation éventuelle des privilèges et immunités diplomatiques ne serait nullement contraire, sur le plan juridique, aux conceptions modernes sur les fondements de ces privilèges et immunités, ni, sur le plan pratique, aux exigences de l'exercice indépendant de la fonction diplomatique. Les termes mêmes de la Convention de Vienne autorisent semblables restrictions :

— l'article 11 de cette Convention dispose ainsi qu'« à défaut d'accords explicites sur l'effectif de la mission, l'État accréditaire peut

exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans cet État et aux besoins de la mission en cause », et que « l'État accréditaire peut également, dans les mêmes limites et sans discrimination, refuser d'admettre les fonctionnaires d'une certaine catégorie »,

— l'article 41 précise, en ses alinéas 1 et 3, que « toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'État accréditaire ; elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet État », et que « les locaux de la mission ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission telles qu'elles sont énoncées dans la présente Convention, ou dans d'autres règles du droit international général, ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'État accréditant et l'État accréditaire » ;

— l'article 47, enfin, souligne que l'application de la Convention ne saurait se fonder que sur une notion de réciprocité — que la France n'a certes pas à redouter —, et que ne sera pas considéré comme discriminatoire « le fait pour l'État accréditaire d'appliquer restrictivement l'une des dispositions de la présente Convention parce qu'elle est ainsi appliquée à sa mission dans l'État accréditant ».

b) l'expulsion ou la déclaration comme « Persona non grata » de toutes personnes dont les autorités françaises ont acquis la conviction qu'elles se livraient à des activités incompatibles avec leurs fonctions de diplomate.

L'article 9 de la Convention de Vienne précise, en son alinéa premier, que « l'État accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'État accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission n'est pas acceptable. L'État accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission selon le cas. Une personne peut être déclarée non grata ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'État accréditaire ».

Certaines mesures ont déjà été prises en application de ces textes au cours des derniers mois à l'encontre de prétendus diplomates, qu'il s'agisse de ressortissants syriens, de ressortissants soviétiques ou de ressortissants iraniens. Mais beaucoup reste à faire.

c) Un véritable renforcement du contrôle de la « valise diplomatique ». Ce renforcement attendu depuis longtemps, semblait avoir été

explicitement demandé par le Chef de l'État lorsqu'il exigeait le 17 août 1982 « une certaine surveillance en raison des abus considérables commis par certaines ambassades qui, par les valises diplomatiques, amènent jusqu'à Paris des chargements dans lesquels il y a parfois des armes ».

Mais il y a peu, le Ministre des Relations extérieures, interrogé par un parlementaire sur le bilan des mesures prises, demeurait sur ce point évasif — se contentant de remarquer que « cette surveillance ne peut être opérée que dans le respect des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques qui prennent en compte les intérêts des États à la fois en tant qu'États accréditaires en tant qu'États accréditants. Le Gouvernement qui respecte et entend continuer de respecter les obligations qui découlent pour lui de la Convention est en droit d'attendre que les autres parties à celle-ci se conforment strictement à ses dispositions » (J.O. débats A.N. du 23 janvier 1984, p. 329). Le Ministre des Relations Extérieures a réitéré la substance de ces propos devant la Commission de contrôle.

La situation demeure cependant des plus inquiétantes. On sait que des chargements de la taille d'une malle, voire d'un conteneur continuent d'entrer en territoire français sans aucun contrôle, sous le vocable de la valise diplomatique et que certains pays continuent à utiliser la filière diplomatique aussi bien à des fins de propagande que pour la circulation d'armes et d'explosifs. Il est vrai, que la voie diplomatique ne constitue pas la principale filière d'introduction des armes ; elle n'en demeure pas moins plus inacceptable encore que les autres.

La France se doit de respecter ses engagements découlant de la Convention de Vienne et la voie est étroite entre les exigences de la sécurité nationale et celles résultant de la Convention — en l'occurrence l'alinéa 3 de l'article 27 aux termes duquel « la valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue ». Et l'on conçoit que le Quai d'Orsay demeure pour sa part très attaché au respect de cette immunité.

Mais, cette faible marge de manœuvre doit être exploitée à plein. La commission sénatoriale estime les dispositions prises jusqu'ici en vue d'un contrôle renforcé de la valise diplomatique tout à fait insuffisantes. Une action efficace et continue en la matière devrait, selon elle, s'appuyer notamment sur les éléments suivants :

— la Convention de Vienne précise à l'alinéa 4 de son article 27, que les « colis constituant la valise diplomatique doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir

que des documents diplomatiques ou des objets à usage officiel » ; si les services chargés de ces contrôles ont acquis la conviction que la valise renfermait autre chose que ces documents diplomatiques ou des objets à usage officiel, l'immunité ne joue plus automatiquement ;

— par ailleurs, l'article 36 de la Convention de Vienne ne soumet pas les bagages personnels des agents diplomatiques au même régime que la « valise » s'il existe des motifs sérieux de croire qu'ils contiennent des objets ne bénéficiant pas des exemptions. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de l'agent diplomatique ou de son représentant autorisé.

Toutes les investigations nécessaires doivent donc être menées par les services compétents pour agir efficacement, même en l'absence de toute modification des dispositions, moins draconiennes qu'on veut bien le prétendre, de la Convention de Vienne. **Les services spécialisés de la D.G.S.E.**, chargés de l'ouverture éventuelle des valises, **ont à cet égard un rôle essentiel à jouer** en vertu du décret du 22 décembre 1982 qui leur attribue la mission générale de « rechercher et prévenir sur le territoire national les activités inspirées, engagées ou soutenues par les puissances étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays ».

A ce prix et compte tenu d'une interprétation correcte, mais moins délibérément restrictive de la Convention de Vienne, votre Commission a acquis la conviction que des résultats tangibles pourraient être obtenus en matière de renforcement du contrôle de la valise diplomatique.

Une action en ce sens ne saurait cependant constituer à elle seule un **dispositif complet de lutte contre les « diplomates-terroristes »**.

La Commission de contrôle souhaite que le Gouvernement se dote de tous les moyens nécessaires à une telle entreprise. Plusieurs axes d'actions paraissent devoir être approfondis.

2) Aménagements de la délivrance des visas. Des instructions strictes peuvent être données pour que les autorités françaises ne délivrent des visas qu'avec un soin extrême et après une procédure suffisante. **Un puissant renforcement des moyens de contrôle s'avérerait sans aucun doute bénéfique**, s'agissant des ressortissants de pays « à hauts risques » — notamment certains pays du Moyen Orient ou d'Europe de l'Est —, justifiant une surveillance particulière. En l'état actuel des choses, les services intéressés (Services diplomatiques et consulaires, puis direction de la réglementation et D.S.T.) ne sont pas en

mesure d'exercer un traitement efficace des quelque 4 000 demandes quotidiennes de visas. Des moyens nouveaux en personnel et en matériel sont à cet égard nécessaires. Une révision complète du système de contrôle actuel devrait faire l'objet d'une réflexion conjointe des Affaires étrangères et de l'Intérieur : la Commission de contrôle estime en particulier qu'il faut impérativement accroître le délai de 20 jours — notoirement insuffisant — à l'intérieur duquel l'ensemble des services compétents doivent se prononcer, ne laissant ainsi que trois ou quatre jours à la D.S.T. pour donner, le cas échéant, un avis défavorable.

3. — **Le refus de tout dévoiement du droit d'asile et le contrôle indispensable de l'accueil des réfugiés.**

Le droit d'asile et l'accueil de réfugiés politiques constituent pour la France une tradition qu'il lui revient d'assumer en dépit des circonstances et de la menace terroriste. La pratique de notre pays doit cependant se garder de tout dévoiement de ce droit ; elle appelle un renforcement adapté du contrôle de l'accueil des réfugiés dans notre pays. Il s'agit là, aux yeux de la commission, d'une condition complémentaire, indirecte mais importante, au renforcement de l'efficacité de la lutte contre le terrorisme.

a) *La France, terre d'asile*

Il n'est pas de notre propos de contester ici **la tradition consacrant le droit d'asile en France**. S'il s'agit d'une pratique qui n'est pas seulement française, il s'agit en tout cas d'un privilège individuel, inscrit dans le préambule de notre Constitution et accordé discrétionnairement, normalement sous la forme d'un permis de séjour temporaire, à « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ». Notons ici que **l'asile peut être remis en cause à tout moment** s'il ne s'accompagne pas du statut de réfugié politique.

Ce dernier, accordé en France par l'O.F.P.R.A. (Office français de protection des réfugiés et apatrides) — dont les décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant la « commission des recours des réfugiés » —, est défini par la convention de Genève du 28 juillet 1951 et le protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967. Il s'applique ainsi à « toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

Le nombre d'étrangers ayant demandé à bénéficier du statut de réfugié est passé de moins de 2 000 en 1974 à plus de 22 000 en 1983. Parmi eux, un millier d'originaires de la péninsule indochinoise.

La France dénombre actuellement, **officiellement**, environ 163 000 réfugiés politiques (1). On y comptait ainsi fin 1982 62 000 européens, dont 10 000 arméniens, 15 000 Polonais (les demandes sont en augmentation), 9 000 « Russes » et 5 000 Hongrois, 6 500 Africains, plus de 8 000 Latino-américains, dont près de 4 000 Chiliens, un millier d'Argentins et autant de Haïtiens, enfin 67 000 originaires de la péninsule indochinoise.

b) Le refus du dévoiement des principes traditionnels

Le libéralisme pratiqué par les autorités françaises en ce domaine ne doivent pas permettre **un véritable dévoiement du droit d'asile et de la notion de réfugié politique**, alors que la situation politique et économique internationale ne permet pas d'envisager, dans les années à venir, une inversion de la tendance à l'accroissement du nombre des demandes d'asile et de statut de réfugié.

L'activisme de certains réfugiés politiques en France auxquels des puissances étrangères apportent dans certains cas leur soutien, est à cet égard, inquiétant. Soulignons le cas des réfugiés qui utilisent le territoire national pour poursuivre leur lutte politique même si la sécurité du pays qui les accueillent en est compromise. Le monde politique iranien qui, toutes tendances confondues, se retrouve en France a donné de multiples exemples de ce mépris de la réserve politique qui s'impose naturellement à un réfugié politique dans de telles circonstances et constitue en quelque sorte la contrepartie normale du droit d'asile.

c) Un nécessaire renforcement des contrôles

Un renforcement adapté du contrôle de l'accueil des réfugiés est ainsi devenu indispensable.

L'O.F.P.R.A. doit pouvoir accélérer l'instruction des dossiers de demandes du bénéfice du statut de réfugié politique ; un renforcement des moyens de l'Office est en cours, — 15 délégations régionales devraient être créées —. Une définition extensive de la notion de réfu-

(1) L'augmentation est de 8,70 % en un an, due pour les 2/3 à l'arrivée de 9 000 « Indochinois ».

gié qui ne se réfère pas à des notions de temps ou d'espace, ni aux régimes politiques des pays quittés par les réfugiés a donné lieu à des difficultés et à des abus. Des critères juridiques plus précis devraient pouvoir être fixés sans pour autant remettre en cause la Convention de Genève du 28 juillet 1951. L'intervention des services intéressés devrait être organisée.

*
* * *

c) *Au plan international : une manifestation de solidarité*

Trop souvent la France est accusée de faire « cavalier seul » en matière de lutte contre le terrorisme. Une attitude plus ouverte serait souhaitable.

1) Faire des propositions conjointes avec la Grande-Bretagne (1) et tout pays démocratique acceptant de s'associer à cette démarche pour obtenir des **modifications à la Convention de Vienne** du 18 avril 1961 qui fixe actuellement les règles de l'immunité diplomatique (2).

2) **Aboutir à un accord européen sur l'extradition.** Un projet est soumis aux Ministres de la Justice des Dix qui doivent se réunir à Madrid prochainement. A défaut, aménager et adopter les conventions d'extradition signées avec des démocraties proches, qui entretiennent avec la France des rapports bilatéraux important en matière de coopération policière. Plusieurs états sont demandeurs : l'Italie (Convention du 12 mai 1870), la Grande-Bretagne (Convention de 1876), l'Irlande — qui n'a aucune Convention avec la France.

3) **Ratifier la Convention européenne de lutte contre le terrorisme** qui a été signée par notre Gouvernement en même temps que la quasi-totalité des membres du Conseil de l'Europe le 27 janvier 1977 — à Strasbourg. Maintenir la déclaration formulée à cette époque :

« 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**

(1) Le 26 avril 1984, M. Britton, Ministre de l'Intérieur britannique a annoncé à la Chambre des Communes cette initiative.

(2) Dans sa déclaration du 17 août 1983, le Président de la République a dénoncé : « les abus considérables commis par certaines ambassades ».

d'asile sur les territoires de la République. Il est bien évident aussi qu'une solidarité aussi poussée que celle qui est 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 ces préoccupations et qu'à aucun moment **les Droits de l'Homme** ne risquent d'être mis en danger ».

La commission de contrôle du Sénat considère que **cette Convention constitue encore, à ce jour, la réalisation la plus marquante de l'ensemble des démocraties européennes en ce domaine**. Elle estime que la France ne peut pas ne pas s'associer, malgré ses imperfections, à cet effort exemplaire pour la défense de la liberté auquel des pays aussi soucieux des libertés et des droits de l'homme que le Royaume-Uni ou la Suède participent. Ces réserves rendent ce texte compatible avec notre droit interne en matière d'extradition et avec les principes gouvernant le droit d'asile, auxquels les membres de la commission sont évidemment attachés.

4. — **Une initiative française de dimension internationale**

Depuis 2 ans, **M. Reagan** souhaite évoquer ces problèmes terroristes avec le Président de la République. **Mme Thatcher** désire, elle aussi, une volonté internationale mieux affirmée dans les pays de tradition démocratique. Dans une récente déclaration devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, **M. Felipe Gonzalez**, Premier ministre espagnol déclarait lui-même : « que personne ne pense que l'on peut éviter ce fléau en se maintenant en marge : cet égoïsme aveugle ne lui permettra pas d'éviter finalement les coups de la violence terroriste. Il est donc indispensable que les pays démocratiques d'Europe occidentale répondent à cette menace commune par une action ferme, concertée et solidaire. Les représentants des peuples européens, c'est-à-dire vous, se sont déjà prononcés. Il appartient maintenant aux Gouvernements de relever ce défi et une réponse partielle, timide ou purement technique ne sera pas suffisante. Je pense que ce phénomène exige une réflexion collective au plus haut niveau politique. »

Votre commission est convaincue **qu'une initiative du Président de la République française serait particulièrement appréciée**. Elle aurait par ailleurs un double avantage psychologique. Elle montrerait que notre pays ne souhaite pas « faire bande à part », comme trop l'imaginent depuis nos dérobades devant les accords de Strasbourg et

de Dublin. Elle prouverait à l'opinion française que la résolution du Gouvernement est totale et que toutes les voies nouvelles de cette politique sont explorées.

IV. — Une réflexion d'ensemble sur le phénomène terroriste

Un phénomène permanent

La première partie de ce rapport eut pour objet de montrer la profondeur et la permanence du phénomène terroriste qui surgit tout au long de l'histoire sous les formes les plus diverses et qui s'insère dans tous les contextes socio-économiques mondiaux. **Le terrorisme n'est donc pas accidentel** — ni attaché à une époque ou à une forme de société. Cette maladie, endémique, connaît des poussées, des cycles et des répit. Elle se développe plus volontiers au sein de tissus anémiés ou atrophies. **Aucun pays ne peut se permettre de le traiter comme un fait divers, a fortiori le nôtre...**

Des acteurs imaginatifs et pervers

Les terroristes conçoivent leur stratégie. Ils bâtissent volontiers « leur » monde et parfois exposent leurs buts de guerre. Une doctrine prend corps que l'on tient à faire connaître.

Souvent, parmi les conditions mises au relâchement des otages, une communication est prévue dans les journaux à grand tirage (Brigades Rouges — Action Directe — A.S.A.L.A. — Septembre Noir) etc...

Bien évidemment, on s'adapte à la répression. Les détournements d'avions deviennent rares parce que les compagnies se sont organisées, les fouilles systématisées et les aéroports-surveillés. A chaque riposte, une nouvelle réflexion est engagée qui permet de rechercher le meilleur effet de résonance dans l'opinion. Les cibles sont soigneusement définies — ou bien individualisées ou collectives. Il importe soit d'éliminer, soit d'effrayer. Dans les deux cas, on imagine l'acte et l'interprétation qui en sera donnée. On cherche à connaître les procédures juridiques de l'adversaire pour utiliser leurs failles ou leurs facilités. Des avocats sont utilisés — discrets, mais efficaces — pour perfectionner la connaissance du système répressif adverse. Des experts sont sollicités pour rester à la pointe de la technique (armes, explosifs, transports, communications, codes, caches). Le terrorisme chimique, nucléaire, biologi-

que n'est pas à écarter. La perversité de l'adversaire ne peut que le conduire dans cette voie. Seule l'escalade technique reste à maîtriser. **Qui peut nous assurer que nous ne sommes pas à la veille du saut ?**

Protégés sur leurs arrières

Les sanctuaires sont nombreux. Des États tels la Libye, la Syrie, l'Iran, le Yémen du Sud, sont devenus, par stratégie ou par idéologie, les fourriers du terrorisme. L'intendance suivra toujours pour ces équipes fanatisées qui se recruteront encore plus facilement à l'heure de l'intégrisme islamique dont les ravages sont grands au sein de nombreuses communautés musulmanes. D'autres que nous en ont conscience, qui alertent la D.S.T. ou la D.G.S.E. sur les périls qui menacent l'Afrique modérée ou l'Islam tolérant. Les concours que nos services trouvent aujourd'hui auprès de certains de leurs homologues afin d'organiser une coopération plus fournie sont la meilleure preuve de la montée des périls. **Comment infiltrer un système aussi fermé,** protégé par un appareil d'État dans des pays sans opinion, qui ne respectent le droit international que dans la seule mesure où il les sert ?

Des cibles multiples et fragiles

Un État moderne est obligatoirement **complexe, donc sensible dans ses rouages et ses sources vitales.** Le cycle nucléaire, les transports d'énergie, les stockages divers, l'informatique multiplie les cibles potentielles pour ceux qui veulent frapper fort au moindre risque. La facilité des communications, les flux saisonniers, les réflexes de masse accentuent cette fragilité.

*
* *

Prendre en compte cette permanence

Il y aurait quelque légèreté à refuser de prendre en compte ces **éléments permanents** d'un processus inéluctable et d'évacuer le grand risque potentiel qu'il fait courir à notre démocratie par manque d'imagination ou facilité.

Une réflexion de spécialistes

Il importe au contraire de consacrer au fait terroriste **une réflexion constante, conduite avec sérénité, méthode et sérieux**. A l'évidence, nos services engagés dans l'action, n'ont pas le temps, ni les moyens, ni le goût de cette réflexion. On ne peut demander à un responsable, sollicité de toutes parts, chaque jour, de se pencher aussi sur des textes afin d'en conduire l'exégèse ! Il s'agit d'une spécialisation qui requiert du temps et de la méthode. **L'objectif est de connaître les écoles de pensée, le corps de doctrine, la philosophie de l'action des divers mouvements**, de les suivre dans leurs évolutions, rassembler et traduire leurs écrits, fichier méthodiquement l'ensemble, répertorier les actes commis, les procédés utilisés, les cibles retenues, retrouver les fils souterrains du processus, dégager les lignes d'action future, la stratégie à venir. Ainsi pouvoir répondre aux trois questions : qui sont-ils ? D'où viennent-ils ? Que peuvent-ils ? En une phrase : ne pas être en retard d'un coup, mais le prévoir, et si possible le parer.

Une recherche à trois niveaux

Cette recherche nouvelle devrait être conduite à trois niveaux selon des procédés bien évidemment adaptés.

— **Au niveau gouvernemental**. Un service non opérationnel recevra la charge de cette réflexion stratégique. Elle demande du temps, de la disponibilité et des moyens. **Le Secrétariat Général de la Défense Nationale (S.G.D.N.)** semble répondre à ces critères.

Il paraît d'autant mieux habilité à connaître du terrorisme qu'il a, organiquement, la charge de l'élaboration et de la mise à jour du plan gouvernemental de renseignements dont, curieusement, bien peu de responsables semblent actuellement connaître l'existence.

Au niveau universitaire. Créer, dans certaines universités, des unités d'études et de recherche confirmant cette spécialisation. **Encourager la recherche sur ces thèmes**. Solliciter la curiosité des étudiants et stimuler leur intérêt par des stages et des échanges avec l'étranger, provoquer des thèses ou des réflexions sur tel point spécifique du phénomène terroriste. Soutenir et faire connaître les travaux des rares instituts ou centres qui existent dans les facultés ou les écoles sur le sujet (1).

(1) Sans être exhaustif, peuvent être cités :

L'Institut de Polémologie, le Centre de Planification et d'Étude stratégique du Ministère de la Défense, l'I.H.E.D.N., le Centre d'Analyse et de Prévention du Ministère des Affaires Étrangères, l'équipe rassemblée sous la direction de M. Besançon à l'École des Hautes Études de Sciences Sociales.

— **Au niveau des spécialisations.** Prévoir dans certains enseignements des programmes appropriés sur les diverses approches du terrorisme. Citons les instituts d'études politiques, les écoles d'application de la Police et de la Gendarmerie, l'école spéciale militaire, certaines spécialisations médicales, etc... Appeler dans ces écoles les meilleurs journalistes français et internationaux qui ont, du phénomène, une connaissance vécue et pragmatique.

*
* *

Ainsi, progressivement, se dégageront sur le terrorisme, un corps de doctrine et une réflexion, **en tout état de cause une démystification du sujet.** L'État aura, radicalement, changé son approche. Aujourd'hui, il a tendance à considérer que, moins on parle du terrorisme, mieux on se porte. Demain, il pourra trouver dans cette réflexion d'ensemble, aussi bien gouvernementale qu'universitaire, publique que privée, les éléments d'une politique, et des spécialistes pour la conduire.

V. — Améliorer les rapports avec l'opinion

Votre commission s'est longuement étendue sur l'importance des médias pour la perception du phénomène terroriste (1^{re} partie du rapport) et sur la nécessité d'introduire au sein des universités, comme auprès de certaines écoles, des groupes de réflexion susceptibles de conduire à une meilleure analyse de cette maladie de société.

L'objectif recherché est difficile : comment aboutir à une certaine « mithridatisation » de l'opinion vis-à-vis du phénomène ? Est-il possible en France d'avoir, à terme, sur le terrorisme, des réactions aussi réfléchies et contrôlées que celles que l'on relève, dans l'opinion britannique par exemple, à chaque coup porté contre la sécurité de ses ressortissants ? Peut-on attendre des médias, par journalistes ou enquêteurs interposés, une description réaliste des faits sans autocensure et sans dramatisation ?

L'affaire est d'importance. Faire comprendre que le terrorisme est un événement politique et non un fait divers, qu'il correspond à une volonté et s'insère dans un ensemble de rapports de force, de décisions, de relations — n'est pas facile. Et pourtant, le considérer comme un

fait divers, ou comme une simple aberration de l'esprit, une anomalie dans les rapports entre Etats ou entre individus et Etat peut n'être pas seulement une erreur mais le résultat inconscient d'une manipulation (1).

Le terrorisme cherche la publicité mais craint l'information. C'est dire que les journalistes doivent eux-mêmes être informés de façon sérieuse et suivie de l'existence, de l'action, de la composition des groupes ou individus terroristes. Il faut en effet le répéter : le terrorisme est basé sur la manipulation de symboles et l'ignorance du journaliste risque d'accroître celle-ci en accréditant la nature mystérieuse des manipulateurs.

La commission regrette vivement qu'aucun organisme gouvernemental ne soit chargé d'informer les membres de la presse, de façon précise et constante, de tout ce qui touche au terrorisme (1). Elle affirme clairement qu'il y a là une lacune inacceptable qui doit être comblée de façon institutionnelle rapidement. Elle considère que le manque de décision à cet égard traduit très certainement l'absence de vision d'ensemble du problème et l'incapacité à l'appréhender de façon autrement que ponctuelle. Elle redoute que le silence des responsables officiels transfère sur les médias la responsabilité des carences informatives.

Il est symptomatique de vérifier comment s'organisent, en Grande-Bretagne, les rapports entre la presse et la police. **Il existe à Scotland-Yard (2) (et non au Cabinet du Ministre) un service de presse** qui relève d'un haut fonctionnaire de police. Le personnel de ce service est issu des milieux journalistiques. Il fonctionne jour et nuit. Ses effectifs sont évalués à une cinquantaine de personnes, toutes hébergées dans les locaux même de Scotland-Yard, à l'exception de quatre d'entre elles qui sont réparties auprès des commissariats principaux de Londres. Les conférences de presse se tiennent en fonction de l'actualité et non à intervalles réguliers. Le chef de police organise des déjeu-

(1) Claire Sterling « Le temps des Assassins » op. ext. p. 12 montre incidemment la portée de cette constatation. Elle écrit : « L'opération avait été conçue pour stimuler le genre d'attentat terroriste insensé que le public hébété a peu à peu fini par accepter comme fatal, un attentat dont le but est moins de supprimer la victime que de terroriser. Cette fois-ci, pourtant, le but n'était pas de terroriser l'assistance mais bien de supprimer la victime ».

(1) La fermeture du bureau de presse situé dans les locaux de la police judiciaire de la Préfecture de Police de Paris, en mars 1984, doit être appréciée dans cette perspective. La situation dans les locaux eux-mêmes n'est peut-être pas la meilleure... Il y a d'autres solutions que celle du « black out » brutal et simpliste.

(2) le même dispositif au sein du B.K.A. en Allemagne fédérale.

ners fréquents avec la presse londonnienne. S'il survient une situation difficile, la police veille à ce qu'une information soit immédiatement transmise à la presse. Le service de presse de la police ne fait bien évidemment aucun commentaire politique sur l'évènement. Mais le service de presse du Cabinet du Ministre de l'Intérieur ne fait, lui, aucun commentaire sur les activités de la police. Il n'est chargé que de relater les activités politiques du Ministre.

Cette politique ouverte vis-à-vis de la presse est appliquée systématiquement (des instructions précises sont données à ce sujet). Elle n'est pas sans inconvénient et, notamment, l'hébergement de 50 professionnels de la presse dans les locaux centraux de la police pose problème. Nos interlocuteurs — responsables de Scotland-Yard — estiment pouvoir mieux maîtriser le « non-dit » en parlant et en se montrant ouverts vis-à-vis de la presse, c'est-à-dire en exposant à la fois le fait mais aussi son contexte qu'en refusant toute explication sur le fond.

Peut-on arriver progressivement à un tel dispositif dans un ministère français, sur un sujet aussi actuel ? Il faut le souhaiter et **demander dans un premier temps aux autorités responsables de revenir à des rapports sains avec la presse et les médias**. Il est actuellement question, à la Chancellerie, de réévaluer le rôle des médias au niveau du jugement. Ne serait-il pas opportun de revoir l'articulation de la justice et de la police avec les journalistes ?

Votre commission propose la réunion d'un groupe d'étude composé de journalistes spécialisés, de fonctionnaires de la police et de magistrats sous la responsabilité d'un Conseiller d'État, chargé de l'organisation des travaux. Ce groupe devrait remettre des propositions susceptibles de rallier, sur les objectifs que nous venons de définir, une majorité.

CONCLUSIONS

Au terme de cette analyse des diverses structures françaises appelées à connaître du terrorisme, votre commission constate que, sous le contrôle de la présidence de la République et du cabinet du Premier Ministre, six Ministres ou Secrétaires d'État, avec leurs cabinets, interviennent, peu ou prou, dans ces affaires. En comptant la cellule élyséenne, sept autorités relevant de trois hiérarchies différentes, participent à la recherche du renseignement ; quatre services relevant de deux Ministres, peuvent mobiliser des groupes d'intervention spécialisés. Enfin, vingt et une directions, services, bureaux, groupes, cellules ou centres ont, rien qu'à Paris, à connaître des problèmes terroristes.

Ce n'est évidemment pas simple.

Une modification radicale de ces procédures conduirait à des perturbations graves et pourrait accentuer les difficultés de cohabitation existantes.

Sans tomber dans l'excès, mais pour obtenir, avec les mêmes moyens, plus d'efficacité, votre commission propose une série de mesures dont certaines relèvent de la loi, et d'autres de la décision réglementaire. Les voici :

— *Par l'intervention de la loi*

- création d'un comité interministériel de liaison antiterroriste,
- création du Secrétariat général de ce comité,
- qualification du crime terroriste,
- création d'une procédure d'exclusion,
- création d'une procédure d'identification,
- prolongation de la garde à vue à quatre jours pour les actes relevant des articles 86 à 99 du Code pénal,
- modification de la loi du 10 mars 1927 réglant la procédure et les effets de l'extradition,
- modification de la procédure de dessaisissement pour le regroupement des enquêtes et des informations,

— ratification des accords de Strasbourg sur la lutte internationale contre le terrorisme.

— **Par la voie réglementaire**

— Modification des attributions de la D.S.T. et création d'un Office des Investigations,

— Redéfinition du poste de Directeur général de la Police nationale,

— Mobilisation des moyens du S.G.D.N. pour une réflexion fondamentale sur le terrorisme,

— Établissement d'un plan pluri-annuel de lutte antiterroriste,

— Rationnalisation des organismes de répression des trafics d'armes,

— Transformation de la P.A.F. en direction et renforcement de ses moyens,

— Augmentation des effectifs de la Brigade criminelle,

— Création d'une carte d'identité informatisée et infalsifiable,

— Utilisation rationnelle et massive des dispositifs informatiques,

— Diverses mesures concernant les visas, les ventes de matériel d'écoute,

— Diverses mesures de coordination au bénéfice de la gendarmerie,

— Application stricte des dispositions du traité de Vienne,

— Enfin, conséquences des mesures précédentes et pour éviter le parallélisme des structures, suppression du Secrétariat d'État à la Sécurité Publique et de la « cellule élyséenne ». En outre, votre commission propose **une meilleure concertation avec l'environnement international ou interne** sur le phénomène.

— *Au plan international*

— négociations avec divers États pour l'établissement ou l'adaptation des traités d'extradition,

— négociations pour l'adaptation du traité de Vienne.

— *Au plan interne*

— création, au sein de certaines universités, de cycles d'étude sur le phénomène terroriste,

— développement d'une formation spécifique au bénéfice de certains personnels civils et militaires — et meilleure approche des « langues rares »,

— mise en place d'une commission mixte : administration — police-presse écrite et audiovisuelle pour le développement d'une réflexion et d'une concertation sur le phénomène.

*
* *

Toutes les mesures proposées s'organisent autour de trois axes de réflexions :

— **créer un pouvoir coordonnateur permanent**, traduisant une volonté intergouvernementale homogène et laissant à chaque ministre sa responsabilité,

— **amener notre droit à épouser les contours politiques du terrorisme** sans déroger au respect scrupuleux que notre démocratie porte au droit des gens,

— **réfléchir en profondeur au phénomène** et engager autour de cette recherche, ceux qui sont et seront les acteurs d'une lutte sans cesse renouvelée, tant dans l'opinion qu'au sein des diverses hiérarchies de l'État.

Nous avons voulu effectuer une **approche globale** du phénomène terroriste.

Sans doute sommes-nous parfois restés, involontairement, à la superficie des choses. Bien des dossiers sont inaccessibles. Nous savons que des complicités objectives peuvent parfois s'organiser autour d'équilibres incertains.

Des tractations cachées, des stratégies inavouables sont et font les raisons de l'État.

Nous avons toujours voulu considérer que l'enjeu excluait la polémique ; nous avons donc cherché l'objectivité dans l'analyse par la clarté du propos. Sans doute la passion n'est-elle pas exclue du sujet. Pouvait-il en être autrement, s'agissant de la survie de nos sociétés démocratiques ?

ANNEXE N° 1

**Extrait d'un discours prononcé par M. Douglas Hurd,
Ministre d'Etat au Home Office, le 6 avril 1984,
à l'assemblée générale annuelle de l'Association du Parti Conservateur**

La campagne actuelle du Parti Socialiste sur le thème des libertés civiles en danger est une campagne fantôme et ils le savent très bien. Les gens qui sont concernés savent comment la police est organisée en Angleterre et dans le Pays de Galles mais ils espèrent que les autres l'ignorent. Par conséquent, cela vaut la peine de constater les faits.

Dans certains pays continentaux, les opérations de la police sont sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur. Comme je l'ai vu moi-même à Paris, dans les périodes troublées, c'est le Ministre qui indique de son bureau qui doit être arrêté, qui doit être accusé, exactement où et comment la police doit être déployée à travers le pays.

Notre système est entièrement différent. Le Home Secretary n'est pas un Ministre de l'Intérieur. Il a la responsabilité de la loi et de l'ordre avec les pouvoirs et les devoirs fixés par une loi émanant du Parlement. Il doit s'assurer, chaque année, que chacune des 43 forces de police d'Angleterre et du Pays de Galles est efficace. L'Inspecteur de la Police de Sa Majesté existe principalement dans ce but. Le Home Secretary a le droit de demander des rapports aux principaux fonctionnaires. Le Home Office paie au moyen des crédits de la police, la moitié du coût du maintien de l'ordre. Le Home Office fournit une large gamme de services aux forces de police, par exemple en les aidant à s'entraîner et à s'équiper.

Ni le Home Secretary, ni le Home Office ne dirigent les opérations de la police. Chaque fonctionnaire de Direction est responsable de ses propres décisions opérationnelles. Lorsque, comme maintenant et en plusieurs occasions dans le passé, il est nécessaire que les Commissaires de Police travaillent ensemble, ils peuvent activer le Centre National de l'Information. La décision de l'activer est prise par le Président de l'Association des fonctionnaires de Direction de la Police, un Commissaire de Police, après consultation avec le Home Office. Le Centre coordonne la fourniture d'aide mutuelle entre les forces de police quand la situation l'exige. Visiblement, le Home Office est tenu informé. Mais le contrôle des opérations reste confié aux fonctionnaires de Direction.

Le budget des forces de police est contrôlé, à l'extérieur de Londres, par des autorités de police composées de conseillers élus des comtés et de magistrats. Dans le District de Police métropolitaine, le Home Secretary est l'autorité de police, responsable devant le Parlement. Les autorités de police nomment aussi les Commissaires de Police, sous réserve de l'approbation du Home Secretary. Ni à Londres, ni ailleurs, l'autorité de police ne contrôle les décisions opérationnelles du fonctionnaire en chef.

Voici dessiné à grands traits le système tripartite. Il est difficile à exposer à des étrangers, mais ses mérites sont évidents dans une situation comme la situation actuelle.

Dans notre système, la police ne prend pas parti dans un conflit industriel. Elle ne prend pas parti entre des partis politiques. Elle ne peut être utilisée pour des objectifs politiques, que ce soit sur l'ordre des Ministres du Gouvernement ou des autorités locales dans les provinces. Ceci ne veut évidemment pas dire que la police opère sans sanction. C'est un principe fondamental du maintien de l'ordre britannique que la police n'a pas de privilèges spéciaux, mais opère sous la même loi que toutes les autres personnes. Si un policier devait faire une arrestation illégale, il ne serait pas à l'abri de poursuites pour voies de fait de la même façon que tout le monde peut être poursuivi pour voies de fait pour avoir porté la main sur un autre citoyen. Chaque fonctionnaire de police sait que ses actions peuvent être mises en question devant les tribunaux.

C'est l'essence de notre système que la police sert, non le Gouvernement, mais la loi. Dans la situation actuelle, ils protègent les libertés de ceux qui ont choisi d'aller travailler dans les mines de charbon. Je crois qu'ils le font avec une aide irrésistible de l'opinion publique précisément parce que l'on comprend que leurs responsabilités n'ont pas leur origine dans les ordres du Gouvernement, mais dans leurs devoirs prescrits par la loi.

ANNEXE N° 2

**Extrait de la loi britannique sur la prévention du terrorisme
(dispositions temporaires), 1984**

ORDRES D'EXCLUSION

3. — Ordres d'exclusion. Généralités.

(1) Le Secrétaire d'Etat peut exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la première partie de la présente loi de façon qui lui paraît opportune pour empêcher les actes de terrorisme auxquels s'applique cette première partie.

(2) Un ordre pris en exécution des sections 4, 5 ou 6 ci-dessous est désigné dans la présente loi sous le nom d'« ordre d'exclusion ».

(3) Un ordre d'exclusion peut être abrogé à n'importe quel moment par un ordre ultérieur du Secrétaire d'Etat.

(4) Un ordre d'exclusion devra, à moins qu'il n'ait été abrogé avant cette date, expirer à la fin de la période de trois ans commençant le jour où il est pris.

(5) Le fait qu'un ordre d'exclusion à l'encontre d'une personne a été abrogé ou qu'il a expiré n'empêchera pas de prendre contre elle, par la suite, un autre ordre d'exclusion.

(6) Les actes de terrorisme auxquels s'applique cette partie de la présente loi sont ceux destinés à influencer l'opinion publique ou la politique du Gouvernement concernant les affaires d'Irlande du Nord.

4. — Ordres excluant des personnes de Grande-Bretagne.

(1) Si le Secrétaire d'Etat est convaincu qu'une personne quelconque

(a) est ou a été impliquée dans l'exécution, la préparation ou l'instigation d'actes de terrorisme auxquelles s'applique cette partie de la présente loi, ou

(b) est en train de tenter ou peut tenter d'entrer en Grande-Bretagne en vue de participer à l'exécution, à la préparation ou à l'instigation de tels actes de terrorisme,

il peut prendre un ordre d'exclusion contre lui.

(2) Un ordre d'exclusion, dans le cadre de la présente section, est un ordre interdisant à une personne de se trouver, ou d'entrer, en Grande-Bretagne.

(3) En décidant s'il y a lieu de prendre un ordre d'exclusion dans le cadre de la présente section, contre une personne qui est ordinairement résidente en Grande-Bretagne, le Secrétaire d'Etat devra considérer la question de savoir si le lien de cette personne avec un pays ou un territoire extérieur à la Grande-Bretagne est tel qu'il en résulte qu'il convient de prendre un tel ordre.

(4) Un ordre d'exclusion ne doit pas être pris, dans le cadre de la présente section, contre une personne qui est citoyen britannique et qui

(a) est au moment considéré résidente ordinaire en Grande-Bretagne, et a, alors, été résidente ordinaire en Grande-Bretagne pendant toute la durée des trois dernières années; ou

(b) est, à ce moment, passible d'un ordre pris dans le cadre de la section 5 ci-dessous.

(5) La sous-section (4) (a) ci-dessus devra être interprétée conformément à l'annexe 2 de la présente loi.

5. — Ordres excluant des personnes d'Irlande du Nord.

(1) Si le Secrétaire d'Etat est convaincu qu'une personne quelconque

(a) est ou a été impliquée dans l'exécution, la préparation ou l'instigation d'actes de terrorisme auxquels s'applique cette partie de la présente loi ; ou

(b) est en train de tenter ou peut tenter d'entrer en Irlande du Nord en vue de participer à l'exécution, à la préparation ou à l'instigation de tels actes de terrorisme,

le Secrétaire d'Etat peut prendre un ordre d'exclusion à son encontre.

(2) Un ordre d'exclusion dans le cadre de la présente section est un ordre empêchant une personne de séjourner, ou d'entrer, en Irlande du Nord.

(3) En décidant s'il y a lieu de prendre un ordre d'exclusion contre une personne qui est ordinairement résidente en Irlande du Nord, le Secrétaire d'Etat devra considérer la question de savoir si le lien de cette personne avec un pays ou un territoire quelconque à l'extérieur de l'Irlande du Nord est tel qu'il résulte qu'il convient de prendre un tel ordre.

(4) Un ordre d'exclusion ne doit pas être pris dans le cadre de la présente section à l'encontre d'une personne qui est citoyenne britannique et qui

(a) est au moment considéré, résidente ordinaire d'Irlande du Nord, et a été résidente ordinaire d'Irlande du Nord tout au long des trois dernières années, ou

(b) est au moment considéré, passible d'un ordre pris dans le cadre de la section 4 ci-dessus.

(5) La sous-section (4) (a) ci-dessus doit être interprétée conformément à l'annexe 2 de la présente loi.

6. — Ordres excluant des personnes du Royaume-Uni.

(1) Si le Secrétaire d'Etat est convaincu qu'une personne quelconque

(a) est ou a été impliquée dans l'exécution, la préparation ou l'instigation d'actes de terrorisme auxquels s'applique cette partie de la présente loi ; ou

(b) est en train de tenter ou peut tenter d'entrer en Grande-Bretagne ou en Irlande du Nord en vue de participer à l'exécution, à la préparation ou à l'instigation de tels actes de terrorisme, le Secrétaire d'Etat peut prendre un ordre d'exclusion contre lui.

(2) Un ordre d'exclusion dans le cadre de la présente section est un ordre interdisant à une personne de se trouver, ou d'entrer, dans le Royaume-Uni.

(3) En décidant s'il y a lieu de prendre un ordre d'exclusion dans le cadre de la présente section contre une personne qui est ordinairement résidente dans le Royaume-Uni, le Secrétaire d'Etat devra considérer la question de savoir si le lien de cette personne avec un pays ou un territoire extérieur au Royaume-Uni est tel qu'il en résulte qu'il convient qu'un tel ordre soit pris.

(4) Un ordre d'exclusion ne devra pas être pris dans le cadre de la présente section contre une personne qui est citoyenne britannique.

7. — Droit de faire des observations au Secrétaire d'Etat.

Aussitôt qu'il peut se faire, après qu'un ordre d'exclusion a été pris, la notification de l'ordre doit être remise à la personne à l'encontre de qui il a été pris ; et la notification

(a) devra préciser les droits que lui accorde la présente section ; et

(b) devra spécifier la façon dont les droits doivent être exercés.

(2) La sous-section (1) ci-dessus ne doit pas imposer l'obligation de faire des démarches quelconques pour remettre une notification à une personne, à un moment où elle est à l'extérieur du Royaume-Uni.

(3) Après la remise de la notification, si la personne à l'encontre de laquelle l'ordre a été pris a des objections au sujet de l'ordre

(a) elle peut faire des observations par écrit au Secrétaire d'Etat en exposant les raisons de ses objections ; et

(b) elle peut inclure dans ces observations une demande d'entretien personnel avec la personne ou les personnes nommées par le Secrétaire d'Etat en application de la sous-section (6) ci-dessous.

(4) Sous réserve de la sous-section (5) ci-dessous, une personne à l'encontre de laquelle un ordre d'exclusion a été pris doit exercer les droits conférés par la sous-section (3) ci-dessus dans les sept jours de la remise de la notification.

(5) Lorsqu'avant l'expiration de cette période

(a) elle a consenti à son expulsion, en application de la section 8 ci-dessous, de Grande-Bretagne, d'Irlande du Nord ou du Royaume-Uni, selon le cas ; et

(b) elle a été expulsée en conséquence,

elle peut exercer les droits conférés par la sous-section (3) ci-dessus dans les quatorze jours de son expulsion.

(6) Si elle les exerce au cours de la période au cours de laquelle ils doivent être exercés, l'affaire sera soumise à l'avis d'une ou plusieurs personnes nommées par le Secrétaire d'Etat.

(7) Lorsque la sous-section (4) ci-dessus s'applique, la personne à l'encontre de laquelle l'ordre d'exclusion a été pris devra se voir accorder un entretien personnel avec la personne ou les personnes ainsi nommées s'il apparaît au Secrétaire d'Etat qu'il est raisonnablement faisable de lui accorder un tel entretien dans un pays ou un territoire approprié dans un délai raisonnable à partir de la date à laquelle il a fait ses observations.

(8) Quand la sous-section (5) ci-dessus s'applique, la personne à l'encontre de qui l'ordre d'exclusion a été pris devra se voir accorder un entretien personnel avec la personne ou les personnes ainsi nommées s'il apparaît au Secrétaire d'Etat qu'il est raisonnablement faisable de lui accorder un tel entretien dans un pays ou un territoire approprié dans un délai raisonnable à partir de la date à laquelle il a fait ses observations.

(9) Dans la sous-section (8) ci-dessus «un pays ou un territoire approprié» signifie

(a) l'Irlande du Nord ou la République d'Irlande, si l'ordre d'exclusion a été pris en application de la section 4 ci-dessus ;

(b) la Grande-Bretagne ou la République d'Irlande, s'il a été pris en application de la section 5 ci-dessus ;

(c) la République d'Irlande, s'il a été fait en application de la section 6 ci-dessus.

(10) Quand il semble au Secrétaire d'Etat qu'il est raisonnablement faisable d'accorder un entretien personnel dans plus d'un pays ou d'un territoire approprié, il peut accorder l'entretien dans n'importe lequel d'entre eux qu'il juge convenable.

(11) Le Secrétaire d'Etat doit reconsidérer l'affaire aussitôt qu'il est raisonnablement faisable, après avoir reçu les observations qui s'y rapportent dans le cadre de la présente section, et n'importe quel compte-rendu de l'entretien qui s'y rapporte et qui est accordé dans le cadre de la présente section.

(12) En reconsidérant une affaire conformément aux dispositions de la section (11) ci-dessus, le Secrétaire d'Etat devra tenir compte de tout ce qui lui paraîtra être en rapport avec elle et en particulier

(a) les observations se rapportant à l'affaire qui lui ont été faites dans le cadre de la présente section ;

(b) l'avis de la personne ou des personnes auxquelles il a soumis l'affaire, dans le cadre de la présente section;

(c) le compte rendu de tout entretien relatif à l'affaire, accordé dans le cadre de la présente section.

(13) Le Secrétaire d'Etat devra ensuite, s'il est raisonnablement faisable de procéder ainsi, donner notification par écrit à la personne à l'encontre de qui l'ordre d'exclusion a été pris de toute décision qu'il aura prise pour révoquer l'ordre ou non.

8. — Pouvoirs d'expulsion.

(a) un ordre d'expulsion a été pris contre une personne;

(b) une notification de la parution de l'ordre lui a été remise;

le Secrétaire d'Etat peut la faire expulser de Grande-Bretagne, d'Irlande du Nord ou du Royaume-Uni, selon le cas

(i) si elle y consent;

(ii) si la période mentionnée dans la sous-section (4) de la section (7) ci-dessus a expiré et s'il n'a pas fait d'observations au sujet de l'affaire conformément aux dispositions de cette section;

(iii) si elle a fait de telles représentations mais si le Secrétaire d'Etat lui a notifié sa décision de révoquer l'ordre.

9. — Infractions relatives à la deuxième partie.

Si toute personne qui est frappée par un ordre d'exclusion omet de se conformer à l'ordre à un moment où elle a été expulsée ou est devenu passible d'expulsion conformément aux dispositions de la section 8 ci-dessus, elle sera coupable d'une infraction.

(2) Si une personne quelconque

(a) est sciemment impliquée dans des arrangements pour assurer ou faciliter l'entrée en Grande-Bretagne, en Irlande du Nord ou dans le Royaume-Uni d'une personne dont elle sait, ou a des raisons raisonnables de croire, qu'elle est une personne frappée d'exclusion,

(b) en Grande-Bretagne, en Irlande du Nord ou au Royaume-Uni elle héberge une telle personne,

elle sera coupable d'une infraction.

(3) Dans la sous-section (2) ci-dessus, « personne exclue » signifie

(a) en ce qui concerne la Grande-Bretagne, une personne frappée d'un ordre d'exclusion pris en application de la section 4 ci-dessus, qui a été expulsée, ou est devenue passible, d'une expulsion de Grande-Bretagne dans le cadre de la section 8 ci-dessus;

(b) en ce qui concerne l'Irlande du Nord, une personne frappée d'un ordre d'exclusion pris en application de la section 5 ci-dessus qui a été expulsée, ou est devenue passible d'être expulsée, d'Irlande du Nord dans le cadre de la section 8 ci-dessus; et

(c) en ce qui concerne le Royaume-Uni, une personne frappée d'un ordre d'exclusion pris en application de la section 6 ci-dessus qui a été expulsée, ou est devenue susceptible d'être expulsée du Royaume-Uni dans le cadre de la section 8 ci-dessus.

(4) Une personne coupable d'une infraction en application des dispositions de la présente section sera passible:

(a) après condamnation « sommaire », d'un emprisonnement pour une durée n'excédant pas six mois, ou d'une amende n'excédant pas le maximum réglementaire, ou les deux; ou

(b) après condamnation sur inculpation, à un emprisonnement pour une durée n'excédant pas cinq ans, ou à une amende, ou aux deux.

(traduction)

ANNEXE N° 3

**Notice explicative sur les dispositions complémentaires
de la loi britannique de 1984 sur la prévention du terrorisme.**

Cette loi contient des dispositions s'ajoutant aux dispositions de la loi de 1984 sur la prévention du terrorisme (dispositions temporaires). L'ordre maintient en vigueur, avec des modifications, les dispositions de l'ordre de 1976 sur la Prévention du Terrorisme de 1976 (dispositions temporaires supplémentaires), modifié, qui est abrogé.

Les changements substantiels se trouvent dans les articles 4 et 9. Les actes de terrorisme auxquels se rapportent les pouvoirs d'examen et de détention de ces articles sont maintenant précisés et sont identiques à ceux indiqués dans la section 12 de la loi de 1984. Une personne ne peut pas être retenue pour examen pendant plus de 12 heures à moins qu'un agent examinateur n'ait des soupçons raisonnables de son implication présente ou passée dans les actes de terrorisme auxquels s'applique l'article 4. La période pendant laquelle une personne peut être détenue conformément à l'article 9 est expressément en rapport avec sa période d'examen.

L'article 4 donne le pouvoir aux agents examinateurs d'examiner toute personne arrivant dans, ou cherchant à quitter, la Grande-Bretagne, pour déterminer si elle paraît être une personne qui a été impliquée dans l'exécution, la préparation ou l'instigation d'actes de terrorisme ou qui est l'objet d'un ordre d'exclusion ou une personne qui donne des raisons de penser qu'elle a commis une infraction à la section 9 de la loi de 1984. L'article 5 requiert de toute personne examinée conformément à l'article 4 qu'elle présente les renseignements ou documents qui peuvent être requis par l'agent examinateur.

L'article 6 se rapporte à la fouille des personnes examinées et de leurs bagages et aux bateaux ou aux aéronefs et aux objets pris ou sur le point d'être pris dans un bateau ou un aéronef et permet de conserver ces objets pour des fins qui sont précisées.

L'article 7 permet aux agents examinateurs de requérir des personnes débarquant d'un ou embarquant dans un, bateau ou aéronef, venant de, ou allant vers la République d'Irlande, l'Irlande du Nord ou n'importe laquelle des Iles Anglo-Normandes ou l'Ile de Man, qu'elles présentent des cartes de débarquement, ou, selon le cas, d'embarquement.

L'article 8 contient des dispositions permettant au Secrétaire d'Etat et aux agents examinateurs d'expulser les personnes qui font l'objet d'ordres d'exclusion, et les articles 9 et 10 prévoient la détention de personnes en attendant leur examen ou leur expulsion et la fouille de tout local où une personne susceptible de détention est soupçonnée de se trouver.

L'article 11 requiert des propriétaires ou agents d'un bateau ou d'un aéronef transportant des passagers contre rémunération en provenance de la République d'Irlande, d'Irlande du Nord, ou d'une quelconque des Iles Anglo-Normandes ou de l'Ile de Man, ou allant dans un quelconque de ces lieux, de faire en sorte que le bateau ou l'aéronef ne fasse escale dans, ou ne quitte, aucun port de Grande-Bretagne autre que l'un de ceux énumérés dans l'annexe 2 dans le but d'embarquer ou de débarquer des passagers sans l'accord d'un agent examinateur, et il permet au Secrétaire d'Etat de désigner des zones de contrôle. Des conditions sont également imposées aux commandants d'aéronefs transportant des passagers sans rémunération. L'article 12 requiert du commandant d'un bateau ou d'un aéronef venant de n'importe lequel des endroits mentionnés ci-dessus qu'il prenne des mesures pour empêcher les passagers et l'équipage de débarquer (à moins qu'ils n'aient été examinés à bord) autrement qu'en conformité avec des dispositions approuvées par un agent examinateur, et qu'il impose des mesures similaires en ce qui concerne l'embarquement; l'article (ainsi que l'annexe 3) contient aussi des dispositions requérant du commandant d'un tel bateau ou aéronef qu'il fournisse aux agents examinateurs des renseignements sur les passagers et l'équipage.

Sauf dans la mesure limitée prévue par l'article 2 l'application de l'ordre ne s'étend qu'à la Grande-Bretagne.

ANNEXE N° 4

**Loi portant création d'un Office Fédéral
de Police Criminelle
(*Bundeskriminalamt*) du 8 mars 1951**

modifiée par la loi du 19 septembre 1969 (Journal Officiel de la République Fédérale d'Allemagne I page 1717)

et

par la loi du 28 juin 1973 (Journal Officiel de la République Fédérale d'Allemagne I page 701)
rédaction à la date du 29 juin 1973.

Article 1

(1) Il est créé par la Fédération un *Bundeskriminalamt* en vue d'assurer la coopération entre la Fédération et les Länder en matière de police criminelle. Il aura pour mission la lutte contre des auteurs d'infractions, dans la mesure où leur activité s'étend ou est susceptible de s'étendre sur le plan international ou au-delà du territoire d'un Land.

(2) Le *Bundeskriminalamt* est en même temps le Bureau Central National de l'Organisation Internationale de Police Criminelle (Interpol) pour la République Fédérale d'Allemagne.

Article 2

(1) En tant que service central, le *Bundeskriminalamt* aura pour missions :

1. de recueillir et d'exploiter toutes informations et documentation concernant la lutte de la police contre la criminalité. Dans ce domaine il constitue en même temps le service central du système informatique interconnecté entre la Fédération et les Länder ;

2. de communiquer sans délai aux autorités de la Fédération et des Länder chargées de la poursuite pénale toutes les informations les concernant ainsi que toutes les relations établies entre différentes infractions ;

3. d'assurer la tenue de services d'identification ;

4. d'assurer la tenue des services nécessaires pour effectuer des examens et des recherches dans tous les domaines de la police scientifique et de coordonner la coopération des services de police en ces matières ;

5. d'étudier l'évolution de la criminalité et, sur cette base, effectuer des analyses et établir des statistiques de police criminelle ;

6. d'effectuer des recherches en vue de développer les méthodes et les modes de procéder de la police dans la lutte contre la criminalité ;

7. d'assister la police des Länder en matière de prévention de la criminalité ;

8. d'organiser des cycles de perfectionnement dans les spécialités de la police criminelle.

(2) A la demande des services de police, des parquets et des tribunaux, le *Bundeskriminalamt* effectue en matière d'identification et de police scientifique, des expertises pour les procédures pénales.

Article 3

(1) Pour assurer la coopération entre la Fédération et les Länder, ces derniers devront assurer sur leur territoire, la tenue de services centraux de police criminelle (Länders-kriminalaemter). Ceux-ci devront transmettre au Bundeskriminalamt les renseignements et documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

(2) Un Landeskriminalamt (office de police criminelle du Land), tel qu'il est prévu à l'alinéa 1, pourra être tenu en commun par plusieurs Länder.

Article 4

(1) Les Landeskriminalaemter informeront sans délai le Bundeskriminalamt des dates du début d'interruption et d'expiration des mesures privatives de liberté ordonnées par un juge.

(2) La même obligation d'information incombera aux autorités judiciaires et administratives à l'égard du Landeskriminalamt.

Article 5

(1) Dans la mesure où la loi ne prévoit pas d'autres dispositions, la prévention et la répression de la délinquance resteront de la compétence des Länder.

(2) Le Bundeskriminalamt assume lui-même les missions policières dans le domaine de la poursuite pénale (articles 161, 163, 189 du Code de Procédure Pénale)

1. dans les cas de trafic illicite d'armes, de munitions, d'explosifs ou de stupéfiants organisé sur le plan international, de fabrication ou de mise en circulation de fausse monnaie sur le plan international, qui rendent nécessaire d'élucider des faits à l'étranger ainsi que des délits connexes à des infractions; dans les cas d'importance mineure, le parquet, en accord avec le Bundeskriminalamt, pourra confier les enquêtes à un autre service de police compétent;

2. dans les cas d'infractions portant atteinte à la vie (art. 211, 212 du Code Pénal) ou à la liberté (art. 234, 234 a, 239 b du Code Pénal) du Président de la République Fédérale d'Allemagne, de membres du Gouvernement Fédéral, du Bundestag et du Tribunal Constitutionnel Fédéral ou de personnalités étrangères reçues par des organes constitutionnels fédéraux ou de chefs et membres de représentations diplomatiques accréditées auprès de la République Fédérale d'Allemagne, lorsqu'il y a lieu de supposer que l'auteur a obéi à des mobiles politiques et que les faits affectent les intérêts de la politique fédérale ou extérieure.

L'accomplissement des tâches décrites dans la phrase 1 n° 2 requiert l'accord du Ministre Fédéral de l'Intérieur; en cas de péril en la demeure le Bundeskriminalamt peut agir avant d'avoir obtenu cet accord.

(3) Le Bundeskriminalamt assume en outre lui-même les tâches policières dans le domaine de la poursuite pénale

1. lorsqu'il en est prié par l'autorité compétente d'un Land,

2. si le Ministre Fédéral de l'Intérieur l'ordonne pour des raisons graves,

3. lorsque le Procureur Général de la Fédération ou un Juge d'Instruction, à l'occasion d'enquêtes diligentées par le Procureur Général de la Fédération, le lui demande ou lui en donne mission.

(4) Lorsque le Bundeskriminalamt assumera des missions policières dans le domaine de la répression du crime, les autorités des Länder compétentes au plus haut niveau en matière de justice pénale et de police devront en être informées sans délai; devront en outre être informés sans délai le Procureur Général de la Fédération dans les cas où il est compétent pour la conduite des enquêtes, et dans les autres cas, les Procureurs Généraux compétents territorialement. Il ne sera pas porté atteinte aux obligations d'autres services de police concernant la première intervention et la

prise de mesures d'urgence, ni aux compétences du Parquet et du Juge d'Instruction aux termes des art. 161, 189 du Code de Procédure Pénale.

(5) Dans les cas prévus aux alinéas 2 et 3, le Bundeskriminalamt pourra donner aux Landeskriminalämter compétents des instructions concernant leur coopération (alinéa 1 de l'article 3). L'autorité suprême de Land devra en être avertie sans délai.

Article 6

(1) Lorsque l'autorité compétente d'un Land lui en fera la demande, ou que cela sera utile pour les investigations, le Bundeskriminalamt pourra déléguer ses agents auprès des services de police des Länder, en vue de les assister dans la poursuite d'une affaire policière.

Ceci n'entame en rien la compétence des services de police des Länder.

(2) L'autorité suprême de Land intéressé devra être avertie sans délai.

Article 7

(1) Lorsqu'un acte délictueux touche à la Compétence de plusieurs Länder ou lorsqu'il se trouve en relation avec un autre acte délictueux commis dans un autre Land, et qu'il s'avère utile que les missions de police dans le domaine de la poursuite pénale soient effectuées de façon unifiée, le Bundeskriminalamt devra en avvertir les autorités suprêmes des Länder ainsi que les Procureurs Généraux compétents territorialement. Dans ce cas, le Bundeskriminalamt devra, en accord avec le Procureur Général et l'autorité suprême d'un Land, confier à ce Land les missions de police dans le domaine des poursuites pénales en le chargeant de les assumer dans leur intégralité.

(2) L'autorité compétente pour l'exécution des missions assignées à un Land, aux termes de l'alinéa 1, sera le Landeskriminalamt; l'autorité suprême du Land pourra, cependant, déclarer compétent un autre service de police du Land au lieu du Landeskriminalamt.

Article 8

(1) Lorsqu'ils agissent dans les cas prévus aux alinéas 2 et 3 de l'article 5 et à l'alinéa 1 de l'article 7, les fonctionnaires de police de la Fédération et des Länder seront compétents sur toute l'étendue du territoire où la présente loi est applicable; ils agiront alors à titre d'auxiliaires du parquet compétent. Ils informeront en temps utile les services de police locaux des enquêtes qu'ils effectuent dans leur ressort territorial, dans la mesure où des raisons graves ne s'y opposent pas. Dans toute la mesure du possible, ils devront s'assurer de la présence aux enquêtes d'agents des services compétents de la police locale.

(2) Les services de police des Länder fourniront au Bundeskriminalamt dans les cas relevant de sa compétence et aux fonctionnaires qu'il délègue aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 5 des renseignements et ils leur permettront de consulter les dossiers. Cette disposition s'applique également aux fonctionnaires des services de police des Länder agissant en vertu de l'article 7, alinéa 1.

(3) Les services compétents de la police locale prêteront assistance aux agents du Bundeskriminalamt ou, dans le cas d'attribution de compétence prévu à l'alinéa 1 de l'article 7, aux agents d'un autre Land, qui diligentera les enquêtes, en mettant à leur disposition du personnel et du matériel.

Article 9

(1) Sans préjudice des droits du Président du Bundestag Allemand et des compétences du Bundesgrenzschutz (Police Fédérale des Frontières) et de la police des Länder, le Bundeskriminalamt devra :

1. protéger directement la personne des membres des organes constitutionnels et, dans certains cas, les personnalités étrangères qu'ils reçoivent ;

2. assurer la sécurité intérieure des bureaux et résidences ainsi que de tous les locaux où séjournent le Président de la République Fédérale d'Allemagne, les membres du Gouvernement Fédéral et, dans certains cas, les personnalités étrangères qu'ils reçoivent.

(2) Si des agents du Bundeskriminalamt et d'autres forces de police doivent entrer ensemble en action dans les cas prévus à l'alinéa 1, le Ministre Fédéral de l'Intérieur et l'autorité suprême du Land en décident d'un commun accord.

(3) Pour l'exécution de ses missions prévues à l'alinéa 1, le Bundeskriminalamt dispose des pouvoirs analogues définis aux articles 10 à 32 du Bundesgrenzschutzgesetz (loi régissant la Police Fédérale des Frontières). Les droits fondamentaux portant sur l'intégrité corporelle (article 2, alinéa 2, phrase 1 du Grundgesetz *), la liberté individuelle (article 2, alinéa 2, phrase 2 du Grundgesetz *), la libre circulation des personnes (article 11 du Grundgesetz *) et l'inviolabilité du domicile (article 13 du Grundgesetz *) seront limités conformément aux prescriptions du Bundesgrenzschutzgesetz (loi régissant la Police Fédérale des Frontières).

(4) En cas de préjudice subi au cours de l'exécution de l'une des missions du Bundeskriminalamt aux termes de l'alinéa 1, les dispositions des articles 24 à 41 du Bundesgrenzschutzgesetz (loi régissant la Police Fédérale des Frontières) seront applicables.

Article 10

Les rapports officiels avec les autorités de police et de justice étrangères à l'égard de criminels internationaux de droit commun seront réservés au Bundeskriminalamt. Pour les régions frontalières, des exceptions pourront être admises sur la base d'accords, conclus entre le Ministre Fédéral de l'Intérieur et les autorités suprêmes des Länder.

Article 11

Les dispositions administratives générales requises pour l'application de la présente loi seront édictées par le Gouvernement Fédéral avec l'approbation du Bundesrat.

Article 12

La présente loi sera également applicable à Berlin, dès que le Land de Berlin en aura ainsi décidé suivant l'article 87 de sa Constitution.

Article 13

La loi du Reich relative à la Police Criminelle en date du 21 juillet 1922 (Reichsgesetzblatt 1, page 593) est abrogée.

* Grundgesetz : terme désignant la Constitution de la République Fédérale d'Allemagne.

ANNEXE N° 5

**Convention européenne pour la répression du terrorisme :
état des signatures et des ratifications.**

Date et lieu de signature : 27 janvier 1977, Strasbourg.

Conditions d'entrée en vigueur : 3 ratifications.

Date d'entrée en vigueur : 4 août 1978.

Etats membres	Date de signature par chaque Etat	Ratification, acceptation, approbation ou adhésion		Réserves et déclarations		
		Date de dépôt de l'instrument	Date d'entrée en vigueur	Dispositions conventionnelles	Application territoriale	Retrait ou modification
Autriche	27.1.1977	11. 8.1977	4. 8.1978			
Belgique	27.1.1977					
Chypre	27.1.1977	26. 2.1979	27. 5.1979	×		
Danemark	27.1.1977	27. 6.1978	28. 9.1978	×	×	
France	27.1.1977			×		
Rép. Féd. d'Allemagne	27.1.1977	3. 5.1978	4. 8.1978	×	×	
Grèce	27.1.1977					
Islande	27.1.1977	11. 7.1980	12.10.1980	×		
Irlande						
Italie	27.1.1977			×		
Liechtenstein	22.1.1979	13. 6.1979	14. 9.1979			
Luxembourg	27.1.1977	11. 9.1981	12.12.1981			
Malte						
Pays-Bas	27.1.1977					
Norvège	27.1.1977	10. 1.1980	11. 4.1980	×		
Portugal	27.1.1977	14.12.1981	15. 3.1982	×		
Espagne	27.4.1978	20. 5.1980	21. 8.1980			
Suède	27.1.1977	15. 9.1977	4. 8.1978	×		
Suisse	27.1.1977	19. 5.1983	20. 8.1983	×		
Turquie	27.1.1977	19. 5.1981	20. 8.1981			
Royaume-Uni	27.1.1977	24. 7.1978	25.10.1978		×	
Etats non membres						

ANNEXE N° 6

Bilan des actions terroristes
depuis 1975

- (1) Pers. = Personnes
(2) M = Morts
(3) B = Blessés

	Terrorisme international				Autonomisme				Racisme				Extrême Droite				Extrême Gauche				Total att.
	Attentats contre		Victimes		Attentats contre		Victimes		Attentats contre		Victimes		Attentats contre		Victimes		Attentats contre		Victimes		
	Biens	Pers. (1)	M (2)	B (3)	Biens	Pers. (1)	M (2)	B (3)	Biens	Pers. (1)	M (2)	B (3)	Biens	Pers. (1)	M (2)	B (3)	Biens	Pers. (1)	M (2)	B (3)	
1975	51	5	1	3	264	18	3	25	—	—	—	—	7	1	0	5	6	2	1	2	354
1976	63	4	2	2	305	18	1	2	—	—	—	—	9	5	0	6	14	1	—	5	419
1977	23	6	4	3	284	12	—	1	—	—	—	—	38	3	2	14	72	4	1	2	442
1978	15	8	11	3	437	21	2	6	13	0	0	0	12	3	1	8	74	1	—	3	584
1979	20	6	5	35	383	21	4	3	25	5	0	23	13	9	1	0	131	1	—	1	614
1980	23	3	3	50	469	38	6	30	38	16	4	14	36	9	1	18	111	1	—	—	744
1981	45	6	5	23	259	26	2	17	26	7	1	4	30	8	0	6	94	5	1	24	506
1982	31	10	19	190	797	27	6	19	45	10	—	17	12	7	—	12	105	3	—	1	1 047
1983	0	7	15	103	736	30	15	39	36	9	1	8	12	3	0	4	45	1	1	1	879
1984 au 23/3	1	2	3	2	132	7	6	8	1	—	—	4	—	—	—	—	5	—	—	—	148
Total	272	57	70	414	4 066	218	45	150	184	47	6	70	169	48	5	73	657	19	4	39	5 737

ANNEXE N° 7

Organisations terroristes recensées en France
(Source: Services du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation)

I. — Les mouvements séparatistes

A) BRETAGNE

— le « **Front de Libération de la Bretagne** » (F.L.B.) et l'« **Armée Révolutionnaire Bretonne** » (A.R.B.).

Le sigle « F.L.B. » (Front de Libération de la Bretagne) a été remarqué pour la première fois à Pontivy, dans la nuit du 25 au 26 octobre 1963.

Plusieurs fois démantelée, cette organisation a annoncé la reprise de la lutte, le 15 octobre 1983, en revendiquant un attentat, perpétré le jour même, contre la Cité Judiciaire de Rennes.

Le 21 novembre 1983, elle a annoncé l'abandon du sigle « F.L.B. », l'ensemble de ses actions étant désormais authentifié par le seul sigle « A. R. B. » (Armée Révolutionnaire Bretonne) et de ses écrits.

Les principaux leaders, inculpés ou condamnés sont :

- **Grall Jean-Charles,**
- **Chenevière Lionel,**
- **Montauzier Patrick,**
- **Fouère Yann.**

B) ANTILLES

— l'« **Alliance Révolutionnaire Caraïbe** » (A.R.C.)

Elle a revendiqué la « nuit bleue » du 28 au 29 mai 1983 durant laquelle 21 attentats ou tentatives ont été commis simultanément en Guadeloupe, Martinique, Guyane et Paris.

Cette « nuit bleue » coïncide avec le premier anniversaire de la création du « M.P.G.I. » (Mouvement Populaire pour la Guadeloupe Indépendante).

L'« A.R.C. » a revendiqué par la suite d'autres attentats.

Ses principaux responsables connus sont :

- **Reinette Luc,**
- **Bernard Henri.**

C) CORSE

— les « **Brigades Révolutionnaires Corses** » (B.R.C.)

Groupuscule clandestin apparu le 11 décembre 1982, lors d'une tentative d'assassinat contre un gendarme surveillant la centrale thermique du Vazzino, à Ajaccio, les « B.R.C. » se proposent de « combattre le colonialisme français sous toutes ses formes, et plus précisément les forces d'occupation ».

— l'«**Armée de Libération Nationale Corse**» (A.L.N.C.)

Cette nouvelle organisation séparatiste s'est manifestée pour la première fois, le 1^{er} juillet 1983, en revendiquant deux attentats par explosifs, commis dans la nuit du 30 juin au 1^{er} juillet en réaction à l'enlèvement de Guy Orsoni.

Au total, ce mouvement a perpétré plusieurs attentats et un incendie criminel, depuis son apparition.

— le «**Front de Libération Nationale de la Corse**» (F.L.N.C.)

Il s'est manifesté pour la première fois en revendiquant 22 attentats, commis au cours de la nuit du 4 au 5 mai 1976, en Corse et sur le Continent.

L'objectif final de ce mouvement est la «libération nationale de la Corse».

Les principaux leaders du «F.L.N.C.» inculpés ou condamnés sont :

- **Albertini Jean-Paul,**
- **Battesti Léonard,**
- **Orsoni Alain,**
- **Poggioli Pierre,**
- **Stella Yves.**

D) PAYS BASQUE

— l'**E.T.A.**

Cette organisation est créée en 1958, au Vénézuéla, de l'auto-dissolution d'un mouvement séparatiste basque clandestin «Ekin» (Avec Vous), constitué en 1958 par des jeunes militants nationalistes basques espagnols dissidents du «P.N.V.» (Parti Nationaliste Basque) ayant décidé de commettre des attentats terroristes afin d'appuyer leurs revendications indépendantistes face à l'Etat espagnol.

L'«E.T.A.», ou plutôt les trois tendances majeures issues de diverses scissions, se définissent comme des mouvements nationalistes basques prônant la «lutte armée» comme moyen d'accéder à l'indépendance totale du Pays Basque réuni (les 4 provinces basques et les 3 provinces françaises); il s'agit de:

- l'«E.T.A. Militaire»,
- l'«E.T.A. Politico Militaire VIII^e Assemblée likis»,
- les «Commandos Autonomes Anticapitalistes».

Certains leaders ont été appréhendés et déférés devant la Justice. Il s'agit de:

- **Iturbe-Abasolo Domingo,**
- **Echeveste-Arizcuren Eugenio,**

pour l'«E.T.A. Militaire».

- **Abrisqueta-Corta Jesus,**
- **Arrugaeta-San-Emeterio José, Miguel,**

pour l'«E.T.A. Politico Militaire».

- **Seguralo-Mayoz José, Luis,**

pour «Les Commandos Anticapitalistes».

— « **IPARRETARRAK** » (ceux de l'E.T.A. du Nord)

Apparu pour la première fois en 1973, pour la mise à sac de l'Institut-Médico-Pédagogique de Banca (Pyrénées-Atlantiques), Iparretarrak n'était jusqu'à un passé récent que l'un des divers groupuscules, né de la mouvance nationaliste basque française soutenant les réfugiés basques espagnols ainsi que l'« E.T.A. » et se livrant épisodiquement à des actions violentes afin d'appuyer leurs revendications.

Toutefois, contrairement aux autres organisations qui n'eurent qu'une existence éphémère, ce groupe terroriste a poursuivi et développé ses actions violentes, au fil des ans, se signalant même comme le seul mouvement séparatiste évoluant sur notre territoire, à ne pas observer de trêve consécutivement aux mesures d'amnistie de mai et juin 1981.

Ses principaux leaders connus sont :

- **Bidard Philippe,**
- **Echeveste Joseph.**

II. — Les mouvements extrémistes

A) EXTREME-DROITE

Dans une proportion qui est de l'ordre du tiers ou de la moitié suivant les années, les actions violentes revendiquées au nom de l'extrême-droite l'ont été, pour la plupart, par des groupuscules à l'existence éphémère et qui, dans leurs appellations, se réfèrent aux thèmes traditionnels de l'extrême-droite ou au racisme. Certaines dénominations, telles que « Delta », « Charles Martel », « Honneur de la Police » sont cependant utilisées depuis plusieurs années pour revendiquer des attentats.

Les principaux groupuscules clandestins, encore que dans de nombreux cas il ne s'agisse pas à proprement parler d'organisations structurées mais plutôt d'appellations empruntées par des marginaux lors d'actions ponctuelles, sont par ordre d'apparition :

- « Le Groupe d'Intervention Nationaliste » (G.I.N.)
- « Le Club Charles Martel »,
- « Le Groupe Delta »,
- « Le Réseau Honneur de la Police »,
- « Le Groupe Peiper et les Néo-Nazis d'Action ».

Hormis les organisations précédemment citées qui se manifestent depuis de nombreuses années, un certain nombre d'appellations ont été utilisées pour revendiquer plusieurs actions violentes, telles que :

- « Le Front de Libération National Français » en 1978,
- « La Ligue des Combattants Français contre l'occupation Juive » en 1979,
- « Ordre et Justice Nouvelle » et « le Parti Fasciste d'Action Révolutionnaire » en 1980,
- « Le Cercle Adolf Hitler » en 1981,
- « Les Brigades Révolutionnaires Françaises » en 1982,
- le sigle « A.R. » de signification inconnue en 1983,
- le groupe « Condor » en 1983 et 1984.

B) EXTREME-GAUCHE

— « **Action Directe** »

Apparue, dès le 15 septembre 1979, lors de l'attentat par explosif commis contre le Ministère du Travail, l'organisation « Action Directe » est un groupe anarcho-révolutionnaire qui s'est

signalé en revendiquant des attentats par explosifs, des tirs de roquette, des mitraillages et des incendies criminels contre, notamment, des édifices publics ou des sociétés multi-nationales.

Cette organisation de fait dont les principaux membres ont bénéficié de la loi d'amnistie votée à l'occasion de l'élection présidentielle du 10 mai 1981, a été dissoute par décret du 24 août 1982 pris en Conseil des Ministres.

Les principaux dirigeants sont :

— **Roullan Jean-Marc,**

— **Menigon Nathalie,**

— **Schleicher Régis.**

— **«Le Comité Liquidant ou Détournant les Ordinateurs» (C.L.O.D.O.)**

Cette organisation d'inspiration anarchiste est apparue depuis le 6 avril 1980, lors de la revendication d'un incendie criminel contre la Société «Philips Data System», à Toulouse. Elle s'est principalement manifestée dans la région toulousaine.

A ce jour, aucun membre de ce groupe en sommeil durant les années 1981 et 1982, n'a pu être formellement identifié.

III. — Le Terrorisme International

A) Les organisations islamiques

— **«La Jihad Islamique»**

Organisation iranienne pro-Khomeiniste. Commando suicide islamique qui n'est pas une organisation au sens strict mais une appellation correspondant à des actions ponctuelles.

— l'«**Organisation Révolutionnaire Iranienne pour la Libération et la Réforme**»

Organisation islamique pro-Khomeiniste entrant dans la même famille structurelle que «La Jihad Islamique».

— **«Mouvement de l'Action Islamique d'Irak»**

Organisation terroriste d'opposition chiite irakienne basée en Iran (se confond avec les Moujahidin irakiens).

B) Les organisations palestiniennes dissidentes

— **«Groupe Abou Nidhal»**

Organisation terroriste palestinienne dissidente du Fatah et dont la lutte s'exerce tant contre les autres organisations palestiniennes que contre les israéliens.

— **«Brigades Révolutionnaires Arabes»**

Organisation terroriste palestinienne dissidente.

C) Les organisations palestiniennes ou pro-palestiniennes

— **«Organisation de Libération de la Palestine» (O.L.P.)**

Organisation palestinienne liée au conflit israëlo-palestinien.

Leaders: Yasser Arafat, Abou Iyad.

— **«Front Populaire pour la Libération de la Palestine» (F.P.L.P.)**

Organisation palestinienne luttant essentiellement contre le sionisme.

Leaders: G. Habasch, Ahmad Jibril.

— **«Fractions Armées Révolutionnaires Libanaises» (F.A.R.L.)**

Organisation terroriste apparue en novembre 1981 dont les revendications émanent de Beyrouth et qui attaque les intérêts américains et israéliens en France.

— **«Organisation de la lutte Arabe Armée»**

Organisation terroriste contre le sionisme dont les liens avec Carlos ont pu être établis (par Identité Judiciaire).

Leader: Ramirez Sanchez Ilich alias Carlos.

D) **«La Fraction Armée Rouge» (Rote Armee Fraktion) dite «Bande à Baader»**

Ce mouvement d'extrême-gauche allemand a vu le jour à la fin des années 1960, le chef de file ayant été, jusqu'à son suicide, le 18 octobre 1977, Andreas Baader.

Parmi les membres de la « Rote Armee Fraktion » encore recherchés se trouve la nommée Inge Viett qui a blessé grièvement un policier à Paris, le 4 août 1981, lors d'un contrôle.

E) **Les principaux groupes d'opposition arméniens.**

— l'« **Armée Secrète Arménienne de Libération de l'Arménie** »

Créée en 1975 à Beyrouth, elle s'est révélée être la plus importante et la plus active des organisations arméniennes.

— Les Commandos des Justiciers du Génocide Arménien.

ANNEXE N° 8

Evolution comparative des effectifs de la P.A.P.
et du volume de la circulation transfrontière
du 31.12.1953 au 31.12.1983

Année	Effectifs en civil et administratifs	Effectifs en tenue	Renforts C.R.S. permanents	Auxiliaires féminines ou agents de surveillance	Total des effectifs y compris les C.R.S. permanents	C.R.S. saisonniers	Volume de la circulation transfrontière
1953	378		850		1 228		49 690 749
1954	276		885		1 161		56 507 650
1955	520		950		1 470		63 923 500
1957	599		896		1 495		81 338 743
1958	540		900		1 440		89 586 422
1959	586		910		1 496		107 760 851
1960	600		1 200		1 800		117 756 504
1961	671		1 183		1 854		134 602 241
1962	615		1 700		2 315		146 875 806
1963	632		1 747		2 379		163 543 507
1964	632		1 700		2 332		177 000 000
1965	545		1 114		1 659		185 000 000
1966	545		1 112		1 657		193 000 000
1967	537		1 120		1 657		197 000 000
1968	531		1 120		1 651		186 600 000
1969	651	(1) 815	300		1 766		188 000 000
1970	482	821	455		1 758	384	224 000 000
1971	472	869	700		2 041	345	232 100 000
1972	470	869	698	71	2 108	128	255 337 579
1973 (2)	470	893	738	84	2 185	175	276 888 236
1974 (3)	513	1 032	692	112	2 349	77	274 476 394
1975 (4)	709	1 092	(5) 900	110	2 811	76	289 099 877
1976	787	1 447	709	119	3 062	75	308 373 254
1977	744	1 565	588	115	3 012	77	321 139 613
1978	753	1 560	653	99	3 065	83	338 770 923
1979	913	1 560	668	103	3 244	78	360 956 169
1980	976 (6)	1 730 (6)	632	129	3 467	127	371 905
1981	1 059	2 272	572	153	4 056	207	374 744 353
1982	1 104	2 840 (7)	426 (8)	166	4 536	230	331 020 978
1983	1 149	3 334	249	196	4 928	249	297 646 316

Observations :

- 1. Création le 1^{er} janvier 1969 d'un corps de gardiens de la paix spécifique à la P.A.P.
- 2. Arrêté du 1^{er} août 1973 portant réorganisation de la P.A.P. qui est dissociée des Renseignements Généraux.
- 3. Juillet 1974 : décision gouvernementale d'arrêter l'immigration des travailleurs étrangers.
- 4. Les effectifs P.A.P. ne suivent une progression constante et significative qu'à partir de 1975 tant pour le personnel en civil que pour celui en tenue.
- 5. Le renfort en C.R.S. permanent est porté à 900 en 1975 à la suite des attentats d'Orly.
- 6. Le chiffre de 976 inclut les 32 civils des DOM-TOM intégrés à la P.A.P. courant 1980. Les personnels en tenue de l'Outre-Mer comptant 129 fonctionnaires sont également inclus dans les 1 730 fonctionnaires en tenue.
- 7. Ouverture de Roissy II (373 gardiens) et début de l'opération tendant à remplacer les renforts permanents C.R.S. par des effectifs propres à la P.A.P.
- 8. 360 C.R.S. en renfort permanent + charges logistiques.

ANNEXE N° 9

**Circulaire n° 83-113 du 16 mai 1983 du Ministre de l'Intérieur
et de la Décentralisation sur le rôle et les attributions du
Commissaire de la République délégué pour la police**

Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation

à

- Messieurs les Commissaires de la République
- de la région Rhône-Alpes et du département du Rhône
 - de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône
 - de la région Nord-Pas-de-Calais et du département du Nord
 - de la région Aquitaine et du département de la Gironde
 - de la région Corse et du département de la Corse-du-Sud
 - du département des Alpes-Maritimes
 - du département de la Haute-Corse

La présente circulaire a pour objet d'une part de rappeler les textes applicables en ce qui concerne le rôle et les attributions des commissaires de la République délégués pour la police et d'autre part de préciser à votre intention la nature des relations qui doivent s'établir entre vous mêmes, vos services et les commissaires de la République délégués. Les présentes instructions se substituent donc à celles qui étaient contenues dans les circulaires du 10 octobre 1972 et du 10 janvier 1973. Le texte de base reste le décret du 29 septembre 1972 complété par l'article 5 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 qui dispose que dans certains départements, le commissaire de la République est « assisté » d'un commissaire de la République délégué pour la police.

I. — Les attributions du commissaire de la République délégué pour la police.

Le décret du 29 septembre 1972 distingue deux catégories d'attribution :

1°) L'article 2 du décret confie au commissaire de la République délégué pour la police la direction, la coordination et le contrôle des services de police dans le département. Sur ce point, je n'ai rien à ajouter aux circulaires précitées dont je rappelle ci-dessous la teneur.

— *Emploi des forces de police et de gendarmerie.*

Le commissaire de la République délégué dirige l'activité des services de police urbaine, des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières dans le département, étant observé que la responsabilité propre et les compétences des chefs de ces services ne sont en rien modifiées. Le commissaire de la République délégué dispose pour les personnels du pouvoir de notation et dans le respect des statuts, établit les propositions d'avancement et le cas échéant de sanctions disciplinaires.

Il donne à la gendarmerie, en matière de police administrative toutes instructions dans les mêmes conditions qu'aux polices urbaines.

Les fonctionnaires appartenant à la police judiciaire sont placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur dont ils dépendent pour leur gestion et les moyens qui leur sont nécessaires. Par ailleurs,

leur actions constitue un élément important du maintien de la tranquillité publique dont le commissaire de la République délégué est responsable. Les responsables de la police judiciaire doivent donc rendre compte du fonctionnement de leurs services au commissaire de la République délégué qui appréciera leur manière de servir. Pour ce qui concerne les opérations de police judiciaire proprement dites, elles s'exercent dans les conditions fixées par le code de procédure pénale, c'est-à-dire sous la direction du Procureur de la République, sous la surveillance du Procureur Général et sous le contrôle de la chambre d'accusation.

Enfin, le chef de secteur de la surveillance du territoire assiste aux réunions de liaison entre les différents services de police et de gendarmerie. Son action s'exerce conformément aux règles qui régissent les services de la Direction de la Surveillance du Territoire.

Le commissaire de la République délégué règle l'utilisation des forces de toutes catégories utilisées dans le département pour le maintien ou le rétablissement de l'ordre. Il demande au ministre de l'Intérieur la mise à disposition des compagnies Républicaines de sécurité. En cas de nécessité, il peut consigner et utiliser les CRS installées dans le département.

Il peut requérir la gendarmerie et en cas de nécessité les forces armées.

— *Coordination des forces de police et de gendarmerie.*

L'expérience des dix années passées a montré que l'efficacité des services de police passe par la **coordination** de leur action. Il appartient donc au commissaire de la République délégué de réunir périodiquement sous sa présidence, les différents services de police et de gendarmerie pour assurer la centralisation et l'exploitation de toutes les informations, de répartir leurs missions et de vérifier l'exécution des instructions données précédemment.

2°) L'article 1^{er} du décret du 29 septembre 1972 dispose que le commissaire de la République du département délègue ses pouvoirs au commissaire de la République délégué, en matière de police.

Cette délégation constitue bien une délégation de pouvoirs. C'est le seul cas où cette forme de délégation a été maintenue par les décrets du 10 mai 1982. Elle est de surcroît obligatoire. Le commissaire de la République du département ne peut donc refuser de déléguer ses pouvoirs en matière de police, de même qu'il ne peut plus signer les actes dans les attributions qu'il a déléguées.

Il y a toutefois lieu de remarquer que le pouvoir réglementaire qui appartient au commissaire de la République se saurait être totalement assimilé aux pouvoirs de police, au sens propre de ce terme. Il en résulte que l'obligation contenue dans le décret de 1972 n'est pas systématique et ne recouvre pas nécessairement la totalité des compétences relevant de l'exercice du pouvoir réglementaire. Le commissaire de la République conserve donc un large pouvoir d'appréciation quant à l'étendue de la délégation de pouvoirs qu'il entend accorder au commissaire délégué. Le caractère plus ou moins extensif de la délégation dépend notamment des répercussions qu'elle est susceptible d'avoir sur l'organisation des services de la Préfecture.

Il m'apparaît en effet que l'établissement de la liste des attributions déléguées dépend moins d'une exigence juridique que du rôle que le titulaire de la délégation sera appelé à jouer dans la vie publique du département. Il importe à cet égard que le commissaire de la République délégué ne soit pas cantonné exclusivement dans des attributions qui relevaient précédemment des seuls services de police. Il est indispensable qu'il ait des responsabilités administratives réelles et que son action soit associée à la vôtre et à celle de vos collaborateurs.

Dans cet esprit, j'ai établi une liste de compétences que vous trouverez en annexe et qui constitue l'acceptation la plus étroite des délégations. Vous devez donc faire figurer dans votre arrêté de délégation la totalité de ces matières.

En revanche, vous êtes juge de l'opportunité de compléter cette liste par les compétences qui relèvent notamment de la réglementation liée à la protection de l'environnement ou au statut des professions (établissements classés — prix — cartes professionnelles...).

II. — Le rôle du commissaire de la République délégué pour la police dans la vie administrative du département.

1°) Ainsi que je viens de l'indiquer, il est indispensable que le commissaire de la République délégué n'exerce pas ses fonctions en marge de l'administration préfectorale. Il doit être en mesure de suivre en permanence le fonctionnement des bureaux qui traitent d'affaires susceptibles de concerner directement ou indirectement l'exercice des pouvoirs de police. Rien ne serait plus contraire aux objectifs définis par le gouvernement que de confier au commissaire de la République délégué, les seules tâches de police. Il doit au contraire devenir l'instrument privilégié d'une meilleure liaison entre les services de police et les autres administrations à commencer par la préfecture.

A cet égard, vous veillerez à ce qu'il y ait cohérence entre la répartition des compétences et l'organisation de la préfecture. Les structures doivent correspondre aux responsabilités sans que, pour autant, une coupure apparaisse au sein de la préfecture. Il importe donc que vous procédiez à la restructuration des services de telle sorte que la totalité d'une direction soit rattachée au commissaire de la République délégué. Un tel rattachement ne saurait être interprété comme une sorte de scission, puisque de toute façon la **gestion des services** continue de relever du commissaire de la République et du département et dans la pratique du secrétaire général. L'unité de la préfecture reste entière qu'il s'agisse de l'utilisation des crédits ou de la gestion des personnels.

En outre, le commissaire de la République délégué a la faculté d'accorder une délégation de signature non seulement au secrétaire général pour l'administration de la police là où il en existe un, mais aussi au secrétaire général de la préfecture, aux commissaires adjoints de la République et aux fonctionnaires du cadre national des préfectures. L'articulation des deux types de délégation — celle de pouvoirs que vous donnez et celle de signature que donne le commissaire de la République délégué, doit permettre d'associer celui-ci à la conduite des affaires traitées à la préfecture sans aller nécessairement jusqu'à en détacher une direction sur le plan fonctionnel. Je rappelle enfin, que les **compétences en matière d'ordre public** exercées au niveau de votre cabinet sont transférées au commissaire de la République délégué et qu'il peut faire appel au **concours du bureau de défense** et du service de la protection civile.

2°) Les incidences d'une délégation de pouvoirs ne doivent pas faire l'objet d'une interprétation erronée. Une telle délégation présente un **caractère impersonnel**. L'arrêté portant délégation transfère vos pouvoirs au commissaire de la République délégué et pas au titulaire du poste désigné nominativement. L'arrêté demeurera valable quels que soient les changements de personnes susceptibles d'intervenir. Vous êtes par ailleurs dessaisi des pouvoirs que vous déléguez et le délégataire est alors le seul à pouvoir exercer ces compétences. Quant aux actes et décisions pris par délégation, ils sont signés : « le commissaire de la République délégué pour la police » sans autre mention.

Mais le commissaire de la République délégué reste sous l'autorité du commissaire de la République du département. Le caractère spécifique de la délégation de pouvoirs ne le soustrait pas à l'autorité hiérarchique du représentant de l'Etat. La responsabilité générale de celui-ci, telle qu'elle est définie par le décret du 10 mai 1982 ne saurait être mise en cause, même indirectement. Il en résulte que le commissaire de la République est fondé à donner des directives en vue de l'exercice de la délégation de pouvoirs qu'il a consentie. De même, le commissaire délégué est tenu de l'informer préventivement de certaines décisions qui ont une incidence d'ordre général (interdiction de manifestation par exemple) et de lui rendre compte de l'exécution des directives qu'il a reçues comme de celles qu'il a données.

Il est nécessaire que pour toutes les questions susceptibles d'avoir des répercussions de caractère économique ou social dans le département ou sur l'opinion publique locale, le commissaire de la République délégué pour la police ne prenne de décision qu'après avoir consulté le commissaire de la République du département de manière à ce que celui-ci soit en mesure d'apprécier l'importance de l'affaire et, le cas échéant, de lui donner les instructions que la situation lui paraît justifier.

III. — Dispositions diverses

1°) L'article 5 du décret de 1972 donne de plein droit au commissaire de la République délégué pour la police l'administration du département en cas de vacance momentanée de la préfecture, d'empêchement ou d'absence de votre part. De ce fait, le secrétaire général se trouve dessaisi de cette fonction.

Toutefois, en cas d'absence ou d'empêchement momentanés de votre part (cas des congés par exemple), les délégations de signature que vous avez consenties aux chefs de services, au secrétaire général de la préfecture et aux fonctionnaires du cadre national des préfectures demeurent valables. Ce n'est que dans l'hypothèse de vacances du poste de commissaire de la République du département que le commissaire de la République délégué assurant l'intérim devrait consentir des délégations de signature, les précédentes n'étant plus valables en raison du départ du déléguant. Ces délégations ne seraient valables que pendant la vacance du poste.

Par contre, rien n'est changé aux conditions du remplacement des commissaires de la République de région. L'article 16 du décret N° 83-390 du 10 mai 1980 attribue la suppléance au commissaire de la République du rang le plus élevé en fonction dans la région.

2°) Conformément à l'article 4 du décret de 1972, c'est le commissaire de la République du département qui exerce au lieu et place du commissaire de la République délégué pour la police les attributions que donnent à celui-ci les articles 1, 2 et 3 du décret. Cette disposition signifie que les pouvoirs que vous aviez délégués vous sont restitués et que vous pouvez les exercer à nouveau. Mais deux cas sont à distinguer :

a) l'absence ou l'empêchement du commissaire de la République délégué est temporaire, par exemple en période de congé : les délégations de signature qui ont été accordées par le commissaire de la République délégué demeurent valables et les fonctionnaires qui en sont les bénéficiaires peuvent continuer à signer les décisions correspondantes.

b) s'il y a vacance du poste, c'est-à-dire si le commissaire de la République délégué pour une raison quelconque, n'est plus en fonction, les pouvoirs que vous lui aviez délégués vous reviennent et les délégations de signature accordées par l'ancien commissaire de la République délégué à ses collaborateurs ne sont plus valables. Il vous appartient, si vous le jugez utile, de prendre en votre nom de nouveaux arrêtés de délégation de signature qui demeureront en vigueur jusqu'à l'installation effective d'un nouveau commissaire de la République délégué pour la folie qui se trouvera de plein droit bénéficier de la délégation de pouvoirs prise en faveur de son prédécesseur.

3°) L'absence simultanée des deux commissaires de la République est absolument exclue. L'un des deux doit de toute nécessité être présent à tout instant dans le département, sauf autorisation expresse qui serait à demander, dans des cas tout à fait exceptionnels, au cabinet du ministre.

4°) Cas particulier des départements de la Corse-du-Sud et la Haute-Corse.

Le commissaire de la République délégué pour la police exerce ses fonctions auprès de deux commissaires de la République. Cette situation tout à fait particulière, tout autant que la nature des difficultés rencontrées, ne permettent pas d'appliquer complètement les instructions ci-dessus. Dans ces deux départements, la délégation de pouvoirs pourrait par exemple être limitée aux premières attributions énumérées dans l'annexe à savoir :

- le maintien du bon ordre, de la sûreté, et de la tranquillité publique,
- l'interdiction des manifestations sur la voie publique,
- réquisition des forces de gendarmerie et des forces armées,
- ordre de consigne et d'utilisation des CRS.

Pour les autres attributions, il conviendra de mettre au point dans chaque département une procédure de consultation ou d'information pour toute affaire intéressant le commissaire de la République délégué.

S'agissant des absences ou des vacances, compte tenu de l'impossibilité pratique de contraindre le commissaire de la République délégué d'assurer sur place l'intérim de deux commissaires de la République, l'article 5 du décret de 1972 doit faire l'objet d'aménagement. Une solution efficace pourrait consister à donner aux deux secrétaires généraux des directives permanentes les chargeant en cas d'absence, ou d'empêchement du commissaire de la République, de rendre compte au commissaire de la République délégué de toute affaire importante afin qu'il puisse leur donner toute instruction qu'il jugera utile.

Si le commissaire de la République délégué est absent des deux départements, les dispositions de l'article 4 devront être appliquées.

Vous veillerez à l'application des présentes instructions et vous me rendrez compte de toutes les difficultés que vous pourrez rencontrer.

ANNEXE

**Attributions qui doivent être déléguées au
Commissaire de la République Délégué pour la Police**

A) Réglementation générale — Police municipale et rurale

- Maintien du bon ordre, de la sûreté, de la tranquillité publique, en application de l'article L 131-13 pour les matières à réviser aux articles L 132-2 (1°, 2°, 3°, 7° et 8°), L 131-3, L 131-4 et en vertu des articles L 132-7 et L 132-8 du Code des Communes,
- Interdiction des manifestations sur la voie publique en vertu de l'article 3 du décret du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public ;
- Réquisition des forces de gendarmerie en application de l'article 90 du décret du 20 mai 1903 portant règlement sur le service de la gendarmerie ;
- Réquisition des forces armées en vue de leur participation au maintien de l'ordre en application de l'article 28 de l'instruction interministérielle n° 500/SDGN su 20 juillet 1970 ;
- Ordre de consigne et d'utilisation des Compagnies Républicaines de Sécurité installées dans le Département en application du décret n° 48-605 du 26 mars 1948 et de l'instruction ministérielle n° 214 du 28 mai 1949 ;
- Octroi des autorisations de concours de la force publique pour les expulsions de locataires ;
- Décisions relatives aux recours pour dommages causés par le refus de prêter le concours de la force publique (à l'exclusion de l'engagement financier de l'indemnisation) ;
- Poursuites par voie de vente ;
- Fermeture des débits de boissons et des restaurants dans les conditions prévues par l'article L 62 du Code des débits de boissons ;
- Institution des zones de protection prévues par les articles L 49, L 49-1, L 50, L 51, L 53-1, L 53-3 et L 53-4 du Code des débits de boissons, et des dispositions du décret n° 72-36 du 14 janvier 1972 ;
- Réglementation de l'accès des mineurs à certains établissements en application de l'ordonnance n° 59-28 du 5 janvier 1959, et de l'arrêté du 17 juillet 1959 pris pour son application ;
- Délivrance des autorisations de loterie en vertu du décret du 14 février 1949 modifié ;
- Réquisition des locaux fermés judiciairement pour proxénétisme (article 335-2 du Code Pénal) ;
- Etablissement et délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports ;
- Délivrance et révocation des autorisations de détention et de port d'armes en application des articles 25, 33 et 36 du décret n° 73-364 du 12 mars 1973 ;
- Agrément des personnels autorisés à porter une arme (article 18 du décret n° 73-364 du 12 mars 1973) ;
- Réception des déclarations de fabrication ou de commerce d'armes et délivrance des récépissés conformément à l'article 2 du décret-loi du 18 avril 1939 ;
- Autorisation d'ouverture des dépôts d'explosifs de toutes catégories conformément à l'article 2 du décret du 29 juin 1915 ;

- Suspension des dépôts d'explosifs (article 2 du décret n° 59-1159 du 25 septembre 1959) ;
- Fermeture des dépôts de 4^e catégorie (article 1^{er} du décret n° 59-1159 du 25 septembre 1959) ;
- Autorisation d'ouverture et d'exploitation des débits de poudre à feu (arrêté ministériel du 30 mars 1932) ;
- Autorisation d'évolution d'aéronefs constituant des spectacles publics en vertu de l'article R 131-3 du Code de l'Aviation Civile ;
- Autorisation d'ouverture et d'exploitation des dépôts d'artifices (arrêté ministériel du 1^{er} décembre 1936) ;
- Autorisation d'utiliser des explosifs dès réception, autorisation d'acquisition et de transport de produits explosifs, habilitation à l'emploi de produits explosifs (décret n° 81-972 du 21 octobre 1981) ;
- Exercice des pouvoirs prévus aux articles 201 et 205 du Code Rural ;
- Police des cercles et des casinos ;
- Autorisation de sonorisation (à poste fixe ou par voitures).

B) Police des Etrangers

- Délivrance de visas de transit, de court séjour ou prorogation de visa de court séjour (instruction générale du 26 novembre 1966) ;
- Délivrance des cartes de séjour aux étrangers (articles 15 et 17 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifiée par le décret du 15 janvier 1975, articles 5 et 9 du décret du 30 juin 1946) ;
- Délivrance gratuite aux indigents (article 1201 du Code Général des Impôts) ;
- Refus de séjour et refoulement (circulaire n° 81-47 du 6 juillet 1981) ;
- Ratification des procédures d'expulsion et propositions d'expulsion ou retrait de ces mesures (ordonnance du 2 novembre 1945 — article 26, décret du 18 mars 1946 (articles 3 et 6) ; loi n° 81-973 du 29 octobre 1981, décret n° 82-440 du 26 mai 1982 ; circulaire n° 82-84 du 8 juin 1982).
- Délivrance d'attestation d'autorisation de séjour permettant l'admission en franchise du mobilier ;
- Délivrance du certificat de résidence aux ressortissants algériens (circulaire 69-49 du 31 janvier 1969, accord franco-algérien du 18 septembre 1980) ;
- Désignation des membres de la Commission d'Expulsion (ordonnance du 2 novembre 1945 — article 25, loi n° 81-973 du 29 octobre 1981) ;
- Délivrance de la carte de séjour de ressortissant d'un Etat membre de la C.E.E. (décret du 5 janvier 1970) ;
- Enquêtes et avis sur les demandes de naturalisation (décret du 2 novembre 1945 — articles 13, 14, 16, 17 et 18) ;
- Avis sur les demandes d'autorisation de perte de la qualité de français (décret du 2 novembre 1945 — article 25) ;
- Délivrance de sauf-conduits et titres d'indentité et de voyages aux étrangers (réfugiés, apatrides et personnes de nationalité douteuse) (circulaire n° 68 du 28 février 1951) ;
- Délivrance des cartes spéciales d'industriels, commerçants et artisans étrangers (décret du 12 novembre 1958 et circulaire du 6 avril 1982) ;
- Expulsion des étrangers non résidents convaincus de trafic ou d'usage de stupéfiants (article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 - circulaire n° 81-47 du 6 juillet 1981 et 82-17 du 29 janvier 1982) ;
- Délivrance des cartes de frontaliers (circulaire n° 70-99 du 19 février 1970 du Ministre de l'Intérieur) ;

— Enquêtes et avis sur les demandes de naturalisation (décret du 2 novembre 1945 - articles 13, 14, 16, 17 et 18) et sur les demandes de réintégration dans la nationalité française ;

— Législation des signatures de Maires et Adjointes sur les documents destinés à l'étranger (article 61 du décret du 5 novembre 1926) ;

— Exercice des pouvoirs de saisie administrative des journaux ou écrits étrangers interdits (article 14 de la loi du 29 juillet 1881) ;

C) Réglementation concernant les aliénés et certaines dispositions du Code de Procédure Pénale et du Code Pénal.

— Placement d'office des aliénés en application des articles L 343 à 348 du Code de la Santé Publique ;

— Désignation des experts en application des articles L 334 et communications prévues à l'article L 335 ;

— Visites des établissements publics ou privés consacrés aux aliénés (article L 332 du Code de la Santé Publique) ;

— Délivrance des permis de visite aux détenus condamnés (article D 403 du Code de Procédure Pénale) ;

— Garde des détenus hospitalisés en application de l'article D 386 du Code de Procédure Pénale :

— Délivrance des autorisations provisoires de séjour (article R 21 du Code Pénal) ;

— Avis sur la libération conditionnelle des condamnés (article 730 du Code de Procédure Pénale) ;

— Assignation à résidence des étrangers (article R 16 à 19 du Code de Procédure Pénale) ;

D) Réglementation concernant l'application du Code de la Route.

— Fixation des vitesses maximales autorisées en application de l'article R.10.1 du Code de la Route ;

— Fixation des priorités en application des articles R 26 et R 27 du Code de la Route ;

— Etablissement des barrières de dégel, des règles de circulation sur les ponts, de la circulation d'ensemble des véhicules, d'autorisation de transports exceptionnels en application des articles R 45 à R 52 du Code de la Route ;

— Interdiction temporaire de circulation en application de l'article R 53-2 du Code de la Route ;

— Circulation et transhumance des troupeaux (articles R 222 et R 223 du Code de la Route) ;

— Transport des matières dangereuses (arrêté ministériel du 15 avril 1945) ;

— Homologation des circuits de vitesse et autorisation des épreuves sportives sur la voie publique ou dans des lieux non ouverts à la circulation publique en application du décret du 18 octobre 1955, du décret du 23 décembre 1958 et des textes pris pour leur application ;

— Approbation des plans de secours en cas d'accident sur les circuits de vitesse (arrêté ministériel du 18 août 1981) ;

— Désignation des membres de la Commission Départementale de circulation et présidence de ladite commission (arrêté du 29 novembre 1971) ;

— Fixation des règles d'arrêt et de stationnement en vertu des articles R 35, R 37-1 et R 37-2 du Code de la Route ;

— Délivrance des autorisations spéciales de circulation prévues à l'article R 43.4 du Code de la Route ;

— Mise en fourrière, aliénation et destruction des véhicules en application de la loi n° 70-1301 du 31 décembre 1970 et des textes pris pour son application ;

— Dispositions concernant la circulation, la Sécurité et l'ordre Public en application de l'article R 225 du Code de la Route ;

— Délivrance et suspension des permis de conduire, conversion des permis militaires, échange des permis de conduire ;

— Délivrance des cartes grises.

ANNEXE N° 10

**Instruction de la Direction générale de la gendarmerie nationale
n° 23-650 du 5 septembre 1983 sur le rôle et
les attributions du Commissaire de la République délégué pour la police**

Deux nouveaux postes de Commissaire de la République délégué pour la Police viennent d'être créés.

Aussi importe-t-il d'avoir une parfaite connaissance des dispositions de la présente circulaire qui précise la nature et les limites des pouvoirs dont les Commissaires de la République délégués pour la Police sont investis.

L'attention des destinataires est spécialement appelée sur les points suivants :

1 — Le décret n° 72-880 du 29 septembre 1972 relatif aux attributions des préfets délégués pour la Police auquel se réfère le texte joint est parfaitement clair. Il ne vise que **les services de Police**. Il est d'ailleurs contresigné par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation mais non par le Ministre de la Défense.

2 — Rien n'est changé dans les rapports entre l'autorité administrative et la Gendarmerie. En effet, agissant par délégation et donc dans la limite des pouvoirs du Commissaire de la République, le Commissaire de la République délégué pour la Police n'est pas doté de pouvoirs plus étendus que ceux qui font partie des attributions normales du délégué.

3 — Le pouvoir de coordination du Commissaire de la République, limité à la Police administrative, ne peut s'exercer à l'égard de la gendarmerie que sous les réserves et dans les limites qui résultent des textes législatifs et réglementaires en vigueur, notamment :

— de la loi du 14 septembre 1791 portant institution, composition, droits et devoirs de la force publique, qui pose le principe de la séparation des pouvoirs entre autorité civile et autorité militaire,

— du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des Commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements qui précise que le Commissaire de la République « dirige... les services des administrations civiles de l'Etat »,

— du décret du 20 mai 1903 portant règlement sur le service de la Gendarmerie qui dispose en son article 66 que les diverses autorités non militaires pouvant recourir aux services de la Gendarmerie ne doivent « dans aucun cas prétendre exercer un pouvoir exclusif sur cette troupe ni s'immiscer dans les détails de son service ».

ANNEXE N° 11

**Note n° 3905 du 17 septembre 1983 du Secrétaire d'Etat
chargé de la sécurité publique sur la mission de coordination
concernant les menées séparatistes basques.**

à l'attention de

MM. les Commissaires de la République des Pyrénées-Atlantiques, des Hautes-Pyrénées, de Haute-Garonne, de l'Ariège, des Pyrénées-Orientales, des Landes et du Gers.

M. le Commissaire de la République délégué pour la Police de la Gironde.

M. le Directeur Général de la Police Nationale,

M. le Directeur Central de la Sécurité Publique.

M. le Directeur Central des Renseignements Généraux.

M. le Directeur central de la Police Judiciaire.

M. le Directeur de la Surveillance du Territoire.

M. le Chef du Service Central de la Police de l'Air et des frontières.

La présente note annule et remplace, à compter du 17 septembre 1983, les notes des 28 décembre 1982 et 14 janvier 1983.

Le Préfet, Commissaire de la République des Pyrénées-Atlantiques, doit être directement destinataire de toutes les informations recueillies par les différents services de la Police Nationale et de la Gendarmerie installés dans les départements des Hautes-Pyrénées, de la Haute-Garonne, de l'Ariège, des Pyrénées-Orientales, des Landes, du Gers et de la Gironde.

Il propose le moment venu au Secrétaire d'Etat chargé de la Sécurité Publique et au Directeur Général de la Police Nationale, les actions à entreprendre dans ces départements et veille, en liaison avec les Commissaires de la République des départements concernés, à leur exécution par les services de police et de gendarmerie.

Placé auprès de lui en qualité de chargé de mission, M. Alain Tourre, chargé des fonctions de Sous-Préfet, l'assiste dans cette mission de coordination et de centralisation du renseignement et il assure pour toutes les affaires de l'espèce la liaison permanente entre le Préfet, Commissaire de la République des Pyrénées-Atlantiques d'une part, le Cabinet du Secrétaire d'Etat et le Cabinet du Directeur Général de la Police Nationale d'autre part.