

Antiterrorisme clandestin, antiterrorisme officiel

**Chroniques espagnoles
de la coopération en Europe**

Emmanuel-Pierre Guittet

Antiterrorisme clandestin, antiterrorisme officiel

**Chroniques espagnoles
de la coopération en Europe**

Ouvrage publié avec le concours du Centre national du livre



Page couverture
Illustrations de la couverture

Bernard Langlois

Diffusion au Canada

Prologue

1650, boul. Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec)
J7H 1N7
Tél. : 450 434-0306
prologue@prologue.ca

En France

DNM

Distribution du Nouveau Monde

30, rue Gay Lussac
75005 Paris
Tél. : 01.43.54.49.02
www.librairieduquebec.fr
direction@librairieduquebec.fr

En Suisse

Servidis

Chemin des Chalets
CH - 1279
Chavannes-de-Bogis Suisse
Tél. : +41 (0)22 960 95 25
coande@servidis.ch

© Athéna éditions
C.P. 48883
CSP Outremont
Outremont (Québec)
H2V 4V3
athenaeditions.net

ISBN 978-2-922865-76-2
Dépôt légal – 4^e trimestre 2009
Bibliothèque et Archives Canada
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale de France
Imprimé au Canada

Aucun élément du contenu de cet ouvrage ne peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, de quelque manière que ce soit ou par quelque procédé électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre, sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

Remerciements

.....

De nombreuses personnes et institutions ont concouru à faire d'un manuscrit le présent livre. Le Centre d'Études sur les Conflits et ses chercheurs m'ont offert une aide précieuse dans la recherche et l'écriture. Que Didier Bigo, Anastassia Tsoukala, Laurent Bonelli, Philippe Bonditti, Christian Olsson, Miriam Perier, Aurélie Veyron-Churlet, Colombe Camus et Estelle Durand, dont la richesse intellectuelle et l'amitié m'ont été précieuses tout au long de ces années, soient ici tous remerciés. Mes années de collaboration avec le Centre International de Criminologie Comparée de l'Université de Montréal et plus particulièrement en compagnie de Jean-Paul Brodeur, Benoît Dupont, Stéphane Leman-Langlois, Manon Jendly, Samuel Tanner ont été l'occasion d'échanges et de discussions mémorables. Lorsque vient le temps des conseils et des critiques, la liste des soutiens inestimables est encore plus longue. Malcolm Anderson, Jacqueline Domenach, Jef Huysmans, Bernard Lacroix, Michel Wieviorka m'ont fait l'honneur de leurs critiques sur une version antérieure de ce travail. En espérant que cette version soit à la hauteur de leurs attentes.

Ce livre ne serait pas sans ces nombreuses personnes rencontrées entre Madrid et Vitoria, Bayonne et Paris qui ont bien voulu me parler, me livrer leurs expériences ainsi que leurs savoirs et archives. Qu'elles soient ici pleinement remerciées.

Je tiens aussi à remercier Karim Ait-Lahcen, Stephan Davishofer, Julien Jeandesboz et Elvis Potier pour leurs encouragements et leur amitié et Andrée Laprise, mon éditrice, pour ses nombreuses relectures et commentaires toujours avisés.

Je souhaiterais enfin remercier ceux dont l'affection, mais aussi la patience m'ont accompagnée et épaulée tout au long de ce travail. Mon frère, Rémi, ma femme, Amandine ont toujours su supporter mes humeurs avec une constance qui les honore.

*A Louise et Margaux, nos deux filles,
nos deux princesses...*

Introduction

.....

Que le terrorisme soit désormais le sujet de discussions enflammées et l'objet d'une exécution et d'une réprobation unanimes, nul n'en doute, mais il convient encore d'en cerner les contours et d'en expliciter les logiques, l'histoire et les répercussions. Que le terrorisme soit désormais devenu le vecteur propice à la publication pour un nombre impressionnant de politologues et autres commentateurs venus sur le tard aux débats sur la violence politique, ses ressorts, ses mécanismes, ses mots, ses acteurs pourraient très certainement faire l'objet d'une série de commentaires acerbes sur l'opportunisme éditorial que notre monde en guerre contre la terreur attise aisément.

Mais quoiqu'il en soit de cette réalité éditoriale, lorsque vient le moment de dire la violence, d'analyser ses formes et ses acteurs, d'expliquer son contexte et d'écrire son contenu macabre, nombreuses sont les publications qui s'éloignent, inconsciemment ou non mais toujours imprudemment, de la nécessaire réserve et défiance à l'égard de témoignages amputés de leurs contextes et de leurs raisons, d'informations qui restent bien souvent parcellaires ou tout du moins obéissant la plupart du temps à des logiques d'élaboration et de production particulièrement éloignées du travail de compréhension qui devrait être celui du chercheur.

Peut-on réellement travailler le concept de violence politique en faisant l'économie d'une réflexion sur la pensée d'État qu'ordonnent et véhiculent les pratiques et les discours de l'antiterrorisme? Que peut-on dire d'informations produites par un service de police si ce n'est qu'elles participent de l'élaboration et de la pérennisation des cadres de vue, de réflexion et d'action de ce service? Que faut-il faire d'un jugement produit par un Tribunal qui, par nature, ne connaît pas d'autres orientations que celle du régime

pour lequel il juge ? Comment pondérer et contenir les propos d'un individu qui a vu son collègue, son frère d'armes mourir sans en perdre l'émotion que cela suscite, mais sans y attribuer d'autre valeur que celle que le survivant porte et sans enfermer ce dernier dans sa seule dimension symbolique et politique ? Et, finalement, est-il seulement possible de produire un point de vue un tant soit peu objectif sans rencontrer l'ensemble des protagonistes et y préférer le confort rassurant de la lettre d'un texte de loi, le clinquant rhétorique d'une déclaration politique ou encore la protection bienveillante d'un rayonnage de bibliothèque ?

Lorsque vient le moment de dire la violence, d'analyser ses formes et ses acteurs, d'explicitier son contexte et d'écrire son contenu, ce n'est jamais d'un manque d'informations dont on souffre, mais bel et bien de la difficulté de conserver le souci de rendre compte avec probité d'événements politiques violents à la fois extraordinaires dans leur intensité et leur réception sociales et d'une banalité sociologique et politique flagrantes¹. L'entreprise est risquée, le terrain est dangereux et ce sont bien là raisons pour lesquelles il ne faut pas abdiquer².

Cette difficulté de rendre compte, de manière posée et assurée, des origines, des acteurs et des dynamiques de la violence est d'autant plus grande que la liberté de réflexion et d'écriture de tout un chacun a été hypothéquée par l'impressionnante diplomatie belliqueuse qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001 sur le sol américain³. La réapparition de discours politiques de peur prompts à concevoir l'avenir suivant la règle du « pire est à venir » et incapables de penser le présent autrement, mais aussi cette croyance politique désormais bien ancrée que le terrorisme en plus d'être infâme, diffus et international suppose coopération sans faille et sans question de la part de toute démocratie. Cette croyance est un obstacle de taille pour quiconque souhaiterait saisir avec sérieux l'origine et la genèse de l'antiterrorisme européen.

Cette croyance est un discours d'autorité. Un discours d'autorité à la coopération qui s'énonce d'un ton grave et sentencieux à la mesure de son histoire officielle. C'est parce que les États européens auraient collectivement découvert leur faiblesse face à la menace transnationale du terrorisme que tous se sont mûs en acteurs responsables d'une logique de tous contre

1. Charles Tilly, *The Politics of Collective Violence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
2. Raymond M. Lee, *Dangerous Fieldwork*, Londres, Sage, 1994. Daniel Cefaï, Valérie Amiraux, « Les risques du métier. Engagements problématiques en sciences sociales », *Cultures & Conflits*, n° 47, 2002.
3. Daniel Hermant, « L'hypothèque du 11 septembre », *Cultures & Conflits*, n° 62, 2006.

une même menace débordant les frontières souveraines. C'est parce que le « terrorisme » serait une menace majeure contre toute démocratie, et en premier lieu contre les démocraties européennes, que la coopération antiterroriste s'est faite vecteur d'action et de témoignage spontané d'un intérêt commun à défendre un ensemble de valeurs collectives soumis à la pression d'une violence transnationale inacceptable: « C'est l'évolution de la criminalité qui a amené les États européens à se concerter dans ce domaine⁴. » Véritable lieu commun rhétorique, ce discours d'autorité à la coopération internationale des démocraties européennes contre le terrorisme ne dit pourtant que peu de choses sur les relations précises qui existeraient entre une démocratie et la résistance à la terreur.

Cette mise en mots de l'histoire officielle de la coopération antiterroriste européenne commence à la fin des années 1970. D'après cette même histoire, l'achèvement du Marché unique se serait donc tout naturellement accompagné d'une mobilisation sans précédent des États membres pour lutter de concert contre la criminalité transfrontalière, et parmi celle-ci le terrorisme. Ce souci de sécurité, présenté comme mesure corollaire à la fin des frontières intérieures, tiendrait de l'évidence tant il est vrai qu'il y avait urgence à organiser une réponse collective à une menace collective. « L'Europe est vulnérable. Ses frontières sont poreuses. La coopération entre ses polices et celle entre ses gouvernements sont faibles. Les moyens de communication et de fuite sont nombreux. La liberté de circulation est totale⁵. »

L'origine de la coopération entre les forces de police en Europe serait donc à chercher dans l'enjeu d'une préparation à une riposte institutionnelle commune face à la menace terroriste et au développement de la criminalité transfrontalière⁶. À l'origine de la coopération, il y aurait un sentiment partagé de faiblesse face à la menace terroriste qui aurait guidé les uns et les autres à s'assister mutuellement: « Les terroristes de masse savent bien que l'on entre dans un pays démocratique comme dans un moulin et qu'on en sort comme d'un cinéma⁷. » Ce discours d'une coopération européenne, imposée par la nécessité d'apporter une réponse au déficit de sécurité lié à la suppression des frontières, est non seulement le résultat d'une vue fonctionnaliste réduite à sa simple expression, mais aussi une forme de rétrospective

4. Constance Chevallier-Govers, *De la coopération à l'intégration policière*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 13.

5. Jean Gol, « Coordination européenne de la prévention du terrorisme », *Studia Diplomatica*, vol. 41, n° 1, 1988, p. 10.

6. Pierrick Lejeune, *La coopération policière européenne contre le terrorisme*, Bruxelles, Bruylant, 1992. Constance Chevallier-Govers, *op. cit.*

7. Jean-François Revel *Le rejet de l'État*, Paris, Plon, 1984, p. 238

avantageuse, un discours rassurant pour les acteurs policiers, judiciaires et politiques concernés⁸.

Les 14, 15 et 16 octobre 1998 s'est tenue à Strasbourg une conférence parlementaire sur «les démocraties face au terrorisme⁹». Cette conférence, mise en œuvre par la Commission des Affaires juridiques puis par l'Assemblée parlementaire en septembre 1997 et appuyée par les déclarations des chefs d'État lors du sommet d'octobre 1997, a réuni pas moins de cinquante «experts» sur la question du terrorisme. Le ministre espagnol de l'Intérieur, Jaime Mayor Oreja, introduisait les débats en ces termes: «Il faut avoir confiance dans l'État de droit et dans les principes démocratiques prévalant dans chaque pays: sans cette confiance mutuelle, la coopération internationale serait vide de contenu.»

Nombre d'hommes politiques, de praticiens et d'universitaires de tous horizons présents à cette conférence contribuèrent à faire de la lutte contre le terrorisme la priorité des priorités. Selon des approches différentes et plus ou moins pondérées, le terrorisme fut présenté comme la pire des menaces pour toute démocratie. Différences d'analyse qui n'affectèrent pas néanmoins l'enjeu même de la conférence: la réponse de la nécessaire et naturelle solidarité démocratique s'est imposée d'elle-même contre cette «menace internationale». Les attentats du 11 septembre 2001 sur le sol américain, tout ceux de Madrid du 11 mars 2004 et de Londres du 7 juillet 2005 semblent d'ailleurs avoir donné une mesure supplémentaire et une certaine urgence à ce discours politique de la coopération internationale contre le terrorisme¹⁰.

La confusion entre les intentions exprimées, les systèmes de justification développés à la faveur de circonstances particulières (les attentats de New York le 11 septembre 2001, ceux de Madrid le 11 mars 2004 ou encore ceux de Londres le 7 juillet 2005) conduisent toujours de nombreux analystes à ne pas se demander ce que le fonctionnement actuel de l'antiterrorisme européen doit à la manière dont il s'est constitué et imposé depuis plusieurs décennies comme lieu commun de la sécurité de tous. La force de

8. Michel Wieviorka, «Mouvements terroristes et actions antiterroristes: le cas français», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 1, 1990. Didier Bigo, *Polices en réseaux. L'Expérience européenne*, Paris, presses de Sciences-Po, 1996.
9. Parlement européen, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, *Compte rendu de la conférence parlementaire sur les démocraties européennes face au terrorisme*, AS/Jur, n° 11, 22 février 1999.
10. Jef Huysmans, Anastassia Tsoukala (dir.), «The Social Construction and Control of Danger in Counterterrorism», *Alternatives. Global, Local, Political*, vol. 33, n° 2, 2008. Anastassia Tsoukala, «Democracy against Security: The Debates About Counterterrorism in the European Parliament, September 2001 – June 2003», *Alternatives. Global, Local, Political*, vol. 29, n° 4, 2004.

ce discours d'autorité est que tout déchiffrement de la coopération antiterroriste européenne, à partir des formes dans lesquelles celle-ci s'est imposée et donc à partir de sa nécessité pratique supposée, reconduit inévitablement au caractère indépassable de ses évidences.

Le discours de la coopération n'est pas pour autant récent¹¹. On le retrouve dès les années 1970 au moment même où, dans certains milieux politiques et juridiques, émerge un discours idéologique qui fera effectivement recette : entre le terrorisme, le trafic de drogue, le crime organisé et l'immigration, il y a plus que des rapports, il y a des connexions systématiques qu'il convient de mettre à jour en faisant appel à des concours extérieurs¹². Si ce discours d'une menace diffuse et prégnante a pu prendre, c'est que les événements allant de la mort des athlètes israéliens aux Jeux Olympiques de Munich en 1972 aux vagues d'attentats à Paris en 1986 ont créé les conditions de félicité d'un nouvel espace politique dans lequel les arguments de la coopération pouvaient prétendre à un certain succès : pour combattre le « terrorisme », l'action collective serait la seule réponse efficace. La solution internationale face à une menace transnationale relèverait alors de l'évidence.

L'objet de cet ouvrage est de dresser la généalogie de ce discours d'autorité et d'instruire la critique de ces pratiques qui s'inscrivent dans une perception linéaire du devenir et se justifient comme résultats, comme solutions solidaires de cette certitude que les « démocraties » sont les seules victimes patentées et autorisées du « terrorisme ». L'évidence empirique (l'ensemble de ces discours informant d'une solidarité née d'une heureuse et sincère concertation entre les États membres de l'Union européenne) et l'évidence fonctionnelle (l'ensemble des expériences politiques, des gains institutionnels et des réussites policières) rendent invisible la question de ce que l'antiterrorisme signifie, de ses modes d'existence ou encore de ses transformations et, en ce qui nous concerne plus précisément ici, des conditions sociohistoriques de sa genèse. Or, pour comprendre comment se joue et se pratique cet immense effort collectif d'appropriation et de systématisation dont fait l'objet « l'origine » de la coopération antiterroriste européenne, notre argument est d'abord une invitation à partir du sud de l'Europe, de l'Espagne, du Pays basque et de l'ETA. Une invitation à partir de l'histoire et des dynamiques de démocratisation en Espagne, de contexte postfranquiste

11. Malcolm Anderson, « Counterterrorism as an Objective of European Police Cooperation », dans Fernando Reinares (dir.), *European Democracies against Terrorism: Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, Londres, Ashgate/Oñati International Institute for the Sociology of Law, 2000, p. 227-243.

12. D. Bigo, *op. cit.*

de la transition et de ces efforts d'intégration à la Communauté européenne comme leitmotiv politique.

Depuis maintenant un demi-siècle, l'organisation clandestine basque ETA (Euskadi (e)Ta Askatasuna, *Pays basque et Liberté*) est au centre des préoccupations de la vie politique espagnole, et depuis son inscription au panthéon des organisations abominées, sujet de réprobation unanime de l'Union européenne et de ses pays membres. Cette longévité politique fait l'objet d'un nombre impressionnant d'ouvrages et d'articles universitaires, de commentaires politiques et journalistiques, et nourrit très certainement une angoissante question sur la pérennité, la permanence, l'incroyable et régulière résurgence de la violence locale dans nos sociétés occidentales¹³.

Il ne s'agit pas ici de rajouter un énième ouvrage à la liste d'ores et déjà longue des publications parues sur l'antiterrorisme espagnol, l'histoire de l'ETA, du nationalisme basque, radical ou non. Il s'agit bien plus de rouvrir un épisode peu connu¹⁴ et peu étudié de cette longue histoire de violence contemporaine dans la péninsule ibérique, à un moment où la coopération antiterroriste n'avait pas le sens ni la portée diplomatique et politique qu'elle a désormais. Cet épisode est celui de la création, du financement et des actions de l'antiterrorisme clandestin des GAL (*Grupos Antiterroristas de Liberación*, Groupes antiterroristes de libération), de 1983 à 1987.

Hormis l'ouvrage pionnier de Paddy Woodworth¹⁵, l'épisode sanglant des GAL fait l'objet de bien peu de références dans les articles scientifiques dédiés à l'analyse de la violence et de l'antiterrorisme espagnol¹⁶. Et pourtant, il s'agit là très certainement d'une période importante pour comprendre la pérennité du discours nationaliste radical basque et son impact sur un nombre non négligeable de Basques, tout comme il s'agit aussi assu-

13. Xavier Crettiez, Jérôme Ferret (dir.), *Le silence des armes ? L'Europe à l'épreuve des nationalismes violents*, Paris, IHESI/La Documentation française, 1999.

14. Peu connu en dehors de l'Espagne et du Pays basque, et ce, malgré le film récent de Miguel Courtois, *G.A.L.*, sorti sur les écrans en 2008.

15. Paddy Woodworth, *Dirty War, Clean Hands. ETA, the GAL and Spanish Democracy*, Londres/New Haven, Yale University Press, 2001.

16. Parmi les rares articles faisant des GAL leur objet d'étude, citons François Bouchardeau, « GAL : le terrorisme d'État dans l'Europe des démocraties », dans Denis Laborde (dir.), *La question basque*, Paris, L'Harmattan, 1998 ; Xavier Crettiez, Barbara Loyer, « L'État sans la démocratie : le cas des GAL », dans Xavier Crettiez, Jérôme Ferret (dir.), *op. cit.* ; Begona Aretxaga, « A Fictional Reality : Paramilitary Death Squads and the Construction of State Terror in Spain », dans Jeffrey A. Sluka (dir.), *Death Squad. The anthropology of State Terror*, University of Pennsylvania, Pennsylvania Press, 1999 ; Begona Aretxaga, « Playing terrorist : ghastly plots and the ghostly state », *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 1, n° 1, 2000 ; Emmanuel-Pierre Guittet, « European Political Identity and Democratic Solidarity after 9/11 : The Spanish Case », *Alternatives : Global, Local, Political*, vol. 29, 2004 ; Omar Guillermo Encarnación, « Democracy and dirty wars in Spain », *Human Rights Quarterly*, vol. 29, n° 4, 2007.

rément d'un cadavre important dans l'histoire de l'antiterrorisme espagnol, mais aussi dans le livre des riches heures de l'antiterrorisme européen. Alors que l'Espagne est à peine sortie du franquisme (1975) et intègre l'Union européenne (1985), cet épisode de l'antiterrorisme clandestin a constitué un scandale politique sans précédent qui a conduit la justice espagnole à condamner à la prison un ministre de l'Intérieur, de nombreux hauts fonctionnaires et une myriade de mercenaires espagnols, français et portugais.

Comment dès lors expliquer le silence des autres pays membres face à cette série d'assassinats orchestrés par le gouvernement socialiste espagnol sur le territoire français afin de pousser le pays voisin à coopérer dans la lutte contre le terrorisme ? En partant des GAL et du silence européen sur cette affaire, n'avons-nous pas ici une porte d'entrée manifeste pour analyser la genèse de la coopération antiterroriste en Europe sans se faire prendre au piège de la force symbolique que cette dernière a désormais acquise¹⁷ ?

Avec cette leçon espagnole d'un antiterrorisme clandestin, nous jouons avec les mêmes acteurs : gouvernements, organisations clandestines, tribunaux, services de renseignement et de police, locaux, nationaux et européens. Les mêmes acteurs de l'histoire officielle de l'antiterrorisme européen mais suivant une entreprise généalogique à contre-courant dans laquelle le roi est mis à nu. En prenant à rebours la coopération antiterroriste européenne, cette dernière paraît moins certaine, plus fragile dans ses fondements, loin d'être efficace et redoutablement contestable tant du point de vue politique que du point de vue éthique ; quand nos *démocraties font l'épreuve de l'antiterrorisme*¹⁸, c'est la nature et la définition même de ce que peut bien vouloir dire désormais « démocratie » qui est en jeu. À partir de cette histoire espagnole, de cet enchevêtrement d'un programme antiterroriste clandestin se jouant en même temps qu'un durcissement de l'arsenal antiterroriste officiel au niveau national et concomitant d'une quête pour déplacer la question du Pays basque du local, au bilatéral puis au niveau européen, le lecteur attentif sera surpris par cette antériorité d'une guerre au terrorisme qui s'est jouée en Europe au milieu des années 1980 et de laquelle l'antiterrorisme actuel a émergé.

Les chapitres 1 et 2 analysent dans ce contexte la genèse, les actions et les condamnations de l'antiterrorisme clandestin des GAL créés et financés

17. François Hartog, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Paris, Seuil, 2003. Dans son ouvrage Hartog met en garde son lecteur sur le présent comme catégorie qui impose l'évidence d'un présent omniprésent. Sur cet enjeu épistémologique et méthodologique, voir aussi Carlo Ginzburg, *Rapports de force. Histoire, rhétorique, preuve*, Paris, Gallimard/Seuil, « Hautes Études », 2003.

18. Didier Bigo, Laurent Bonelli, Thomas Deltombe (dir.), *Au nom du 11 septembre. Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2008.

par le gouvernement socialiste espagnol pour régler le différend diplomatique avec les autorités françaises en matière d'asile et d'extradition des membres de l'organisation clandestine basque résidant en France. À partir de l'exploitation des sources judiciaires des procès des GAL (espagnols, français et portugais) et de la presse espagnole et française¹⁹, le premier chapitre est résolument et volontairement descriptif.

Quant au second, il s'agit de s'ouvrir à l'analyse de cet antiterrorisme clandestin à la lumière de la raison et de la déraison d'État. Cette description et cette analyse des actions de l'organisation clandestine antiterroriste, de sa genèse et des conditions structurelles de sa mise en place conduisent à mettre en perspective ces situations de violence où des acteurs politiques optent pour des choix d'action qui mettent à l'épreuve l'existence même du jeu démocratique et reformulent, pour ainsi dire, la question des modes de légitimation.

Le chapitre 3 est consacré à l'évolution de l'ordre du jour antiterroriste officiel et national espagnol, de la transition vers la démocratie à nos jours. À travers l'analyse de l'évolution de son arsenal antiterroriste, de la mise en place de coalitions et de pactes politiques antiterroristes, l'objet de ce chapitre est de montrer comment l'Espagne postfranquiste et démocratique s'est constituée autour d'un consensus politique fort contre la violence au point d'être le premier État membre de l'Union européenne à mettre au ban et à rendre illégal un parti politique au nom de cette concorde nationale antiterroriste.

Dans le chapitre 4, il s'agit de comprendre comment la nécessité politique de trouver une réponse aux actions de plus en plus violentes de l'ETA passe par un renforcement des liens avec le voisin français, l'institutionnalisation d'une collaboration policière et une amnésie des pratiques de l'antiterrorisme clandestin des GAL. Une amnésie destinée à connecter des trajectoires étatique, historique et professionnelle hétérogènes dans un plus grand ensemble organisé et justifié autour d'une identité commune assurée, l'Europe des démocraties. C'est avec la réaffirmation symbolique de la « nature » démocratique des États de l'Union européenne que le discours et les pratiques de la coopération policière et judiciaire franco-espagnole se structurent et s'inscrivent à l'ordre du jour européen comme un but légitime. Une légitimité qui oblige chacun des États à refuser de voir les pratiques de l'antiterrorisme clandestin des GAL soutenues par l'État espagnol.

Le chapitre 5 est consacré à l'antiterrorisme européen. Il s'agit là de montrer comment la volonté espagnole de trouver une fin à la violence de

19. Les traductions vers le français sont de l'auteur.

l'ETA s'appuie sur cette coopération frontalière légitimée autour de l'oubli des pratiques clandestines de l'antiterrorisme espagnol pour pousser à une réactivation des travaux et à une redéfinition politique des enjeux juridiques de l'asile et de l'extradition. En rappelant l'histoire et les problématiques juridiques européennes de l'entraide en matière pénale, nous concentrons toute notre attention sur le travail manifeste des gouvernements espagnols dans la réappropriation politique de cet objet juridique de l'extradition.

Dans cette dernière partie, nous montrons comment l'influence espagnole a été manifeste à travers ce travail juridique de construction de l'identité européenne, relayant l'association démocratie/antiterrorisme avec la force et l'autorité que nous lui connaissons désormais. Une véritable redéfinition qui, arguant de la commune identité des États membres de l'Europe, ne peut qu'engager à une simplification des procédures en matière d'extradition. « C'est parce que nous sommes tous des démocraties que nous devons collectivement lutter contre le terrorisme. » Ce mécanisme de réassurance circulaire n'apparaît jamais aussi bien que dans ces circonstances où il s'agit de justifier l'exclusion de toutes discussions autres que celles relatives à l'opérationnel et au technique lorsque l'urgence de la situation est déclarée. En ce sens, le Mandat d'arrêt européen a trouvé plus que sa place dans l'édifice antiterroriste européen, il en est la dramatique consécration.

Ce livre n'est pas à proprement parlé le résultat d'un travail d'historien. Il s'agit plutôt d'un travail historique du présent, d'une invitation à pister les dynamiques, les ruptures d'évidences de la coopération antiterroriste en fouillant dans les archives privées et publiques, en réunissant une montagne de pièces judiciaires sur les GAL et l'ETA, des coupures de presse, toute une littérature officielle (espagnole, française comme européenne) et militante (basque) et en multipliant des entretiens en Espagne, en France et en Belgique avec des policiers, des membres des services secrets, des universitaires, des magistrats, des avocats, des journalistes et un grand nombre de militants basques couvrant ainsi une partie conséquente du spectre des répertoires de mobilisation. Autant de documents qui permettent de produire la présente histoire de la genèse, de l'émergence du problème de la coopération antiterroriste en Europe autour de l'enjeu des extraditions. Autant de rencontres qui permettent de tirer au clair ce travail collectif d'appropriation accompli dans la concurrence et dans la lutte et qui a été nécessaire pour faire connaître et reconnaître l'antiterrorisme en Europe comme légitime, avouable tel qu'il se présente à nous aujourd'hui : la coopération antiterroriste comme impératif politique, comme marqueur identitaire, comme signification rassurante.

Chapitre I

Les Groupes Antiterroristes de Libération (GAL)

.....

Depuis sa création, l'ETA a toujours su profiter de la proximité de la frontière entre l'Espagne et la France pour trouver dans le Pays basque nord une zone de repli, un havre de paix propre à sécuriser ses membres et son appareil logistique. Depuis la fin de la guerre civile espagnole et durant toutes les années de la dictature franquiste (1939-1975), le sud-ouest français fut aussi un refuge pour les républicains et de manière générale pour tous les dissidents au régime du Caudillo, les nationalistes basques (radicaux ou non) en tête. Hormis pendant les dernières années de la III^e République et sous le régime de Vichy (1936-1945), l'ensemble de cette communauté de réfugiés et de membres de l'ETA a ainsi trouvé sur le territoire français une certaine quiétude liée à une politique de neutralité de la part des autorités françaises¹. Néanmoins, cette paix a été troublée par une série de campagnes de violence au détour des années 1980. Pendant 4 ans, de 1983 à 1987, les GAL ont assassiné pas moins de 26 personnes, dynamité et mitraillé de nombreuses places dans le Pays basque français avec un double objectif clairement annoncé : liquider l'ETA en s'attaquant directement à ses membres et ses sympathisants ayant trouvé refuge en France et pousser l'État français, alors réticent, à collaborer à la lutte contre l'organisation clandestine basque.

1. José Jornet, *Républicains espagnols en Midi-Pyrénées - Exil, histoire et mémoire*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2005. Geneviève Dreyfus-Armand, « L'accueil des républicains espagnols en France : entre exclusion et utilisation, 1936-1940 », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 44, n° 1, 1996, p. 36-41.

L'objet de ce chapitre est de rapporter de la manière la plus exhaustive possible la succession des assassinats et des attentats des GAL (1983-1987), puis des arrestations de ses mercenaires, de ses recruteurs et de ses promoteurs politiques (1983-1998). Ce chapitre s'ouvre sur une brève présentation de l'ETA comme figure de tous les dangers pour les autorités espagnoles et se clôture par une chronique judiciaire des justifications des GAL par ses membres (1983 – 2009). Cette conclusion est un miroir de l'introduction ; l'objectivation de l'ETA comme l'ennemi numéro un à abattre constitue la première des justifications pour ces mercenaires, recruteurs et promoteurs de cette campagne de violence en territoire voisin, orchestrée au plus haut de l'appareil d'État espagnol et s'appuyant sur des institutions policières et militaires n'ayant rien perdu des habitudes du régime franquiste. Ce chapitre pourrait très bien se lire comme un polar si le rocambolesque ne se disputait pas au macabre². Cela étant, il n'en demeure pas moins que les GAL sont loin d'être un épisode minime de l'antiterrorisme espagnol et méritent dès lors que l'on y consacre un long chapitre descriptif. De la première action revendiquée et estampillée « GAL » (1983), au dernier procès en date (2009), cette histoire de violence, d'actions illégales et meurtrières, sa mise en accusation, ses rebondissements judiciaires et ses condamnations courent sur plus de vingt ans.

L'objectivation de l'ennemi : l'ETA

« Gora Euskadi » – « vive le Pays basque ». Avec ce slogan, apparu dans les années 1950 sur les murs de quelques villes du pays basque espagnol, se manifeste pour la première fois publiquement une organisation dont personne, pas même ses initiateurs à l'époque³, ne suppose qu'elle occupera progressivement un espace politique et symbolique aussi considérable jusqu'à nos jours.

Sa constitution n'est pas seulement une rupture organisationnelle, une scission qui prolongerait dans une nouvelle forme politique les représentations traditionnelles du Parti nationaliste basque (PNV) fondé à la fin du XIX^e siècle par Sabino Arana⁴. Les schèmes mentaux et les cadres de pensée de ces jeunes nationalistes basques empruntent aux discours des mouve-

2. Pour une version polar particulièrement réussie, voir Roger Martin, *Le GAL, l'égout*, Paris, La Baleine, coll. « Le Poulpe », 1996.

3. Eugenio Etxebeste, *Véinte años después*, Hondarribia, Hiru, 1994. Francisco Letamendia, *Historia del nacionalismo vasco y de ETA*, Donostia, R&B ediciones, 1994. Antonio Elorza (dir.), *Histoire de l'ETA*, Paris, Denoël, 2002.

4. Javier Corcuera Atienza, Yolanda Orive Echave, *historia del nacionalismo vasco en sus documentos*, Bilbao, Eguzki Argitaletaria, 1991. Javier Corcuera Atienza, *La patria de los vascos. Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)*, Madrid, Taurus, 2001.

ments de libération nationale qui fleurissent de par le monde. Lorsque la toute nouvelle organisation nationaliste présente son projet en 1959 au « Congrès mondial basque » organisé par le gouvernement en exil de José Antonio Aguirre, son principe de la nécessité de la lutte armée est d'abord une affirmation volontariste ne reposant sur aucune capacité d'action réelle et faisant encore l'enjeu de discussions houleuses⁵.

Sa structuration comme organisation clandestine à vocation indépendantiste pratiquant la lutte armée se réalise à partir de la fin des années 1960. Dès lors, les actions de l'organisation clandestine vont se multiplier suivant au plus près la logique « action/répression/action » et elle cesse d'être une formation groupusculaire pour devenir une organisation connue et reconnue forte de quelques centaines d'*etarras* – membres. Lorsqu'on parle de cette organisation aujourd'hui comme d'une organisation encore structurée et forte, on se méprend sur sa réalité organisationnelle en lui prêtant, au premier chef, une cohérence qu'elle n'a vraisemblablement plus. En revanche, au détour de ces années 1970, elle est capable de mener des actions contre le régime franquiste et possède une large assise au sein du Pays basque, et au-delà.

Si jusqu'en 1968 l'ETA est une organisation particulièrement surveillée par le régime franquiste, la répression policière, judiciaire et militaire devient effective surtout à partir de l'assassinat, le 2 août 1968, de Meliton Manzanas, inspecteur de la police franquiste en poste à Saint-Sébastien, chef de la tristement célèbre *Brigada Política Social* (BPS)⁶. Que le régime franquiste obéisse à une logique de répression cela n'a rien d'étonnant. Le franquisme voyait, dans toute forme de désir d'autonomie, l'expression pure et simple d'un séparatisme inconcevable : le plus grand péché politique qui soit contre l'unité de la Patrie sacrée. Ce premier « dogme » du régime était intimement lié à un second : l'anticommunisme viscéral. La distorsion franquiste comme résultat de l'identification de tout séparatisme avec le communisme allait de pair avec une farouche détermination à couper court à toute forme de culture et de discours autre que national et castillan.

Jusque dans les années 1960-1970, la répression franquiste à l'encontre de la « dissidence basque » s'exerce de la manière la plus directe, sans aucun

5. Michel Wieviorka, *Sociétés et terrorisme*, Paris, Fayard, 1988. Francisco Jose Llera, « ETA: ejercicio Secreto y Movimiento social », *Revista de Estudios Políticos*, n° 78, 1992. Pedro Ibarra Guell, *La evolución estratégica de ETA (1963-1987)*, Donostia, Kriselu, 1987. Jokín Apaletgui, *Los vascos de la autonomía a la independencia. Formación y desarrollo del concepto de nación vasca*, Donostia, Txertoa, 1985.
6. Juan José Del Aguila, *El TOP. La represión de la libertad (1963-1977)*, Madrid, Planeta, 2001. Gabriel Carrión López, *ETA en los archivos secretos de la policía Política de Franco. 1952-1969*, Alicante, Agua Clara, 2002.

détour. Le critère d'action est alors conditionné par la nécessité d'offrir une réponse forte et exemplaire à tout collectif qui défie le régime. Néanmoins, à partir de cette décade, la répression semble fonctionner selon d'autres modalités. On n'assiste pas à une diminution de l'intensité de la répression, mais cette dernière cesse d'être le seul fait des appareils de sécurité de l'État pour devenir de plus en plus celui d'organisations clandestines secrètes: la Triple À (*Alianza Apostólica Anticomunista*)⁷, l'ATE (*Antiterrorismo ETA*), l'ANE (*Acción Nacional Español* – l'Action nationale espagnole), les GAE (*Grupos Antiterroristas Españoles* – les Groupes antiterroristes espagnols), *Avanguardia Nazionale*, qui officient de 1970 à 1975, les *Guerilleros de Cristo-Rey* (les Guérilleros du Christ-Roi), le *Comando José-Antonio Orden Social* (C. JA.O.S.) ou encore le Bataillon basque espagnol (*Batallón Vasco-español*, BVE).

Toutes ces organisations n'ont qu'une seule et même cible, le Pays Basque Sud de manière générale et les membres de l'ETA en particulier. Toutes ces organisations clandestines procèdent d'un même discours punitif: pour venir à bout du «terrorisme de l'ETA», la théorie est celle du tout est bon pour en finir, y compris les méthodes les moins conventionnelles.

La guerre sale (*guerra sucia*) est née. Cependant, il ne s'agit pas d'une naissance *ex nihilo*. Tout d'abord, il convient de rappeler que durant la guerre civile et dans les premières décennies du régime franquiste, au moment où il s'agissait encore d'éliminer les derniers «foyers insurrectionnels» et les «poches de résistance», existait alors la tactique des *contrapartidas*, de ces groupes de gardes civils qui, sous couvert de déguisements de guérillero, semaient la terreur et la confusion au sein des populations «dissidentes». Ils avaient comme objectifs non seulement le démantèlement de réseaux d'agents de liaison de la guérilla antifranquiste, mais aussi la déconsidération des différents mouvements d'opposition au régime en leur attribuant toute une série d'atrocités⁸.

Ensuite, l'ETA est devenue une organisation capable de fédérer une partie importante de la communauté basque, harcelée par le régime franquiste, derrière un discours indépendantiste et un usage de la violence comme réponse à l'oppression et comme affirmation politique à l'existence⁹. Or, la violence

7. Ignacio González Jansen, *La Triple A*, Buenos Aires, Contrapunto, 1986. José Luis Rodríguez Jimenez, *Reaccionarios y Golpistas. La extrema derecha en España: del tardo franquismo a la consolidación de la democracia (1967-1982)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994. José Luis Rodríguez Jimenez, *Historia de Falange Española de las Jons*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.
8. Francisco Martínez-López, *Guérillero contre Franco. La guérilla antifranquiste du Léon (1936-1951)*, Paris, Syllepse, 2000.
9. Fernando Reinares, «Las democracias europeas ante el desafío terrorista: algunas consideraciones», *Revista de Estudios Europeos*, n° 11, 1995

dont se montre désormais capable cette organisation porte atteinte à la crédibilité de l'État franquiste. Enfin, l'impunité de ces organisations clandestines secrètes n'est pas sans lien avec la vision politique de certains acteurs du pouvoir franquiste : l'Espagne doit s'ouvrir aux relations internationales afin d'assurer la pérennité du régime et la succession de Franco qui se meurt¹⁰. Dans cette période de crise de légitimité, la réorganisation, par l'amiral Luis Carrero Blanco, des nombreux services de renseignements placés désormais sous le contrôle d'une seule direction, le Service de documentation de la présidence du gouvernement (SDPG), devient une ressource importante, dans la mesure où le jeu politique est soumis à la pression d'une nécessaire gestion du « terrorisme basque ». L'amiral Blanco, nommé chef du gouvernement par le général Franco le 9 juin 1973, est l'homme clé de la lutte contre l'ETA¹¹. Il est à l'origine de la réorganisation des services d'information militaire et de la création d'un nouvel organe, le SECED (*Servicio Central de Documentación*, Service central de documentation) et il est aussi l'homme de la pérennisation et de la réorganisation de la « guerre sale » menée contre l'ETA. Une « guerre au terrorisme » définit suivant deux principes : nécessité d'une lutte épousant les mêmes procédés que l'organisation clandestine¹² et conduite par des acteurs autres que des fonctionnaires espagnols.

L'Espagne est alors une terre d'asile particulièrement accueillante pour tous les exilés d'extrême droite européens et d'Amérique du Sud. Le recrutement se fait parmi ce large éventail d'organisations, de groupes et groupuscules favorables à l'élimination de la dissidence et de la contestation basque, pour peu qu'on leur offre les informations et l'argent nécessaires. La répression devient moins le fait des corps armés de l'État que de ces organisations clandestines secrètes qui agissent suivant les informations récoltées par les services de renseignement, hésitant de moins en moins à assassiner en France comme en Espagne. Le « terrorisme » est désormais perçu par l'ensemble des pouvoirs publics comme le principal danger. Les analyses et les projections politiques des services secrets sont, en effet, sous-tendues par la crainte que ce terrorisme basque se développe sur le modèle de la guérilla américano-latine.

En 1974, quelques mois après l'assassinat spectaculaire de Carrero Blanco par un commando de l'ETA (20 décembre 1973)¹³, qui signe là sa première opération d'envergure tant par la renommée du personnage, dauphin

10. Jorge Cabezas, *Yo maté a un etarra. Secretos de un comisario de la lucha antiterrorista*, Barcelona, Planeta, 2003, p. 95.

11. Javier Tussel, *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy, 1993.

12. Andrés Cassinello Pérez, *Operaciones de guerrillas y contraguerrillas*, Madrid, COMPI, 1966.

13. Julen Agirre (pseudonyme), Eva Forest, *Operación Ogro: cómo y por qué ejecutamos a Carrero Blanco*, Hendaye, Ediciones Mugalde/Paris, Ruedo Ibérico, 1974.

du régime et ami personnel de Franco, que par l'impact national et international de l'attentat, les services de renseignements sont restructurés et la guerre sale prend une tout autre dimension. LETA est une organisation criminelle «anti-espagnole», «anti-patriote» à laquelle tous les corps armés doivent s'opposer suivant les règles simples de la «guerre anti-subversive»¹⁴.

Cette focalisation de ces corps armés sur l'élimination des ennemis du régime, de «l'ennemi intérieur», a persisté au-delà du régime de Franco en 1975. En effet, la plupart des fonctionnaires formés et en poste sous ce régime conservèrent leurs attributs et leurs fonctions¹⁵. Durant les premières années de la «transition espagnole» (1975-1978), les policiers et les militaires qui avaient participé à la dure répression politique de l'opposition demeurèrent en place, quand bien même certains étaient suspectés d'avoir participé, à des degrés divers, à des tentatives de déstabilisation du nouveau régime. Comme la plupart des services de police et des institutions militaires, le SECED conserve ses fonctions et ses fonctionnaires au-delà de la mort du Caudillo, jusqu'à sa nouvelle restructuration en 1977. Il laisse alors la place au CESID, *Centro Superior de Información para la Defensa* (Centre supérieur d'information pour la défense). Nouveau nom mais toujours les mêmes acteurs.

Les comportements, les moyens et mécanismes légués par la période autoritaire antérieure ont très largement survécu à l'état d'habitudes, de nostalgies ou de virtualités dans la période rétrospectivement appelée «transition». La nouvelle législation policière promulguée en 1978 reste le résultat d'un consensus entre différentes sensibilités politiques, où l'appui des militaires aux partis conservateurs permet de freiner toute remise en cause des institutions. En définitive, jusqu'au milieu des années 1980, les structures policières et militaires de l'État espagnol restent tributaires d'un appareil conçu et composé par le régime franquiste et pour le régime. Si, effectivement, l'influence de l'armée dans le système policier espagnol a régressé à la suite de l'approbation parlementaire de la loi de police de 1978, elle demeure néanmoins toujours importante¹⁶. Au moment où le parti socialiste ouvrier

14. José Luis Rodríguez, *Reaccionarios y Golpistas. La extrema derecha en España: del tardo franquismo a la consolidación de la democracia (1967-1982)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994, p. 53.

15. Felipe Aguero, *Militares, Civiles y Democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

16. Il faut attendre la loi organique de 1986 sur les Forces et Corps de la Sécurité d'État pour que le Corps national de la police (*Cuerpo Nacional de la Policía*, ou CNP) ne s'ordonne plus selon des termes militaires mais avec des références civiles. Ley Orgánica 2/1986, «*Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*», 13 mars 1986. Par ailleurs, ce n'est qu'en 1992 que les logiques et les pratiques du maintien de l'ordre sont modifiées suivant de nouvelles procédures et non plus suivant la loi d'ordre publique de 1959.

espagnol (PSOE) obtient la charge du gouvernement de l'Espagne en 1982, les militaires occupent toujours des postes importants dans la police. Pour ce tout nouveau gouvernement socialiste, ménager les susceptibilités des forces armées et montrer des signes forts de son engagement contre la violence de l'ETA sont des impératifs politiques. Dans ce contexte politique particulier, le gouvernement de Felipe Gonzalez doit agir avec diligence et fermeté.

En février 1983, José Barrionuevo, ministre de l'Intérieur socialiste, lance une série de réunions afin de discuter d'un nouveau plan pour « restaurer l'ordre public » au Pays basque, élaboré par le Cabinet de Planification de la Direction de la Sécurité d'État du ministère de l'Intérieur. En mai 1983, Rafael Vera, directeur de la Sécurité d'État, annonce le plan qui est officialisé en septembre sous l'acronyme ZEN pour *Zona Especial Norte* (Zone spéciale nord). Ce plan, connu aussi sous le nom de « doctrine Damborenea », du nom du secrétaire général du PSOE en Euskadi, Ricardo Damborenea, est une reprise des discussions sur le rétablissement de l'ordre au Pays basque que le gouvernement précédent de droite avait amorcées. L'objectif clairement annoncé est « d'éradiquer l'influence de l'ETA au sein de la population basque et de détruire son appareil militaire¹⁷ ». Sur le plan politique, il affirme la nécessité de nouer des liens avec l'ensemble des représentations et organisations politiques, tant au point de vue local (au Pays basque) et national, qu'international, afin d'isoler toujours plus et de discréditer au mieux l'organisation clandestine ETA.

Les gouvernements démocratiques ne prennent pas de décisions à l'encontre de leur opinion publique. Pour cela, il faut mener des actions propres à influencer l'opinion publique des pays étrangers, donnant des nouvelles objectives sur la réalité du terrorisme¹⁸.

Ce plan ZEN obéit à une logique de guerre contre-subversive qui n'est pas sans rappeler les manuels des années 1960 sur le sujet : « Il faut une action psychologique qui ait comme finalité d'amener les citoyens à se situer contre les idées et les activités du terrorisme¹⁹. »

« La guerre au terrorisme », commencée sous le régime franquiste à grand renfort de formations à l'étranger et notamment aux États-Unis²⁰, semble chevillée aux institutions militaires et policières espagnoles, à peine altérées par le changement de régime. Ces institutions, en charge de la « Sécu-

17. Plan ZEN, V, « Action psychologique », « Considérations générales », 4ème §.

18. Plan ZEN, IV « Information et investigation », 1, « Connaissance du groupe terroriste », §1.5 « la coopération internationale ».

19. Plan ZEN, chapitre 1, « Introduction », sous partie « policier ».

20. A. Cassinello Perez, *op. cit.* Amadeo Martínez Ingles, *El Ejército español. De poder fáctico a ONG humanitaria (1981-2003)*, Arriagorriaga, Satuts Ediciones, 2004, p. 209-234.

rité de l'État», semblent avoir conservé non seulement leurs attributs et leurs fonctions de l'époque franquiste, mais aussi leur vision du conflit qui les oppose au nationalisme radical basque, perçu comme la pire des menaces à l'ordre social et politique.

La configuration et la naissance des GAL relèvent non d'un «choix» mais bien plutôt d'un «possible» dans les répertoires d'action de ces institutions d'État au sein desquelles les acteurs ne mettent pas forcément en œuvre les technologies institutionnelles les plus adaptées aux problèmes qu'ils rencontrent, mais ce qui est disponible institutionnellement, ce qui relève de la routine. Par ailleurs, face à la pression militaire et des nostalgiques du régime franquiste (moins de deux ans après la tentative de coup d'État d'Antonio Tejero du 23 février 1981), la réhabilitation d'un plan contre-insurrectionnel élaboré par le précédent gouvernement est un choix pragmatique de la part du tout nouveau gouvernement socialiste de Gonzalez qui doit faire face à une organisation clandestine basque extrêmement violente et qui possède de nombreux soutiens. En brandissant l'étendard de la lutte antifranquiste, l'ETA avait, dès son apparition, recueilli la sympathie de l'opposition clandestine espagnole des communistes et des socialistes. En 1970, le procès de Burgos avait assis la réputation internationale de ces «combattants de la liberté», enveloppant d'un halo héroïque la quête d'indépendance de ces Basques. La radicalisation de l'organisation indépendantiste basque s'est produite depuis la mort du général Franco en 1975 : environ 360 revendications ou attributions d'assassinats de 1975 à 1982. Le nombre total des victimes revendiquées ou qui leur sont attribuées pendant les années du régime franquiste est huit fois moindre.

À cause de la croissance des assassinats, des séquestrations et des extorsions commis par l'organisation terroriste ETA sur le sol espagnol, programmés et dirigés depuis le territoire français, nous avons décidé d'éliminer cette situation (communiqué des GAL)

La logique de fonctionnement des GAL ainsi exposée est simple : tout attentat ou action contre l'Espagne, ses représentants ou ses institutions aura une réponse immédiate. Les GAL inscrivent au frontispice de leurs actions la loi du talion – «chaque assassinat des terroristes aura la réponse nécessaire» et les autorités françaises sont très directement menacées.

Les actions des GAL : succession des assassinats et des attentats (1983-1987)

C'est à l'automne 1983 que cette organisation antiterroriste clandestine fait son apparition. Le 5 octobre, un commando de l'ETA enlève le capitaine Martin Barrios à Bilbao et se retire en France. L'idée d'intervenir de l'autre

côté de la frontière afin de pousser la France à collaborer est alors un discours prégnant et entretenu par les prévisions politiques des services secrets espagnols. Dans un document du 28 septembre 1983 intitulé «Asunto: Sur de Francia» (Objet: le Sud de la France), le CESID estime que l'enlèvement sur le territoire voisin des membres de l'ETA est la forme d'action la plus adéquate. L'enlèvement du capitaine Barrios précipite les choses.

En réponse, le commissaire adjoint de la *Policía Nacional* de Bilbao, José Amedo Foucé, le représentant du gouvernement espagnol dans la province basque de Viscaya, le gouverneur civil Julian Sancristobal et les responsables des forces de polices de Bilbao, Francisco Alvarez et Miguel Planchuelo, veulent faire enlever un dirigeant de l'ETA réfugié en France, Larretxea Goñi, afin d'obtenir des informations sur la séquestration de leur camarade. Le gouverneur en réfère alors au ministre de l'Intérieur, José Barrionuevo et au directeur de la Sécurité d'État, Rafael Vera, qui acceptent le plan. C'est Francisco Alvarez, chef Supérieur de la *Policía* de Bilbao et délégué du gouvernement espagnol à la Lutte antiterroriste pour le Pays basque et la Navarre, qui se charge d'organiser l'enlèvement en France. Celui-ci confie la mission à trois membres des groupes d'élite de la Police espagnole, les «Grupo Especial Operativo» (GEO, Groupe Spécial d'Opération), sous la direction du policier Gutierrez Argüelles. Ces quatre hommes ont reçu l'ordre, afin d'éviter toute confrontation avec les autorités françaises, de n'utiliser aucune violence à l'encontre de leurs homologues français. Mais l'enlèvement tourne court. Le 12 octobre 1983, au moment où les quatre hommes des GEO allaient s'emparer de l'*etarras* Larretxea Goñi après l'avoir percuté de leur voiture, un gendarme français intervient. Les quatre policiers espagnols sont arrêtés et le cadavre du capitaine Barrios est retrouvé sept jours plus tard, le 19 octobre.

Malgré ce premier échec, Julian Sancristobal, Francisco Alvarez, Miguel Planchuelo et José Amedo planifient une nouvelle opération d'enlèvement en France, mais cette fois sans le concours de membres de la police espagnole sinon de mercenaires étrangers. Ces hommes politiques et ces policiers sont d'autant plus favorables à la mise en place d'une nouvelle opération que, entre cette première opération ratée du 1^{er} octobre et la découverte du cadavre du capitaine Barrios le 19, le 15 octobre, une bombe explose au passage d'une patrouille de la *Guardia Civil* d'Oñate. L'attentat qui fait quatre blessés et un mort est revendiqué par l'ETA. Le gouverneur civil de Guipúzcoa, José Goyeneche, se rend sur les lieux. Il y rencontre le commandant en charge de la *Guardia Civil* de San Sébastian, le colonel Rodriguez Galindo. Celui-ci informe le gouverneur qu'il projette d'enlever deux *etarras* en réponse à cet attentat.

C'est l'inspecteur de police Francisco Saiz Oceja, sous les ordres de Miguel Planchuelo, qui a la charge de trouver un lieu isolé, idéal pour la séquestration du proche de Larretxea Goñi, Mikel Lujua Gorostola. Dans une note interne du CESID en date du 3 novembre et intitulée «Actividades en el Sur de Francia» (Activités dans le Sud de la France), dans laquelle les services secrets espagnols énumèrent un certain nombre de membres de l'organisation basque comme «objectifs concrets», Mikel Lujua Gorostola figure en bonne position. Planchuelo et Amedo, sur l'approbation de Sancristobal et de Francisco Alvarez, s'accordent avec les mercenaires français sur l'opération. Le gouverneur civil informe le ministre de l'Intérieur, José Barrionuevo, et obtient son aval ainsi que le financement prélevé sur les Fonds réservés du ministère²¹. Alors que le gouverneur civil de Guipúzcoa, José Goyeneche, et le commandant en charge de la *Guardia Civil* de San Sebastian, Rodriguez Galindo rentrent ensemble à San Sebastian, Galindo est informé que son plan d'enlèvement a fonctionné et que deux *etarras*, José Antonio Lasa Arostegui et José Ignacio Zabala, sont détenus. Alors que ces derniers sont torturés par des membres de la *Guardia Civil* puis exécutés²² après avoir fourni des informations sur Mikel Goicoechea «Txapela»²³ (qui sera assassiné le 28 décembre 1983 par les GAL), à Bilbao l'enlèvement de Gorostola se précise. Le 4 décembre 1983, les trois mercenaires français recrutés, Pedro Sanchez, Mohand Talbi et Jean-Pierre Echalié, se rendent à Hendaye, au domicile d'un certain Segundo Marey et l'enlèvent.

Au moment où ils passent la frontière espagnole à Dancharinea, celle-ci est vide de toute présence de la *Guardia Civil* mais il y a deux policiers espagnols. Talbi, après avoir montré ses papiers, invite les deux policiers à téléphoner à la Préfecture de police de Bilbao. Les deux policiers informent leur supérieur, le commissaire en chef de Pampelune, qui se met alors en contact avec le délégué du gouvernement en Navarre, Luis Roldan Ibañez. Celui-ci appelle à son tour Rafael Vera qui l'informe qu'il s'agit d'une opération secrète de Bilbao et que, par conséquent, rien ne doit être fait et que le silence est de rigueur. Ibañez s'exécute et en informe le commissaire.

Après avoir passé la frontière, les trois mercenaires retrouvent José Amedo, venu à leur rencontre afin de vérifier le bon déroulement de l'opération. Alors que celui-ci aperçoit Segundo Marey, il contacte le gouverneur Sancristobal et l'informe de la méprise. Le jour même, à la suite de cet appel,

21. Tribunal Supremo, Caso Marey, Sentencia n°2/1998, *Hechos Probados*, §4, 29 juillet 1998.

22. Les deux corps mutilés sont trouvés, le 18 janvier 1985, enterrés sous de la chaux vive dans la campagne de Busot (Alicante). Dix ans plus tard, en mars 1995, ces corps seront identifiés comme étant ceux de Lasa et Zabala.

23. Témoignage n° 2345, Sumario n° 15/95, Audiencia Nacional, Affaire Lasa et Zabala, 26 avril 2000.

Alvarez, Sancristobal et Planchuelo se réunissent et téléphonent à Rafael Vera; point de Gorostola, mais Segundo Marey, un agent commercial basque réfugié en France depuis 1936. Les GAL naissent autour de cette erreur de cible, sur une méprise. Les protagonistes de cet enlèvement raté décident tout de même de séquestrer Marey, afin d'obtenir des autorités françaises la libération des quatre policiers espagnols emprisonnés²⁴.

Le gouverneur Sancristobal informe le ministre de l'Intérieur et reste en contact direct avec lui durant toute la séquestration de Segundo Marey. Alors que le 8 décembre les quatre policiers des GEO arrêtés en France, trois mois auparavant, sont libérés sans charges et qu'ils réintègrent leurs unités en Espagne, José Amedo reçoit de Sancristobal un texte en espagnol signé «les GAL» qu'il doit traduire en français. C'est Michel Domínguez Martínez, inspecteur de Police de Bilbao, né en France, qui traduit le texte dans un français approximatif. C'est le premier et unique communiqué écrit des GAL.

Le 14 décembre 1983, soit dix jours après son enlèvement, Segundo Marey, que ses ravisseurs avaient confondu avec un membre de l'ETA, est libéré sur la frontière des Pyrénées, pieds nus dans la neige. Le communiqué trouvé dans sa poche de veston, signé des GAL, reconnaît la méprise mais annonce que la menace est réelle pour tous les membres de l'organisation clandestine basque séjournant dans le «sanctuaire» français ainsi que pour tous les réfugiés basques en France qui soutiennent l'ETA d'une manière ou d'une autre :

À cause de la croissance des assassinats, des séquestrations et des extorsions commises par l'organisation terroriste E.T.À. sur le sol espagnol, programmés et dirigés depuis le territoire français, nous avons décidé d'éliminer cette situation. Les Groupes Antiterroristes de Libération (G.À.L.) Fondés a tel objet, exposent les points suivants : 1.- Chaque assassinat des terroristes aura la réponse nécessaire ; pas une seule des victimes permanettra sans réponse. 2.- Nous manifestons notre idée d'attaquer les intérêts français en Europe puisque son Gouvernement est responsable d'accueillir et permettre actuer les terroristes dans territoire impunément. Aucune personnalité et aucun objectif de l'économie Française va être sûr à présent. 3.- En preuve de bonne volonté et convaincus de la valorisation appropriée du geste de la part du Gouvernement Français, nous libérons Segundo Marey, mis aux arrêts par notre Organisation à cause de sa collaboration avec les terroristes d'E.T.À. Vous recevrez des nouvelles de G.À.L.²⁵.

Dix jours après la libération de Segundo Marey et la publication du communiqué des GAL, Pedro Sanchez, Espagnol ancien légionnaire et connu

24. Tribunal Supremo, Caso Marey, Sentencia n°2/1998, *Hechos Probados*, §II, 29 juillet 1998.

25. Nous reproduisons ci-dessus le communiqué tel qu'il est enregistré dans l'affaire Segundo Marey, en respectant le français approximatif.

pour ses activités au sein du SAC (Service d'action civique)²⁶, est arrêté à la frontière franco-espagnole par des gardes civils pour un contrôle d'identité de routine. Dans sa voiture, les gardes civils découvrent différentes armes ainsi qu'une quarantaine de photocopies de cartes d'identité appartenant à des réfugiés basques en France. Détenu et emprisonné, il est libéré en juin 1984 par le tribunal de Pau, qui ne retient aucune charge contre lui.

Quinze jours plus tard, les GAL font à nouveau parler d'eux. Le serveur du bar Kaietenia de la rue Pannecau à Bayonne, Ramon Oñederra, est abattu par un groupe armé. L'attaque de cet établissement fréquenté par les réfugiés et les militants « abertzales » (patriotes) est immédiatement revendiquée par les GAL qui lancent un nouvel avertissement à tous ceux qui « protègent, collaborent avec les terroristes de l'ETA ». Le communiqué radiophonique ajoute que les « intérêts français » seront attaqués de nouveau.

Le 14 décembre 1983, la création du sigle des GAL répondait à la nécessité de se tirer d'affaire pour un enlèvement raté, celui de Segundo Marey. L'enlèvement et la mise à mort de Lasa et Zabala ne seront revendiqués et frappés du sigle des GAL qu'à posteriori, le 20 janvier 1984, alors que les GAL auront déjà revendiqué trois attentats et assassinats. Il y a là deux affaires différentes, sans liens, répondant aux mêmes intentions : pousser le gouvernement français à la collaboration policière pour en finir avec l'ETA. Mais les GAL, en obtenant la notoriété médiatique autour de l'enlèvement de Marey, immédiatement répercuté par la presse espagnole et française comme un retour à la « guerre sale » du Bataillon basque espagnol (BVE) qui avait signé sa dernière opération le 23 novembre 1980, deviennent une solution pratique à un discours politique et diplomatique à la collaboration franco-espagnole. Poursuivre les opérations en les signant ainsi et en obtenant le concours de mercenaires étrangers semble efficace.

Le 28 décembre 1983, Mikel Goikoetxea, membre présumé du comité exécutif de l'ETA-militaire, est abattu d'une balle dans la tête et laissé pour mort. Il décède de ses blessures quelques plus tard après à l'hôpital de Bayonne, le 1^{er} janvier 1984. Le nom de Goikoetxea est célèbre et sa mort suscite une véritable angoisse dans les milieux nationalistes ; les GAL semblent tirer les bonnes cartes et viser juste. Et en effet, puisque le 8 février 1984, Angel Gurmindio Izarraga « Stein/Escopetas », et Bixente Perurena Telletxea « Peru », sont abattus dans la rue à Hendaye²⁷. La vigilance et la discrétion des membres influents de l'organisation basque réfugiés en France sont une nouvelle fois mises en défaut par les GAL.

26. François Audigier, *Histoire du S.A.C. La part d'ombre du gaullisme*, Paris, Stock, 2003.

27. Carmen Gurruchaga, *Los jefes de ETA*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2001.

L'organisation antiterroriste clandestine fait à nouveau parler d'elle le 25 février 1984. Eugenio Gutiérrez Salazar « Tigre » est assassiné par un tireur embusqué dans l'ancien presbytère reconverti en centre d'apprentissage intensif de la langue basque, retiré dans les vertes collines du petit village d'Ideaux-Mendy (Mauléon/France). Quelques jours plus tard dans la ville-frontière d'Irún, c'est un étranger à la cause nationaliste basque, Jean-Pierre Leiba, qui est assassiné d'un tir de pistolet, alors qu'il travaille sur les rails du réseau ferré en compagnie de deux collègues réfugiés basques. Ce 1^{er} mars 1984, les deux collègues de Jean-Pierre Leiba poursuivent les deux tireurs et la police espagnole du poste frontière alertée par les cris des réfugiés arrête un homme, Mariano Moraleda Muñoz. Le second tireur, Daniel Fernandez Aceña, se rend à la police quelques heures plus tard. L'assassinat est revendiqué par les GAL puis démenti dans la même journée du 2 mars.

Le 23 mars 1984, Xabier Pérez de Arenaza, beau-frère de Domingo Iturbe Abásalo (« Txomin »)²⁸, est assassiné de deux balles dans la tête dans une station d'essence de Biarritz. L'assassinat est revendiqué et marqué du sceau des GAL quelques heures plus tard. Entre ces deux assassinats, le 20 mars, une voiture explose avec son conducteur en plein centre-ville de Biarritz. La victime est identifiée un mois plus tard. Il s'agit de Jean-Pierre Chérid, ancien parachutiste membre du « Bataillon basque-espagnol » (BVE) impliqué dans des attentats contre les réfugiés basques à la fin des années 1970. L'homme est mort dans l'explosion d'une bombe qu'il destinait à d'autres. Le 3 mai 1984, alors que Jesús Huici Zugarramurdi « Kiskur » et Rafael Goikoetxea quittent avec leur voiture la coopérative dans laquelle ils travaillent à Saint-Martin-d'Arossa, ils sont doublés par un motard qui ouvre le feu sur eux. Rafael Goikoetxea décède de ses blessures avant l'arrivée à l'hôpital. L'assassinat est revendiqué par les GAL.

Un mois plus tard le 15 juin, une moto piégée explose dans une rue de Biarritz en face du Café du Haou et enflamme littéralement deux réfugiés basques, Tomás Pérez Revilla « Hueso » et Ramón Orbe Etxeberria. Gravement brûlés, les deux hommes, membres présumés d'ETA-militaire, survivent. Tout du moins jusqu'au 28 juillet 1984 en ce qui concerne Tomas Perez Revilla qui décède de ses brûlures et de ses multiples blessures. Entre-temps, le 10 juillet 1984, une autre bombe éclate dans un bar de Saint-Jean-de-Luz. La vitrine du bar La Consolation explose en mille morceaux et blesse ainsi José Luis Oliva Gallastegui, Bonifacio Garcia Nuño et Juan Vicente Jauregui, tous les trois membres présumés d'ETA-militaire. Du 4 au 13 août, plusieurs incendies criminels non revendiqués enflamment des coopératives et des entreprises connues pour employer des réfugiés basques (le 4 août à Hen-

28. *Ibid.*

daye, le 9 à Saint-Martin d'Arossa et le 13 à Bayonne). Quelques jours plus tard, les GAL revendiquent le mitraillage d'un bar à Bayonne.

Le 18 novembre 1984, les deux frères Olascaga sont mitraillés à la sortie d'une fête locale à Biriattou. Claude Olascaga est blessé mais son frère Christian, qui a reçu cinq balles dont une dans le cœur, meurt sur le coup. Sans activité nationaliste de quelque ordre que ce soit, son assassinat est une nouvelle « bavure », selon le propre communiqué téléphonique de l'organisation clandestine du 20 du mois. À cette date, les GAL commettent un autre assassinat sur la personne de Santi Brouard, député du parti basque « Herri Batasuna », nationaliste de la première heure, proche d'un certain nombre de membres de l'ETA et président du parti « HASI » (*Herriko Alderdi Sozialista Iraultzailea*, le parti socialiste révolutionnaire du peuple). Les funérailles de Santi Brouard furent suivies par des milliers de personnes dans les rues de Bilbao.

Après cet assassinat au Pays basque Sud, les GAL revendiquent une nouvelle série d'actions sur le territoire français. Le 11 décembre 1984, Juan Iradi Lizarazu échappe à un attentat à la voiture piégée à Hendaye. Le 1^{er} février 1985, c'est Xavier Manterola qui échappe lui aussi à Bayonne à un attentat à la voiture piégée. Au mois de mars suivant, les GAL revendiquent des mitraillages. Le 4 mars 1985, dans le bar Lagunekin du petit Bayonne, une femme cachée derrière des lunettes de soleil tire à cinq reprises sur un groupe de réfugiés basques. Jésus Amantes Arnaiz « Txirlas » et angel Zabaleta Mendia « Gotxon », tous les deux membres présumés de l'ETA-militaire, sont blessés. Le 13 mars 1985, dans le même quartier de Bayonne, c'est un petit hôtel qui fait les frais d'un mitraillage.

Le 25 mars 1985, le réfugié basque Ramón Basañez est blessé à la tête dans un attentat contre le bar *Bittor* du village de Ciboure près de Saint-Jean-de-Luz. Le 29 mars 1985, Benoît Pécastaing décède dans le mitraillage du café des Pyrénées dans le quartier nationaliste de Bayonne. Cinq personnes dont deux réfugiés basques, Kepa Pikabea et Jean-Marc Mutio, sont sérieusement blessées dans cet attentat. Dans la foule de réfugiés basques qui compose les ruelles du Petit Bayonne en ce vendredi soir, le tueur est vite arrêté, désarmé et roué de coups avant d'être amené au Commissariat de police. Son nom : Pierre Baldés.

Le lendemain de l'attentat, une protestation contre les GAL sillonne les rues du Petit Bayonne. Xabier Galdeano Arana, photographe pour le journal basque *Egin* prend des clichés de la manifestation avant de rentrer chez lui à Saint-Jean-de-Luz. Il est exécuté devant sa maison par deux hommes. Deux mois après cet assassinat, le petit village de Ciboure est de nouveau le théâtre d'opérations. Ce 14 juin 1985, dans le bar dénommé Txiki, deux

gitans de nationalité française, Emil Weiss et Claude Doerr, sont pris pour cible et meurent sur le coup de rafales de pistolets mitrailleurs tirées à bout portant par une femme grîmée en homme qui couvre sa retraite en jetant une grenade. Dans un communiqué radiophonique, les GAL disent « regretter » la mort des deux gitans et ils invitent alors les citoyens français à se tenir à l'écart des bars de réfugiés. Deux semaines plus tard dans la soirée du 26 juin 1985, dans les rues de Bayonne, c'est le réfugié Santos Blanco Gonzalez qui est assassiné de plusieurs balles à bout portant. Le 16 juillet 1985, le réfugié politique Fernando Egileor Ituarte est visé à Anglet.

Le 2 août 1985, c'est au tour de Juan Mari Otegi « Txato », vétéran de l'organisation radicale basque, d'être assassiné alors qu'il se rendait en voiture à son domicile de Saint-Jean-Pied-de-Port. Au milieu du dédale des ruelles du quartier du « Petit Bayonne », l'hôtel Monbar est le théâtre d'une opération sanglante perpétrée le soir du 25 septembre 1985 : deux hommes mitraillent méticuleusement chaque recoin du bar situé au rez-de-chaussée de l'hôtel. Deux tueurs, Lucien Mattei et Pierre Frugoli, et quatre morts, les réfugiés Sabin Etxaide « Eskumotz », Augustin Irazustabarrena « Legra », Iñaki Asteasuinzarra « Beltza » et José Maria Etxaniz Maiztegi « Potros ». Les funérailles des victimes de la tuerie de l'Hôtel Monbar ont lieu dès le lendemain, le 26 septembre 1985, exactement 10 ans, après l'exécution par le régime franquiste des deux *etarras* Juan Paredes Manot « Txiki » et Angel Otaegui²⁹.

Le 24 décembre 1985 à Biarritz, Robert Caplanne est grièvement touché de plusieurs balles alors qu'il monte dans sa voiture. Il succombe à ses blessures quelques jours plus tard. La découverte du véhicule utilisé par le tueur et immatriculé en Andorre permet aux enquêteurs de remonter vers un homme, Javier Rovira, dont les connexions avec un groupe néofasciste de Barcelone sont connues des services de police. Lorsque Javier Rovira est jugé en 1987, il admettra s'être trompé de cible et croyait alors avoir affaire à un *etarra* connu, Enrique Villar Errasti. La campagne d'actions des GAL n'est pas pour autant terminée. Le 8 février 1986, Bayonne est une nouvelle fois l'objet d'une attaque. C'est le bar Batxoki qui fait l'objet d'un mitraillage à l'aveuglette. Frédéric Haramboure, Juan Luis Zabaleta, Carmen Otegi et ses deux enfants sont blessés gravement. Les tireurs s'enfuient et disparaissent. En l'espace de moins d'une semaine, les GAL réapparaissent par deux fois. Le 13 février 1986, le bar La Consolation de Saint-Jean-de-Luz est attaqué de nouveau. Les tueurs sont là aussi poursuivis, mais des trois personnes pourchassées seule une est maîtrisée puis remise à la police, Paulo Fontes Figueiredo.

29. Nous reviendrons sur la portée symbolique de ces attentats dans le chapitre 2.

Quatre jours plus tard, les GAL font à nouveau parler les pistolets automatiques dans une embuscade sur la route à la sortie du village de Bidarray. Christophe Machicotte et Catherine Brion décèdent à la suite des innombrables blessures infligées par les successions de rafales de pistolets mitrailleurs déchargées à bout portant. Sans aucun rapport avec l'ETA, le vieux berger et la jeune femme venaient soigner les animaux de la bergerie qui jouxte presque une vieille ferme habitée par un réfugié basque. Deux jours plus tard, l'organisation antiterroriste reconnaît son erreur. Après ce double assassinat, les GAL ne se font plus entendre. Du moins jusqu'au 24 juillet 1987, au moment où Juan Carlos Garcia Goena, un Basque espagnol de 28 ans sans activités politiques, meurt dans sa voiture piégée à Hendaye. Il est la dernière victime reconnue des GAL.

Les arrestations des mercenaires et des recruteurs (1983-1994)

Les premières arrestations d'activistes des GAL sont concomitantes des premières actions et sont à mettre au crédit des autorités françaises. Pedro Sanchez est arrêté en décembre 1983, le soir même de l'enlèvement de Segundo Marey. En avril 1984, le Service régional de la police judiciaire de Bordeaux arrête de nombreuses personnes connues dans le milieu bordelais et soupçonnées d'appartenir aux GAL. Le 15 juin 1984, le soir de l'attentat à la moto piégée contre Thomas Perez Revilla et Ramon Orbe Etxeverria, la police arrête Patrick de Carvalho et Roland Sampietro. Deux autres arrestations concernant cet attentat ont lieu dès le lendemain à Pau soit celles de Jean-Philippe Labade et Jean-Pierre Bounin. Ils affirment connaître le nom de leur recruteur : Christian Hittier. Au mois d'août 1984, en Savoie, la police arrête Mohand Talbi, un ancien légionnaire. Le 13 septembre, Yann Brouchos est arrêté et incarcéré. Une semaine plus tard, le 21 septembre, la police française arrête Jean-Pierre Daury et André Vicente Garcia. Le 22 novembre 1984, c'est au tour de Raymond Sanchis. Pierre Baldès est arrêté et inculpé pour la fusillade contre le café des Pyrénées de Bayonne, le 29 mars 1985.

Le 13 avril 1985 on arrête Jacky Pinard, Alain Parmentier et Bernard Foucher. Le 25 septembre 1985, Lucien Mattei et Pierre Frugoli sont arrêtés pour la tuerie du jour même de l'hôtel Monbar. Ces deux truands passent immédiatement aux aveux et déclarent avoir été recrutés dans un bar de Marseille pour éliminer des terroristes de l'ETA. En novembre, la police française se saisit de quatre tueurs du milieu marseillais en relation avec la tentative d'attentat à la voiture piégée de juillet 1985 contre Fernando Egileor Ituarte. Roger Rousseau, Alain Lambert, Alain Domenge et Michel

Morganti déclarent qu'ils travaillaient pour le compte des services secrets espagnols, avec un certain Georges Mendaille comme intermédiaire. Peu de temps après l'assassinat de Robert Caplanne du 24 décembre 1985, Javier Rovira Llorca est arrêté. Un autre nom apparaît alors au titre de recruteur : Ismaël Miquel Guttierrez. Le 13 février 1986, c'est Paulo Fontes Figueiredo qui est appréhendé pour l'attaque du jour même contre le bar La Consolation de Saint-Jean-de-Luz.

Pedro Sanchez, le premier mercenaire arrêté, est libéré en juin 1984 par le Tribunal de Pau qui ne retient aucune charge contre lui. Arrêté une seconde fois, il sort de prison pour raison de santé en août 1985 et meurt d'un cancer un mois plus tard. Jean-Philippe Labade, inculpé dans l'attentat à la moto piégée du 15 juin 1984, est lui aussi remis en liberté par la Chambre d'accusation de Pau pour vice de forme. Il disparaît alors sans laisser de traces. Quant à Jean-Pierre Bounin, inculpé dans le même attentat, il est lui aussi remis en liberté le 28 décembre 1984 pour vice de forme dans la procédure tout comme Yan Brouchos. Les sept individus, arrêtés par la police française dans le milieu bordelais et inculpés d'association de malfaiteurs le 12 avril 1984, sont tous remis en liberté le 15 mai pour le même motif : vice de forme dans la procédure.

Certaines arrestations et inculpations permettent cependant de remonter les filières de l'organisation. Ainsi, l'arrestation et l'inculpation de Paulo Fontes Figueiredo dans l'attentat du 13 février 1986 permettent une avancée notable. Les informations recueillies par le juge d'instruction du Tribunal de Bayonne, Christophe Seys, permettent l'arrestation de trois activistes des GAL au Portugal. L'enquête permet non seulement l'inculpation pour participation à bande armée des trois mercenaires portugais par Antonio Castelo, juge du Tribunal de Lisbonne, mais aussi de confirmer l'hypothèse que le groupe antiterroriste est proche des institutions policières espagnoles.

L'implication de fonctionnaires espagnols devient une hypothèse plus que crédible aux yeux des enquêteurs français, qui n'écartent pas pour autant la recherche des recruteurs intermédiaires comme Jean-Philippe Labade, Christian Hittier et Georges Mendaille. Dès son arrestation le 16 juin 1984, Jean-Philippe Labade n'avait-il pas déclaré devant le juge faire du renseignement pour le compte d'Espagnols ? Roger Roussey, Alain Lambert, Alain Domenge et Michel Morganti – arrêtés en novembre 1985 –, déclarent eux aussi avoir travaillé pour le compte des services espagnols, en passant un accord avec un certain Georges Mendaille. À partir de ce moment, l'hypothèse de la commande des GAL repasse la frontière des Pyrénées et les enquêteurs français cherchent au-delà du territoire français et plus particulièrement en Espagne les correspondants, les intermédiaires ou les recru-

teurs de ces premiers activistes : Christian Hittier, Georges Mendaille et José Amedo Foucé.

Parmi les premiers membres des GAL arrêtés, Pierre Baldès, Roland Sampietro et Patrick de Carvalho reconnaissent avoir été recrutés par un certain Christian Hittier. Ce nom apparaît aussi lors de l'arrestation par la police d'Andorre de Dominique et Marie-Chantal Thomas en mars 1988. Les deux femmes réfugiées en Andorre expliquent avoir été recrutées par cet homme. Interpellé le 1^{er} mars 1988 en Belgique suivant un mandat d'arrêt international, Christian Hittier est extradé le 12 novembre de la même année et inculpé d'association de malfaiteurs et de complicité d'assassinats. Il affirme être l'intermédiaire de commanditaires espagnols auprès de qui il devait rendre compte de ses missions. Encore une fois le nom de José Amedo Foucé, est prononcé. Le nom de ce policier en poste à Bilbao apparaît aussi dans les procédures espagnoles.

En novembre 1987, les juges d'instruction bayonnais Christophe Seys et Armand Riberolles se rendent à Madrid pour interroger Amedo en présence du juge espagnol Carlos Bueren qui transmet le dossier à l'*Audiencia Nacional* le 6 janvier 1988. Le 12 janvier, une procédure est ouverte auprès de l'*Audiencia Nacional* et le juge espagnol Francisco Castro Meije interroge le policier. Le 3 février, le juge d'instruction de Bayonne Philippe Cavalerie, qui succède à Christophe Seys dans ce dossier, lance un mandat d'arrêt international à l'encontre du Commissaire adjoint de Bilbao en vue de son extradition vers la France et le 15 du même mois, du côté espagnol, le juge Francisco Castro Meije demande l'accusation du Commissaire adjoint José Amedo. Trois jours plus tard, le 18 février 1988, le juge Baltazar Garzon est désigné comme le juge de cette « affaire Amedo ». Le 24 mars 1988, la manifestation d'une centaine d'intellectuels et d'avocats, exigeant que l'*Audiencia Nacional* prononce une peine de prison à l'encontre de José Amedo, se commue en « Action Populaire »³⁰.

José Amedo devient la figure incontournable de la raison d'existence des GAL. Tout conclut à son omniprésence. Quelques mois plus tard, en juin 1988, le juge Garzon ouvre le « dossier 1/88 » qui conduit à son incarcération et à celle de son adjoint Michel Domínguez, le 14 juillet 1988, et à leur inculpation pour « six tentatives d'assassinats, de participation à bande armée et d'usage de faux ». José Amedo devient l'image même du recruteur de recruteurs, de « l'officier traitant supérieur » de ces mercenaires qui ont exécuté ou tenté d'exécuter des réfugiés basques en France de 1983 à 1987.

30. L'article 125 de la Constitution espagnole de 1978 permet aux citoyens de se regrouper en « Action Populaire » afin de se constituer partie civile dans toute procédure judiciaire portant sur des actes qu'ils estiment attentatoires au libre exercice de leur citoyenneté.

En 1991, les deux policiers confessent avoir organisé seuls le recrutement des mercenaires, tirant parti des larges réseaux constitués par les services de police espagnols depuis les premières opérations menées pendant le franquisme.

Anciens membres de l'OAS et légionnaires, multitudes de néofascistes italiens et de nostalgiques divers du franquisme, tueurs à gages marseillais, parisiens ou encore bordelais : autant d'individus prêts à assassiner pour 100 à 200 000 francs (suivant un barème d'importance) des membres de l'ETA ou tout du moins à prêter leur concours et leurs connaissances pour organiser les actions chapeautées par Amedo et Domínguez. Le 17 juillet 1991, les deux policiers espagnols sont condamnés à 108 ans de prison pour tentative d'assassinat, assassinats et appartenance à un groupe armé mais pas pour « terrorisme ».

En ce début de décennie 1990, les juges espagnols en charge des dossiers GAL et de l'implication de fonctionnaires des Services de sécurité espagnols se heurtent en premier lieu à la forteresse des secrets d'État juridiquement classés matière réservée par une disposition constitutionnelle. Mais à la faveur d'une affaire impensable, impliquant le Directeur de la *Guardia Civil*, Luis Roldan Ibañez, l'affaire des fonds secrets du gouvernement espagnol dédiés à la lutte antiterroriste rebondit à son tour. Membre du Parti socialiste espagnol et premier civil à diriger la *Guardia Civil* depuis sa création, Luis Roldan Ibañez pouvait espérer briguer le poste de ministre de l'Intérieur en 1993 eu égard à ses bons et loyaux services. Cependant, après la publication d'un article dans le journal *Diario 16* émettant de sérieux doutes sur les origines de sa richesse personnelle, il est contraint de démissionner de son poste de directeur de la *Guardia Civil* et, en mars 1994, une commission parlementaire est mise en place afin d'enquêter sur la provenance de son argent. Les premières conclusions de la commission dépassent les prévisions établies par les journalistes et les Espagnols découvrent que l'ex-directeur de la *Guardia Civil* possède des comptes en Suisse, alimentés notamment par le détournement d'argent de programmes immobiliers dédiés à l'amélioration des conditions d'habitat des gardes civils. Mais avant que la Commission puisse le priver de son passeport et lui demander des explications, celui-ci est d'ores et déjà hors d'Espagne. La presse espagnole se fait l'écho de l'affaire avec délice d'autant plus qu'à la faveur d'une interview à Paris de Roldan Ibañez, l'affaire de corruption et d'enrichissement personnel devient une affaire d'État impliquant des membres du ministère de l'Intérieur³¹.

31. *El Mundo*, 09 mars 1994. *El Mundo*, 11 mars 1994.

L'implication des appareils d'État et du personnel politique (1994-1998)

C'est dans ce climat politique particulier que les questions de la commande et du financement des GAL prennent une nouvelle tournure. Incarcérés depuis 1991, les deux policiers espagnols José Amedo Foucé et Michel Domínguez se présentent devant le juge Baltazar Garzon le 16 décembre 1994 et sortent de leur mutisme en mettant en cause de nombreux hauts responsables policiers et politiques dans la constitution des GAL : José Barrionuevo, ancien ministre de l'Intérieur, Julian Sancristobal, ancien directeur de la Sécurité de l'État au ministère de l'Intérieur, Francisco Alvarez et Miguel Planchuelo, anciens chefs de la Brigade d'information de Bilbao et Julio Hierro, ancien chef de la police de Donosti. Leurs déclarations fleuves constituent le point d'entrée irréversible des arrestations des promoteurs politiques, policiers et militaires des GAL et le début d'un scandale politique sans précédent en Espagne sur l'usage des fonds secrets du gouvernement.

Le 2 février 1995, Ricardo Garcia Damborenea, l'ex-secrétaire général du PSOE en Biscaye – accusé par José Amedo d'avoir manigancé l'enlèvement de Segundo Marey –, est entendu par le juge. Quinze jours plus tard à peine, le 16 février 1995, Rafael Vera est conduit à la prison d'Alcalá pour malversation de fonds publics et pour avoir couvert l'enlèvement de Segundo Marey. À cette date, deux dignitaires du gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez sont incarcérés : Julian Sancristobal et Rafael Vera. Le lendemain, 17 février, Ricardo Garcia Damborenea réintègre une cellule de la prison d'Alcalá, après quelques semaines de liberté provisoire. Il est accusé d'avoir rédigé le communiqué des GAL et il est inculpé de détention illégale et de tentative d'assassinat.

L'affaire revient sur le devant de la scène politique espagnole au cours de l'été 1995. Le 16 juillet, Miguel Planchuelo, l'ex-préfet de la police de Bilbao, avoue sa participation aux GAL. En cette année 1995, c'est la place du président du gouvernement, celle de Felipe Gonzalez, qui est au centre du dossier et des accusations. Le 18 juillet, Julian Sancristobal estime que Felipe Gonzalez était forcément au courant. Deux jours plus tard, Ricardo Garcia Damborenea renchérit sur la culpabilité obligée de Felipe Gonzalez en déclarant, devant juge et la presse, que s'il y a deux niveaux de conceptualisation (le politique et l'opérationnel), les discussions politiques avec Felipe Gonzalez furent nombreuses et régulières et que le Président du gouvernement avait eu entre les mains le document émanant du service action du CESID prônant la réalisation d'actions dans le sud de la France³². Sur

32. *El País*, 21 juillet 1995.

la base de ces déclarations, le 28 juillet, le juge Garzon transmet à la Cour suprême le dossier d'inculpation de José Barrionuevo, Narcis Serra, José María Benegas et de Felipe Gonzalez. Le 7 septembre 1995, les procureurs de la Haute Cour estiment que l'on ne peut lever l'immunité parlementaire de Felipe Gonzalez, de Narcis Serra et de José María Benegas. En revanche, la Cour estime que les charges contre José Barrionuevo sont suffisamment précises pour que son immunité parlementaire soit levée³³.

Le temps du dénigrement et de la protestation sur l'honneur semble être révolu; pas moins de treize membres du gouvernement socialiste, de responsables politiques et autres hauts fonctionnaires policiers espagnols sont accusés, inculpés ou mis en examen³⁴. Treize hauts fonctionnaires à ajouter aux quelque vingt-cinq activistes déjà arrêtés et condamnés, en cours de jugement ou encore recherchés. La physionomie des GAL change. L'origine et la chaîne de commandement de l'organisation antiterroriste clandestine se compliquent d'autant plus que de nouveaux acteurs apparaissent : le « dossier 15/95 » portant sur la disparition et la mort des deux réfugiés basques, Joxi Zabala et Joxean Lasa, implique la *Guardia Civil* et les Services de renseignement espagnols. Les conclusions du rapport d'autopsie du « dossier 15/95 » rendu publiques le 21 mars 1995 sont claires : les deux réfugiés basques, disparus le 16 octobre 1983, furent longuement torturés avant d'être achevés d'une balle dans la nuque avec un calibre 9 mm de la marque GECO. Un type d'armement utilisé par la *Guardia Civil* dans les années 1980. Cette information corrobore les dires des premiers mercenaires arrêtés 10 ans plus tôt qui affirmaient alors avoir travaillé conjointement avec des membres de la *Guardia Civil*.

Le quotidien *El Mundo* fait sa une du 4 août 1995 sur le colonel de la *Guardia Civil* Enrique Rodriguez Galindo et sa responsabilité criminelle dans les circonstances de la mort de Lasa et Zabala, leur transport dans une Seat 600 en rase campagne, les tirs de mitraillettes dans les jambes et enfin le coup de grâce dans la nuque par l'officier de la *Guardia Civil* présent sur les lieux. D'après les journalistes, Enrique Galindo et un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, tous deux cagoulés, auraient rendu visite aux deux réfugiés séquestrés le 17 octobre 1983. Cette révélation fracassante est publiée le jour où le gouvernement de Felipe Gonzalez décide d'élever ce colonel, commandant la caserne d'Intxaurreondo depuis 1980, au grade de général.

33. Arrêt de la 2^e Chambre de la Cour Suprême en date du 07 septembre 1995.

34. Dossier principal 1/88 portant sur l'enlèvement de Segundo Marey à Hendaye (4 décembre 1983), les attentats contre les bars Batxoki à Bayonne (8 février 1986) et la Consolation à Saint-Jean-de-Luz (10 juillet 1984).

Les présomptions d'une implication de la *Guardia Civil* prennent une mesure supplémentaire lorsque l'officier de police Angel Lopez Carrillo témoigne devant l'*Audiencia Nacional*. Il était, au moment de la campagne antiterroriste, attaché au service de Julien Elgorriaga (gouverneur civil de Guipúzcoa) de 1982 à 1986. Or, il affirme que les deux hommes cagoulés qui ont rendu visite aux deux réfugiés basques, alors qu'ils étaient séquestrés dans les caves du palais désaffecté de la Cumbre à Donosti, étaient le général Galindo et le gouverneur civil Elgorriaga. Angel Lopez Carrillo donne les noms des six agents de la *Guardia Civil* qui participèrent à l'enlèvement, à la séquestration puis à la mise à mort des deux réfugiés. Six agents membres de la section «AT1» (*Antiterrorismo Uno*) de la caserne d'Intxaurrondo, placés sous les ordres d'Enrique Dorado Villalobos, l'homme de confiance du tout nouveau général Enrique Galindo. Le 7 mai 1996, le juge Baltazar Garzon décide d'inculper l'ancien chef d'état-major de la *Guardia Civil*, Andrés Cassinello, l'ancien général de la *Guardia Civil*, José Saenz de Santamaria, et le désormais ancien chef de la caserne d'Intxaurrondo, le général Enrique Rodriguez Galindo³⁵.

Après l'institution policière, et le personnel politique, la *Guardia Civil* est désormais impliquée et accusée. Quant aux services de renseignement, les présomptions sont lourdes. Les soupçons sont alimentés par la publication dans la presse de documents confidentiels émanant du CESID. Le 12 juin 1995, *El Mundo* révèle que le CESID a procédé à des écoutes téléphoniques illégales de journalistes, d'hommes politiques mais aussi du roi. Dès la publication de ces «révélations», le général Manglano, directeur du CESID, Narcis Serra, l'ancien ministre de la Défense (1982-1991), et l'actuel, Julian García Vargas, quittent leurs fonctions. La possibilité d'une implication des services secrets espagnols dans les GAL acquiert de la consistance.

En septembre 1995, après les déclarations de Ricardo Garcia Damborenea, le colonel Juan Alberto Perote, ancien chef du «Service Action» des services secrets, est invité à s'expliquer devant le juge Baltazar Garzon sur la note émanant de son service et présentée par Damborenea comme le «document fondateur des GAL». Le colonel confirme alors qu'il a été l'un des rédacteurs du document et il implique directement sa hiérarchie et notamment le général Manglano dans la commande de cette note³⁶. Convoqué par le juge Garzon dès le lendemain, le 6 septembre 1995, le général nie toute implication du CESID et affirme que cette note «théorique» a été com-

35. Le 24 mai 1996, le tout nouveau gouvernement de José María Aznar annonce la révocation du général Enrique Rodriguez Galindo comme conseiller du ministère de l'Intérieur. Le 2 août de la même année, l'*Audiencia Nacional* ordonne la remise en liberté sans caution du général Galindo et cela après 72 jours d'arrêt à la prison militaire d'Alcala de Henares.

36. Déclaration du colonel Juan Alberto Perote devant l'*Audiencia Nacional*, le 5 septembre 1995.

manditée par Ricardo Garcia Damborenea. Le même jour, le commissaire Francisco Alvarez, ancien responsable du Commandement unique de la lutte antiterroriste (MULC) et qui depuis son inculpation était resté muet, se rappelle des implications du CESID ; s'il affirme avoir reçu de la part d'un correspondant anonyme du CESID un tampon en caoutchouc portant le sigle GAL, il se souvient aussi de l'avoir détruit rapidement.

Durant l'année 1996, la presse espagnole exploite ses sources discrètes et publie de nombreux documents émanant des services secrets, là où la justice n'arrive pas à les obtenir, au grand dam du juge Garzon. En mars 1997, devant cet état de fait, le Tribunal suprême espagnol décide de déclassifier ces documents que la presse s'est appropriée.

C'est sur ce fond de tableau que s'ouvre le premier grand procès politique des GAL : Felipe González, Barrionuevo et Vera sont sur le banc des accusés. Si Felipe González n'encourt plus théoriquement de poursuites pour responsabilité pénale, sa responsabilité politique est en jeu. Pendant toute la durée du procès, l'ancien président du gouvernement conteste toute responsabilité dans cette affaire et dément également les accusations portées contre son ministre de l'Intérieur, José Barrionuevo. En juillet 1998, la sentence tombe : le Tribunal suprême espagnol condamne Barrionuevo et Vera à 10 ans de prison. La Cour ordonne leur incarcération le 8 septembre 1998.

Les responsabilités des appareils d'État espagnols sont établies mais, dans la compréhension de la physionomie des GAL, la question du concours éventuel de policiers français à cette campagne de violence reste en suspens. Alors que les SRPJ de Bordeaux et de Marseille tout comme les gendarmes procèdent à des arrestations de mercenaires, la question d'une implication de fonctionnaires de police français est relevée³⁷. Mohand Talbi n'a eu de cesse de répéter au cours de son instruction en 1987 que la police espagnole était derrière l'organisation et que la « police [française] connaissait tous les projets d'attentats des terroristes policiers français et espagnols du GAL ». Au cours de cette même année 1987 et trois ans après leur condamnation par la Cour d'assises de Pau pour le meurtre avec préméditation de Xabier Galdeano, Alain Parmentier et Jacky Pinard se fendent d'une lettre à l'attention du ministre de la Justice française dans laquelle ils précisent que « les autorités françaises n'étaient pas hostiles à cette lutte ». Le 11 juin 1989, Jean-Philippe Labade affirme devant le Tribunal de Lisbonne, où il est jugé, qu'il a travaillé pour la police française. Dans ce même procès, le 24 juin 1989, Fernando Carvalho et Antonio Jorge Ferreira affirment avoir reçu un appui

37. *Canard Enchaîné*, 26 mars 1984 ; *Canard Enchaîné*, 27 juin 1984.

logistique des services de police français. Le 20 juin 1990, Roger Roussey, membre présumé des GAL, accuse directement le gouvernement français.

Autant de propos d'ailleurs que José Amedo n'infirme pas lors de son procès en 1991, quand bien même il reste silencieux alors sur les noms de ces éventuels policiers français. Dans son livre Jean-Marc Dufourg, inspecteur aux Renseignements généraux, atteste que les dossiers concernant les réfugiés basques étaient remis par les Renseignements généraux à la police espagnole qui les transmettait aux mercenaires³⁸. Si les suspicions à l'égard de fonctionnaires français impliqués à un degré ou un autre dans la lutte clandestine contre l'ETA sont anciennes et nombreuses, ce n'est qu'avec les déclarations de José Amedo Foucé qu'elles se précisent. Dans ses déclarations de 1994, Amedo Foucé accable les services français de police en affirmant avoir eu des contacts, sur ordre de ses supérieurs, avec des fonctionnaires français et cela dès l'année 1982³⁹. Il déclare aussi avoir offert de l'argent. Autant d'informations que corrobore Angel Lopez Carillo⁴⁰. Existe-t-il une enquête sur l'éventuelle implication de fonctionnaires français dans les GAL? Oui, une seule, liée au dépôt de plainte d'une victime des GAL, en 1996⁴¹, qui débouche en octobre 2002 à l'arrestation d'un ancien policier français à la retraite, Pierre Hassen, mais qui depuis lors reste en liberté sous contrôle judiciaire. L'unique et dernière procédure examinant les éventuelles implications de policiers français dans les GAL ne connaît pas de suites à ce jour.

Investigations et arrestations, d'un côté, de mercenaires par certains fonctionnaires de police et complicité avec les autorités espagnoles dans la

38. Jean-Marc Dufourg, *Section Manipulation. De l'antiterrorisme à l'affaire Doucé*, Paris, Michel Lafon, 1991.

39. José Amedo, *El Mundo*, 27 décembre 1994.

40. C'est sur la base de ces déclarations du témoin de la justice espagnole, Angel Lopez Carillo, que l'hebdomadaire abertzale *Enbata* publie deux articles sur le commissaire français Joël Cathala («Joël Cathala. Les dividendes de la traque d'ETA», 14 septembre 1995 et «Cathala – Hélié. Ordures galeuses» le 26 octobre 1995). Deux articles pour lesquels l'hebdomadaire est condamné pour diffamation par le Tribunal de grande instance de Bayonne (*Affaire Cathala, Hélié c./Jakes Abeberry, Jakes Bortayrou*, jugement n° 548/96, 27 mars 1996) puis par le Tribunal de grande instance de Paris (17^e Chambre, *Affaire Cathala c./De Salas Castellano, Ramirez Codina, Lobo Perez et autres*, 8 novembre 1996) qui dans leurs jugements estiment que «le crédit accordé par la justice espagnole à Angel Lopez Carillo, dans l'affaire d'enlèvement et de meurtre de deux militants de l'ETA, ne saurait [lui] valoir un brevet général d'authenticité pour l'ensemble de ses propos» (Tribunal de Grande Instance de Paris, *op. cit.*, p.10).

41. Juan Ramon Basanez Jauregui dépose plainte avec constitution de partie civile au Tribunal de Bayonne contre Francisco Alvarez, Pierre Hassen et Miguel Planchuelo au mois de juin 1996. Le Tribunal de Grande Instance de Bayonne déclare la plainte irrecevable en janvier 1997, mais en mars 1998, la Cour d'Appel de Pau estime qu'il y a lieu d'enquête.

création et l'aide aux membres des GAL d'un autre côté? Aucun jugement ni aucune littérature officielle ne nous permettent vraiment d'examiner la question. Ce déficit d'informations et d'enquêtes ne peut être cependant une raison valable d'abdiquer et de faire comme si nous ne pouvions pas tirer quelques commentaires des différentes procédures espagnoles pour saisir les degrés de connivence ou de collusion de fonctionnaires français dans les campagnes clandestines d'assassinats.

Dans son livre, José Amedo revient sur ses «partenaires» français. C'est parce qu'il y avait une nécessité d'obtenir des informations sur les membres de l'ETA réfugiés dans le sud de la France que la création de relations amicales entre officiers français et espagnols était de toute première importance. L'absence de politique de collaboration au niveau central des services policiers français et espagnols n'implique pas qu'il n'y avait aucune relation de terrain au niveau local, bien au contraire. Toute occasion de rencontre en dehors du service est l'occasion de favoriser ces situations clandestines de captation du renseignement qui s'arrête alors à la frontière des Pyrénées. Pour Amedo, la date clé c'est le 16 juin 1982, le championnat du monde de football à Bilbao et les longues discussions informelles autour de verres avec des collègues français⁴². Autant de relations officieuses entre membres de services locaux de police qui favorisent l'émergence d'un réseau de sociabilité, «une construction par le bas de la lutte antiterroriste»⁴³.

Les informations sur ces collaborations officieuses restent éparées car elles n'ont encore fait l'objet d'aucune procédure judiciaire en France. Reste des présomptions globales sur l'implication de l'État français et des présomptions plus précises qui concernent des individus ou différents services de police. Mais à défaut de conclusions, il est possible d'écarter un certain nombre d'hypothèses et de lieux communs en vue d'affiner ce qu'une grande partie de la littérature militante évoque comme une compromission généralisée des services répressifs de l'État français envers les GAL.

Nul ne pourrait décemment faire comme si tout policier français en poste au Pays basque était, par nature, un «officier de liaison discret» des services espagnols dans la surveillance et la promotion d'informations sur les membres de l'ETA et les réfugiés basques résidant en France. Loin d'atténuer la portée de la responsabilité de ces fonctionnaires français dans la mise en

42. José Amedo, *La Conspiración, el ultimo atentado de los GAL*, Madrid, Espejo Espejo de Tinta, 2006.

43. Jérôme Ferret, «La construction par le bas de la lutte antiterroriste. Une analyse micro-sociologique de la coopération policière franco-espagnole au Pays basque», dans Xavier Crettiez, Jérôme Ferret (dir.), *Le silence des armes? L'Europe à l'épreuve des nationalismes violents*, Paris, IHESI/La documentation Française, coll. «La sécurité aujourd'hui», 1999, p. 123.

place de cet antiterrorisme clandestin, dans la distribution d'informations ou encore dans la passivité permettant aux GAL d'effectuer leur sinistre besogne avec plus ou moins d'efficacité, il convient de ne pas majorer pour autant le nombre d'acteurs impliqués. En revanche, il ressort de chaque étape des procédures judiciaires espagnoles qu'il existait une volonté et des moyens financiers du côté de la hiérarchie de la police espagnole pour charmer, constituer et payer des réseaux d'informateurs y compris au sein des services de police, et ce, suivant une politique espagnole mise en œuvre sous Franco et qui reste en place après sa mort.

À défaut de jugements ou d'enquête, on pourrait voir dans ces faits établis combien cela reste encore délicat pour les autorités françaises de procéder à une série d'enquêtes sur ces collusions et autres formes de collaborations directes et officieuses (les GAL comme «petit Interpol non officiel⁴⁴») sans qu'il faille alors admettre publiquement que la coopération entre les services de police français et espagnols possède une origine douteuse faite de compromissions et d'échanges discrets et illégaux d'informations.

La parole est à la défense!

Chronique judiciaire des justifications

«Les GAL sont le résultat logique des actions de l'ETA. Qui vit par l'épée, périra par l'épée⁴⁵.» Chaque activiste des GAL arrêté semble faire sienne la réflexion précédente de l'ancien ministre franquiste Manuel Fraga; toute action des GAL n'était qu'une réponse logique à la violence de l'ETA. Dans une interview de supposés «mercenaires des GAL» publiée dans l'hebdomadaire *Cambio* 16, le discours punitif de justification s'énonce en toutes lettres: «les GAL ne tuent pas des personnes innocentes⁴⁶». Quoi qu'il en soit de la véracité de ces entretiens avec ces hommes de main des GAL, on retrouve ce discours de la loi du talion de manière plus virulente encore dans la déclaration de Bernard Foucher, à l'attention de la partie civile, lors de sa condamnation du 20 mai 1984 par la Cour d'assises de Pau: «Vive la France! Les Basques, tuez-les tous!» Dans un courrier adressé au ministre de la Justice français, Jacky Pinard et Alain Parmentier en appellent aussi à «l'absolution» de leurs actes pour autant qu'ils estiment avoir fait un travail d'intérêt général: «J'ai le sentiment d'avoir fait mon devoir civique en

44. Lucien Aime-Blanc (commissaire de police), Jean-Michel Caradec'h, *L'indie et le commissaire*, Paris, Plon, 2006.

45. Manuel Fraga, *El País*, 5 janvier 1984.

46. *Cambio* 16, 21 mai 1984.

acceptant de donner des renseignements sur des gens de ETA qui sont à mes yeux des terroristes.»

Lutter contre les «terroristes», quels qu'ils soient, est un argument largement récurrent dans les justifications des actions des «GALeux» par eux-mêmes. À l'instar de Patrick de Carvalho, auteur de l'attentat à la moto piégée du 15 juin 1984, qui déclare devant la Cour d'assises de Pau avoir commis l'acte «au nom des copains morts dans l'attentat du Drakkar à Beyrourh⁴⁷. Ce jour-là, je me suis promis de combattre les terroristes⁴⁸».

Chaque activiste des GAL se classe d'après cet ennemi générique, l'ETA, et justifie par ailleurs les «erreurs» de cibles sur la base d'un principe de responsabilité collective; un principe qui équivaut à suspecter tout Basque d'être un soutien de l'ETA. C'est ce glissement sémantique du «suspect» au «coupable» qui est alors le plus employé par ces activistes, renouant ainsi avec les schèmes mentaux classiques des praticiens de la contre-insurrection menant des actions face à des indigènes suspectés de savoir et coupables pour autant qu'ils se taisent; «en tout Basque se cache un terroriste». L'anticommunisme, la peur et la haine du terroriste constituent sans nul doute pour les recruteurs de ces mercenaires un instrument élémentaire de mobilisation en faveur du recours à la violence, et cela d'autant plus que la cible, ceux de l'ETA, ne prête pas à discussion, y compris pour un magistrat français :

il y a des gens qui n'aiment pas les communistes, car il ne faut pas oublier que ces Basques espagnols vivant chez nous sont communistes. On peut faire partie des GAL pour des raisons idéologiques. Et il y a peut être 250 personnes dans ce département [Pyrénées Atlantiques] qui ne demandent qu'une chose : piéger les Basques espagnols. On ne va pas tous les mettre en prison, d'autant que la prison de Bayonne déborde ! Soyons honnêtes : si vous voulez supprimez le GAL, il faut d'abord supprimer l'ETA⁴⁹.

Que l'ETA focalise toute l'attention est certes un aspect idéologique mobilisateur, mais il n'est certainement pas le seul. Il se double aussi d'un argument d'ordre plus financier, voire ludique; être payé pour assassiner des «rouges» tout en pouvant se gargariser d'être employé par les services secrets. «On se prenait tous pour des 007. On s'éclatait sur la côte basque avec l'argent reçu⁵⁰.» Alors que les premiers activistes des GAL arrêtés sont volubiles quant aux raisons de leur investissement dans la «chasse aux

47. Attentat suicide au camion piégé le 23 octobre 1983 au cours duquel 58 parachutistes du 1^{er} RCP et du 9^e régiment de chasseurs parachutistes trouvent la mort et 15 autres sont blessés.

48. *Libération*, 22 mars 1988.

49. Propos du juge Svhan, *Libération*, 11 janvier 1985.

50. Propos de Michel Morganti, Tribunal de Pau, audience du 28 janvier 1997.

membres de l'ETA», leurs prises de position sont aussi souvent comminatoires vis-à-vis du discours général de démission de leurs «employeurs». Quand bien même la plupart ignorent totalement les réseaux de financement et de recrutement dont ils sont les derniers rouages, ils ne souhaitent pas porter seuls tous les torts et incriminent les autorités politiques françaises et espagnoles.

Face à ces déclarations des mercenaires, les autorités espagnoles s'insurgent, nient avec la plus grande vigueur toute implication: «les 500 meurtres commis par l'ETA depuis l'amnistie de 1977 m'inquiètent bien plus que les missions de la police espagnole en France⁵¹.» Les GAL n'ont rien d'espagnol et pour cause ils n'agissent pas en Espagne mais en France, et qui plus est, il n'y a que des mercenaires français. La présence de ces mercenaires issus du milieu bordelais ou parisien permet aux acteurs politiques espagnols de maintenir la confusion sur les origines et d'esquiver ainsi leurs responsabilités. À chacun son Pays basque, à chacun son sanctuaire, à chacun sa violence: «Les faits survenaient en France et concernaient ceux que nous devons poursuivre [ceux de l'ETA]. Nous n'étions pas peiné outre mesure – qui s'en désolait à l'époque⁵²?» Tant que les arrestations et les premiers jugements en France sont ceux de «petites frappes» et qu'aucune preuve ne permet d'incriminer les services de l'État espagnol, libre aux acteurs politiques espagnols de s'indigner, de dénoncer la calomnie. Mais à partir du moment où les deux policiers espagnols José Amedo et son adjoint Michel Domínguez sont au centre des procédures, la dénégation devient plus difficile.

Face à cette situation délicate, le gouvernement de Felipe Gonzalez opte tout d'abord pour le mutisme avant d'invoquer le «droit à la présomption d'innocence» et de rappeler «une vérité»: les GAL ont lutté contre les terroristes de l'ETA. Les discours des autorités politiques ne convergent absolument pas avec ceux vitupérant des activistes se présentant comme des exécuteurs dociles et intéressés des basses besognes de l'État espagnol. Et s'il faut attendre le procès de 1991, impliquant ces deux policiers espagnols, pour qu'un timide voile soit levé sur ce qui semble être une «guérilla de contre-guérilla» particulièrement réussie, utilisant les mêmes procédés que les commandos de l'ETA, les prises de position du personnel politique en charge des questions de sécurité au moment des GAL restent fermes et nient encore, devant les preuves de la forfaiture, les évidences apportées et rapportées. Tant que José Amedo prend à son compte toute l'organisation des GAL, et qu'il en joue sur la scène médiatique, ce même personnel poli-

51. Felipe González, *El País*, 21 décembre 1983.

52. José Barrionuevo, *2001 días en Interior*, Barcelona, Ed. B., 1997, p.135.

tique peut se réfugier derrière l'argument de l'entreprise individuelle, non cautionnée par le gouvernement.

À partir de janvier 1995, le personnel politique espagnol est sur la défensive face à la multiplication des instructions et des menaces de révélations tonitruantes sur l'origine politique de cet antiterrorisme clandestin. C'est l'année 1996 qui est l'apex de la mise en scandale. La réouverture du procès pour l'enlèvement et la séquestration de Segundo Marey coïncide avec les élections législatives. Le quotidien madrilène *El Mundo* ouvre les hostilités dès les premiers jours de l'année dans un éditorial virulent à l'encontre de Felipe Gonzalez :

Qui vote pour la liste de Gonzalez, qui vote pour le PSOE, vote pour les GAL, vote pour la séquestration de Segundo Marey, vote pour l'assassinat de personnes comme Garcia Goena, vote pour la torture, vote pour l'impunité, vote pour la « guerre sale », vote contre la Constitution⁵³.

À peine à cinq semaines des législatives, le 24 janvier 1996, José Barrio-nuevo et Rafael Vera sont inculpés par la Cour suprême pour avoir pensé et organisé les GAL. Malgré cette inculpation, Felipe González maintient Barrio-nuevo au 5^e rang de la liste des candidats socialistes à Madrid et critique ouvertement et fermement la décision du magistrat en invoquant l'échéance électorale proche. Dans son réquisitoire à l'encontre du magistrat, Felipe González assure que dans ses gouvernements successifs depuis 1982 tout comme dans les gouvernements précédents, il n'y a jamais eu de « guerre sale » contre l'ETA et mobilise alors l'argument de l'effet pervers : comment pourrait-on prétendre agir à la fois au grand jour, dans des démarches officielles de coopération antiterroriste, et financer des opérations clandestines sans que cette alliance soit, à la fois contre-nature et contre-productive ? Les GAL sont autant d'actions violentes menées contre l'ETA qui n'ont fait qu'entraver les avancées dans la lutte antiterroriste et dans la collaboration avec les autorités françaises. Un argument qui sera repris par les autorités françaises elles-mêmes⁵⁴.

Le 3 mars 1996, le Parti populaire remporte les élections législatives et José María Aznar devient le quatrième Président du gouvernement depuis l'entrée en vigueur de la Constitution (1978). Mais cette alternance politique après 14 années de gouvernement socialiste ne met pas fin pour autant aux procédures à l'encontre du personnel politique en poste au moment des GAL. Et quand bien même José María Aznar invite à tourner la page, les témoignages et les preuves s'accumulent et les condamnations tombent.

53. *El Mundo*, 24 janvier 1996.

54. Voir le chapitre 2.

Tous les acteurs incriminés ont tenté de se dégager de l'arène scandaleuse en insistant, de façon quasi rituelle, sur l'exploitation politicienne de l'affaire⁵⁵ ou en invoquant en simultanée les « réalités de l'État », les impératifs et les exigences inhérentes à l'exercice du pouvoir comme nécessité à agir face à la violence de l'ETA. Ces opérations furent certes illégales – et les promoteurs des GAL en conviennent plus ou moins –, mais n'avaient-elles pas pour but d'en finir avec l'ETA, de conduire des opérations contre ceux-là mêmes qui usent de la violence contre la « démocratie » ? L'argument suivant lequel les pratiques d'enlèvement, de torture et d'assassinats sont justifiables aux termes de la nécessité impérieuse ne manque que très rarement de théoriciens, plus ou moins indigents certes : de la valeur de l'exemple, de l'utilité de recueillir du renseignement qui sauverait inévitablement la vie d'innocents (argument de la « bombe à retardement ») et de la pratique du meurtre en réponse à d'autres qui seraient, par nature, plus crapuleux et plus antidémocratiques.

Le 29 juillet 1998, à la suite d'une longue procédure concernant l'enlèvement et la séquestration de Segundo Marey, l'*Audiencia Nacional* condamnait notamment Ricardo García Damborenea, ex-secrétaire général du Parti socialiste en Biscaye, à sept ans de prison et d'inéligibilité comme coauteur pour séquestration, détention illégale et usage frauduleux de biens publics⁵⁶. Ce dernier est particulièrement réputé pour ses déclarations anti-basques. Il est de ceux qui, à l'orée des années 1980, osaient vilipender publiquement et sans détours la politique du gouvernement français pour son « absence de collaboration » dans la lutte contre l'ETA. En décembre 1983, dans les colonnes de *Diario 16*, il demandait ouvertement au gouvernement français « d'expulser les terroristes de France et d'autoriser la police espagnole à agir sur le sol français contre les militants indépendantistes basques ». Dans ce même article, il s'en prenait alors à la population française accusée dans son ensemble de soutenir des assassins, avant de sommer les autorités françaises de choisir leur camp afin que l'Espagne sache si elle doit « lutter contre l'ETA avec la France, ou contre la France »⁵⁷.

Reconnu coupable par le Tribunal, Damborenea invoque le recours en garantie des droits fondamentaux, devant le Tribunal constitutionnel⁵⁸. Dans sa contestation du jugement, il invoque « l'état de nécessité », l'urgence à (ré)agir. Il conteste ainsi le fait que le Tribunal qui l'a condamné n'a retenu

55. José Barrionuevo, *Le Monde*, 25 juin 1998.

56. Tribunal, Supremo, Sala de lo Penal, causa especial n° 2530/95, condamnation du 29 juillet 1998.

57. *Diario 16*, décembre 1983.

58. Recours en garantie des droits fondamentaux établi par la Constitution espagnole, article 53.2.

aucune circonstance atténuante à son égard. Or, pour lui, il aurait fallu prendre en compte « l'absence totale de collaboration de l'État français qui permettait que le sud de son territoire soit la base d'opérations de la bande terroriste ». Il poursuit sa défense, contre ce refuge français, ce sanctuaire pour l'ETA en soulignant combien « il était alors nécessaire de presser ou de provoquer la nécessité pour l'État français d'entamer une collaboration avec l'Espagne afin d'éviter le massacre perpétuel de l'ETA ».

Cette *urgence* est une circonstance atténuante de taille pour García Damborenea qui sollicite ainsi auprès du Tribunal constitutionnel que l'on lui concède alors la prescription du délit pour lequel il a été condamné. L'urgence était telle à l'époque qu'elle conduisait à penser que rien ne permettait de croire que la situation de la collaboration, entre l'État français et les autorités espagnoles, viendrait à changer. L'idée d'intervenir directement sur le territoire français afin de faire « bouger les autorités de ce pays dans le sens d'une collaboration avec la police espagnole » était pensée alors à la fois comme une solution évidente et une urgence justifiée par rapport aux activités délictueuses de l'ETA. Or, dans le cas de l'enlèvement et de la séquestration de Segundo Marey pour lesquels il avait été condamné, il soulignait pour sa défense qu'il fallait alors agir promptement afin de résoudre une situation dès plus délicate ; une opération d'enlèvement particulièrement ratée, mais dont les motivations – faire pression sur les autorités françaises « inamicales » en matière de collaboration contre l'ETA – demeuraient entières⁵⁹. « Il faut donner une correction aux Français⁶⁰ », devient la justification ultime pour le personnel politique incriminé.

Face à ces arguments, la décision de la plus haute autorité judiciaire espagnole est claire et sans équivoque : la demande de Ricardo Damborenea est déboutée⁶¹. Un haut représentant de l'autorité civile tel que lui ne saurait être absout du délit de séquestration arbitraire sous prétexte de lutte contre le terrorisme. L'enlèvement, la séquestration et la mise en scène des GAL restent des activités délictueuses condamnables et condamnées en ce sens. Telle est la réponse judiciaire face aux réclamations politiques. Mais est-ce du « terrorisme » ?

Savoir si les GAL sont vraiment « une bande armée » ou non est une question juridique importante parce qu'elle est une condition pénale aggravante. Elle est d'autant plus importante que c'est sur cette fine ligne de rupture que la plupart des décideurs politiques, policiers et militaires espagnols condamnés font appel de leurs jugements et entament des recours ou des

59. Tribunal, Supremo, Sala de lo Penal, causa especial n° 2530/95, folio 4779.

60. José Barrionuevo, *op. cit.*, p. 47, 114 et suivantes.

61. Tribunal Constitucional, Recurso de Amparo n° 3721/98, BOE, núm.83, 6 abril 2001, p.17

demandes de grâce. C'est sur cette précision que l'ex-général de la *Guardia Civil*, Enrique Rodriguez Galindo, condamné pour les délits de détention, séquestration et assassinat sur les personnes de Lasa et Zabala, obtient une liberté conditionnelle et sort ainsi aisément de prison pour «raison de santé», le 1^{er} octobre 2004, tout comme bon nombre des autres acteurs condamnés.

L'exception à la règle reste l'ex-secrétaire d'État Rafael Vera condamné pour détournement à son profit des fonds secrets du gouvernement espagnol alloués à la lutte antiterroriste. De demandes de grâces en demandes d'allègement de sa peine, ce grand serviteur d'État est toujours en prison. Le Tribunal suprême espagnol a confirmé, le 17 mars 2009, sa peine de prison pour usage frauduleux des fonds dédiés à la lutte antiterroriste. Dernier rebondissement en date des affaires des GAL, vingt-six ans après la première revendication, dernier acteur de cet antiterrorisme clandestin à rester en prison.

Chapitre 2

L'antiterrorisme clandestin ou la Raison et déraison d'État

.....

La première des justifications des GAL – que cette justification soit le fait des activistes, des commanditaires ou encore des premiers commentateurs – reste la vengeance, l'action punitive contre l'ETA. Les GAL existent parce que l'ETA existe ; nous serions là pleinement dans l'ordre de la rivalité mimétique, de l'exaltation et de la surenchère symbolique. Une rivalité mimétique où l'organisation antiterroriste clandestine vise à imiter l'organisation basque pour s'affranchir elle aussi des règles de droit dans un contexte normatif particulier, celui de l'État de droit. Les GAL pourraient bien être aussi perçus comme un instrument d'État contre le nationalisme radical basque visant l'élimination de l'ennemi suivant un ensemble de pratiques d'ores et déjà éprouvées et employées.

Cette hypothèse d'une réactualisation de pratiques anciennes conduit très certainement à essayer de comprendre ce qu'il advient dès lors des relations entre police, justice et politique lorsqu'est prôné l'usage de moyens violents et extrajudiciaires justifiés par une actualité violente. Enfin, il convient de prendre au sérieux les motivations des GAL annoncées dans son unique communiqué écrit. L'organisation antiterroriste clandestine a-t-elle été un moyen de pression usant de moyens violents contre la France, une forme d'anti-diplomatie violente ?

L'objet de ce chapitre est donc d'examiner ces hypothèses sur l'origine, la genèse et l'actualité de cet antiterrorisme clandestin à la mode espagnole puis de cerner comment, au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la période d'exaction des GAL, on assiste à une réécriture de cet épisode violent au

prisme de ce que la coopération antiterroriste franco-espagnole est devenue : la preuve de la nécessité d'une collaboration sans faille face à l'ETA comme figure de tous les dangers, parce que toujours vivante, à l'image maintes fois invoquée de l'hydre dont la tête repousse sans cesse.

ETA et GAL : quelles différences, quel mimétisme ?

De nombreux mécanismes sociaux concourent à la fabrication d'inimitiés ou de haine vivaces. Si l'enjeu de ce chapitre n'est pas d'analyser ces raisons et ces mécanismes, en revanche il s'agit d'explorer comment la multiplication des discours haineux à l'égard de l'organisation clandestine basque nourrit et se nourrit de la dynamique conflictuelle au point où cette violence verbale alimente et se repose sur la projection de l'organisation clandestine comme figure de tous les dangers, comme modèle de l'«ennemi terroriste». C'est pourquoi il convient de considérer ces imprécations dans la mesure où elles participent de la construction de la violence, de ses représentations et de ses dynamiques. Dans cette perspective guerrière, quelles sont les différences et quel est le mimétisme entre l'ETA et les GAL ? Chacun a son idée sur qui est le «terroriste» et la discussion risque fort de tourner court.

Plutôt que de jouer d'un argument sans fin et de multiplier à satiété des typologies comme autant de boîtes rassurantes pour y ajuster le réel, nous optons pour une vue plus tranchée modifiant *de facto* les termes de la dispute. Le terme même de «terroriste» est impropre pour dire et analyser la dissymétrie qui existe entre les organisations clandestines usant de moyens violents et les pouvoirs publics, et ce, parce que le mot relève d'un jeu d'accusation sans réponse possible pour celui qui en est taxé. Dans la lutte pour l'accréditation de la vision légitime, entre les pouvoirs publics et l'organisation clandestine, les premiers détiennent un pouvoir de dire le vrai, proportionné à la reconnaissance qu'ils reçoivent de la population dont ils se présentent à la fois comme l'expression et la garantie de sécurité. Le terme est profondément politique et il n'est pas un concept ; il implique d'erechef une prise de position qui ruine toute tentative d'objectivité.

La relation est asymétrique mais elle n'est pas un duel pour autant¹. Les médias sont en effet au cœur de ce dispositif en raison de leur position d'interface entre les protagonistes et l'opinion publique, enjeu de toutes les stratégies pour chacun des acteurs. Cette présence des médias dans la rivalité entre les pouvoirs publics et l'organisation clandestine, qui use de moyens violents pour se faire reconnaître comme acteur politique, transforme en profondeur la relation terroriste qui les lie. Il ne s'agit pas de dire pour autant

1. Didier Bigo, «La relation terroriste», *Études polémologiques*, n° 30, 1984.

que les médias et les journalistes encouragent l'extension du «terrorisme», en servant de support publicitaire aux actions des organisations clandestines, légitimant ces actions et offrant un ensemble de stratégies et de tactiques à tout «terroriste» potentiel. Il ne s'agit pas de considérer les médias sous l'angle de la production ou non du «terrorisme», mais bien plutôt sous celui de la production des représentations liées à ce qui est nommé «terrorisme» et à la violence de manière générale. De la même manière, il convient de s'écarter autant que possible de l'idée que les médias sont partie prenante d'une dynamique d'instrumentalisation au seul service des pouvoirs publics. La grille médiatique, avec ses intérêts propres, son rythme particulier, sa logique de fonctionnement impose aux acteurs de la relation une autre modalité d'action : la relation terroriste devient spectacle².

La bataille des mots, les accusations réciproques entre les acteurs de la relation terroriste prennent tout leur sens dans ce théâtre médiatique de la violence, où l'enjeu est la captation de l'opinion publique à sa cause. Cette situation isole le «terrorisme» tout en accentuant son caractère polémique et passionné³. Il est évident que les structures médiatiques favorisent les mouvements émotionnels propres à susciter une réaction d'ordre moral et prescriptive⁴. L'approbation et les répulsions face à ces images de violence favorisent et créent des retournements inattendus de situation, introduisant ainsi un puissant facteur d'instabilité et de séduction. Mais aucun acteur de la relation terroriste n'échappe, en définitive, au rendu médiatique de ses actions et la logique médiatique structure les jeux d'accusation des acteurs impliqués. C'est pourquoi il s'agit de saisir le terrorisme comme résultant d'une relation serrée entre l'organisation clandestine, les pouvoirs publics, les médias et l'opinion publique, où l'ensemble des productions qui en résultent ne peut donc être alors compris que comme partie prenante de cette relation⁵.

Lorsque au moment d'un affrontement entre la police espagnole et la branche militaire de l'ETA (ETA-m) en janvier 1978 deux militants de l'organisation clandestine et un policier sont tués, le ministre de l'Intérieur, Rodolfo Martín Villa, n'hésite pas à déclarer publiquement que l'État espagnol «mène par deux à un». La mort d'un policier est certes déplorable, mais ce sacrifice reste une victoire contre les «terroristes». Ce registre de la provocation, de la violence verbale, dans lequel un ministre de l'Intérieur accepte et assume pleinement l'issue d'un affrontement violent s'accom-

2. Daniel Dayan, *La terreur spectacle : terrorisme et télévision*, Bruxelles De Boeck Université, coll. «Medias-Recherches», 2006.

3. Isabelle Sommier, *Le terrorisme*, Paris, Flammarion, 2000.

4. Yves Michaud, *Violence et politique*, Paris, Gallimard, 1978.

5. D. Bigo, *op. cit.*

pagne de nombreux discours de dépréciation et de bestialisation de l'ennemi.

Les activistes de l'ETA ne sont pas des hommes mais des bêtes. Les bêtes on les enferme derrière les barreaux les plus solides qui existent au village. Pour cela on les chasse par tous les moyens. Et si d'aventure il en meurt une, malchance ou belle aubaine. Il n'y a pas de droit de l'Homme à l'heure de chasser le tigre⁶.

L'ignominie des *etarras* se donne ainsi à lire dans d'innombrables articles de presse qui surenchérisent sur la «pathologie» des terroristes et leur bestialité: «son passe temps favori est de tuer des chats; [Arpalo, chef de l'ETA] attrape le félin entre ses mains, le caresse, le cajole et après il étrangle⁷». L'image de l'ETA comme modèle de l'ennemi acquiert toute une épaisseur dans ces «prophéties performatives⁸». L'imagination productrice stigmatisante ainsi déployée module non seulement les faits mais aussi les convictions et les jugements qui en procèdent et ordonnent les réactions. La réalité de la violence est indissociable de ces images et de tous ces discours qui administrent ainsi constamment à la fois la preuve que l'organisation est terroriste, et aussi les raisons de l'opposition et de l'affrontement en des termes belliqueux.

Si l'ETA est une organisation terroriste pour les pouvoirs publics espagnols, la réciproque est parfaitement vraie pour l'organisation⁹. Or, cette rivalité, exacerbée dans ce processus de théâtralisation des actions et des revendications, n'est pas la seule logique de la relation terroriste. Elle engendre aussi, à tous les niveaux, du mimétisme là où on attend, comme une évidence, de la différence: mimétisme aux niveaux des méthodes, des discours et, même, des structures d'organisation. L'État, combattu, haï, est aussi objet de fascination, voire de désir pour l'organisation clandestine, ce qui amène l'ETA à le mimer en cherchant à calquer tous ses attributs. Inversement, les pouvoirs publics, et plus encore les institutions en charge de la répression, sont, de par les perceptions qu'elles ont de l'organisation clandestine et de son efficacité tactique dans l'usage de la violence, elles-mêmes fascinées. Comme le souligne très justement René Girard: «les désirs rivaux sont d'autant plus redoutables qu'ils ont tendance à se renforcer réciproquement. C'est le principe de l'escalade et de la surenchère qui gouverne ce type de conflit¹⁰.»

6. *Diario* 16, 23 mars 1981.

7. *Tiempo*, 15 avril 1991.

8. Alain Brossat, *Le corps de l'ennemi. Hyperviolence et démocratie*, Paris, La Fabrique, 1998.

9. Entretien avec des membres d'ETA-militaire, *Cambio* 16, 12 mai 1986. Voir aussi les différents textes publiés dans la revue *Zutabe* (revue interne à l'organisation) et les nombreux communiqués écrits ou oraux de l'ETA.

10. René Girard, *Je vois Satan tomber comme l'éclair*, Paris, Grasset, 2001, p. 25.

C'est dans cette fascination réciproque que l'on peut saisir la création des GAL comme constitution d'une organisation écran¹¹ permettant aux pouvoirs publics espagnols d'employer des méthodes comparables à celles de l'organisation clandestine basque, tout en se dédouanant d'une violence comparable et aussi coupable et en appeler à l'insupportable calomnie lorsque certains évoquent de possibles implications de policiers espagnols.

À cet égard, du point de vue sémantique, le sigle des GAL mérite une attention toute particulière. En effet, «gal» en langue basque signifie perdre, le privatif grammatical de cette langue. On retrouve d'ailleurs l'image de privation de ce préfixe basque dans la déformation de l'emblème de l'ETA, retrouvé à plusieurs reprises sur les murs des habitations des victimes : le serpent lové autour d'une hache qui lui tranche la tête. Dans ce sigle de trois lettres, qui est aussi la première syllabe, en espagnol, du nom injurieux donné aux Français («los gallos», les gaulois), se trouvent conjugués avec pertinence un signifiant et un signifié pour les cibles revendiquées des GAL, à savoir les membres et sympathisants de l'ETA, les réfugiés basques et tout «gallos» apportant son concours, à un degré ou un autre au radicalisme national basque. Autant de moyens sémantiques qui permirent aux promoteurs de créer un espace flou suffisant pour ne pas être inquiétés par d'éventuelles poursuites pendant plusieurs années et affirmer leur volonté «d'aider la police française à dénicher les meurtriers des GAL¹²».

De l'enlèvement puis de l'exécution après tortures de deux jeunes hommes d'une vingtaine d'années, Lasa et Zabala, le 16 octobre 1983, jusqu'à l'explosion d'une voiture le 24 juillet 1987, faisant un mort, Juan Garcia Goena, les GAL se sont illustrés autour de quelques dizaines d'attentats et fusillades dans la région frontalière du département des Pyrénées Atlantiques, dans le mince périmètre compris entre Bayonne, Hendaye et Saint-Martin d'Arrossa, faisant vingt-six morts et plusieurs dizaines de blessés parmi la communauté des réfugiés basques. Ces opérations, perpétrées à la fois contre les membres et sympathisants de l'organisation clandestine basque et contre les membres de la communauté des réfugiés espagnols résidant en France, sont un des phénomènes les plus violents et les plus sanglants que la France ait connu sur son territoire. Si l'on comptabilise les attentats par armes à feu, explosifs et engins incendiaires commis en France de 1983 à 1985 et que l'on compare ces chiffres avec les trois organisations clandestines les plus médiatisées alors, les GAL sont en tête des assassinats avec vingt meurtres

11. Didier Bigo, Daniel Hermant, «Terrorisme transnational, d'organisation-écran et d'organisation secrète : clarifier le vocabulaire», *Études Polémologiques*, n° 37, 1986.

12. José Barrionuevo, *2.001 días en Interior*, Barcelona, Ediciones B., p. 135. José Barrionuevo, «España ante el terrorismo», *Ideas*, n° 2, 1985.

pour neuf meurtres par le Front de libération nationale corse, neuf morts par l'Armée secrète de libération de l'Arménie et un tué par Action directe. Les GAL, dans leur communiqué, ont promis de rendre coup pour coup. De 1983 à 1987, l'organisation basque reste néanmoins la plus meurtrière. Dans la logique des représailles, tous les morts ne sont donc pas vengés. Si l'on s'arrête à cette première comparaison, la réalité meurtrière des GAL nous apparaît moins sûre. C'est oublier qu'il ne s'agit que d'une organisation écran sans autonomie stratégique, si ce n'est celle du choix des armes pour exécuter la cible choisie, en amont.

Les GAL ne sont que le relais d'acteurs politiques espagnols qui, pour régler un différend diplomatique, celui de la coopération avec la France dans la lutte contre le nationalisme basque radical, accompagnent la discussion avec les autorités françaises d'une série d'attentats à haute teneur symbolique. Ils obéissent plus que jamais à une logique de subordination politique et par conséquent disparaissent quand la conjoncture diplomatique l'exige. En outre, de la même manière que les assassinats et les tentatives d'assassinats revendiqués par l'ETA sont incompréhensibles si l'on ne prend pas garde aux qualités sociales des victimes, considérées comme autant de représentants des forces de Sécurité de l'État, alors il ne faut pas relever le nombre des victimes des GAL mais bien plus ce qu'elles représentent.

L'enlèvement puis l'exécution de Lasa et Zabala avait pour but d'obtenir des informations sur Mikel Goikoetxea, qui sera exécuté le 28 décembre 1983 à Saint-Jean-de-Luz. Cet assassinat est d'autant plus important qu'il est symbolique. En effet, il correspond, à quelques jours près, au dixième anniversaire de la mort de Carrero Blanco, assassiné par un commando de l'ETA le 20 décembre 1973. L'assassinat de Goikoetxea a une portée symbolique d'autant plus importante qu'il est le frère de Jon Goikoetxea, membre historique de l'ETA, exécuté par la *Guardia Civil* en 1972 et dont il reprendra le nom de guerre «Txapela». La succession des actions des GAL est largement tributaire de cette quête de notoriété par l'exécution de membres précis et symboliques de l'organisation basque, en fonction des nécessités du calendrier politique, et de la propre succession des actions de l'ETA. En effet, lorsque cette dernière redouble de violence et s'en prend à son tour à des personnes hautement symboliques, les GAL suivent la même logique.

Plus que la simple loi du talion, un mort pour un mort, l'enchaînement des actions se fait suivant une logique de surenchère dont l'efficacité réelle est à déceler dans le symbole que représentent les victimes. Ainsi de la mort de Ramon Onaederra Bergara dit «Kattu», le 19 décembre 1983. Abattu de cinq balles, ce barman du café Kayet, établissement fréquenté par des réfugiés et des *abertzale* militant pour l'indépendance du Pays basque et apparte-

nant au fils d'un des pionniers de la cause indépendantiste (Mixel Labeguerie), est un membre présumé de l'ETA branche militaire. Ce 19 décembre correspond aussi au cinquième anniversaire de l'assassinat à Anglet par le Bataillon basque espagnol (BVE) du chef présumé de l'ETA José Miguel Beñaran Ordeñana dit « Argala », en décembre 1978. L'assassinat de Ramon Onaederra Bergara est revendiqué le 20 décembre par les GAL qui lancent un avertissement radiophonique à tous ceux « qui protègent les terroristes, collaborent avec eux ou leur donnent du travail ».

Lorsqu'un commando de l'ETA assassine le lieutenant général Quintana Lacaci le 29 janvier 1984 à Madrid, et quelques jours plus tard, le 4 février, Mikel Solaun, un ancien membre de la branche militaire de l'organisation, la réponse des GAL ne se fait pas attendre : Angel Gurmindio Izarraga et Bixente Perurena Telletxea sont abattus dans une rue de San Sebastian le 8. À la suite de l'assassinat, le 23 février 1984, du sénateur socialiste Enrique Casas, candidat aux élections dans la province du Guipuzcoa et ami personnel de Felipe Gonzalez, l'organisation antiterroriste signent deux nouvelles actions : l'une visant un ressortissant français sans relation connue avec les milieux indépendantistes basques, Jean-Pierre Leiba, et l'autre visant au contraire non seulement une personnalité importante de l'ETA, Eugenio Gutierrez Salazar, mais aussi une action qui porte la volonté affichée des GAL d'en découdre avec leur adversaire y compris dans un lieu reculé du pays basque français et protégé par l'ETA comme le village d'Ideaux-Mendy. Et si aux assassinats par balles répondent les assassinats par balles, aux attentats à la voiture piégée répondent les attentats à la voiture piégée.

Le 19 mars 1984, l'activiste des GAL Jean-Pierre Cherid explose avec la voiture qu'il avait lui-même piégée. Cet activiste des premiers jours du Bataillon basque espagnol avait participé à l'assassinat à la voiture piégée contre Miguel Benaran Ordenana Argala, considéré comme « l'électricien » du commando qui avait assassiné, à l'aide d'une voiture piégée, l'amiral Carrero Blanco en 1973. Quant à l'assassinat de Xavier Perez de Arenza Sogorlo le 23 avril 1984 à Biarritz, qui fait suite à l'assassinat d'un garde civil par l'ETA à Bilbao, sa dimension symbolique mérite d'être aussi rapportée. Xavier Perez de Arenza Sogorlo est le beau-frère de Domingo Iturbe Abasolo (Txomin), un des plus hauts dirigeants historiques de l'ETA alors en fuite.

Lorsqu'en mars 1984 les GAL revendiquent l'assassinat de Rafael Goikoetxea et la tentative d'assassinat de Jesus Zugarramurdi, ils ne s'attaquent pas seulement à deux membres de l'organisation basque, mais aussi à la coopérative de Saint-Martin d'Arrossa, fondée en 1979 par entre autres Jesus Zugarramurdi, et présentée comme un point important du dispositif dans la collecte de l'impôt révolutionnaire. Mais quoiqu'il en soit de la réalité

cachée et souterraine de cette coopérative, elle est surtout une cible pour autant qu'elle accueille en majorité des réfugiés basques en son sein, dans une région particulièrement touchée par le chômage. L'assassinat et la tentative d'assassinat sont aussi une réponse à l'enlèvement et à l'exécution d'Angel Rodriguez Sanchez quelques heures auparavant. Entre la mort de Rafael Goikoetxea et l'attentat de Biarritz du 15 juin 1984 revendiqué par les GAL, l'ETA revendique celui de trois policiers et d'un officier de la marine. Cet attentat de Biarritz, qui cause de lourdes blessures aux deux vétérans de l'ETA, et à Ramon Orbe Etxeberria, suit de quelques heures les funérailles à San Sebastian de la dernière victime de l'ETA, le garde civil Angel Zapatero Antolin. En portant le coup contre Tomas Perez Revilla, les GAL s'attaquent non seulement à une figure du nationalisme basque mais aussi à un rescapé d'une précédente tentative d'assassinat en 1976 perpétrée par le BVE.

Ce n'est effectivement pas une première pour l'organisation clandestine basque à vocation indépendantiste ETA. Elle a déjà été soumise à la pression d'organisations factuelles, paramilitaires ou formées de tueurs à gage recrutés parmi le large échantillonnage de groupes et formations d'extrême droite nationales ou internationales résidant en Espagne. En revanche, ce retour de la « guerre sale », mise en œuvre sous le régime franquiste, est bel et bien doublé d'une nouveauté et d'une efficacité sans commune mesure avec les tentatives précédentes. Cela choque à un tel point que la première réaction est de nier en bloc que la jeune démocratie espagnole puisse recourir à ces pratiques franquistes et ceux qui font alors le lien entre les actions des GAL et la police espagnole sont tout bonnement accusés de mensonge et d'être en faveur du nationalisme basque radical¹³.

Entre les deux groupes, la différence ne disparaît jamais, elle ne fait que s'inverser. Dans la relation qu'ils constituent, ils n'occupent jamais la même position en même temps. Alors que les GAL assassinent, l'ETA s'ingénie à dénoncer l'action. Quant à l'inverse l'ETA séquestre, assassine un policier, un gendarme, c'est aux pouvoirs publics espagnols de tenir le rôle de l'accusation et aux GAL celui des justes représailles. Tour à tour, l'accusation engendre des représailles qui, à leur tour, rendent nécessaires d'autres

13. Au-delà des dénonciations en provenance des milieux nationalistes basques, seul le CEDRI, et son Comité d'Enquête sur les violations des Droits de l'Homme en Europe, estime qu'il existe indubitablement des connivences policières et une implication de l'État espagnol dans les GAL. Il présente d'ailleurs son Rapport à Bruxelles le 2 février 1989 devant un nombre restreint de journalistes. À ce moment, il s'agit du rapport le plus complet et le plus sérieux sur les origines des GAL, mais il donne les mêmes résultats que les hypothèses estampillées nationalistes basques : un déni et un rejet total. CEDRI, *le GAL ou le terrorisme d'État dans l'Europe des démocraties*, Bâle, CEDRI, 1989.

représailles. La seule vengeance satisfaisante, une fois que le sang a coulé, ne consiste-t-elle pas à verser le sang impie du criminel? La réciprocité entre l'organisation clandestine à vocation indépendantiste et son double, l'organisation antiterroriste écran, est réelle, tout en étant une succession de moments non réciproques¹⁴. Plus le rythme de l'échange des actions s'accélère, s'enveloppant et se nourrissant de moins en moins d'un objectif premier mais de plus en plus d'une logique de représailles, plus il devient clair qu'il n'y a pas la moindre différence entre ceux qui, de part et d'autre, déclenchent les actions successivement. Il y a d'autant moins de différence que la violence inhérente à la relation terroriste est un rapport mimétique. Chacun des acteurs imite la violence de l'autre et la lui renvoie avec surenchère. Et plus les rivalités s'exaspèrent, plus l'ETA et les GAL tendent à oublier les objets qui, en principe, causent cette rivalité et finissent par conséquent par se ressembler.

La fascination de l'un pour l'autre devient une réalité déniée, ou plus justement ignorée par les deux acteurs qui, usant des mêmes méthodes et procédant d'un même discours accusateur à l'encontre de l'autre, sont portés par la configuration de leurs relations à développer une surenchère dans le partage des rôles suivant une division de la réalité des plus manichéennes. Des deux côtés, le combat mené a sa propre justification, son propre corpus de vérités et de réalités et les structures de ces discours revendicatifs, de part et d'autre, sont faites pour persuader autant que pour se persuader du bien-fondé de la violence pratiquée. Ce n'est donc pas qu'un simple truisme que de rappeler que dans toute relation terroriste, le «terroriste» c'est toujours l'autre. Chacun s'estime singulier, tous restent aveugles à la dynamique cyclothymique. La relation terroriste, tout autant que la logique de la clandestinité qui est à l'œuvre¹⁵, s'impose aux acteurs et régit non seulement leurs possibilités d'actions stratégiques et tactiques, mais aussi leur vision du réel. Alors que les acteurs se ressemblent, il s'agit pour eux de se différencier, de justifier leurs actions en s'opposant catégoriquement. Mais la réciprocité se perpétue malignement du fait même que chacun s'efforce de rompre avec l'autre dans une même surenchère verbale et physique. La relation terroriste est une configuration d'interdépendances telles qu'en cherchant à éviter toute ressemblance, c'est le même heurt, la même rivalité qui se reproduisent constamment.

14. R. Girard, *op. cit.*, p. 233.

15. Donatella Della Porta, *Social Movements, Political Violence and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 136-161. Fernando Reinares, «Sociologia política de la militancia en organizaciones terroristas», *Revista de Estudios Políticos*, n° 98, 1997.

Cette réciprocité n'est pas immédiatement perceptible pour les acteurs engagés dans le conflit. Elle ne l'est que pour le tiers, l'analyste qui, hors de l'échange des coups, de l'extérieur, a la possibilité de saisir la logique de la relation terroriste. À aucun moment cette réalité d'une fascination réciproque entretenue par la rivalité mimétique ne fait partie de la réalité des acteurs concernés. Les différences prônées par l'un comme par l'autre à l'encontre de l'adversaire sont la seule réalité possible et imaginable pour chacun¹⁶. Sans cet espace institué de part et d'autre comme différence essentielle, le jeu d'accusation de la relation terroriste ne pourrait avoir lieu et la rivalité perdrait, par conséquent, de sa forte cohérence mobilisatrice pour les acteurs.

En définitive, il se joue quelque chose de l'ordre d'une démonisation réciproque entre l'ETA et les GAL, où chacun de ces deux acteurs attribue à l'autre toute une cohérence qu'il n'a pas en dehors de la relation terroriste qui les fait exister. Au fur et à mesure que l'organisation écran assassine des membres de l'ETA, les GAL deviennent pour cette dernière une monstruosité qui donne corps à la vision du combat qu'elle doit mener contre l'État espagnol, dans sa libération du Pays basque¹⁷. De même, que l'ETA peut percevoir dans son double monstrueux la preuve manifeste de son discours, les GAL sont un puissant remède pour démontrer la criminalité de l'organisation basque et par conséquent la nécessité d'y remédier coûte que coûte. À l'origine des GAL, il y a une haine viscérale qui, à travers les actions menées, trouve de quoi s'assouvir en même temps que de se justifier : « José Antonio Lasa Arostegui et José Ignacio Zabala Artano sont morts en implorant la présence d'un prêtre. Nous ne leur avons pas donné, parce qu'ils ne le méritaient pas¹⁸. »

Ce désir interdit, la constitution d'un double à l'organisation clandestine basque, prend forme dans la relation conflictuelle, structurée par les jeux de rivalité et de théâtralisation, où la diabolisation de l'adversaire vient en quelque sorte légitimer l'usage des mêmes armes que la contre-subversion lui attribue, mais au nom cette fois de la nécessité supérieure – Raison, nécessité et Sécurité d'État – de mettre en échec les plans de la subver-

16. René Girard, *La violence et le sacré*, Paris, Hachette, 1999.

17. Antonio Elorza (dir.), *La Historia de ETA*, Madrid, Temas de Hoy, 2000, p. 65. C'est, par ailleurs, sous les coups des GAL que l'ETA se structure de façon plus martiale et que l'organisation se radicalise en s'enfonçant dans la clandestinité et en dédoublant chacune de ses ramifications. C'est aussi à partir de cette époque que l'identification entre recours à la violence et légitime défense devient totale et que l'ETA préfère par « sécurité » pour ses membres l'usage de la voiture bombe plutôt que l'attaque au pistolet.

18. Extrait de la revendication par téléphone du double assassinat de Lasa et Zabala, revendiqué par les GAL le 20 janvier 1984. Caso Lasa y Zabala, Sumario n° 15/95, Hechos Probados, §5.

sion. En définitive, il y a quelque chose de l'ordre de la symbiose entre la contre-subversion et son ennemi désigné. Et les GAL ne sont que la formalisation extrême de cette rivalité mimétique entre l'ETA et les pouvoirs publics espagnols, où la nécessité d'agir par tous les moyens contre l'organisation clandestine rend la formation d'un antiterrorisme clandestin libéré du droit possible en même temps que souhaitable. Mais cette logique fait fi des conditions politiques espagnoles et, en premier lieu, des inévitables jeux de concurrence entre les journalistes, les acteurs du champ judiciaire, les hommes politiques et les acteurs des services secrets à dire le pragmatisme et la réalité politique de la menace terroriste, tout comme à dire et à faire face à la mise en scandale¹⁹.

Juges, services secrets et hommes politiques face à la « guerre sale » en démocratie

Les actes de procédures et les jugements de chacun des procès des GAL permettent quelque peu de reconstituer la physionomie globale de ces groupes, en dévoilant les réseaux de recrutement de ces acteurs de l'ombre qui ont revendiqué quelque trente-cinq opérations. L'analyse de ces documents permet, de même, de comprendre, en partie, les réseaux de commande et de financement de ces opérations d'élimination physique des membres de l'organisation clandestine basque, composés d'une multitude de mercenaires, de truands étrangers, recrutés par des policiers et la *Guardia Civil*, payés sur les fonds réservés du gouvernement espagnol et commandités, par conséquent, au plus haut des sphères administratives de l'État. Tels sont les GAL une fois instruits par l'appareil judiciaire espagnol: un groupe armé illégal qui tombe alors sous la même accusation pénale que sa cible.

Quand bien même l'exercice et le bon fonctionnement de la justice espagnole dans le cas de la judiciarisation des GAL réclamèrent des questions pertinentes qui consistaient à recueillir les preuves des crimes spécifiques, à aucun moment il n'a s'agit pour les acteurs du champ judiciaire de chercher à éclairer systématiquement les aspects subjectifs des donneurs d'ordres et des exécutants. Autant d'aspects qui ne sont pas importants pour le bon déroulement et l'administration de la preuve dans un procès. Les épreuves judiciaires sont à la fois de très bons documents pour rendre compte d'une situation de violence particulière, et de bien piètres interlocuteurs pour saisir les raisons particulières qui ont conduit tel ou tel individu à devenir

19. Fernando Jiménez, «Political scandals and political responsibility in democratic Spain», *West European Politics*, vol. 21, n° 4, 1998.

un des acteurs *in fine* du jeu judiciaire²⁰. La pièce judiciaire se monte sans les raisons et les convictions. Comment administrer la preuve du degré de résolution et de conviction au moment du crime ? L'inculpé a toutes les raisons de déformer et de mentir consciemment ou de trouver des justifications impérieuses à son action. Ce n'est donc pas dans les pièces judiciaires que l'on peut trouver les raisons d'une vindicte ou d'un assassinat. Néanmoins, cette source judiciaire, ces résultats d'enquêtes de la police judiciaire, les aveux et les confessions des acteurs incriminés permettent de déconstruire les images fabriquées par les médias et les pouvoirs publics en montrant les faiblesses de l'organisation, les logiques sous-jacentes à la clandestinité²¹, son caractère foncièrement humain, alors que suivant les logiques d'accusation et de dénonciation, ces acteurs de l'ombre apparaissent particulièrement déshumanisés.

En s'en tenant aux « faits prouvés », vérifiés de la source judiciaire, on évite tour à tour le piège de l'analyste qui s'en remet aux seuls gouvernants et services spécialisés pour établir son commentaire ainsi que celui de la spéculation hasardeuse de type journalistique. Les GAL sont une affaire complexe qui ne se satisfait pas d'une analyse en termes de code de couleurs où, simplifiant à l'extrême la réalité de l'organisation des GAL et explicitant le pluriel inquiétant de cette organisation clandestine, il y aurait un « GAL vert » pour illustrer l'implication de la *Guardia Civil*, un « GAL marron » pour dire celle des militaires du CESID, un « GAL rouge » pour relier l'organisation à ses prédécesseurs franquistes et un « GAL bleu » pour exprimer le rôle de la police²². Cette explication a pour effet non seulement de masquer les interrelations institutionnelles espagnoles dans la genèse de l'organisation en dissociant les acteurs suivant leur appartenance à tel ou tel corps administratif, mais aussi d'ignorer les inévitables conflits d'intérêt et de légitimité de ces institutions d'État engagées dans la lutte contre le terrorisme.

Si les GAL sont effectivement liés à la haute administration espagnole, la notion d'organisation écran est bien plus pertinente que celle de « terrorisme d'État » ; il s'agit d'une organisation qui se dit autonome et qui s'efforce de masquer ses commanditaires, faisant écran entre ces derniers et leurs victimes²³. L'organisation clandestine, bien qu'elle ait ses propres intérêts et parfois ses propres revendications, agit pour le compte des comman-

20. Carlo Ginzburg, *Rapports de force : histoire, rhétorique, preuve*, Paris, Seuil, coll. « Hautes études », 2003. Du même auteur, *Le juge et l'historien. Considérations en marge du procès Sofri*, Paris, Verdier, 1997.

21. D. Della Porta, *op. cit.*

22. Alvaro Baeza, *GAL, crimen de Estado*, Madrid, ABL Press, 1995, p. 20.

23. Didier Bigo, Daniel Hermant, *op. cit.* p.149. Ruth Jamieson, Kieran McEvoy, « State Crime by proxy and Juridical Othering », *The British Journal of Criminology*, n° 45, 2005, p. 504-527.

taires. L'organisation sert de protection à toute forme de riposte puisqu'elle revendique en son nom propre des actions conçues et financées par d'autres en s'abritant derrière la clandestinité. Sorte de simulacre qui détourne le regard, l'organisation écran ne se montre que pour mieux rendre invisibles les réseaux de commande et de financement. En l'occurrence, rien ne serait plus faux que l'expression « d'État commanditaire » (State sponsors of terrorism). En effet, cela laisserait supposer que les États cherchent à se faire de la publicité, alors que ceux-ci veillent expressément à éviter la confrontation directe en refusant d'apparaître au grand jour²⁴. Organisation écran, les GAL ont bénéficié, durant toutes leurs activités, d'un large et silencieux appui logistique de la part des services d'État espagnols.

Le dévoilement judiciaire de ces pratiques politiques illicites d'une partie du gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez a été pour le moins soutenu, voire devancé par toute une série d'enquêtes journalistiques donnant ainsi matière au journaliste d'enquête comme seconde figure de l'intégrité aux côtés du juge d'instruction²⁵. Ce double processus d'excellence professionnelle – la promotion du journaliste d'enquête²⁶ qui en appelle à un statut de porte-parole de l'opinion publique et celle du juge d'instruction qui, patiemment et minutieusement, se constitue en figure de l'intégrité²⁷ –, a rendu plus complexe la propre défense des acteurs politiques incriminés dans la mise en place, le financement et l'organisation des GAL, ne leur laissant à peine dans le choix de leur défense que la déclamation du principe de réalité politique et du pragmatisme.

La publicité du scandale des GAL et la dénonciation de ces pratiques politiques illicites qui en découlent sont intimement liées à ce processus d'autonomisation de la justice, de la constitution de la figure de l'excellence du journaliste comme nouvelle ressource dans le champ médiatique²⁸. Les magistrats aux prises avec ces affaires politiques ont su rivaliser de connaissances subtiles et faire preuve de virtuosité procédurale afin de court-circuiter leurs hiérarchies et de bénéficier des effets de légitimation associés

24. Raymond D. Duvall, Michael Stohl, « Governance by Terror », dans Michael Stohl (dir.), *The politics of terrorism*, New York, Marcel Dekker., 1988, p. 260.

25. Joaquín Navarro, *Manos sucias. El Poder contra la Justicia*, Madrid, Temas de Hoy, 1995. Baltazar Garzon, *Un mundo sin miedo*, Barcelona, Plaza y Janes, 2005.

26. Manuel Cerdan, Antonio Rubio, « Toda la Verdad sobre el WaterGAL español », *Cambio* 16, 27 novembre 1989.

27. Véronique Pujas, « Les pouvoirs judiciaires dans la lutte contre la corruption politique en Espagne, en France et en Italie », *Droits et sociétés*, no 44/45, 2000, p. 41-60.

28. Dominique Marchetti, « Le journalisme d'investigation : genèse et consécration d'une spécialité journalistique », dans Jean-Louis Briquet, Philippe Garraud (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 167-191.

à la revendication de leur respect²⁹. Contraint par le droit, un magistrat tel que Baltasar Garzon a su jouer et se jouer de différentes stratégies médiatiques qui ont à la fois consolidé sa position d'acteur judiciaire incontournable et sa figure d'incorruptible³⁰ mais aussi confirmé le poids du nouvel acteur médiatique. Ce processus a très certainement conduit par ailleurs à la reformulation des échanges et des relations entre le champ des professionnels de la politique et celui de la sécurité. Il y a, dans cette configuration particulière, une rupture assez nette avec le régime antérieur sous lequel l'institution judiciaire et les ressources médiatiques étaient inévitablement sous tutelle politique directe³¹.

C'est à partir de 1987, date de la première grande procédure judiciaire de l'organisation écran, mais surtout à l'occasion des élections législatives de juin 1993, que les GAL font leur entrée dans la presse et sur le marché éditorial espagnol³², relayant et entretenant du même coup les stratégies politiques des formations et partis opposés au Parti socialiste espagnol, qui exploitent à profit les dénonciations journalistiques de la raison d'État, des atteintes aux droits de l'Homme et du « terrorisme d'État ». Dès lors, la multitude de procès qui ont été intentés aux membres supposés ou avérés des GAL, mettant en lumière leurs origines, leurs connexions plus ou moins certaines selon les cas avec les plus hautes sphères de l'administration espagnole et leur financement sur les fonds réservés du gouvernement socialiste espagnol de l'époque, a été transformée en une gigantesque entreprise de morale pour le plus grand bénéfice politique des partis espagnols non socialistes et des diverses formations politiques et associatives nationalistes basques. Les GAL deviennent alors un scandale politique sans précédent, relayé et entretenu par toute une production journalistique jusqu'alors quasi absente et qui trouve dans l'affaire les raisons d'une nouvelle image enviable pour dire son professionnalisme³³.

29. Violaine Roussel, *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte, 2002.

30. Pilar Urbano, *Garzon: El hombre que veía amanecer*, Barcelone, plaza & Janes, 2000.

31. Isabelle Renaudet, *Un parlement de papier. La presse d'opposition au franquisme durant la dernière décennie de la dictature et la transition démocratique*, Madrid, Casa Velásquez, 2002.

32. Parmi les ouvrages les plus connus, Javier García, *Los GAL al descubierto: La trama de la Guerra Sucia contra ETA*, Madrid, El País-Aguilar, 1988. A. Baeza, *op. cit.* Eliseo Bayo, *GAL: punto final*, Barcelona, Plaza & Janes, 1997. Antonio Rubio Campaña, Manuel Cerdan Alenda, *El origen del GAL. Guerra sucia y crimen de Estado*, Madrid, Temas de hoy, 1997.

33. Jean-Louis Briquet, Philippe Garraud (dir.), *op. cit.*

La réécriture de l'antiterrorisme clandestin au prisme de la coopération officielle

L'idée que les GAL furent un mal nécessaire, «un exercice de légitime défense collective», a fait son chemin et semble être devenue le credo de l'oubli de ces actes de tortures, de meurtres et d'attentats perpétrés en France durant quatre ans. «Dans la lutte anti-terroriste, il y a des choses que l'on ne doit pas faire. Si on les fait, il ne faut pas le dire. Si ça se dit, il faut tout nier», souligne, sans ambages et avec un certain cynisme, José Saenz de Santamaria, dans les pages du quotidien madrilène *El País*, le 24 février 1995. La biographie de celui qui fut aide de camp du général Andrés Cassinello Pérez se confond avec l'histoire de la lutte antiterroriste, avec l'histoire de la «guerre sale». Interrogé à de nombreuses reprises comme témoin de la défense dans les affaires des GAL, inculpé mais jamais condamné, le général Saenz de Santamaria illustre parfaitement la continuité des discours et la contiguïté des pratiques de l'antiterrorisme espagnol, des années 1970 aux années 1990.

«La lutte antiterroriste est par nature atypique», annonce-t-il d'un ton sentencieux sur les ondes de la radio espagnole Cadena Ser le 27 janvier 1996. «Elle a ses règles au bord de la légalité», poursuit-il. Interrogé en 1998 comme témoin dans l'affaire de la séquestration de Segundo Marey, jugée par le Tribunal suprême, le général Saenz de Santamaria, qui a occupé plusieurs hautes responsabilités dans la lutte antiterroriste presque sans interruption depuis les années 1970, déclare que, en la matière, «la fin justifie quelques illégalités».

Il n'y a pas d'autre voie que de mettre en œuvre la guerre irrégulière contre des mecs qui tirent dans le dos. L'État de droit c'est bien, mais on ne peut pas le respecter jusqu'au bout, ou ce serait tomber sous la coupe des terroristes³⁴.

Faut-il rappeler – en écho à la célèbre sentence de Charles Pasqua, alors ministre de l'Intérieur français, «il faut terroriser les terroristes» –, la déclaration de 1982 de Felipe Gonzalez alors en pleine campagne électorale : «Il faut écraser les terroristes avec leurs propres armes, celle du terrorisme»? La publicité de ces discours vindicatifs à l'encontre de l'organisation clandestine basque et, par extension, du nationalisme basque radical dans son ensemble, a très certainement participé à rendre possible les GAL comme solution évidente. Les logiques mimétiques ont traduit dans les faits la solution politique de l'exceptionnel face à une menace qualifiée et perçue comme exceptionnelle.

34. *La Razón*, 19 novembre 2001.

Agir et ne pas le dire, nier, quoiqu'il arrive et renchéir sur les logiques déterminantes que sont celles de l'opérationnel, et non du droit, lorsqu'il faut agir. La croyance partagée dans la menace de l'ETA, la nécessité de ne pas se mettre à dos les forces armées et le refus des autorités françaises à pleinement collaborer en matière de moyens policiers et judiciaires ont conduit un certain nombre d'acteurs du champ politique et de sécurité espagnols à percevoir la situation comme une autorisation à agir, un blanc-seing pour l'action y compris et surtout hors du droit. Cette situation les autorisait d'autant plus à agir de la sorte que la pratique de la mise en place d'organisations clandestines écran existait bien avant qu'eux cette mise en œuvre. C'est sur la combinaison de cette conception pragmatique de la politique et de l'acceptation tacite de la reconduction de pratiques antérieures, bien qu'illicites, que se fondent non seulement la plupart des systèmes de défense des acteurs politiques incriminés dans les affaires des GAL, mais aussi et surtout la relecture et la reconstruction historique de ces actions. La violence des exactions de l'antiterrorisme clandestin est dissociée de ses effets, car elle s'énonce dans les termes de la légitime défense impérieuse face au sanctuaire français de l'ETA.

Les quelque dix années de procès intentés contre les acteurs et les décideurs des Groupes antiterroristes de libération ont permis de réfuter judiciairement non seulement le prétendu droit des représentants de l'autorité publique à être hors la loi, ou au-dessus de la loi, mais aussi de mettre à mal l'idée étatique que les principes de la démocratie sont fragiles face à la raison d'État. En cela, la Justice espagnole semble avoir fonctionné et recouvert une autonomie dévoyée par des décennies de régime autoritaire. Mais la transmutation de l'argument du « bon droit », de la « bonne foi » par omission, en instrument de pratiques d'exception faisant fi de tout droit, prônant une forme d'immunité de principe de dépassement et du hors la loi semble trouver désormais un appareillage judiciaire espagnol convaincu ou, tout du moins, silencieux face à cette réaffirmation d'un droit de soustraction politique à la loi en matière de lutte antiterroriste.

Si les GAL trouvent une raison bienveillante à leur origine dans cette forme de soustraction politique à la loi en matière d'antiterrorisme, il ne s'agit pas seulement d'un effet des jeux et des contraintes du champ judiciaire espagnol face aux revendications des promoteurs de l'antiterrorisme clandestin de se savoir excusés d'avoir agi promptement et selon des logiques de guerre face à la menace terroriste. La montée en puissance, dans les années 1990, du discours sur la coopération antiterroriste entre États européens transforme aussi l'explication des origines des GAL.

Il devient alors d'autant plus évident de mobiliser cet argument de la « bonne foi » à partir du moment où tout le monde est désormais convaincu que l'on ne peut que coopérer pour en finir avec le terrorisme débordant les frontières souveraines des États démocratiques de l'Europe. C'est donc parce que les autorités françaises ne voulaient pas alors collaborer avec les autorités espagnoles que les GAL finirent par exister. Cette disjonction entre pratiques antidiplomatiques violentes et la reconnaissance de la légitime et nécessaire coopération en matière d'antiterrorisme, mobilisée par les promoteurs espagnols des GAL, ne va pas sans engendrer également une réécriture de l'origine et de la fin des actions de l'organisation par des témoins politiques français de l'époque. Prisme déformant d'un discours d'autorité à la coopération antiterroriste.

Ainsi, le 23 janvier 1995, l'ancien ambassadeur français en Espagne de 1982 à 1985, Pierre Guidoni, réagit vivement aux procédures entamées à l'encontre du personnel politique de l'ancien gouvernement socialiste espagnol en publiant une tribune dans *El País*³⁵. Ouvrant ainsi, selon ses propres termes, « une page d'histoire », il estime être de ce petit nombre de personnes qui peuvent raconter les dates et les faits clés de ce début de décennie 1980 en matière de coopération franco-espagnole et de lutte antiterroriste. Dans cet article, Pierre Guidoni retrace la chronologie des rencontres hispano-françaises et en arrive à la conclusion que l'organisation, le financement et les actions des GAL ne peuvent être le fait du gouvernement socialiste espagnol de l'époque présidé par Felipe Gonzalez dans la mesure où cela irait non seulement à contresens des efforts de coopération franco-espagnole, mais aussi que cela serait très certainement préjudiciable à l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne :

toutes les espérances de l'Espagne reposaient sur la qualité des relations établies avec la France, sur ces négociations bilatérales quotidiennes, publiques ou secrètes, et sur la confiance entre les deux gouvernements ; cela eût été démentiel, absurde et risqué de prendre la responsabilité d'une crise majeure entre les deux pays, avec comme premier effet inévitable de voir, sans aucun doute, l'entrée de l'Espagne dans l'Europe remise à des années.

L'argument ainsi déployé par l'ancien ambassadeur français à Madrid repose sur l'idée qu'il existe une inadéquation fondamentale entre une « coopération franco-espagnole en marche » et l'apparition de l'organisation clandestine des GAL : « Les mêmes hommes ne peuvent pas simultanément organiser les GAL et négocier une coopération légale et officielle avec la France. L'un exclut l'autre. »

35. Pierre Guidoni, « Tribuna. Una pagina de historia », *El País*, 23 janvier 1995.

Dans ses Mémoires extrêmement riches de grand fonctionnaire d'État³⁶, Gilles Ménage – conseiller technique, puis directeur du cabinet de François Mitterrand à l'Élysée en charge des problèmes de sécurité, de renseignement et de lutte antiterroriste de 1981 à 1992 –, revient sur l'épisode des GAL en s'éloignant à la fois du ton polémique et du souci de la révélation. Bien qu'il soit important de ne pas méjuger de l'opportunité éditoriale pour l'auteur d'une telle publication³⁷, et donc par conséquent des efforts de mise en récit visant à justifier ses propres actions et réactions, ces Mémoires restent au premier chef une masse documentaire à ne pas négliger. Elle est *de facto* particulièrement intéressante pour le politologue travaillant sur les rapports entre police, services de renseignement et acteurs politiques et cherchant à saisir la complexité de ces relations professionnelles à un moment où le « terrorisme » émerge comme objet de politique et sujet de polémique à l'orée des années 1980.

Dans le second tome de ses Mémoires, Gilles Ménage entend aborder à la fois la question des conséquences des actions des GAL sur la politique française vis-à-vis de l'Espagne mais aussi les problèmes liés à l'implication de fonctionnaires français dans cet organisation. Son propos et son argument méritent ici restitution. Ainsi, il estime que l'hypothèse des GAL comme un moyen de pression sur le gouvernement français pour accélérer les procédures d'extradition et de coopération dans la lutte antiterroriste est une « ineptie » qui ne se vérifie ni sur le plan judiciaire ni sur le plan politique. Gilles Ménage renvoie l'origine des GAL aux services secrets espagnols et à ce qu'il appelle la « funeste tradition du droit de suite³⁸ ». Ce retour de la « guerre sale » était d'autant plus embarrassant que le gouvernement français ne voulait pas d'un nouveau contentieux avec les autorités espagnoles à un moment où les négociations préalables à l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne étaient difficiles.

La première contrainte en la matière, poursuit-il, était que toute avancée dans la problématique de l'extradition vis-à-vis des réfugiés basques ne manquait pas d'être interprétée comme un blanc-seing du contre-terrorisme de la part des nationalistes basques en France, et que l'ambiguïté des réponses

36. Gilles Ménage, *L'œil du pouvoir*, Tome 1, « Les affaires de l'État, 1981-1986 », Paris, Fayard, 1999. Gilles Ménage, *L'œil du Pouvoir*, Tome 2, « Face aux terroristes. 1981-1986. Action directe, Corse, Pays basque », Paris, Fayard, 2000. Gilles Ménage, *L'œil du pouvoir*, Tome 3, « Face au terrorisme moyen-oriental », Paris, Fayard, 2000.

37. Gilles Ménage est mis en examen dans le procès des écoutes illégales orchestrées par la cellule antiterroriste de l'Élysée, entre 1983 et 1986, lors du premier septennat de François Mitterrand. « Procès des écoutes : prison avec sursis pour les proches de François Mitterrand », *Le Monde*, 9 novembre 2005.

38. Gilles Ménage, *op. cit.*, Tome 2, p. 408.

de Felipe Gonzalez définissant les GAL comme « un terrorisme de réponse » exigeait prudence des autorités françaises. La conclusion s'offre d'elle-même : les actions des GAL ont été plus des freins et des obstacles dans la réforme du droit d'asile et des pratiques de l'extradition et qu'elles n'ont dès lors pas constitué ce moyen de pression qu'on leur prête.

En ce sens, on retrouve ici le même argument déployé précédemment par Pierre Guidoni, à savoir celui de l'absurdité de croire qu'un gouvernement puisse mener de front une diplomatie ouverte de demande de collaboration et une diplomatie secrète de financement d'une organisation clandestine. Néanmoins, Gilles Ménage ne s'arrête pas à ce seul argument puisqu'il cherche des raisons plus fines, structurelles, à la mise en place des GAL, en relevant combien l'arrivée des socialistes espagnols au pouvoir s'était alors accompagnée d'un véritable souci de ménager les susceptibilités des différents corps armés espagnols.

Cette menace des militaires revêtait un poids considérable en raison de la question basque. Celle-ci obligeait à un arbitraire délicat et permanent entre les initiatives qu'elle exigeait pour sa propre solution et les gages qu'il fallait offrir pour mieux s'attaquer aux démocratisations restant à accomplir³⁹.

Argument plus fin certes, mais qui dénigre néanmoins totalement l'importance des promoteurs politiques des GAL pour ne réduire la genèse de l'organisation clandestine qu'à sa seule dimension généalogique d'un retour aux méthodes expéditives issues des années franquistes. En pragmatique de la politique, Gilles Ménage estime que le gouvernement français ne pouvait faire autrement que d'ignorer ce contentieux antidiplomatique dans la mesure où il s'agissait alors de solidifier la Communauté européenne en ouvrant celle-ci à la péninsule ibérique. Donc point de complicité gouvernementale, mais bien plutôt non seulement la prise en considération d'intérêts supérieurs (« contribuer à la stabilité de la jeune démocratie espagnole »), mais aussi des inévitables difficultés politiques à demander raison aux Espagnols de ce contre-terrorisme, tout en n'étant pas dupe des implications des services de la *policía* et de la *Guardia Civil* dans l'organisation des GAL.

L'auteur poursuit sa lecture de ces événements et retrouve tout naturellement l'argument de la manipulation scandaleuse des procès à des fins politiques. Cet argument de la manipulation est très certainement parmi les plus usités dans la mise en mot d'un scandale politique par ceux qui sont ainsi mis sur le devant de la scène⁴⁰. Il est aussi un autre champ lexical par-

39. *Ibid.*, p. 372.

40. Damien De Blic, Cyril Lemieux, « Le scandale comme épreuve. Eléments de sociologie pragmatique », *Politix*, n° 71, 2005, p. 9-38. Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences politiques, 1986.

ticulièrement employé : celui de la « bonne foi », qui dit la culpabilité mais pas la responsabilité.

Nous avons hérité d'une situation et je parle de tous ces chapitres que l'on nous a imputés sur la guerre sale et l'usage des fonds secrets. Je crois qu'il y a une grande hypocrisie à l'heure d'analyser ces chapitres. On établit une frontière avec 1982 et les années précédentes et l'on oublie d'enquêter sur cette période antérieure. Je pensais que les usages antérieurs étaient adéquats. Aucune des informations fournies par les conseillers juridiques et les avocats de l'État [ne] nous alerta alors du fait que cela pouvait être illégal (*sic*)⁴¹.

Dans cet entretien au quotidien *El País*, Rafael Vera en appelle au « privilège » d'être jugé non pour ce qu'il a fait, mais en fonction des usages pré-existant à la prise de ses fonctions au Secrétariat de la sécurité de l'État espagnol. En maintenant l'usage frauduleux des fonds réservés derrière le voile pudique d'une pratique antérieure dédouanée parce que non jugée, les propos de Rafael Vera illustrent parfaitement cette logique de disjonction entre les pratiques de l'impunité révélées à la faveur d'un procès et la conviction individuelle de l'absence de la faute, évaluée à l'aune de la « bonne foi », produisant ainsi un sentiment de légitimité rétrospectif qui efface tout rapport avec le droit. À la faveur de l'écriture de son livre sur les GAL, Paddy Woodworth interrogea Rafael Vera en novembre 1997 et rapporte cet échange en conclusion de son ouvrage⁴². Pourquoi Vera protégea-t-il les policiers Amedo et Dominguez alors inculpés dans les affaires des GAL ? Parce qu'ils n'étaient pas des terroristes, soulignait alors Vera, mais des personnes qui combattirent le terrorisme avec « certes des moyens qui furent ou qui ne furent pas les bons, mais ils le firent en toute bonne foi »⁴³.

Cette précision nous renvoie parfaitement aux qualités mêmes d'une organisation clandestine écran qui, protégeant les responsables, transforme les pratiques déloyales et particulièrement illibérales⁴⁴ en pratiques loyales et excusées sous réserve d'un service patriotique, effectué en toute bonne foi. Ce sont ces mêmes qualités intrinsèques d'une organisation écran qui favorisent la croyance pour ses membres et ses décideurs que l'efficacité d'un recours auprès d'une juridiction compétente se mesure à la certitude d'un résultat favorable et reconnaissant la « nécessité » d'agir induite par la

41. *El País*, 21 octobre 2004.

42. Paddy Woodworth, *Dirty War, Clean Hands. ETA, the GAL and Spanish Democracy*, Londres/New Haven, Yale University Press, 2001.

43. *Ibid.*, p. 417.

44. Didier Bigo, Anastassia Tsoukala (ed.), *Terror, insecurity and liberty: illiberal practices of liberal regimes after 9/11*, Londres, Routledge, 2008.

situation menaçante⁴⁵. Sans être totalement unanimes, les réactions des hommes politiques espagnols vont dans le sens de cette immunité ou, tout du moins, dans le sens d'une mise sous silence et de l'invocation de la nécessité de défendre, coûte que coûte et par tous les moyens y compris illégaux, la « démocratie en danger ».

La chronologie des dernières procédures concernant les GAL, les motifs et les justifications invoqués tout comme les réponses de l'institution judiciaire espagnole offrent ainsi une lecture *a posteriori* dès plus enrichissantes sur la gestion politique et judiciaire du rapport à l'exception et aux dérogations à l'État de droit en matière de lutte antiterroriste. Le bras de fer qui, en son temps, avait opposé de nombreux acteurs importants de l'extrême gauche à la justice espagnole, semble connaître un nouveau gagnant. La reconnaissance européenne qualifiant l'organisation indépendantiste basque ETA d'organisation terroriste européenne joue très certainement en faveur de ces acteurs de la lutte antiterroriste espagnole qui, à l'orée des années 1980, cherchaient l'appui des pays voisins, et en premier lieu celui des autorités françaises, pour « achever l'ETA » y compris en usant de moyens illégaux qui, d'ordinaire, sont qualifiés de « terroristes ». Dans cette perspective, la volonté des autorités espagnoles d'en finir avec le nationalisme radical indépendantiste basque trouve des raisons à leur vindicte. Il faut vaincre l'ETA et, pour ce faire, intervenir directement sur le territoire voisin devient la solution évidente afin d'obliger les autorités françaises compétentes à collaborer à un moment où les relations et les résolutions politiques et diplomatiques n'ont pas abouti comme les autorités espagnoles l'escamotaient vis-à-vis d'un État voisin socialiste.

La genèse des GAL est à la fois structurelle, mais aussi dépendante de jeux politiques. De plus, le fait que les GAL ne soient pas la première et unique organisation clandestine secrète doit nous amener à discerner et à analyser la force d'un discours antiterroriste formulé sous Franco et rentabilisé par la suite, sous un gouvernement soumis aux règles d'un jeu politique démocratique, par un ministère de l'Intérieur favorable à la reprise de cette vieille recette de la guerre sale jamais abandonnée, et qui le fait savoir à l'ensemble de ces institutions militaires et policières jusqu'alors méfiantes à l'égard du parti socialiste espagnol (PSOE). Enfin, les réseaux de création, de financement et de recrutement des acteurs des GAL ne sont pas réductibles aux seules relations institutionnelles suivant une logique subordination/exécution. Dans ce champ particulier, restreint et serré de la lutte antiterroriste, soumis à la logique d'une concurrence dans l'obtention de

45. CEDH, *décision partielle sur la recevabilité de la requête n° 74181/01 présentée par Rafael Vera Fernandez-Huidoboro contre l'Espagne*, 4 mai 2004.

renseignements entre les différentes agences impliquées, les commanditaires, les financiers et les recruteurs des GAL sont le fait de réseaux de relations interinstitutionnels et amicaux qui court-circuitent les systèmes de hiérarchie et de concurrence.

Que reste-t-il des Groupes antiterroristes de libération qui durant quatre ans, de 1983 à 1987, firent pas moins de 26 morts en France dans un mince périmètre? Qui, plus de vingt ans après la première action des GAL en octobre 1983, se souvient de cette organisation clandestine antiterroriste composée d'officiers, de soldats et de mercenaires espagnols, français et portugais, qui évoluèrent sous la couverture du patriotisme vertueux et la condescendance des responsabilités exécutives de l'État espagnol, menant à bien une chasse aux membres de l'organisation clandestine basque ETA et des réfugiés basques dans le «sanctuaire» français, afin de résoudre un conflit diplomatique entre les deux gouvernements? Après des années de procès tonitruants, après une série de scandales politiques qui ébranlèrent les certitudes de la toute jeune démocratie espagnole⁴⁶ en même temps qu'ils offrirent à la fois à l'opposition politique mais aussi à la presse espagnole et aux juges d'instruction une toute nouvelle image, d'aucuns ne pourront prétendre, avec candeur, que tout a été dit parce que tout a péri, l'organisation clandestine écran, ses prétentions, ses discours, au regard de cette série de procès et de jugements de la justice espagnole et française.

Toutes les actions revendiquées ou prêtées aux GAL n'ont pas encore été élucidées. Certaines ont déjà été classées faute de preuves suffisantes. Quant à l'examen des éventuelles implications volontaires de fonctionnaires de police français dans les GAL cela reste lettre morte; la validité des témoignages ne passe pas la frontière franco-espagnole. Reste que l'utilisation illícite de ressources publiques (en moyens et en hommes) – dans le but de se faire le complément d'une répression légale du terrorisme, et avec des méthodes inspirées de l'adversaire sans conteste illégales mais néanmoins considérées comme efficaces à court et moyen termes par certains fonctionnaires de police ou responsables politiques –, est par nature contre-productive lorsqu'il s'agit de saper les bases sociales d'une violence insurgée⁴⁷.

Si les GAL semblent connaître une forme de prescription judiciaire, ils constituent toujours un point de répulsion politique, explicite ou implicite, par rapport auquel, par opposition auquel et par rejet duquel se situe la définition de l'État de droit. Nul acteur politique et judiciaire ne saurait rouvrir la boîte de Pandore de ces pratiques illibérales, de ces «escadrons de la mort», de la «guerre sale» sans trouver de part et d'autre de l'échiquier

46. Ander Landaburu, «La venganza de Garzón», *Cambio* 16, 7 août 1995.

47. Fernando Reinares, *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1998, p. 169.

politique et de l'histoire de l'administration policière et militaire espagnole des responsabilités partagées dans l'affaire. Une affaire d'antiterrorisme clandestin qui trouble la croyance d'une transition réussie vers la démocratie puisqu'elle s'est néanmoins fourvoyée dans la logique d'une « guerre au terrorisme » où tout serait permis. Chaque acteur politique et judiciaire, au-delà même de l'échiquier espagnol, au niveau européen, ne saurait faire autrement que de taire cette inavouable pratique d'antiterrorisme clandestin au sein d'une « communauté de démocraties ».

Fortune de l'oubli ? Certes, mais il ne faudrait surtout pas se méprendre sur ce que les GAL mettent en lumière en réduisant leur existence et leurs actions à l'image d'un insupportable camouflet à la démocratie. Ce serait d'autant plus une erreur que si nous sommes en mesure de dissenter sur cette organisation clandestine antiterroriste, c'est que l'institution judiciaire espagnole a fonctionné suivant les règles d'un État de droit. Il s'est trouvé des juges pour interpeller, mettre en accusation et condamner des acteurs politiques et militaires espagnols. Et quand bien même la plupart de ces individus sont sortis de prison, existe-t-il un autre exemple européen où l'issue judiciaire aura été la condamnation et l'emprisonnement d'un ministre de l'Intérieur pour avoir financé et organisé une série d'opérations antiterroristes clandestines ?

À notre connaissance, la réponse serait plutôt négative. Les GAL seraient donc en ce sens, et cela paradoxalement, à la fois le point de répulsion et de réconciliation de la légalité et de la légitimité démocratique. Un effort de légitimation démocratique qui aura eu le dernier mot sur des pratiques violentes antidémocratiques.

Chapitre 3

L'antiterrorisme national ou la construction d'un consensus politique

.....

Jusque dans les années 1970, la violence de l'ETA est perçue comme une lutte contre la dictature. Les cibles visées – la dictature, ses représentants politiques et ses agents répressifs – sont celles qui unifient, au Pays basque tout comme à l'étranger. La violence paraît contrôlée, à haute valeur symbolique ajoutée et spectaculaire. Les différentes prises de position et l'émergence de scissions internes à l'organisation clandestine ne sont pas visibles à l'extérieur. Les oppositions et les tensions entre une voie guerrière et une voie plus politique restent cantonnées dans le microcosme protecteur de l'organisation. Néanmoins, au cours de ces années 1970, si la répression du régime franquiste est encore suffisamment forte pour rassembler, le régime semble s'essouffler et les contestations apparaissent et sont de plus en plus visibles – y compris au sein des appareils d'État.

Par ailleurs, l'effondrement de la dictature des Colonels en Grèce et la « Révolution des œillets » au Portugal en 1974 sont de sérieux éléments perturbateurs dans les discussions internes à l'organisation clandestine. Quand bien même l'organisation fonctionne en vase clos, elle n'échappe pas pour autant à cette conjoncture politique générale. Dans cette situation d'affaiblissement généralisé des dictatures en Europe, faut-il abandonner la lutte armée pour y préférer un retour sur la scène politique et institutionnelle à travers la création d'un parti ? La distinction puis la scission au sein de l'ETA entre « militaires » (*mili*) et « politico-militaires » (*poli-milis*) émerge avec violence dans ce contexte.

La mort de Francisco Franco achève-t-elle ce processus? La lutte armée née sous et en réaction au régime franquiste est-elle vouée à disparaître avec le processus de démocratisation qui se joue en Espagne? Croire qu'un changement de régime, même fondamental, affecte nécessairement et radicalement une organisation clandestine pratiquant la violence armée relève du simplisme et de la méconnaissance du fonctionnement même d'une organisation clandestine dont la simple survie dépend de sa capacité à agir de manière centripète¹. De fait, les années de transition politique en Espagne sont les années les plus violentes de l'ETA. L'organisation multiplie les actions et les attentats. Alors que tous les acteurs politiques espagnols, y compris les réfractaires du «bunker» franquiste et un acteur indépendantiste comme Herri Batasuna, participent à la construction de la démocratie en Espagne, à l'établissement d'un jeu politique ouvert, l'ETA est le seul acteur politique qui s'y refuse en focalisant son regard sur les poches résiduelles d'autoritarisme du régime précédent.

Parmi les pays européens, l'Espagne est sans conteste celui qui possède une des plus longues expériences en matière de lutte antiterroriste sur son territoire national. La violence de l'organisation clandestine basque ETA a, durant plus de cinquante ans, conditionné de nombreux choix politiques espagnols. L'essentiel de l'arsenal juridique espagnol pour définir et combattre le terrorisme est cependant à mettre au crédit de la démocratie espagnole. Lors de la période de transition, le terrorisme a été soustrait de la juridiction militaire et intégré au nouveau Code pénal. En outre, sous la pression violente de l'ETA, les années 1980 et 1990 ont été l'occasion de réformes importantes (1981, 1984, 1988, 1995, 2000) et de la constitution d'un arsenal législatif et pénal des plus conséquents en matière de lutte antiterroriste.

Cette promulgation successive de réformes du droit pénal et de procédure pénale en matière de terrorisme, permettant le cas échéant la suspension des droits fondamentaux, a très certainement concouru à faire de cet édifice législatif un «droit d'exception» au point où l'Espagne ne ressentira pas le besoin, comme ses voisins, de développer de nouvelles mesures après les attentats du 11 septembre 2001, ou après les attentats de Madrid en mars 2004. De ces années de transition et tout au cours des décennies 80 et 90 émerge aussi une invention politique espagnole importante : les pactes politiques antiterroristes. Quand, à la faveur d'enjeux électoraux et de la

1. L'assassinat de «Pertur», dirigeant et théoricien de l'ETA favorable à la transformation de l'organisation clandestine en un parti, témoigne de la violence des débats. Il est assassiné par les siens le 23 juillet 1976. Michel Wieviorka, «Vie et mort de Pertur, militant basque», *Passé-Présent*, n° 3, 1984, p.183-199. Angel Amigo Quincoces, *Pertur, E.T.A. 71-76*, San Sebastian, Editorial Lur, 1978.

constitution d'un discours nationaliste basque légitime, se construisent des partenariats politiques, la condamnation unanime du terrorisme devient un élément central. Un élément dont il faut d'autant plus saisir les mécanismes et l'histoire que l'Espagne est le premier État de l'Union européenne à avoir interdit, dissolu et proscrit un parti politique au nom de la démocratie en lutte contre le terrorisme. Dans sa lutte contre l'ETA, l'Espagne s'est ainsi constituée autour d'un consensus antiterroriste fort qui conditionne la vie politique espagnole et les modalités d'accès à l'arène du discours politique recevable et légitime.

Évolution de l'arsenal antiterroriste : un corpus d'exception

L'essentiel de l'arsenal juridique espagnol pour définir le terrorisme et le combattre est à mettre au crédit de la jeune démocratie. Le régime franquiste ne disposait que de quelques lois, et c'est à partir de 1978 que se multiplient les lois antiterroristes. Le régime franquiste n'utilise le vocable de « terroriste » qu'à deux reprises. La première utilisation apparaît dans le Décret sur le banditisme et le terrorisme (1960), qui propose l'emploi du terme à propos de l'ETA². Ce décret déclare la juridiction militaire compétente en matière de délit de rébellion militaire et pour juger les délits de « diffusion d'information fausses ou tendancieuses avec pour finalité de perturber la Loi et l'Ordre ». Dans la lettre, il rappelle la loi de responsabilité politique du 9 février 1939 qui définit la sédition et la rébellion comme oppositions au *Movimiento Nacional* franquiste, cœur politique du régime.

Ce premier décret sur le terrorisme est abrogé en grande partie par la loi du 2 décembre 1963, mais son contenu est de nouveau réintroduit dans le décret-loi du 16 août 1968, à la suite de l'assassinat de Melitón Manzanas. Après avoir subi plusieurs modifications, ce décret sur le banditisme et le terrorisme est aboli par l'une des deux lois du 15 novembre 1971³, tandis que l'autre introduit un nouveau chapitre à l'intérieur du *Código de Justicia Militar*⁴. À partir de 1971, ce sont les tribunaux militaires qui sont déclarés compétents pour les délits de terrorisme commis par des groupes armés et lorsqu'ils sont commis par des individus, les délits relèvent des tribunaux ordinaires.

2. *Decreto sobre Bandidaje y Terrorismo* du 21 septembre 1960, de *refundición de la ley del 2 de Marzo 1943, y de la Ley del 18 de Abril 1947*.

3. Ley n° 44/71, 15 novembre 1971.

4. Ley n° 42/1971, 15 novembre 1971.

Le second emploi du vocable de «terrorisme» est le fait du décret-loi pour la répression du terrorisme (1975)⁵. Ce dernier décret du régime franquiste, approuvé à peine deux mois avant la mort du Caudillo, introduit de nouveaux types de délits comme la défense du communisme, de l'anarchisme, du séparatisme et de toute autre idéologie qui «défend l'usage de la violence comme moyen d'action politique et sociale». Il y prévoit la peine de mort pour tout responsable de la mort d'un membre des forces armées ou de tout autre membre des autorités publiques⁶. À ces deux décrets il faut ajouter une loi particulièrement utilisée par le régime franquiste pour résoudre ses problèmes «d'ordre public»: le recours à l'état d'exception⁷. Depuis sa promulgation en 1959, le régime franquiste a utilisé à plusieurs reprises cette loi de l'ordre public pour réprimer toute sorte d'opposition et interdire toute forme de manifestation, réunion et grève⁸.

Que le régime franquiste réprime toute forme de contestation de l'action du gouvernement ainsi que toute forme de manifestation politique est dans sa nature dictatoriale. Le terrorisme n'est alors qu'une variable dans l'éventail des actions répréhensibles par la loi et est traité comme n'importe quel autre délit politique: il relève de la juridiction militaire, de son code pénal et, à partir de 1963, du *Tribunal de Orden Publico* (TOP), et ce, jusqu'à sa suppression en 1977 lorsqu'il est remplacé par la *Audiencia Nacional* (Décret 4/1977 du 4 janvier 1977). À l'identique de l'ancien TOP, la compétence en matière de terrorisme de l'*Audiencia Nacional*, dont le siège est à Madrid, est étendue à l'ensemble du territoire espagnol. Cette juridiction d'exception, qui ne modifie que peu de choses par rapport à la précédente, fonctionne suivant le même arsenal pénal dans la mesure où les incriminations de terrorisme contenues dans le Code de justice militaire sont transférées, sans aucune modification, en annexe du Code pénal.

La législation antiterroriste espagnole proprement dite est bien une création de la démocratie espagnole. À la mort du général Franco et à l'avènement du roi Juan Carlos, apparaît tout un nouvel ensemble de lois pour lutter contre le terrorisme, en même temps que sont supprimées les lois franquistes: la loi sur l'ordre public de 1959, abrogée partiellement en juillet 1971, ne le sera totalement qu'en février 1992⁹. En 1977, le Parlement espagnol approuve une première législation qui garantit l'amnistie générale pour

5. Decreto-Ley n° 10/1975, 26 août 1975.

6. C'est en application de ce texte que furent exécutés, au mois de septembre 1975, Otaegui, Parades Manot, Sanchez Bravo, Baena et Garcia Sanz, pour participation à l'ETA.

7. Ley n° 45/1959 de *Orden Publico* en date du 30 juillet 1959.

8. Antonio Vercher Noguera, *Terrorism in Europe. An International Comparative Legal analysis*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

9. Ley Orgánica n° 1/1992, *sobre protección de la seguridad ciudadana*, 21 février 1992.

tous les prisonniers politiques¹⁰ et le gouvernement d'Adolfo Suárez se lance dans une série de tentatives de négociations avec l'ETA¹¹. Mais à la faveur de l'assassinat, le 28 juin 1978, du journaliste José María Portell, les discussions autour de la nouvelle loi, à l'examen depuis le mois de mai, s'accélèrent. À la demande du ministre de l'Intérieur, Rodolfo Martín Villa, la loi est immédiatement promulguée par le gouvernement sans attendre la réponse parlementaire¹². Ce décret-loi permet aux policiers d'appréhender, d'arrêter et de détenir tout suspect d'acte terroriste, et cela pendant 72 heures, sans que le juge soit informé de cette détention. Par ce décret-loi, les policiers peuvent intercepter tout courrier et toute communication téléphonique d'individus suspectés de terrorisme.

Ce décret-loi est la base du dispositif antiterroriste espagnol. Il est complété par la loi 56/1978 du 4 décembre dite « Mesures spéciales envers les crimes de terrorisme commis par des bandes armées ». Tous les délits concernés par cette loi relèvent de délits d'ordre commun. La loi n'emploie pas le terme de « terrorisme » et y préfère ceux « d'actes criminels commis par des groupes armés (*grupos armados*) ». Elle permet néanmoins la détention de suspects pendant dix jours et introduit aussi une variable spécifique à la législation antiterroriste espagnole, que ses consœurs européennes ne connaissent pas : « l'incommunicabilité » (*incomunicado*). Pendant dix jours, l'individu suspecté de terrorisme peut être retenu sans que son arrestation et sa détention ne soient communiquées à ses proches ou à son avocat.

Le décret-loi 3/79 du 26 janvier 1979, dit « décret sur la Sécurité urbaine », complète cet arsenal antiterroriste en y introduisant le délit d'apologie du terrorisme¹³. Ce décret introduit une série de peines contre l'édition ou encore la publication de textes en faveur ou en défense d'actes terroristes. En 1980, une autre série de mesures est décrétée alors que l'ETA suit sa logique meurtrière, se déconnectant toujours un peu plus des réalités politiques et s'enfonçant encore plus loin dans des affrontements internes entre partisans d'un retour vers la scène politique et une minorité militarisée à l'extrême.

Par le décret royal 19/1980 du 1^{er} février 1980, le gouvernement obtient la faculté de déléguer des spécialistes dans la lutte contre le terrorisme et la Loi organique no 11/1980 du 1^{er} décembre 1980 introduit le délit de coopé-

10. Real Decreto-ley n° 10/1976, 30 juillet, decreto-ley du 14 mars 1977 et la ley n° 46/1977 du 15 octobre 1977.

11. Robert Clark, *Negotiating with ETA. Obstacles to Peace in the Basque Country (1975-1988)*, Reno, Nevada University Press, 1990.

12. Real Decreto-Ley n° 21/1978, *Sobre Medidas en relación con los delitos cometidos por bandas y grupos armados*, 29 juin 1978. Voir Rodolfo Martín Villa, *Al Servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1984, p. 170.

13. Décret-loi no 3/79 du 26 janvier 1979 *Sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*.

ration avec des groupes armés ou terroristes de pays étrangers. Au mois de mars 1981, le gouvernement introduit une nouvelle proposition de loi pour « La Défense de la Constitution ». Adoptée le 1^{er} avril, elle devient, le 4 mai, la Loi organique n° 2/81 dite « loi organique pour la défense de la démocratie ». Elle prévoit la nécessité d'une réorganisation des services d'information et introduit non seulement le délit d'incitation à la rébellion mais aussi celui d'apologie de l'insurrection. Au cours de cette même année, la possibilité d'utiliser l'état d'exception en cas de situation d'urgence est réintroduite. Cette loi organique n° 4/81 du 1^{er} juin 1981 sur les états d'alarme, d'exception et de siège qui définit l'organisation des pouvoirs suivant les différents cas de figure de situation d'urgence est largement tributaire de la peur qu'a suscitée la tentative de coup d'État du 23 février 1981.

Ces premiers règlements et lois antiterroristes élaborées dans la période postfranquiste sont définitivement améliorés et accrus dans la seconde moitié de la décennie 1980. C'est sous le gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez que le dispositif prend réellement de l'ampleur. Quelques mois après l'attentat, le 23 février 1984, contre le sénateur socialiste Enrique Casas, (premier attentat contre un candidat politique depuis 1976) et face à la recrudescence des attentats à l'explosif par les commandos de l'ETA-m, la panoplie de législation antiterroriste est complétée par la loi organique n° 8/1984 du 26 décembre 1984¹⁴. Se basant sur la loi organique n° 2/1981, cette loi reformule la disposition constitutionnelle permettant de suspendre l'application des dispositions en matière de garde à vue et de protection de la vie privée pour les besoins des enquêtes sur les agissements de groupes armés ou d'éléments terroristes. Elle apporte une équivalence pénale au délit de rébellion et au délit de terrorisme dans la mesure où ils visent la destruction de l'ordre constitutionnel. De nouveau le *nomens juris* « terroriste » est incorporé à la législation. Cette nouvelle législation antiterroriste réaffirme les pouvoirs confiés aux forces de police par les précédentes lois : détention préventive, mise au secret, écoutes téléphoniques.

Mais ces nouveaux textes légaux vont bien au-delà de la réaffirmation de ces moyens d'ores et déjà pleinement utilisés. Avec cette loi 8/1984, tout parti politique, groupe ou encore journal taxés d'apologie du terrorisme peuvent être déclarés illégaux. Cette même loi permet la détention avant procès de tout individu suspecté de terrorisme jusqu'à deux ans et demi. De même, ce texte renforce les peines encourues en cas de condamnation pour apologie du terrorisme et participation à une bande armée, et réactualise une catégorie de crime, « l'attaque contre des membres de la force armée »

14. Ley Organica n° 8/1984 du 26 décembre 1984, *contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55-2 de la Constitución*.

que l'on trouvait déjà sous Franco. La critique de la nation espagnole, de ses symboles (à commencer par son drapeau), devient des actes criminels.

Telle est la législation applicable, à partir de 1984, à la répression des menées « terroristes », définies par la loi : un arsenal répressif qui n'est pas sans ouvrir de larges possibilités aux autorités administratives et judiciaires espagnoles en matière de lutte contre le terrorisme. Toute une législation qui rend visible et évidente la figure terroriste sur laquelle la répression est supposée s'abattre, et autant de règles d'exception qui répondent à une incrimination spécifique du terrorisme donnant aux Forces de sécurité de l'État des pouvoirs de police accrus. L'ensemble du corpus antiterroriste développé ces années précédentes, qui définissait les compétences des agences antiterroristes et les différents délits dit de « terrorisme », a été incorporé au Code pénal et au Code de procédure pénal en 1988¹⁵.

Dans les dernières lois antiterroristes complétant le dispositif espagnol, il convient de s'arrêter sur la loi organique 5/2000 du 12 janvier 2000 modifiant l'âge de la responsabilité pénale en matière de délits de terrorisme¹⁶. La responsabilité pénale (passée de l'âge de 21 ans à 18 ans¹⁷) est désormais abaissée à 14 ans pour délits de terrorisme¹⁸. De plus, tous les délits de terrorisme sont désormais assortis d'une privation des droits civiques et politiques pendant vingt ans et les délits commis à l'encontre des élus sont condamnés au même niveau que ceux visant les détenteurs ou les représentants de l'autorité de l'État.

Cet ensemble de lois, de décrets et de formulations juridiques forme très certainement la définition la plus extensible des actes, paroles et acteurs qui peuvent tomber sous le couperet de cette accusation de terrorisme. Dans le droit espagnol, l'incrimination de terrorisme est structurée autour des finalités poursuivies par l'action d'un ou des membres ou collaborateurs de bandes armées, organisations ou groupes : porter gravement atteinte à l'ordre public ou bouleverser l'ordre constitutionnel. Le Code pénal ne circonscrit pas pour autant le contenu du concept de groupe terroriste. Il s'agit plutôt d'une combinaison de critères d'ordre subjectif centrés sur les finalités, avec d'autres éléments matériels comme le nombre (*au moins trois individus*), le type d'organisation (*hiérarchisé ou non*), la permanence dans le temps de structures de coordination, la possession d'armes et d'explosifs.

15. Ley Organica 3/1988, « *Ley Organica de reforma delCodigo Penal* » et Ley Organica4/1988, « *Ley Organica de reforma de enjuiciamiento Criminal* », 25 mai 1988.

16. *Ley Orgánica de reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, n° 5/2000, 12 janvier 2000.

17. Art. 19 du Code pénal, approuvé par la loi organique 10/1995 du 23 novembre.

18. Article 4 de la Loi Organique n° 5/2000 du 12 janvier.

L'édifice pénal antiterroriste est complété par la possibilité d'incriminer toute forme de collaboration à un groupe terroriste (*collecte de fonds, offrir le logement et des moyens pour se déplacer, transmettre des informations et surveiller des personnes et/ou des bâtiments*), d'exaltation et d'apologie du terrorisme (*éloge, justification et diffusion des délits de terrorisme ou de ceux ayant participé à leur exécution*) et le projet de commettre ces délits (*la proposition et la préparation d'actes à visée terroriste*). Sur le plan de la procédure, et conformément à la Constitution, il est prévu une série de restrictions des droits fondamentaux pour les membres de (ou ceux agissant en liaison avec) bandes armées ou d'éléments terroristes comme la prolongation de la garde à vue jusqu'à 5 jours, la règle de l'*incomunicado* et les limitations de l'inviolabilité du domicile et du secret des communications.

La législation pénale antiterroriste espagnole constitue un exemple typique de réglementation d'exception et d'urgence : un ensemble varié de cas de figure délictueux, sanctionnés par des peines dépassant la limite générale fixée par le Code pénal ainsi que l'adoption d'autres mesures d'exception sur le plan de la procédure, avant et après jugement. Cette législation antiterroriste est autant une production de discours vrais qui donnent des raisons d'être et des principes d'action à sa lutte, qu'un ensemble de codes qui règlent des manières d'agir et de dire une situation de violence, y compris de condamner *a priori* un acte qui n'a pas encore eu lieu mais dont les motivations à le perpétrer suffisent pour le disqualifier.

Enjeux électoraux, coalitions et pactes politiques contre le terrorisme

La recherche d'un consensus national autour de la gestion de la violence au Pays basque et de la condamnation des actes de terrorisme est concomitante du développement des dispositifs légaux antiterroristes. L'inclusion du Parti nationaliste basque dans ce mouvement unanime de dénonciation du terrorisme fait partie intégrante de cette volonté politique d'isolation de l'ETA. À partir des années 1980, et de la victoire du parti socialiste (PSOE) de 1982, les pactes politiques entre le gouvernement central madrilène et les autorités locales au Pays basque se multiplient en complément des dispositifs juridiques et policiers antiterroristes, à un moment où la possibilité d'une négociation politique avec l'ETA n'est pas encore totalement exclue, dans la mesure où l'abandon de la lutte armée par «ETA-pm VII^e Assemblée» en 1982 ne va pas sans susciter de l'espoir. Comment cet unanimisme de la condamnation de l'ETA par l'ensemble de la classe politique ibérique a pu voir le jour au point où l'Espagne s'est dotée en 2002 d'un instrument constitutionnel permettant l'interdiction d'un parti politique qui manque-

rait à cet esprit de concorde dans la condamnation, par principe, du « terrorisme »¹⁹ ?

Cette dynamique politique est un processus politique fait d'accrocs, de résistances et d'oppositions dans la mesure où les acteurs politiques de la Communauté autonome basque cherchent à se ménager un espace politique distinct des injonctions politiques madrilènes²⁰. L'histoire de ces pactes politiques antiterroristes espagnols est donc à la fois celle d'un type de discours antiterroriste particulièrement performant propre à redéfinir l'espace politique démocratique légitime, mais aussi l'histoire des interférences, des tensions et des accords politiques entre le Pays basque et le gouvernement central sur, non seulement la question de l'autonomie basque, mais aussi sur les rapports au nationalisme radical. Deux histoires contiguës qui ne peuvent se comprendre que dans la mesure où l'on en revient aux conditions de réémergence du discours nationaliste basque à la fin du régime franquiste, à l'enjeu de la constitution d'une Communauté autonome, au rejet majoritaire de la Constitution espagnole au Pays basque, au poids des nationalistes radicaux dans les résultats des élections régionales de 1977 et de 1979 et à ce déplacement très net du lieu de la discussion politique au sujet de la violence, de Madrid vers le Pays basque, à partir de la signature du « Statut d'Autonomie » (29 décembre 1978).

Or, si dans ces années postfranquistes le parti nationaliste basque (PNV) reste politiquement majoritaire, celui-ci ne peut ignorer les mouvements et les partis nationalistes basques plus radicaux comme Herri Batasuna se développant sur sa gauche, tout comme il ne peut rester sourd aux revendications de la plateforme politique de la « Coordination Abertzale Sozialiste », la KAS (*Koordinadora Abertzale Sozialista*) fondée durant l'été 1975 et visant à réunir autour d'un projet nationaliste commun l'ensemble des organisations indépendantes et socialistes existantes au Pays basque. Cette ligne de conduite faite d'ambiguïté vis-à-vis d'un discours nationaliste radical (où l'ETA joue la figure symbolique de référence d'opposition au franquisme et à Madrid suivant les circonstances de son invocation), conditionne un temps non seulement la politique du PNV, mais aussi celle du gouvernement basque contrôlé majoritairement par lui. Or, tant que ce dernier développe un discours d'hostilité marquée au centralisme madrilène, aux différentes politiques de gestion de la violence et conserve une attitude équivoque par rapport à l'ETA, aux sympathisants de l'organisation et au nationalisme radical qui s'inscrit dans une logique de rupture avec l'État espagnol, les relations

19. Loi organique 6/2002 du 27 juin dite « loi sur les partis politiques ».

20. Francisco J. Llera, « Basque polarization: Between autonomy and independence », *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 5, n° 3-4, 1999.

entre Madrid et Vitoria, le siège du gouvernement autonome basque, sont tendues.

Au cours des années 1980, le soutien, ou la tolérance, à l'égard de la violence politique dans le Pays basque perd du terrain, de sorte qu'à la fin de cette décennie, de moins en moins d'acteurs politiques s'identifient publiquement aux actions et discours de l'ETA²¹, à l'exception de la gauche abertzale, représentée majoritairement par Herri Batasuna (HB), qui s'inscrit dans un nationalisme sans compromission au point où il refuse de siéger au Parlement basque. Cette position intransigeante de la gauche nationaliste basque et son absence concrète sur les bancs du Parlement ont très largement favorisé le renforcement et le rapprochement progressif du PNV et du parti socialiste d'Euskadi (PSOE-PSE) dans une logique d'alliance électorale contre le nationalisme radical basque. Une alliance renforcée par le processus d'institutionnalisation politique de la Communauté autonome du Pays basque qui ne va pas sans renvoyer le discours de l'indépendance comme objectif prioritaire à d'autres temps²².

La position majoritaire du PNV et la relative stabilité de ces arrangements politiques entre le PNV et le PSOE-PSE – les deux plus grands partis – ont très certainement aidé à la constitution de ce large accord antiterroriste visant à l'exclusion de l'arène politique basque et espagnole à la fois des acteurs, des partisans et des discours radicaux²³. Par ailleurs, la formation d'une police autonome basque comme force de sécurité dotée de compétences en matière d'antiterrorisme nourrit la croyance de certains acteurs politiques basques voulant que la violence de l'ETA et l'organisation disparaîtront d'elles-mêmes quand cette police autonome, forte de sa double identification nationaliste et locale, prendra en charge l'ensemble de la sécurité du Pays basque.

Néanmoins, cette volonté politique basque d'obtenir la gestion complète de l'espace public, y compris dans ses modalités répressives en instituant cette police autonome, la *Ertzaintza*, s'accompagne toujours, en ce début des années 1980, d'une logique d'opposition forte au centralisme madrilène qui continue d'adopter des mesures unilatérales. Autant de mesures qui contribuent à raréfier les relations entre les deux exécutifs. La mise en place de la

21. Alfonso Pérez-Agote, *El nacionalismo vasco a la salida del franquismo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1987, p. 66-87.

22. Chris Ross, «Nationalism and party competition in the Basque country and Catalonia», *West European Politics*, vol. 19, n° 3, 1996.

23. Fernando Reinares, Oscar Jaime-Jimenez, «Countering Terrorism in a New Democracy: the Case of Spain», dans Fernando Reinares (dir.), *European Democracies against Terrorism: Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, Londres, Ashgate/Oñati International Institute for the Sociology of Law, 2000, p. 137.

police autonome basque n'a pas été sans heurts et a cristallisé des tensions entre Madrid et Vittoria qui se nourrissent de points de vue antinomiques entre le souhait d'un traitement centralisé et d'un traitement localisé de la sécurité. Cette tension acerbe, et souvent s'exprimant de manière hostile de part et d'autre, perdure tout au long des années 1980. L'échec de la «Table pour la paix» en 1983 est d'ailleurs largement tributaire de cette configuration.

Au mois de janvier 1983, le *Lehendakari* Carlos Garaikoetxea propose la mise en place d'une «Table pour la Paix» (*Mesa por la Paz*) et invite les trois partis les plus importants, le PNV, PSOE-PSE et HB, à s'y asseoir afin de discuter de cinq grands points: la fin de la violence, la légalisation des options indépendantistes, l'étude de la situation de ceux qui ont abandonné la lutte armée, la recherche d'une solution au problème de la Navarre et l'approfondissement des moyens de gouvernement pour le Pays basque. Malgré la publicité de cette initiative devant le Parlement basque de Vittoria, les divergences politiques ne permettent pas à la Table pour la Paix d'exister. HB reproche au PSOE d'être le représentant du gouvernement de l'Espagne et le PSOE reproche de manière virulente à HB d'être la vitrine légale de l'ETA. Quant au parti *Euskadiko Ezkerra* (EE), il reproche au PNV de l'avoir exclu de la table ronde²⁴.

Ces tensions entre le gouvernement central et le Pays basque sont exacerbées par l'approbation, par la mairie de Tolosa le 22 juin 1983, d'une motion de HB soutenue par le PNV demandant le retrait du drapeau espagnol de la mairie et son remplacement par le drapeau basque vert, blanc et rouge interdit sous le franquisme. La *Guardia Civil* intervient pour remettre le drapeau espagnol. Dans cet échange, la mairie décide de renvoyer le drapeau espagnol au ministère de l'Intérieur; la réaction ne se fait pas attendre. Il est demandé aux forces de police de replacer les drapeaux espagnols dans toutes les mairies du Pays basque. La provocation devient un échange violent – physique et symbolique –, une «guerre des drapeaux» dans laquelle le Parlement basque joue sa part, refusant aussi de lever les couleurs de l'Espagne sur l'édifice. Une «guerre» accentuée par l'adoption au Parlement basque, en juillet 1983, de l'hymne des «gudaris» (soldats basques) de la guerre civile comme hymne officiel.

Les tensions entre socialistes et nationalistes se multiplient lors de cet été 1983. Alors qu'en ce début de mois de juillet, Alberto Buen Lacambra, élu socialiste, prend ses fonctions de maire dans la ville d'Irun, l'ancien maire PNV et les conseillers d'HB quittent la salle et des sympathisants

24. José María Benegas, *Euskadi: sin la paz nada es posible. Conversaciones con Pedro Altaras*, Barcelona, Argos Vergera, 1984.

nationalistes jettent les urnes à terre en insultant les nouveaux conseillers municipaux socialistes au son de «Fuera maketos» (hors d'ici les étrangers) ou encore de «Euskalerrian euskaraz» (au Pays basque, le basque). Cette confrontation entre socialistes et nationalistes redouble avec la publication du plan ZEN élaboré par le PSOE.

Il est évident que le problème [de la violence] se résoudra de façon politique. Plus de policiers ne vont pas assurer la sécurité. Le plan ZEN réunit toutes les conditions pour devenir une étape supplémentaire dans l'escalade de l'action/répression/action et nous ne comprenons pas cet entêtement du gouvernement socialiste²⁵.

En ce milieu des années 1980, si la plupart des acteurs du PNV condamnent la violence, ce n'est que pour mettre en avant la responsabilité de l'État central jugé trop répressif et s'assurer ainsi de ne pas perdre totalement les votes de ces «enfants égarés» dans la violence. Il s'agit moins de complaisance vis-à-vis de la violence que du maintien d'un savant dosage entre un opportunisme électoral et une volonté de conserver un accès prioritaire au champ politique local et national²⁶.

Cependant, lors des élections au Parlement basque du 26 février 1984, si le PNV conserve la majorité politique, le parti socialiste (PSOE-PSE) et le parti populaire (PP) font des avancées notables. Sur 75 sièges, le PNV conserve la majorité avec 32 sièges contre 43 pour l'opposition. Néanmoins, la vacance des 11 sièges dédiés à HB modifie la configuration des jeux politiques établissant ainsi la nécessité d'accords et d'alliances politiques. Au moment de la multiplication des actions des GAL, la politique «possibiliste» (ou de compromission pour certains) du PNV ne fait pas l'unanimité au sein de la classe politique basque. Mis en minorité et désavoué par une partie du PNV, le président du gouvernement basque Carlos Garaikoetxea démissionne en décembre 1984 et est remplacé par le délégué de la province du Guipuzcoa, José Maria Ardanza. En 1985, Carlos Garaikoetxea crée un parti dissident «Eusko Alkartasuna» (EA, «Solidarité basque»). Cette scission pousse le PNV à s'associer au parti socialiste espagnol (PSOE). Le PNV organise de nouvelles élections autonomes en 1986 qui marquent sans conteste le début d'une nouvelle configuration de l'espace politique basque où le PNV perd sa position dominante, le PSE-PSOE devient la deuxième force politique et où *Eusko Alkartasuna* devient un nouveau partenaire à prendre en compte dans la gestion politique du Pays basque.

Le traitement de la violence et l'attitude à adopter face à la question de l'autodétermination creusent les différences à l'intérieur même du

25. Eduardo Uriarte (*Euskadiko Eskerra*), *El País*, 9 août 1983.

26. Xavier Crettiez, *Violence et nationalisme*, Paris, Odile Jacob, 2006, p. 160.

nationalisme basque. Or, si le PNV a besoin d'alliés politiques, le PSOE semble appliquer les règles exposées dans son plan ZEN : obtenir le soutien des nationalistes « légalistes » pour isoler politiquement l'ETA. Dans cette logique de contrat, la signature du pacte de législature du 30 janvier 1985 entre le PNV et le PSOE est un premier pas et la commande du PNV du « Mémoire sur la violence » une illustration de cette recherche de nouveaux partenaires politiques pour le PNV qui tente un ménagement du PSOE et des éventuels partenaires plus modérés à l'intérieur des ailes radicales.

Les enjeux autour de ce « Mémoire sur la violence » sont donc doubles : distancier le PNV de la violence radicale prônée par l'ETA et ce qui reste de ses sympathisants et, par le biais de la stigmatisation de l'ETA, comme figure de tous les dangers pour la « démocratie » au Pays basque, rendre possible, voire politiquement souhaitable, la réalisation d'accords et de pactes de législature avec le parti socialiste.

En mars 1983, se basant sur le « Décalogue contre la violence » élaboré par le PNV et le PSOE alors que le PNV connaît sa première scission et se rapproche du gouvernement socialiste, Xabier Arzalluz, président du PNV, passe commande d'un rapport sur l'origine de la violence en pays basque à un des « experts internationaux », issus ou liés à l'Institute for the Study of Conflict, un think tank dont l'importance dans la propagation des corpus de doctrines et de stratégies contre-subversives en Europe n'est plus à démontrer²⁷. Le rapport « Informe de la Comisión Internacional sobre la violencia en el País Vasco » (Rapport de la Commission internationale sur la violence au Pays basque) est remis en mai 1986. Ce rapport devient caution « universitaire » au plan ZEN et à la politique de répression élaborée trois ans auparavant par le PSOE, tout comme il permet de dédouaner le PNV de toute responsabilité dans la violence puisque l'histoire et l'actualité violente de l'ETA sont détachées du contexte politique de sa création et de ses différentes scissions pour être rattachées à la « grande nébuleuse » du terrorisme international²⁸. L'effet politique de ce rapport n'est pas des moindres. Il permet de répondre au besoin de distanciation du PNV face aux prétentions du discours nationaliste radical à dire la réalité politique du Pays basque.

Si ce rapport n'est pas à l'origine de la coalition de gouvernement PNV-PSOE garantissant la prédominance de la politique nationaliste dans tous les domaines, il reste néanmoins le témoin de ce moment où le PNV s'écarte

27. Roger Faligot, *Guerre spéciale en Europe*, Paris, Flammarion, 1980, p. 175-182.

28. Joseba Zulaika, « Terror, Totem and Taboo: Reporting on the Report », *Terrorism and Political violence*, vol. 3, n° 1, 1991.

du nationalisme basque radical pour se rapprocher du PSOE en échange d'un exercice de loyauté de la Communauté basque aux statuts d'autonomie et donc à la Constitution espagnole. Entre la commande et la publication du rapport, il se passe trois ans. Trois ans durant lesquels les négociations politiques entre le PSOE et le PNV se poursuivent. Après une série d'entrevues avec Felipe González, Ardanza signe avec les socialistes un pacte de législature le 30 janvier 1985 composé de six points : respect de la Constitution et du Statut autonome, condamnation de la violence, prévision de mesures de réinsertion sociale pour les détenus, développement des compétences autonomiques, poursuite du dialogue et des négociations entre l'État espagnol et le gouvernement autonome et rappel concernant le rôle du gouvernement espagnol dans les relations internationales. Si, avec ce pacte de législature, le PNV fait son entrée dans la voie de la légalité, c'est surtout par le Pacte de Madrid, signé le 5 novembre 1987, que le Parti nationaliste basque acquiert ses galons de « parti constitutionnel » sur la scène politique espagnole et se ménage ainsi un espace de légitimité propre à dire le nationalisme basque politiquement tolérable²⁹.

La signature de ce Pacte de Madrid est à la fois le résultat de cette quête de reconnaissance politique du PNV, à un moment où son poids électoral baisse, mais aussi de la portée politique de deux événements singuliers et violents. L'assassinat par des militants de l'ETA le 10 septembre 1986 de María Dolores Gonzalez Katarain dit « Yoyes », première femme membre de l'appareil politique de l'organisation clandestine, et l'attentat meurtrier contre le supermarché Hipercor à Barcelone le 19 juin 1987 concourent à précipiter le changement à l'intérieur du nationalisme basque et à polariser encore un peu plus les prises de positions vis-à-vis de l'usage de la violence. Bien que, dans son communiqué revendiquant l'attentat, l'ETA estime qu'il s'agisse d'« une erreur », l'émotion suscitée s'exprime à haute voix et les condamnations se font d'une même voix ; y compris HB qui publie un communiqué condamnant « ce type d'action avec toute son énergie critique »³⁰.

Ce Pacte de Madrid est important à double titre. Il réunit le PNV et le PSOE, et il est la base sur laquelle seront rédigés chacun des pactes et accords successifs : dénonciation de l'ETA comme illégitime à dire le nationalisme basque et réaffirmation de la légitimité des représentants parlementaires, suivie d'une dénonciation du terrorisme de manière générale et de l'affirmation de l'impossibilité de négocier de quelque manière que ce soit avec une organisation clandestine.

29. Emmanuel-Pierre Guittet, « Is Consensus a Genuine Democratic Value? Spanish Political Pacts against Terrorism », *Alternatives. Global, Local, Political*, vol. 33, n° 3, 2008.

30. « Energica crítica de HB y condena de dirigentes europeos y del Papa », *El País*, 21 juin 1987.

Qui du PSOE et du PNV sort gagnant de ce pacte? Le parti basque trouve dans cette dénonciation de la violence un moyen efficace de séparer le «vrai» nationalisme du «faux», le nationalisme modéré du violent et obtient par ce pacte un allié pour recomposer sa majorité. Quant au parti socialiste, à la tête du gouvernement de l'Espagne, il a trouvé non seulement les moyens d'amender son corpus législatif antiterroriste, mais aussi un discours politique symboliquement fort autorisant le mélange audacieux entre concorde nationale contre le terrorisme et principe de gouvernabilité par le jeu des alliances électorales. La question est donc moins celle de connaître le gagnant que d'observer ceux qui perdent : les positions nationalistes radicales et intransigeantes.

Ce premier pacte politique est suivi quelques mois plus tard par un autre accord politique de «normalisation et de pacification de Euskadi», les accords «d'Ajuria Enea», à un moment où le PSOE tente une négociation avec des membres de l'exécutif de l'ETA en Algérie³¹. Le 12 janvier 1988, l'ensemble des nationalistes basques et des autres partis présents au Parlement basque, à l'exception de Herri Batasuna, affirment leur réprobation de l'ETA en signant un pacte soulignant la nécessité de combattre l'organisation armée clandestine (Introduction), y compris par des moyens policiers, et d'intensifier à cet effet la collaboration internationale (article 5). Ce «Pacte d'Ajuria Enea» établit publiquement que les problèmes politiques, la question de l'autonomie «ne peuvent en aucun cas servir de justification au terrorisme ni de condition à l'arrêt du terrorisme» (introduction).

Nul doute que l'élaboration et la signature de ce Pacte d'Ajuria Enea, de cet accord anti-violence souscrit par tous les partis politiques représentés au Parlement autonome basque, a permis d'intégrer les nationalistes basques modérés dans un consensus large à propos de ce qui relève de la sécurité intérieure, tout comme il a rendu encore plus difficile toute tentative de résolution et de négociation avec l'ETA en provenance des rangs du nationalisme basque radical et cela pour la plus grande satisfaction du PSOE, qui rentabilise ainsi sa politique antiterroriste en l'appuyant d'un large consensus politique. Dans la même année 1988, les «Accords pour la Paix et la Tolérance» sont signés à Pampelune le 7 octobre 1988 par tous les partis politiques.

Ces différents pactes ne sont pas des simples accords de coalition mais bel et bien des marqueurs politiques forts divisant le licite de l'illicite, le tolérable de l'intolérable et de la disqualification : qui n'a pas signé est automatiquement compris comme défenseur de la violence et, par extension,

31. Robert P. Clark, *Negotiating with ETA. Obstacles to peace in the Basque country, 1975-1988*, Reno, University of Nevada Press, 1990, p. 165 et suivantes.

comme soutien de l'ETA. Ces pactes prennent d'autant plus d'importance dans l'espace politique espagnol que les signataires se retrouvent symboliquement tous les ans pour réaffirmer leur accord dans une grande messe de la concorde nationale. Enfin, ces accords ont ouvert un espace public reconnu en promouvant toute association s'opposant, de manière pacifiste, au terrorisme et entreprenant des actions collectives de rejet de la violence et de réprobation forte des actions de l'ETA sur le thème, devenu désormais courant, des marches silencieuses³².

Marqueurs politiques, ces pactes ne sont pas remis en cause lorsqu'en 1992, le parti nationaliste basque *Eusko Alkartasuna* se retire de la coalition d'intérêts et abandonne le Pacte d'Ajuria Enea de 1988. En revanche, à partir de 1994, le consensus politique de condamnation unanime de l'ETA se fracture, affaires et scandales des GAL obligent. La dénonciation de l'implication de membres du gouvernement socialiste dans les groupes antiterroristes clandestins met un véritable coup d'arrêt à la politique d'accord entre le PSOE et le PNV, mais pas pour autant à la politique de consensus dans la réprobation unanime du «terrorisme». Les partenaires politiques changent et la focalisation contre le nationalisme basque radical demeure constante.

Au détour de ce milieu des années 1990, l'affaiblissement du PSOE pris dans une série de scandales politiques et financiers, la confirmation de l'enracinement de l'ETA au Pays basque dans un secteur restreint mais stable de la société basque – les votes en faveur du nationalisme radical oscillent entre 15 et 18 % –, rend possible pour le Parti populaire de rentabiliser politiquement ces accords de législature et ces Pactes antiterroristes avec le PNV et les autres partis nationalistes. La victoire du Parti populaire de José Maria Aznar aux élections législatives espagnoles de 1996 et la nomination du président du Parti populaire au Pays basque, Jaime Mayor Oreja, à la tête du ministère de l'Intérieur, ne mettent pas fin aux pactes politiques antiterroristes, bien au contraire. Ce changement de majorité est aussi, et en premier lieu, une continuité de la politique antiterroriste espagnole.

Reste que sur cette décennie 1990, au moment où nombreux sont ceux qui pensent être désormais dans une situation de «après-ETA», c'est le PNV qui décline les pactes de législature en renouant avec un discours indépen-

32. Cristina Cuesta, *Contra el Olvido. Testimonios de víctimas del terrorismo*, Madrid, Temas de Hoy, 2000. María Jesús Funes Rivas, *La salida del silencio. Movilizaciones por la paz en Euskadi (1986-1998)*, Madrid, Akal, 1998. Ramon Adell Argilles, «Nacionalismo y polarización social: análisis y reflexiones sobre la movilización contra el terrorismo», dans José Manuel Robles Morales (dir.), *El reto de la participación. Movimientos sociales y organizaciones*, Madrid, Antonio Machado, 2002, p. 65-110.

dentiste basque fort et souverainiste : « Euskadi est notre Patrie ». À l'occasion du centenaire de la fondation du parti, en 1995, le PNV renoue avec la profession de foi du nationalisme basque des premiers jours : « Nous, les Basques des six territoires, constituons un même peuple uni par son origine et par sa volonté, maître de lui-même, et nous ne reconnaissons ni ne respectons d'autre souveraineté³³. »

Dans cette conjoncture de remise en cause des principes de coalition et d'accords de législation, le PNV lance l'initiative d'un rapprochement avec l'ETA au moment où, du côté de Madrid, les discours visant le nationalisme basque radical se font plus virulents ; le ministre de l'Intérieur, Mayor Oreja, déclare « qu'il ne faut pas craindre d'interdire *Herri Batasuna* » et appuie les procédures entamées par le juge Baltazar Garzón de l'*Audiencia Nacional* contre la mouvance nationaliste et indépendantiste basque plus communément appelée Mouvement de libération national basque (MLNV)³⁴. Le 15 juillet 1998, le journal *Egin*, considéré comme un des piliers du MLNV et troisième quotidien de la communauté autonome basque, tout comme sa radio (*Egin irratia*) sont fermés pour cause de « collaboration avec l'ETA ».

Dans ce retour des tensions entre gouvernement madrilène et gouvernement autonome, la recomposition des alliances à l'intérieur du bloc nationaliste est conclue au cours de l'été 1998 et précède de peu la création, le 3 septembre, d'une nouvelle coalition issue de Herri Batasuna : « Euskal Herritarok » (Nous les citoyens basques, EH). À peine une semaine après la création de cette nouvelle coalition, les accords d'Estella/Lizarra sont signés où PNV, EA, IU et EH (ex-HB), avec l'appui des syndicats et d'autres organisations *abertzales* déclarent la nécessité d'un dialogue ouvert avec « l'ensemble des forces et des représentations du Pays basque ». Conjointement à ce Pacte d'Estella/Lizarra, l'ETA déclare une trêve en signe de bonne volonté. Un mois avant les élections législatives au Pays basque du 25 octobre et quelques mois avant les élections municipales, l'opération politique n'est pas des moindres. En s'affichant aux côtés de l'ensemble des partis nationalistes basques radicaux, le PNV espère ainsi faire basculer le

33. Antonio Elorza « Nationalisme basque : les chemins de la sécession », *Critique Internationale*, n° 11, avril 2001, p. 6-14.

34. Cette procédure de proscription d'individus, d'organisations et d'associations poursuivies pour appartenance à l'ETA est le travail du juge Baltazar Garzon qui, par le biais des Enquêtes préalables (n° 77/1997) visant à démanteler le réseau financier de l'ETA devient la procédure 18/1998 depuis le 25 mai. À partir de cette procédure 18/98, d'autres dossiers y sont rattachés : le dossier 18/01 (contre JARRAI-HAIKA), le dossier 33/01 (contre Gestoras Pro Amnistia et Askatasuna), le dossier 15/02 (contre SEGI) et le dossier 35/02 (contre Batasuna).

vote en la faveur des partis nationalistes contre les partis «étrangers», PP et PSOE en première ligne.

Le succès électoral attendu n'est pas au rendez-vous et le 28 novembre 1999, l'ETA annonce la fin de sa trêve et les attentats reprennent. Dans ce climat de retour de la violence, le parti populaire et le parti socialiste espagnol signent, le 8 décembre 2000, un nouveau pacte antiterroriste dénonçant le revirement du PNV tout en l'incitant à réintégrer l'espace démocratique du consensus antiterroriste. Ces «Accords pour les libertés et contre le terrorisme» réunissant de nouveau les deux partis – le précédent étant le Pacte d'Ajuria Enea de 1988 –, est une véritable synthèse de la politique antiterroriste espagnole en trois volets : *un*, réprobation de la violence et condamnation de ceux qui la soutienne, *deux*, focalisation sur les moyens policiers et, *trois*, intensification de la collaboration internationale. De la Table pour la Paix en 1983, en passant par le pacte de législature entre le parti socialiste et le parti nationaliste basque en 1985, le Pacte de Madrid de 1987, le Pacte d'Ajuria Enea et les Accords pour la Paix et la Tolérance en 1988, puis les Accords Pour les Libertés et contre le Terrorisme de 2000, l'ensemble de ces rencontres, de ces coalitions ont contribué à la formation d'un code de conduite explicite dans le jeu politique espagnol autour d'une définition exclusive et sécurisée de la démocratie : consensus et solidarité contre le terrorisme comme gage et vertu démocratiques.

Mise au ban et proscriptions politiques

Le 19 février 2002, le gouvernement de José María Aznar propose à la «Commission pour le suivi du Pacte Antiterroriste» un ensemble de mesures visant à concrétiser le Pacte PP/PSOE de décembre 2000. Parmi les six mesures proposées, le gouvernement estime nécessaire de réformer la loi des partis politiques de 1978 en vue de bannir un parti politique de manière générale et le parti Batasuna en particulier. Le principe de la réforme de la loi sur les partis est adopté le 27 juin 2002 et devient la loi organique 6/2002 sur les partis politiques.

Cette loi complète-t-elle l'édifice antiterroriste espagnol ? Il existe dans le corpus antiterroriste espagnol un ensemble d'éléments permettant la condamnation de l'apologie du terrorisme. De ce point de vue, cette loi sur les partis politiques n'apporte pas de grande nouveauté. C'est dire combien il faut la considérer pour ce qu'elle est : le résultat d'une mesure d'exception annoncée dans le Pacte antiterroriste de décembre 2000 visant à en finir avec le nationalisme basque radical présenté comme la «vitrine politique» de l'organisation clandestine et indépendantiste basque ETA. Il s'agit donc

d'une loi doublant la possibilité –inscrite dans le Code pénal³⁵ – d'une interdiction pénale, mais nécessitant de faire la preuve de l'emploi de moyens violents dans le but d'une activité terroriste, d'une «proscription constitutionnelle» par le Tribunal suprême qui peut être décidée sans que le parti politique visé ait commis quelque délit que ce soit autre que de ne pas avoir condamné publiquement le «terrorisme» (article 9.2). Suivant cette réforme, tout parti politique «offrant son appui explicite ou *tacite* au terrorisme, légitimant les actions terroristes en vue de la réalisation de fins politiques» pourra être déclaré illégal et par voie de conséquence dissolu (article 10).

Dans l'histoire européenne contemporaine, il n'y a pas d'autres exemples de la mise en place d'une telle loi et appliquée à l'encontre explicite d'un parti politique radical. Dans le cadre du conflit nord-irlandais, les autorités britanniques n'ont jamais osé interdire le Sinn Fein, pourtant considéré comme le bras politique de l'IRA (*Irish Republican Army*), en considérant de manière très pragmatique qu'il est toujours plus facile de négocier avec une organisation clandestine lorsque celle-ci a une représentation publique ou, *a minima*, des relations privilégiées avec un parti. Les seuls exemples connus d'une mesure similaire, c'est aux autorités turques que nous le devons avec l'interdiction du *Refah* et du *Hadep* et aux autorités israéliennes avec leur réforme de la loi sur les Partis en juillet 2002³⁶.

Véritable instrument de disqualification d'un parti politique, la loi est votée au Parlement espagnol le 29 juin 2002 à 304 voix contre 16 voix et dans le même mouvement, la procédure contre *Batasuna* est lancée. Le 26 août, le juge d'instruction de l'Audience nationale, Baltazar Garzon, ordonne la suspension des activités politiques et économiques de *Batasuna* pendant une période de trois ans prorogeable jusqu'à cinq ans, au motif que ce mouvement constitue une partie importante et intégrante de la structure «nébuleuse» de l'ETA³⁷. La procédure lancée par le juge Garzon inclut aussi la fermeture non seulement de tous les bureaux et sites Internet du parti, mais aussi d'autres associations et pas moins de 70 «tavernes nationalistes» («*Herriko Tavernas*» en langue basque) au motif que cet ensemble est la première source de financement et de recrutement de l'ETA. Cette interdiction concerne aussi les anciens noms de *Batasuna*, *Euskal Herriarrok*, *Herri Batasuna* et toute autre formation issue de *Batasuna*. Au même moment, le Parlement espagnol demande officiellement au gouvernement espagnol de

35. Articles 515 à 520 du Code pénal espagnol permettant la qualification, la condamnation et la dissolution d'associations illicites.

36. Suzie Navot, «Fighting Terrorism in the Political Arena: the Banning of Political Parties», *Party Politics*, vol. 14, n° 6, 2008, p. 745-762.

37. «Garzón ratifica que Batasuna es una de las grandes empresas de ETA», *El País*, 17 juillet 2002. Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción, n° 5, Sumario 35/02 Y, 26 août 2002.

demander à la Cour suprême de déclarer *Batasuna* illégal. En parallèle, le procureur général soumet à la Cour suprême une demande de dissolution du mouvement. Le 2 septembre 2002, les activités de *Batasuna* sont suspendues et, par décision de l'*Audiencia Nacional*, toute manifestation en faveur de *Batasuna*, y compris dans le simple usage des logos et affiches du parti déchu ou faisant référence à *Batasuna*, est prohibée. Pas moins de mille élus sont mis hors jeu démocratique.

Quelles sont les réactions des institutions et des États membres de l'Union européenne à cette réforme de la loi des partis en Espagne et au processus de proscription d'un parti nationaliste basque? Dans son discours du 13 août 2002 dans la ville de Marín (Pontevedra), Javier Solana, Haut Représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne, estime que l'Espagne peut compter sur «la compréhension et la solidarité» de l'Europe dans «les actions que l'Espagne est en train de prendre en matière de lutte contre le terrorisme»³⁸.

Du côté français, *Batasuna* est très officiellement enregistré comme association culturelle. La question de sa dissolution est donc d'autant plus d'actualité. Le ton de la réponse des autorités françaises est donné par la ministre déléguée aux Affaires européennes, Noëlle Lenoir, lors d'un point presse à Madrid avec le secrétaire d'État espagnol aux Affaires européennes, le 12 septembre 2002: «il s'agit d'une décision souveraine de l'Espagne et nous n'avons rien à dire quant aux décisions qui ont été prises».

La réponse du Parlement européen à la création de cette loi de dissolution d'un Parti et au processus de proscription de *Batasuna* est des plus intéressantes dans la mesure où le Parlement européen a dans ses rangs le seul et unique représentant de *Batasuna*, Koldo Gorostiaga. Après l'inscription le 6 juin 2003 de *Batasuna* sur la liste des organisations terroristes de l'Union européenne³⁹, le Parlement européen interdit, le 1^{er} juillet, à l'unique député européen de *Batasuna* d'agir ou de s'exprimer au nom de l'organisation ou de ses organisations satellites et entend éclaircir la façon dont les fonds reçus par Gorostiaga ont été utilisés. Par ailleurs, lors de la 25^e Conférence des ministres européens de la Justice à Sofia les 9 et 10 octobre 2003, tous s'accordent sur la valeur démocratique de cette loi espagnole⁴⁰.

38. «Solana asegura que Europa es solidaria en la lucha contra el terrorismo etarra», *El País*, 14 août 2002.

39. Council Common Position, 2003/482/CFSP of 27 June 2003 updating Common Position 2001/931/CFSP, on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2003/402/CFSP.

40. *Rapport de la 25^e Conférence des ministres européens de la Justice*, Sofia, 9 et 10 octobre 2003, MJU-25(2003) 18, p. 6.

La décision espagnole de bannir un parti basque radical a suscité de nombreuses réactions et commentaires d'experts en droit, prompts à discuter la question d'un point de vue purement et simplement technique, entre le droit de prohiber un parti et ses limites constitutionnelles⁴¹. S'il s'agit sans conteste d'un travail technique à accomplir, encore faudrait-il ne pas oublier toute une série de questions que le langage du droit n'épuise pas. Nul ne doute que l'absence de condamnation d'un acte ou d'un discours violent puisse être moralement ou éthiquement blâmable et répréhensible, mais il paraît plus délicat et risqué de lui trouver des significations « légales » propres à disqualifier un candidat, un groupe, un parti, une représentation politique.

À la suite d'un recours de *Batasuna*, la cour Suprême espagnole a confirmé la dissolution du parti basque, le 27 mars 2003, sur la base que la dissolution d'un parti est rendu possible quand il attaque les principes démocratiques ou essaie de détériorer ou de détruire le régime de libertés ou de rendre impossible ou encore d'éliminer le système démocratique.

Mais quel est donc ce parti politique qui serait susceptible de mettre ainsi en danger toute une série d'institutions démocratiques, tout un système politique et justifierait ainsi sa dissolution et le bannissement de ses membres? *Batasuna* est tout simplement et communément perçu comme « le cheval de Troie du terrorisme de l'ETA⁴² », coupable par association des violences de l'organisation clandestine, coupable de maintenir un discours nationaliste radical basque envers et contre tout, coupable de renaître de ses cendres à chaque tentative politique ou judiciaire visant à l'éconduire hors de l'arène politique locale et nationale. *Herri Batasuna* (HB, 1978-1998), *Euskal Herritarrok* (EH, 1998-2001), *Batasuna* (2001-2003), *Sozialista Abertzaleak* (SA, 2002-2003), *Autodeterminaziorako Bilgunea* (AuB, 2003), *Herritarren Zerrenda* (HZ, 2004) sont les noms de l'inadmissible, du condamnable et du condamné. À cette myriade de partis et organisations politiques, le Tribunal suprême a récemment ajouté l'interdiction de la liste « Initiative internationale-Solidarité entre les peuples » conduite par le dramaturge Alfonso Sastre, parce qu'elle serait elle aussi un « successeur illicite » de *Batasuna*⁴³. Quoi qu'il en soit, cela ne dit toujours pas grand-chose du danger démocratique que ces différents partis et groupes politiques représentent.

41. Leslie Turano, « Banning Political Parties as a Response to Basque Terrorism », *International Journal of Constitutional Law*, n° 1, 2003, p. 730-740. Herreros Lopez, « Illegalización y disolución de Partidos Políticos », dans Antonio Montilla (dir.) *La Prohibición de Partidos Políticos*, Almería, Universidad de Almería, 2004, p. 129-163. Thomas Ayres, « Batasuna Banned: the Dissolution of political Parties under the European Convention of Human Rights », *Boston College International & Comparative Law Review*, n° 27, 2004, p. 99-113.

42. Propos de l'ancien chef du gouvernement, Jose Maria Aznar, *El Mundo*, 27 juin 2006.

43. « Grève nationaliste au Pays basque espagnol », *Le Monde*, 20 mai 2009.

HB et ses succédanés sont-ils le bras politique de l'ETA et cherchent à renverser le régime espagnol? Quand bien même l'ETA poursuit sa course à la violence, nul ne pourrait faire comme s'il y eut un moment où, sous la pression d'une violence devenue insupportable, il y aurait eu une crise institutionnelle majeure en Espagne, forçant le report d'élections, empêchant des partis s'opposant au radicalisme basque de se présenter ou pire, altérant gravement l'intégrité de l'État espagnol, ou mettant en péril ses institutions et les règles du jeu démocratique⁴⁴.

Y a-t-il eu connivence et complicité de fait entre discours radical basque et pratiques violentes? Cet argument est désormais un lieu commun des autorités espagnoles (politiques, policières et judiciaires). Parce que l'ETA est un groupe armé nationaliste basque radical, le nationalisme radical devient *de facto* une communauté homogène, légalement responsable en son entier des dérives violentes d'une organisation clandestine. Les disparités politiques, institutionnelles et historiques entre les différents groupes, organisations et partis sont effacées au profit d'une histoire naturelle et homogénéisante de la violence et vues comme autant de tentatives de camouflage d'une même similarité répréhensible.

Cette stratégie de dissolution est-elle politiquement efficace? *Batasuna* a porté l'affaire devant la Cour européenne des droits de l'Homme. En décembre 2007, la Cour a déclaré le recours en partie recevable : la Cour de Strasbourg a accepté d'examiner le fond de l'affaire quant à la violation des articles 10 (*liberté d'expression*) et 11 (*liberté de réunion et d'association*). À peine deux ans plus tard, en juin 2009, la Cour européenne a confirmé la décision de la justice espagnole en estimant que la proscription «répondait à une nécessité sociale impérieuse⁴⁵». Dont acte.

Quoi qu'il en soit de cette décision, il est certain que la dissolution et l'interdiction de *Batasuna* a contribué à une mise à l'écart d'une frange de l'électorat basque non négligeable. Et, finalement, quel peut bien être l'effet de cette mise au ban pour la vitalité de l'ETA? D'un simple point de vue de stratégie politique, il vaut peut-être mieux avoir un parti radical minoritaire que de faire de ses membres des «martyrs pour la cause⁴⁶»; la mise hors jeu du radicalisme basque devient un puissant facteur de recrutement et pourrait bien offrir un sursis au radicalisme clandestin alors qu'il s'agissait d'en finir avec lui et de trouver une solution aux conflits au pays basque.

44. Ian Cram, «Constitutional responses to extremist political associations – ETA, *Batasuna* and democratic norms», *Legal Studies*, vol. 28, n° 1, 2008, p. 68-95.

45. Arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, *Affaires Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, (Requêtes n°s 25803/04 et 25817/04), Strasbourg, 30 juin 2009.

46. Kepa Aulestia, «Basque blackmail», *The Guardian*, August 28, 2002.

Chapitre 4

L'antiterrorisme bilatéral et l'institutionnalisation d'une confiance réciproque

.....

Toute la construction juridique de l'asile repose sur l'introduction d'une distinction entre infraction de droit commun, ouvrant à la possibilité de l'extradition, et infraction politique qui devrait l'empêcher. D'un strict point de vue juridique, l'extradition obéit à des conditions tenant à la personne qui en est l'objet, aux faits qu'on lui impute, à la peine qu'elle encourt ou à laquelle elle a déjà été condamnée, enfin, au respect de certaines règles de compétence et de procédure. Dans les conditions relatives à la personne réclamée par l'État requérant, il existe trois obstacles à l'extradition : la nationalité, le statut de réfugié et le risque que la situation personnelle de la personne réclamée soit aggravée par son extradition¹. L'extradition est certes un acte d'entraide judiciaire internationale entre États, mais limité par cette clause de l'infraction politique et de son régime corollaire, l'asile politique. On ne peut extraditer un individu quand les faits qui lui sont reprochés ont un caractère politique, ou quand, sous prétexte de poursuivre un délinquant de droit commun, l'État requérant vise, en réalité, un opposant politique².

1. Cherif Bassiouni, Edward M. Wise, *Aut Dedere Aut Judicare : The Duty to Extradite or Prosecute in International Law*, M. Nijhoff, Dordrecht, 1995. Arvinder Sambei, John R. W. D. Jones, *Extradition Law Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
2. Initiées par la Révolution française, les discussions visant à établir juridiquement les bases modernes de l'asile politique, et par conséquent les formulations de la non-extradition pour motif politique, accompagnent toute la réflexion juridique des XVIII^e et XIX^e siècles.

Or, au moment où l'Espagne, après la mort de Franco, s'efforce de rejoindre la Communauté européenne, pour les autorités françaises le droit d'asile et l'extradition de citoyens espagnols d'origine basque sont antinomiques et ne souffrent pas de discussion : on n'extrade pas les réfugiés basques. De l'autre côté de la frontière des Pyrénées, cette politique est d'abord perçue comme l'expression d'une position rigide et traditionaliste de l'asile politique, mais aussi comme un manque manifeste de confiance dans la transition espagnole d'un régime autoritaire à la démocratie. Au moment où les GAL s'efforcent avec violence de pousser les autorités françaises à collaborer dans la lutte contre l'ETA et à extraditer les réfugiés basques ayant trouvé asile en France, les autorités espagnoles se lancent dans une diplomatie au grand jour pour persuader leur voisin que la résolution du conflit avec le Pays basque est un impondérable dans la réalisation de la démocratisation espagnole et que celle-ci suppose l'abandon des clauses permettant le refus de l'extradition ou de l'expulsion des membres et membres présumés de l'ETA vivant sur le territoire national français. L'antiterrorisme officiel et bilatéral franco-espagnol est concomitant de l'antiterrorisme clandestin des GAL.

La France coopère désormais dans la lutte contre l'ETA et les relations de confiance en la matière entre les deux pays voisins ne sont plus à démontrer. Qui a eu raison des réticences françaises en matière d'extradition ? Les GAL ou la succession de ces rencontres et de ces sommets franco-espagnols des années 1980 jusqu'à nos jours ? L'objet de ce chapitre est donc d'analyser ces relations franco-espagnoles qui ont été longtemps « en dents de scie³ » et comment elles se sont modifiées au point où la coopération franco-espagnole va désormais de soi et est présentée, tant par l'Espagne que par la France, à la fois comme une évidence forte et un modèle vertueux en matière de coopération antiterroriste pour les autres États membres de l'Union européenne.

L'enjeu des extraditions : entre réticences et pragmatisme politiques

Février 1976. Manuel Fraga, ministre de l'Intérieur espagnol, rencontre son homologue français, Michel Poniatowski, et sollicite une coopération policière plus accrue. Quelques mois plus tard à Nice, le 27 octobre, c'est Rodolfo Martín Villa, nouveau ministre de l'Intérieur qui rencontre son homologue afin de poser les premières bases d'une collaboration policière. Cette demande est aussi accompagnée d'une supplique en vue de la révision dans un sens plus contraignant du statut français des réfugiés politiques.

3. Ramón Luis Acuña, *Como las dientes de una sierra, Francia-España de 1975 à 1985*, Barcelona, Plaza y Janes, 1986.

Quelques jours après cette rencontre officielle à Nice, le roi Juan Carlos et son épouse sont invités à Paris par le président Valéry Giscard d'Estaing. Durant les trois jours de la visite officielle, les relations cordiales sont teintées d'une légère condescendance du président français à l'égard de la « jeune démocratie espagnole » : Valéry Giscard d'Estaing se propose d'être le tuteur expérimenté auprès du roi pour mettre en œuvre la démocratisation de l'Espagne.

Pour de nombreuses personnes partout en Europe, l'intronisation de Juan Carlos ne paraît pas alors augurer de la démocratisation du régime⁴. Le nombre de franquistes nostalgiques se retrouvant à l'occasion du premier anniversaire de la mort du *Caudillo*, les nombreuses réactions et tentatives militaires de déstabilisation depuis sa mort, ainsi que le marasme économique entraînant de nombreuses grèves et la difficile légitimité du gouvernement louvoyant entre immobilisme et répression n'apportent pas crédit à la transition réussie espagnole. Celle-ci suscite de nombreuses interrogations ou de la perplexité, mais nourries à l'aune de la méconnaissance d'un pays resté longtemps à l'écart⁵. Lorsque le 9 mai 1977 Rodolfo Martín Villa, ministre des Affaires étrangères, rencontre son homologue français, Christian Bonnet, à Palma de Mallorca, la question du statut de réfugié politique attribué à des militants de l'ETA est au cœur de l'entretien, mais reste sans réponse. Les autorités françaises se maintiennent dans une position intangible du principe de l'asile politique. Les tentatives pour convaincre les autorités françaises que les *etarras* cherchent à obtenir la condition de réfugié pour s'assurer « l'impunité » et mener à bien leurs opérations en Espagne ne trouvent aucune résonance auprès du ministre de l'Intérieur français⁶.

Ce n'est qu'au lendemain de l'adoption de la Constitution espagnole de 1978 que les autorités françaises modifient « sensiblement » leur politique. Le nouveau ministre des Affaires étrangères, Marcelino Oreja, est alors accueilli à Paris le 12 janvier 1979 par son homologue Jean-François Poncet. Le ministre a en main une liste de 127 réfugiés basques bénéficiant du statut de réfugié politique. En réponse, le 30 janvier, le statut de réfugié politique à l'encontre des réfugiés espagnols est supprimé. L'impopularité de cette décision est manifeste au Pays basque mais elle suscite également, au sein du Parti socialiste français, de vives réactions.

4. Anne Dulphy, « Le regard français sur la transition espagnole (presse nationale, périodiques, ouvrages publiés) », dans Anne Dulphy, Yves Leonard (dir.), *De la dictature à la démocratie : voies ibériques*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang/CHEVS-FNSP, 2003, p. 257-277.

5. Aline Angoustures, « La transition espagnole dans l'opinion française », dans A. Dulphy, Y. Leonard (dir.), *ibid.*, p. 279-292. Julio Crespo MacLennan, *Spain and the Process of European Integration, 1957-1985*, Basingstoke, Palgrave, 2000.

6. Rodolfo Martín Villa, *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1984, p. 167.

Pour nombre de militants socialistes, l'Espagne a une portée symbolique⁷. Durant la période de Franco jusqu'à sa mort et pendant les premières années de transition, le territoire français était la terre d'asile de nombreux républicains exilés et une partie de l'opposition au franquisme s'est reconstituée et a élaboré son discours en France. Lorsqu'en juillet 1974, le général Franco est hospitalisé, les membres de l'opposition démocratique se réunissent à Paris, sous la direction du Parti communiste espagnol, pour former une «junte démocratique». C'est aussi à Paris, rue de Latran, qu'est créée, en 1961, la maison d'édition, puis la librairie Ruedo Ibérico et sa revue *Cuadernos de Ruedo Ibérico*, qui permirent, par l'entremise de l'éditeur parisien François Maspero, de diffuser des informations sur l'Espagne dans les diverses communautés et courants de la gauche française, entre scepticisme et curiosité⁸.

Lorsqu'en janvier 1979 deux réfugiés, Martin Apaolozza et Miguel Goikotxea, sont arrêtés et jugés par la Chambre d'accusation de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, la question basque est débattue avec passion et la nature du régime politique espagnol est au centre de la controverse. Robert Badinter, avocat d'un des deux réfugiés et futur Garde des Sceaux déclare qu'il est «absurde le fait qu'il ne doive plus y avoir de réfugiés politiques basques alors que l'Espagne n'a que la robe prétexte de la démocratie». Le discours de Badinter est entendu. La Chambre rejette la demande d'extradition. Lors du Congrès de Metz d'avril 1979, le Parti socialiste adopte la motion proposée par Gaston Defferre qui s'élève contre le retrait du statut de réfugié politique aux Basques. Quelques mois plus tard, en août 1979, alors que François Mitterrand séjourne au Pays basque, il n'hésite pas à réaffirmer le principe de l'asile politique⁹. L'intervention de Gaston Defferre comme celle de François Mitterrand procèdent alors de ce souci de la reconnaissance d'un régime de faveur du droit d'asile énoncé en termes de «vérité sacrée» dans le programme commun de la gauche de 1973¹⁰.

7. Daniel De Busturia (dir.), *Del reencuentro a la convergencia. Historia de las relaciones bilaterales hispano-francesas*, Madrid, Ciencias de la Dirección, 1994.

8. Albert Forment, *José Martínez: la epopeya de Ruedo ibérico*, Barcelona, Ediciones Anagrama, 2000. Voir aussi les rapports sur l'Espagne d'Antoine Blanca, secrétaire des relations internationales du parti socialiste français, Fondation Jean Jaurès, *Centre d'archives socialistes*, 424RI12.

9. Déclaration de François Mitterrand à Anglet, le 20 août 1979. *Enbata*, 23 août 1979.

10. Parti socialiste, parti communiste, mouvement des radicaux de gauche, *Programme commun de Gouvernement*, Paris, Flammarion, 1973, p. 66.

La plus grande partie du personnel politique français n'avait pas alors encore rompu avec les prudences observées du temps du franquisme¹¹, et plus en amont, les relations entre le parti socialiste français et espagnol n'ont jamais été des plus cordiales. Lorsque François Mitterrand devient le premier président socialiste de la Cinquième République après les élections du 21 mai 1981, les socialistes français sont mis devant leurs responsabilités et doivent désormais gérer ces dossiers de demande d'extradition, afférant à la question de la « lutte contre le terrorisme », sous l'œil attentif de l'opposition politique française, de l'Espagne et de l'ensemble des pays voisins membres de la Communauté économique européenne¹². Pour eux, désormais à la tête de la France, la question ne s'énonce pas seulement dans les termes vertueux de l'asile politique, mais aussi selon une politique de préservation face à un possible débordement de violence¹³.

Si la crainte d'une forme de contagion du nationalisme radical basque et la peur de manifestations de violence de la part de l'ETA sur le territoire français n'expliquent pas à elles seules les réactions politiques françaises d'hostilité ou de méfiance vis-à-vis des demandes espagnoles d'extraditions, elles concourent néanmoins à rendre insoluble la « question basque¹⁴ ». En effet, la question de l'extradition cristallise des prises de position politiques sur le mode du combat de principe. L'asile politique s'énonce alors dans les termes de la tradition républicaine et les oppositions se forment sur le caractère inextricable du problème du droit – entre extradition et statut de réfugié – et la nécessité politique pragmatique d'éviter le « terrorisme » sur le territoire suivant ainsi une logique de « neutralisation » de l'espace national.

Le 8 juin 1981, Pierre Mauroy, premier ministre, déclare à la radio que : « La France est une terre d'asile pour tous ceux qui sont des condamnés politiques et doit rester fidèle à son histoire et à son image¹⁵. » En Espagne, c'est la plus grande partie pour ne pas dire la totalité de la classe politique qui s'indigne et proteste vivement contre cette position de principe des autorités françaises jugée parfaitement inique. Le Parti de droite de l'Alliance Populaire de Manuel Fraga Iribarne milite haut et fort pour une rupture

11. Pierre Mauroy, *Mémoires. « Vous mettez du bleu au ciel »*, Paris, Plon, 2003, p. 236-237. Voir aussi les archives de l'Institut d'Histoire du Temps Présent (IHTP) et plus particulièrement les fonds « Étienne Bloch », Série VIII – Affaires internationales –, ARC 3017-24.

12. Gilles Ménage, *L'œil du pouvoir*, tome 2 : *Face aux terrorismes. 1981-1986. Action directe, Corse Pays basque*, Paris, Fayard, 2000.

13. « Si nous devenons des auxiliaires de la justice espagnole, si nous livrons les gens, le mouvement nationaliste basque viendra déposer des bombes à Saint-Jean-de-Luz, et, un jour, à Paris. Et ça, nous ne le voulons pas ». Déclaration d'un haut fonctionnaire Étatd'État sous anonymat, *Le Nouvel Observateur*, 25 juillet 1981.

14. Patrick Cassan, *Le pouvoir français et la question basque (1981-1993)*, Paris, l'Harmattan, 1997.

15. « Club de la Presse », *Europe 1*, 8 juin 1981.

des relations diplomatiques avec la France et les différents journaux espagnols multiplient à satiété les manifestations xénophobes à l'encontre des «gaulois» (*galos*). C'est au détour de ces années, à la fois dans la presse mais aussi dans les prises de position publique des acteurs politiques espagnols, que s'énonce, avec le plus de véhémence, l'impossibilité logique d'être à la fois «une patrie des droits de l'Homme» et «un refuge d'assassins et de terroristes».

Si la France était dénoncée comme un sanctuaire pour l'ETA, elle l'était en vertu d'un discours franquiste prompt à condamner l'inévitable et l'insupportable décadence de fait des régimes démocratiques. Désormais, en vertu des efforts politiques ayant conduit à l'élaboration d'une Constitution, les autorités espagnoles estiment être en mesure de recevoir les dividendes de cette transition vers un régime démocratique : la fin du statut de réfugié politique et l'extradition des membres de l'ETA réfugiés sur le sol français. Lorsque en 1981, Gaston Deferre, alors Garde des Sceaux, écrit que c'est «peut-être parce que j'ai vécu la clandestinité, je ressens très fortement qu'extrader est contraire à toutes les traditions de la France, surtout lorsqu'il s'agit comme là d'un combat politique¹⁶», les réactions ne se font pas attendre : la comparaison entre ETA et la résistance au nazisme est un insupportable camouflet. Le reproche de la coupable indulgence française à l'égard des tenants du «terrorisme basque» trouve indéniablement dans les propos du Garde des Sceaux matière à réflexion.

Plutôt que la solution de l'extradition, qui mettrait le gouvernement français en porte-à-faux entre, d'une part, ces discours hostiles aux extraditions chez certains socialistes, une certaine forme de pragmatisme politique vis-à-vis des autorités espagnoles et, d'autre part, la nécessaire démonstration politique de la compétence de la gauche française pour gérer la situation face à une opposition prompte à souligner l'embarras socialiste, c'est la solution médiane de l'assignation à domicile qui est alors envisagée et mise en application¹⁷. De la fin des années 1970 jusqu'au début des années 1980, la position des autorités socialistes françaises face aux réfugiés basques réclamés par les autorités espagnoles est singulièrement mouvante et la question des rapports entre les deux pays est largement tributaire à la fois de la perception méfiante et condescendante de certains devant la «jeune démocratie espagnole» à laquelle ils ne croient pas et, pour les autres, de la nécessité d'une «solidarité de principe» pour un pays en ayant fini avec la dictature.

16. *Nouvel Observateur*, 18 juillet 1981.

17. *Journal Officiel*, Assemblée nationale, séance du 17 novembre 1981.

La tendance manifeste des autorités espagnoles à privilégier la voie policière – voire militaire – sur toute autre disposition vis-à-vis de l'ETA n'est pas sans susciter une inquiétude côté français.

La tactique de harcèlement permanent menée par les autorités espagnoles contre la France ne doit pas faire oublier notre point de vue, le comportement de Madrid dans l'affaire basque n'est pas exempt de toute critique¹⁸.

Lorsqu'en Espagne Felipe Gonzalez devient le premier socialiste chef du gouvernement le 2 décembre 1982, les réactions françaises alternent toujours entre prudence et expectative. Néanmoins, durant cette année 1982, les perceptions françaises de la « question basque » en particulier et du « terrorisme » en général connaissent alors une nette évolution. Le Parti socialiste espagnol est à la tête du gouvernement de l'Espagne et Felipe Gonzalez, chef du gouvernement, affiche une claire détermination politique à lutter contre le « terrorisme »¹⁹. Une recrudescence des actions violentes revendiquées ou attribuées à l'ETA est notée et l'organisation clandestine « Iparretarrak » (IK) – ceux de l'ETA du nord en langue basque –, fondée en 1973, fait à nouveau parler d'elle sur le territoire français²⁰. Par ailleurs, cinq mois avant l'élection de Felipe Gonzalez, le 9 août 1982, le gouvernement français est durement affecté par le mitraillage antisémite de la terrasse du restaurant parisien Goldenberg, rue des Rosiers faisant six morts et vingt-deux blessés. L'émotion se traduit par un premier tournant de la politique antiterroriste française : la politique de neutralisation du territoire français connaît alors un douloureux échec et la position libérale du gouvernement face au statut de réfugié et de l'asile politique est alors clairement infléchie au profit d'une logique et de représentations policières du terrorisme. Le hiatus entre idéologie de gauche et position de pouvoir est difficile à suivre et facilement mis en défaut par l'opposition²¹. En réaction, les socialistes font de l'antiterrorisme une priorité dans laquelle le président François Mitterrand s'engage solennellement.

Le 10 novembre 1982, le Conseil des ministres publie un communiqué qui fixe les lignes de la nouvelle politique gouvernementale en matière de droit d'asile et d'extradition. Au regard des exigences du droit d'asile où le refus d'extradition reste la règle, ce communiqué est un premier pas vers une « doctrine » socialiste.

18. Fondation Jean Jaurès, *centre d'archives socialistes*, 424RI20 et 424RI12.

19. PSOE, *Objetivos actuales del PSOE*, 28/29 septembre 1979. Fondation Jean Jaurès, *Centre d'archives socialistes*, 424RI12.

20. Jean-François Moruzzi, Emmanuel Boulaert, *Iparretarrak, séparatisme et terrorisme en Pays basque français*, Paris, Plon, 1988. Voir aussi Gabriel Mouesca, *La nuque raide. Entretiens avec Diane Carron*, Paris, Philippe Rey, 2006.

21. Nathalie Cettina, *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, Paris, LGDJ, 1994.

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 (prises d'otages, meurtres, violences ayant entraîné des blessures graves ou la mort, etc.) de nature telle que la fin politique alléguée ne saurait justifier la mise en œuvre de moyens inacceptables²².

En cas de crime de sang ou lorsque la participation à des activités dites terroristes, à partir de la terre d'accueil, est avérée, l'extradition pourra être acceptée. La réaction des autorités espagnoles est l'occasion de premières réjouissances.

Le 10 janvier 1984, la Police de l'Air et des Frontières (PAF) interpelle dix-sept réfugiés basques dans le Sud-ouest de la France. Si onze d'entre eux sont assignés à résidence, les six autres sont expulsés. En juillet 1984, Laurent Fabius remplace Pierre Mauroy à la charge du gouvernement et Pierre Joxe, nouveau ministre de l'Intérieur, inaugure son mandat ministériel par un voyage à Madrid. Deux mois plus tard, le 23 septembre, Laurent Fabius et le Garde des Sceaux, Robert Badinter, signent le décret d'extradition de trois nationalistes basques.

Trois jours plus tard, Francisco Javier Lujambo, José Manuel Marinez-Balestegui et José Carlos Garcia Ramirez, tous les trois membres de l'ETA, sont extradés vers l'Espagne et Luciano Eizaguirre Mariscal, Francisco Javier Alberdi Beristain, José Miguel Galdos Oroño et Angel Castrillo Alcalde sont expulsés vers le Togo. La décision de signer ce décret d'extradition est une avancée forte et un point de non-retour dans la mise en place d'une politique gouvernementale en matière d'extradition vers Madrid. Felipe Gonzalez se félicite de la décision française et estime que celle-ci signifie la « consécration juridique et politique des thèses espagnoles selon lesquelles les actions terroristes de l'ETA ne doivent pas être considérées comme des délits politiques²³ ».

La France, dans ce contexte, doit rester très attentive et veiller à ne pas se laisser entraîner à privilégier les solutions de force sur celles qui peuvent conduire au dialogue. Cela suppose, a) Un maintien de la pression sur ETA, b) Calculé en fonction des possibilités d'ouvrir un espace à la négociation. En clair, il ne faut pas expulser, ni extradier n'importe qui. Il faut choisir, pour serrer la vis, le moment le plus propice. Les extraditions en ce moment ne feraient que donner de l'air à l'ETA et à ses soutiens²⁴.

22. Fondation Jean Jaurès, *centre d'archives socialistes*, 424RI20.

23. « Madrid: le "sanctuaire" français a vécu », *Le Monde*, 25 septembre 1984. « Felipe González ve en la decisión de París un reconocimiento a la democracia española », *El País*, 25 septembre 1984.

24. Fondation Jean Jaurès, *Centre d'archives socialistes*, 424RI20.

La Garde civile a retrouvé avec le PSOE un rôle important en matière de lutte antiterroriste. Le prédécesseur de F.À., Guillermo Ostos, est un lieutenant-colonel de cette arme. Or il convient de noter que l'un des adjoints du Général José Saenz de Santamaria, chef de la Garde Civile, Andrès Casinello au retour d'un stage à l'école contre subversive de Fort Bragg a commis deux manuels (Orientations subversives et contre subversion, Opérations de guérilla et de contre guérilla) suggérant l'utilisation de groupes parallèles pour éliminer les mouvements terroristes. [...] L'analyse des données publiques du plan espagnol de règlement du problème basque [Plan ZEN] s'inscrit dans cette logique. C'est en quelque sorte la reprise du plan de paix en Algérie connu sous le nom de «paix des braves». On sait quelle en a été la portée effective²⁵.

Malgré ces mises en garde, la politique d'une réaffirmation de principe de la solidarité entre la France et l'Espagne marque le pas et l'année 1984 est le véritable tournant, avec l'accord des premières extraditions. À beaucoup d'égards, la décision d'extradition et le changement de politique des autorités françaises marquent une véritable victoire symbolique pour l'Espagne; elle n'est plus une jeune démocratie, mais une démocratie à part entière.

Le 15 mai 1985, le ministre socialiste de l'Intérieur français, Pierre Joxe, émet une circulaire aux préfets précisant le rôle de l'Office français pour les réfugiés et les apatrides (OFPRA) et les conditions d'attribution de la qualité de réfugié²⁶. Le réfugié en attente de statut ou en possession du statut est régularisé. Tous ceux qui s'étaient vu refuser le renouvellement de leur statut de réfugié sont invités à quitter le territoire français. Chacun dispose alors d'un délai d'un mois pour partir. L'OFPRA, qui gère l'ensemble des demandes d'asile dans l'État français a, au préalable, examiné la totalité des dossiers des réfugiés basques. À la suite de cet examen, seuls seize Basques purent bénéficier de ce statut de réfugié. Des peines plus sévères commencent alors à être infligées à toutes les personnes qui se voient désormais propulsées dans l'illégalité: incarcération pour détention de faux papiers, interpellation pour séjour irrégulier, etc. Laurent Fabius, alors premier ministre, peut déclarer au journal télévisé d'Antenne 2, le 26 septembre 1985, que «nous ne voulons pas que la France serve de sanctuaire pour les crimes de sang». L'oraison funèbre du principe généreux du droit d'asile sans condition est prononcée.

L'impatience croissante des autorités espagnoles, qu'elle soit de droite puis de gauche, à réclamer avec force la fin du «sanctuaire» français semble avoir eu raison des gouvernements socialistes français successifs. Mais si la venue de Pierre Joxe à l'Intérieur a marqué une rupture concrète dans la politique socialiste vis-à-vis du «terrorisme» et de «l'asile», c'est vraiment

25. Fondation Jean Jaurès, *Centre d'archives socialistes*, 424R125.

26. *Journal Officiel*, 23 mai 1985.

en 1986, avec le premier gouvernement de cohabitation, que l'imposition de l'ordre du jour espagnol en matière de lutte contre l'ETA prend toute sa dimension et que l'Espagne trouve dès lors un partenaire français des plus disposés à coopérer²⁷. Jacques Chirac est nommé premier ministre et Charles Pasqua devient ministre de l'Intérieur. La politique française en matière d'extradition de réfugiés basques change et s'inscrit non seulement dans une logique dérogatoire au droit des étrangers, mais aussi dans celle de reconnaissance de la primauté de la répression sur toute autre tentative de résolution du conflit au Pays basque²⁸.

En juillet 1986, le gouvernement de Jacques Chirac applique la procédure « d'urgence absolue » qui s'inscrit dans le cadre de l'ordonnance du 2 novembre 1945, relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France²⁹. Cette ordonnance permet le refoulement à la frontière de l'étranger indésirable, mais aussi son expulsion du territoire français. Jusqu'à la loi du 9 septembre 1986, l'expulsion d'un étranger ne pouvait être prononcée que si ce dernier constituait une « menace grave » pour l'ordre public et, tout avis défavorable de la Commission d'expulsion (composée de magistrats) s'imposait en droit et en fait au ministre de l'Intérieur. Depuis lors, l'urgence absolue ne s'énonce plus dans les termes de la « nécessité impérieuse » mais dans la grammaire d'une « menace présentant un caractère de particulière gravité »³⁰. L'avis de la Commission d'expulsion ne s'impose plus au ministre de l'Intérieur, lequel dispose dorénavant d'un pouvoir discrétionnaire. De plus, au même moment où sont mis en place ces dispositions dérogatoires au droit des étrangers, le Parlement, par une autre loi sur la lutte contre le terrorisme, en date du 9 septembre 1986, rétablit la loi connue sous les termes de « loi sécurité – liberté », qui avait été abrogée par la loi du 10 juin 1983³¹, et qui permet de poursuivre

quiconque aura participé à une association formée ou à une entente établie en vue de la préparation de la destruction ou de la détérioration d'un objet mobilier ou d'un bien immobilier appartenant à autrui par l'effet d'une substance explosive ou incendiaire³².

27. N. Cettina, *op. cit.*, p. 43 et suivantes.

28. P. Cassan, *op. cit.*

29. Ordonnance n° 45-2658 du 02 novembre 1945, *relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*.

30. Loi n° 86.1025 du 09 septembre 1986, *relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*.

31. Loi n° 83.466, 10 juin 1983.

32. Loi n° 86.1019, 09 septembre 1986, article 1.

Alors que certains s'insurgent contre ce qu'ils nomment un système « d'extraditions déguisées³³ », et rappellent combien il est nécessaire que l'autorité judiciaire soit et demeure le garant des libertés, le ministre délégué à la Sécurité, Robert Pandraud, déclare que les intéressés expulsés s'apprêtaient à commettre des attentats et que, par conséquent, il n'a pas « à donner de preuves, [car] eux savent très bien ce qui leur est reproché ». Une expulsion présentée comme anticipation du pire : ne vaut-il pas mieux expulser que de voir un toujours possible attentat se commettre ? De l'autre côté de la frontière des Pyrénées, on se félicite de la coopération antiterroriste et Rafael Vera estime que celle-ci est « un bon exemple pour les autres pays d'Europe³⁴ ». Dans un article du quotidien *Le Monde*, un fonctionnaire de police français souligne que « depuis le mois de juillet 1986, on expulse dans une indifférence quasi générale » : au mois de mars 1987, quarante-trois procédures en urgence absolue ont été effectuées. Ce même policier poursuit et relate son étonnement « quand on a commencé, on s'est dit : tout va péter. Et puis, plus on expulse, plus ça se banalise. Alors, on n'est pas prêt de s'arrêter³⁵. »

Trois mois après le dernier attentat revendiqué par les GAL (24 juillet 1987), le gouvernement français procède à une vaste opération policière dans les milieux autonomistes basques les 3 et 4 octobre 1987, dans le Pays basque, à grand renfort de journalistes prévenus la veille pour assister, caméra à l'épaule, à l'opération de police. Cette opération (qui se solde par 120 interpellations, 45 expulsions vers l'Espagne, 12 vers l'Algérie, 3 vers le Venezuela, 3 assignations à résidence et la remise en liberté de pas moins de 40 personnes) est présentée comme la conséquence directe de l'arrestation, le 30 septembre 1987, de deux « membres historiques » de l'ETA (Santi Arrospide et José Ignacio Picabea) et de la découverte d'une « liste » des membres de l'organisation. À la faveur de la découverte opportune de cette liste, le gouvernement français a ainsi expulsé des étrangers en situation régulière, donc inexpulsables au regard de la loi si ce n'est au titre de « l'urgence absolue ».

Cette procédure en urgence absolue permet de disjoindre le problème de la qualification du statut de réfugié et de la protection inhérente à ce statut, du souhait de voir un individu expulsé. La procédure en urgence absolue est applicable quelle que soit la situation du réfugié considéré. Le mécanisme propre à l'invocation de « l'urgence absolue » favorise évidem-

33. Reynald Ottenhof, « Le droit pénal français à l'épreuve du terrorisme », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 3, 1987, p. 609.

34. *Le Figaro*, 26 novembre 1986.

35. *Le Monde*, 12 mars 1987.

ment le contournement des procédures judiciaires contradictoires au profit d'une logique expéditive.

En juillet 1986, José Varona Lopez, membre présumé du commando d'ETA «Madrid», est expulsé vers l'Espagne, inaugurant de la sorte la «procédure d'urgence absolue». Le «problème basque» semble avoir cessé d'être un problème uniquement espagnol. Les activités de l'ETA sont dorénavant réprimées et la coopération étroite avec les instances judiciaires et policières espagnoles s'est intensifiée au point qu'en mars 1992, trois dirigeants historiques de l'organisation sont arrêtés en France, alors que dix ans plus tôt l'arrestation et *a fortiori* l'extradition du moindre *etarra* était exclue par principe.

La question de savoir si l'on peut être réfugié d'une démocratie dans une autre semble avoir trouvé sa réponse. Le retour de la gauche française au pouvoir en 1988 ne remet pas en cause cette politique antiterroriste. L'ensemble des mesures prises relève désormais de l'*acquis* antiterroriste français³⁶. Ce détachement progressif, mais non sans résistance, des autorités françaises de la qualité pénale du terroriste du régime de l'infraction politique et la levée des «inhibitions» relatives à l'extradition issues de ce hiatus idéologique entre «position de gauche» respectueuse du droit d'asile et relations de pouvoir, est tout autant le fait de la conjoncture politique française – attentats, cohabitation politique –, que de l'imposition d'un ordre du jour diplomatique à la France par l'Espagne à travers la multiplication de rencontres et l'institutionnalisation progressive de réunions bilatérales franco-espagnoles comme modèle européen vertueux de relations entre pays voisins.

L'institutionnalisation des rencontres franco-espagnoles

C'est au début de l'année 1983 que commencent les rencontres ministérielles franco-espagnoles avec l'objectif de résoudre les différentes frictions et les nombreux contentieux entre les deux pays et de constituer, du point de vue madrilène, une relation entre l'Espagne et la France aussi forte que celle qui existe entre Paris et Bonn³⁷. Le 10 janvier 1983, c'est au château de la Celle Saint-Cloud, près de Versailles, que s'ouvre le premier «séminaire» franco-espagnol organisé depuis la précédente rencontre des ministres des Affaires étrangères des deux pays, le francophile Fernando Moran et Claude Cheysson le 10 décembre 1982. Au cours de ce premier séminaire, de nombreux points sont abordés : de la question de l'OTAN à la politique vis-à-vis

36. Didier Bigo, «Terrorisme et antiterrorisme en France», *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, no 1, 1990, p. 120-145.

37. Fernando Moran, *España en su sitio*, Barcelona, Plaza y Janès, 1990.

des pays du Maghreb en passant par le calendrier des négociations de l'intégration de l'Espagne dans la Communauté européenne. C'est le thème de la collaboration antiterroriste qui marque de son sceau cette première rencontre. Ce premier contact officiel entre les deux gouvernements socialistes voisins est réitéré quelques mois plus tard. Les 2 et 3 juillet 1983, les deux interlocuteurs se rencontrent en Espagne.

Cette entreprise de rencontres régulières semble prendre ces marques et, de nouveau, Moran et Cheysson se retrouvent le 11 et 12 février 1984 à Rambouillet (Paris). La question de la lutte antiterroriste est encore abordée, conjointement à la question de l'intégration de l'Espagne dans la Communauté. Les conversations sur ces « deux problèmes principaux » ne sont pas vaines. En matière de collaboration antiterroriste tout comme en ce qui concerne l'entrée de l'Espagne dans le Marché commun, la délégation espagnole n'a de cesse de répéter que « la France est le dénominateur commun » et que la « clef du problème est en France ». En réponse, le ministre des Affaires étrangères français déclare, à l'issu du séminaire, que l'Espagne pourra faire son entrée dans la Communauté européenne au 1^{er} janvier 1986. De plus, comme nous l'avons vu précédemment, les autorités françaises amorcent alors un début de changement d'attitude vis-à-vis des membres de l'ETA présents sur le territoire ; quelques mois après ce séminaire, le 13 juin 1984, les ministres de l'Intérieur des deux pays se rencontrent à Madrid où l'objet et la résolution de la réunion consistent en un accord pour une intensification de la coopération antiterroriste, les « accords de la Castellana », où le ministre français de l'Intérieur souligne que désormais « un terroriste n'est pas un réfugié politique ».

En juin 1985, l'Espagne signe le Traité d'adhésion à la Communauté européenne et participe pour la première fois et très officiellement, à Rome, à la réunion sur la « Sécurité européenne » du groupe de TREVI³⁸. Deux ans après la première rencontre hispano-française, le 9 juillet 1985, ces rencontres bilatérales sont institutionnalisées dans une « déclaration d'amitié et de coopération » signée par le roi Juan Carlos et le président François Mitterrand. Il est alors convenu que ces rencontres bilatérales interministérielles auront lieu tous les six mois et qu'annuellement le président de la République française et le Président du gouvernement espagnol se rencontreront en des « Sommets » franco-espagnols.

Le premier de ces Sommets a lieu en mars 1987 à Madrid. Le souhait espagnol de constituer une relation bilatérale avec la France aussi forte que l'axe Paris/Bonn semble trouver matière à concrétisation, un an après l'en-

38. Didier Bigo, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1996.

trée de l'Espagne dans la Communauté européenne : « l'Espagne entrera formellement demain dans le club des pays qui ont des relations privilégiées avec la France³⁹. »

À l'issu de ce premier Sommet, Felipe Gonzalez s'estime « satisfait de la collaboration française » en matière de lutte contre le terrorisme et rapporte, au cours de la conférence de presse en compagnie de François Mitterrand, les propos du Conseil de l'Europe sur la coopération franco-espagnole tenue comme exemple pour l'ensemble des pays européens. Durant la cohabitation française entre François Mitterrand et Jacques Chirac, non seulement les sommets franco-espagnols sur la sécurité se multiplient, mais les mesures mises en place dans la coopération transfrontalière et européenne s'accroissent. Il ne s'agit plus désormais d'un simple échange de représentants entre les deux ministères de l'Intérieur, comme cela avait été mis en place en avril 1983 entre José Barrionuevo et Gaston Defferre. L'accord de Begur, du 29 mai 1987, relatif à la coopération en matière de police prévoit la constitution d'un comité bilatéral se réunissant au moins une fois par année et prévoit l'échange d'informations sur les groupes clandestins ainsi qu'une collaboration entre experts.

Ce premier Sommet ne remet pas en cause les Séminaires interministériels. Les 17 et 18 octobre 1987, Francisco Fernández Ordóñez et Jean Bernard Raimond se retrouvent à Annecy (Haute Savoie) afin de donner une nouvelle accélération aux relations bilatérales entre les deux pays. La répétition et la régularité de ces séminaires franco-espagnols, en Espagne et en France, se précisent. Chaque nouveau séminaire est alors l'occasion de mettre en place de nouveaux groupes de réflexions, de nouvelles formes de collaborations visant à la fois la production d'accords politiques sur des questions communes, mais aussi la production d'analyses spécifiques partagées. Le 27 décembre 1987, deux officiers de la *Guardia Civil* sont nommés pour travailler en liaison avec la Gendarmerie française de Pau et Bayonne afin d'échanger l'information sur l'ETA, un colonel de la Gendarmerie est nommé auprès de l'Ambassade de France à Madrid au titre de la « représentation » et de la « coopération technique et administrative » et des magistrats de liaisons français et espagnols sont affectés respectivement à Madrid et à Paris.

Cinq ans après le premier séminaire franco-espagnol, le principe et la régularité des séminaires sont devenus routiniers. Un an après celui d'Annecy, Léon ouvre ses portes au huitième Séminaire, les 8 et 9 octobre 1988.

39. « El Gobierno español considera que entra en el club de países que tienen relaciones privilegiadas con Francia », *El País*, 10 mars 1987. « Esta tarde comienza la "cumbre" de la normalización hispano-francesa », *El País*, 11 mars 1987.

Présidé par Francisco Fernández Ordóñez et Roland Dumas, le séminaire accueille aussi les ministres ou les secrétaires d'État de l'Intérieur, de la Défense, de l'Industrie et de l'Énergie, des Transports, du Tourisme, de l'Agriculture, du Travail afin que soient coordonnés les préparatifs à la Présidence du Conseil des ministres de la Communauté européenne qui sera successivement occupée par la France et l'Espagne au cours de l'année 1989.

La question du terrorisme est une nouvelle fois ouverte dans le cadre des thèmes relatifs à la sécurité intérieure. Cette question de la coopération antiterroriste est d'autant plus d'actualité qu'il s'agit d'ores et déjà pour l'Espagne de se préparer la perspective des Jeux olympiques de 1992 à Barcelone. La concorde n'est pas entière et il existe toujours quelques pommes de discorde. Des divergences notamment liées à la fin de l'alternance politique (la sensation dominante dans la délégation espagnole c'est que la coopération antiterroriste souffre d'un recul par rapport à l'étape du gouvernement conservateur de Jacques Chirac et de son ministre de l'Intérieur Charles Pasqua) mais aussi au retour du discours d'un problème basque qui ne serait qu'un problème espagnol s'exprimant avec d'autant plus de force qu'existe un « commando Madrid » de l'ETA. Néanmoins, si « divergences » il y a, cela ne remet pas pour autant en cause la coopération en matière de lutte contre le terrorisme.

Un mois plus tard, le 24 novembre 1988, s'ouvre le second Sommet franco-espagnol à Montpellier. Si on y précise une liste des thèmes qui devront être conjointement discutés dans le cadre de la Présidence du Conseil des ministres de la Communauté européenne (marché intérieur, libre circulation et union monétaire), la plus grande partie des discussions entre François Mitterrand, Laurent Fabius et Felipe Gonzalez est consacrée à la question de la coopération antiterroriste. « L'Espagne ne peut trouver de solution au problème du terrorisme sans la collaboration française et cette solution est importante pour le maintien de la démocratie en Espagne », déclare Rosa Conde, porte-parole du gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez⁴⁰.

Si le neuvième Séminaire franco-espagnol des 3 et 4 juin 1989, qui s'ouvre à Paris, est un séminaire de préparation au Sommet communautaire de Madrid clôturant la première présidence espagnole du Conseil des ministres de la Communauté européenne, il est aussi l'occasion de discours politiques réitérant la nécessaire coopération en matière de lutte contre le terrorisme et le bon fonctionnement de la collaboration franco-espagnole en cette matière. Le consensus sur « la question basque » semble sans faille et la prudence du début des années 1980 observée par les autorités françaises

40. « Interior atribuye a un "comando itinerante" de ETA el atentado contra la dirección General de la Guardia Civil », *El País*, 24 novembre 1988.

vis-à-vis de l'Espagne est désormais prescrite au profit de ces rencontres bilatérales, de ces grand-messes franco-espagnoles.

Les Séminaires et les Sommets franco-espagnols se répètent tour à tour en Espagne et en France entre 1989 et 1991. Les rencontres se répètent et les mesures policières visant à raffermir la lutte contre le terrorisme se précisent. À partir de 1990, il y a désormais trois officiers de liaison français en poste à Madrid, un officier de liaison présent à Vitoria et deux officiers espagnols (un fonctionnaire de la *Policía* et un membre de la *Guardia Civil*) travaillent à Pau auprès du coordinateur de la lutte antiterroriste en France (UCLAT). Un an plus tard, le 31 juillet 1991, la coopération policière aboutit à l'inauguration du premier commissariat franco-espagnol au Perthus.

La nécessité de la coopération antiterroriste se vérifie dans chacune des déclarations faites à la presse et dans les communiqués institutionnels et, depuis le milieu des années 1990, tous les sommets annuels se terminent inévitablement par des déclarations de satisfaction. La collaboration entre les deux pays s'alimente aussi et surtout de hauts faits policiers. Depuis le début des années 1990, la police française, sur la base d'échanges de renseignements avec la *Guardia Civil* espagnole, découvre de nombreuses caches d'armes et d'explosifs et procède à l'arrestation de figures emblématiques de l'ETA: Francisco Mugika Garmendia, José Luis Alvarez Santacristina, José Arregui Irostarbe sont interpellés à Bidart en mars 1992. Quant à Julian Atxurra, il est arrêté en juillet 1996 et Juan Maria Insaustie est interpellé à Pau en novembre de la même année. Autant d'arrestations de membres importants de l'ETA qui accréditèrent pendant un moment l'idée que l'organisation clandestine décapitée ne survivrait pas.

En ces années 1990, les griefs de l'Espagne à l'égard de la France en matière de lutte contre l'ETA ne sont plus aussi sévères que dix ans plus tôt. Le Sud-Ouest français est certes toujours qualifié par les autorités espagnoles de «sanctuaire» pour les membres de l'organisation clandestine basque, mais il l'est en vertu d'un rappel politiquement efficace à la désormais nécessaire coopération antiterroriste qui ne peut et qui ne doit que s'améliorer:

Il faut renforcer tous les degrés de coopération et de coordination entre les forces de sécurité nationales, basques et française pour que l'action contre l'ETA soit soutenue et permanente [car] la direction de l'ETA continue d'être en France⁴¹.

Plus la police française procède à des arrestations, plus elle donne corps au discours diplomatique espagnol de la nécessaire coopération. Et si la coopération antiterroriste franco-espagnole fait la preuve du mouvement

41. Propos du ministre de l'Intérieur espagnol, Jaime Mayor Oreja, *Le Monde*, 23 mai 1996.

en marche, elle devient surtout un leitmotiv pour un accroissement des moyens policiers et de renseignement à un niveau plus opérationnel avec la mise en place de structures franco-espagnoles d'échange de renseignement et de coopération à la frontière (traité franco-espagnol du 3 juin 1996), le souhait de voir des policiers espagnols agir directement sur le territoire français (arrestation de Maria Nagore Mugica à l'aéroport de Roissy le 29 mai 1996 et son interrogatoire en présence de policiers espagnols) et de se faire renvoyer tous les membres de l'ETA condamnés en France et en fin de peine (José Domingo Aizpurura est remis aux autorités espagnoles le 2 juin 1994, Mikel Zarabe en décembre 1995, Teodoro Meabe en mars 1996 et José Antonio Urrutikoetxea Bengoetxea est renvoyé en mai 1996).

Le résultat de ces discussions n'est pas seulement dans ces démonstrations d'efficacité policière, ces créations institutionnelles et ces témoignages de soutien de la France de la politique antiterroriste espagnole, il l'est aussi dans un renversement symbolique des rapports entre les deux pays. Si quinze ans plus tôt, la France s'estimait en droit d'être le tuteur expérimenté de la « jeune démocratie », d'ignorer – par idéal ou pragmatisme politiques ou encore par pure condescendance – les doléances du pays voisin sortant avec difficulté du franquisme et mettant en œuvre un processus de démocratisation par nature fragile, c'est désormais l'Espagne qui s'autorise le droit de décerner à la France le satisfecit et de décorer des juges et des acteurs politiques français pour bons et loyaux services dans la lutte contre l'ETA⁴².

Nous avons dû beaucoup travailler pour que ces *etarras* soient traités en France comme ce qu'ils étaient vraiment : des délinquants très dangereux. Ce qu'il faut signaler maintenant c'est que le processus à la fin, après tant de tentatives, s'est mis définitivement en marche. Depuis ce moment et pour longtemps cela ira toujours de l'avant. Personne, pour notre satisfaction, ne reviendra en arrière⁴³.

Il ne s'agit plus pour l'Espagne de trouver un moyen d'associer coûte que coûte les autorités françaises dans sa lutte contre le terrorisme – que cela passe par l'antiterrorisme clandestin des GAL ou par l'institutionnalisation d'une entente franco-espagnole –, mais de rentabiliser cette « coopération exemplaire », cet « esprit franco-espagnol dans la lutte contre le

42. Les magistrats antiterroristes français Laurence Le Vert, Roger Leloire et Irène Stoller sont décorés à Madrid le 6 mai 1993. Le 15 avril 1996, c'est l'ancien ministre de l'Intérieur Charles Pasqua qui reçoit à Madrid la « Grande Croix de San Raimundo de Peñafort » en récompense pour l'effort réalisé pendant son mandat sur la coopération antiterroriste. En 1997, le président du gouvernement espagnol remet à un autre ministre de l'Intérieur, Jean-Louis Debré, la « Grande Croix d'Isabelle la Catholique ».

43. José Barrionuevo, *2.001 días en Interior*, Barcelona, Ediciones B., 1997, p. 115.

terrorisme»⁴⁴ pour imposer son ordre du jour antiterroriste à la France et, par extension, aux autres pays européens.

L'esprit franco-espagnol dans la lutte contre le terrorisme comme modèle vertueux ?

Cet «esprit franco-espagnol dans la lutte contre le terrorisme» se donne à voir avec plus de cérémoniel lors du 14^e Sommet hispano-français de Perpignan du 11 octobre 2001. Un sommet au cours duquel quatre mesures – demandes insistantes et anciennes des autorités espagnoles – sont ratifiées : *la livraison temporaire* de membres et membres présumés de l'ETA purgeant leurs peines en France ; *la plainte officielle* des autorités espagnoles suivant laquelle les juges français renonceraient à juger un militant basque arrêté en France pour des délits mineurs et remettront l'individu aux autorités espagnoles afin qu'il soit jugé en Espagne ; *l'accès immédiat aux informations* et à leur échange entre les agents des deux États en matière d'antiterrorisme et la *création d'une équipe hispano-française d'enquêteurs*.

La livraison temporaire est une des revendications les plus anciennes des autorités espagnoles. Jusqu'à ce sommet, les autorités espagnoles devaient attendre, pour réclamer un membre de l'ETA à des fins de jugement et de condamnation, qu'il ait fini de purger sa peine en France, quand bien même il existait une procédure «*d'extradition temporaire*» permettant, dans certaines conditions, de livrer un prisonnier. Une procédure existante certes, rendant possible le prêt de prisonnier mais à laquelle les autorités françaises refusaient jusqu'alors de donner suite. Désormais, on permet que les militants d'ETA, jugés et condamnés en France, soient envoyés en Espagne pour une durée déterminée et pour y être condamnés, avant même la fin des peines prononcées en France, puis rendus aux autorités françaises. Quant à la mesure de la plainte officielle, elle ne s'applique que pour les auteurs de délits tels que détention d'armes et de faux documents d'identité. Mais la mesure la plus importante reste l'échange d'informations en temps réel et la constitution d'un groupe de travail hispano-français comprenant des juges d'instruction des deux pays et chargé, dans un délai de trois mois, d'élaborer les modalités d'échange immédiat d'informations recueillies par les enquêteurs.

Le principe de l'échange d'informations en temps réel est une véritable évolution policière au bénéfice de l'Espagne. En effet, ce principe permet aux policiers espagnols d'avoir immédiatement accès aux informations et

44. Propos de Ramón de Miguel, secrétaire d'État espagnol aux affaires européennes, lors d'une conférence de presse avec son homologue français, Pierre Moscovici, à Madrid, octobre 2001.

documents obtenus par les policiers français lors de perquisitions ou d'interrogatoires et non de les négocier ou de les acheter comme les procédures à l'encontre des GAL ont pu notamment le révéler. En outre, la création de l'équipe hispano-française d'enquêteurs est une mesure qui va beaucoup plus loin que la simple présence de policiers espagnols sur le territoire français et lors des interrogatoires.

Deux mois plus tard, le 10 décembre 2001, le gouvernement français accepte de « remettre temporairement » aux autorités espagnoles Jostexo Arizcuren, présenté comme l'un des principaux chefs de l'ETA et qui avait été arrêté le 9 mars 1999 dans une opération conjointe de la Police française et de la *Guardia Civil* espagnole, alors que José María Aznar était en voyage officiel en France. Sept jours plus tard, Jostexo Arizcuren est remis aux mains des autorités espagnoles. L'année suivante, les autorités françaises feront de même avec le membre de l'ETA « Pototo ».

Le ministre de la Justice espagnole, Angel Acebes, ne peut que se féliciter de ce prêt engageant la collaboration judiciaire hispano-française dans la voie souhaitée par l'Espagne. Le Sommet de Perpignan n'institue donc pas une nouveauté juridique propre à élargir le spectre des mesures de coopération judiciaire ou policière antiterroristes. Et pourtant, il est des plus importants pour saisir par quels mécanismes s'impose l'ordre du jour politique espagnol à la France et, par effet d'extension, comment il s'impose à l'Europe. Il est à la fois le résultat de cette longue histoire des relations diplomatiques franco-espagnoles, tout comme il souligne le poids de la contingence des attentats du 11 septembre 2001 sur les jeux d'imposition de vue et du renforcement de la circularité des évidences entre « terrorisme » et « démocratie ». Postérieur d'un mois aux attentats sur le sol américain, ce Sommet est l'occasion de rentabiliser politiquement une mesure judiciaire préexistante comme étant la preuve, non seulement du degré nécessaire de la solidarité franco-espagnole dans la « lutte contre le terrorisme », mais aussi la démonstration du bien-fondé et de la nécessité de l'élaboration d'un rapport de confiance sans failles, en matière de coopération antiterroriste, entre deux États démocratiques, membres de l'Union européenne.

La coopération policière et judiciaire est et continuera d'être l'un des axes fondamentaux et des plus solides des relations bilatérales hispano-françaises.⁴⁵

45. Entretien avec Francisco Villar (ambassadeur espagnol en France), *La lettre diplomatique*, n° 70, 2005

Nos deux pays sont également à l'avant-garde de la coopération judiciaire et policière européenne, animés par une même détermination à éradiquer la menace terroriste d'où qu'elle vienne.⁴⁶

Le temps des oppositions et des crispations entre Paris et Madrid semble révolu. Le discours espagnol de la solidarité démocratique contre le terrorisme ne trouve-t-il pas dans les relations franco-espagnoles l'exemple concret de sa nécessité? Aux prix de quelques contorsions et de lourds silences (GAL obligent), ce discours acquiert sa part de vérité. La nécessité désormais admise d'en finir avec l'ETA s'élargit aux autres pays membres de l'Union.

Ce mouvement ne va pas sans un changement dans les répertoires discursifs espagnols : on parle désormais moins de « sanctuaire » que de lutte contre « l'impunité » dont bénéficieraient les terroristes. En utilisant le champ lexical de l'impunité, la dénonciation se déplace des autorités françaises (ceux qui un temps protégèrent des terroristes) vers les membres de l'ETA (ceux qui profitèrent et profitent de cette protection) et, plus largement sur un objet « neutre » : le droit et ses inévitables carences. Ce n'est donc plus la France qui est « coupable » de protéger des « terroristes », mais bien plutôt le droit européen relatif à l'asile qui ne remplit pas ses offices. Au fur et à mesure que la coopération antiterroriste franco-espagnole enrichit son histoire de hauts faits, de grandes déclarations d'intention et se légitimise ainsi en *exempla* antiterroriste aux yeux de tous à travers la multiplication de ces réunions et sommets franco-espagnols, la nécessité que tous soient impliqués dans la lutte contre le terrorisme prend une nouvelle tangente vers la judiciarisation. À un moment où les autorités espagnoles pressent les instances européennes et les autres États membres de trouver une solution juridique convenable pour tous afin d'en finir avec l'asile politique, ce passage de la dénonciation du « sanctuaire » à la celle de « l'impunité » est un gain politique conséquent non seulement parce qu'il déplace les débats au niveau juridique, mais aussi parce qu'il porte l'affaire au niveau de ces valeurs communes liées à la construction de l'Europe comme union de démocraties.

46. Extrait de l'allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion du dîner d'État offert en l'honneur de leurs Majestés le Roi Juan Carlos Ier d'Espagne et la Reine Sofia, Paris, 27 mars 2006.

Chapitre 5

L'Espagne et la métamorphose de l'Europe de l'antiterrorisme

L'influence de l'Espagne sur l'ordre du jour européen est peu reconnue dans les différentes disciplines qui préfèrent regarder l'Europe du côté des « monstres sacrés » que sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni¹. Et pourtant, la question de savoir comment les autorités espagnoles ont réussi à imposer la problématique de l'extradition comme point central dans la lutte antiterroriste, contribuant ainsi à métamorphoser les enjeux, les pratiques et les discours de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme, est un point crucial pour quiconque souhaiterait comprendre les évolutions européennes les plus récentes en matière de coopération policière et judiciaire.

À la fois un vecteur prépondérant de la transition espagnole mais aussi ressource politique majeure pour l'Espagne, l'Europe a fait l'Espagne² qui, en retour, a contribué à faire de l'Europe une Europe des démocraties contre le terrorisme. Cette projection de l'Espagne vers l'Europe, et vice-versa, s'est toujours accompagnée de cette réclamation forte de la nécessité d'une

1. Dans la littérature consacrée aux questions européennes, il y a des exceptions à cette règle. Carlos Closa Paul M. Heywood, *Spain and the European Union*, Houndmills/Basingstoke, Palgrave, 2004. Dimitrios Kavakas, *Greece and Spain in European Foreign Policy. The Influence of Southern Member States in Common Foreign and Security Policy*, Londres, Ashgate, 2001.
2. Esther Barbé, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999. Alberto Rosa, Florentino Blanco, Félix Díax, Raquel de Castro, « Europe as a discursive resource for Spanish national identity », dans Ulf Hedetoft (dir.) *Political symbols, symbolic politics. European identities in transformation*, Aldershot, Ashgate, 1998, p. 105-131. Otto Holman, *Integrating Southern Europe. EC expansion and the transnationalization of Spain*, Londres, Routledge, 1996.

coopération mutuelle franche et entière en matière de lutte contre le terrorisme. Ce discours est même une constante des trois présidences de l'Union que l'Espagne a assurées (janvier-juin 1989, juillet-décembre 1995 et janvier-juin 2002). Trois présidences sous lesquelles les avancées européennes en matière de coopération policière et judiciaire sont conséquentes.

L'objet de ce chapitre est d'examiner quels ont été les coups tactiques déployés par l'Espagne dans la sphère européenne et quelles furent ses stratégies pour formater la coopération en sa faveur au point où l'organisation clandestine basque ETA est désormais inscrite au frontispice des listes terroristes européennes comme ennemi commun?

De nouveau, c'est par la question des extraditions et par la réactivation de la coopération judiciaire que les autorités espagnoles vont métamorphoser l'antiterrorisme européen. La volonté espagnole d'obtenir un concours extérieur dans la gestion de son problème de violence est une politique constante. Une politique qui passe par l'enjeu de la dépolitisation de l'extradition, la mise en place de mécanismes accélérant les demandes de transferts et l'inscription de ces problèmes dans un discours rassurant et fermé sur lui-même ; nulle démocratie ne peut en juger une autre.

La dépolitisation de l'extradition, un enjeu espagnol

L'attention des autorités espagnoles pour les questions d'entraide en matière pénale, de coopération judiciaire entre pays membres n'est pas exclusive à la coopération policière. Dès la fin des années 1970, au moment où le régime franquiste se meurt, les autorités espagnoles ont toujours cherché à inscrire leur « problème basque » dans les réseaux de coopération policière créés en marge de l'édifice communautaire. Cela était d'autant plus intéressant que les premières formes de coopération policière entretenaient alors les vertus de la discrétion et du secret au-delà des considérations politiques et diplomatiques à travers des structures informelles (TREVI, Club de Berne, Club Pompidou, Club de Vienne...)³. Tous ces clubs n'ont pas eu la même notoriété mais ils offrirent une réelle complicité opérationnelle, discrète et confidentielle pour les policiers et les services de renseignement européens⁴, et ce, à la périphérie des structures de collaboration internationale mises en place dans le cadre d'Interpol.

3. Didier Bigo, *polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences-po, 1996, p. 61 et suivantes. Didier Bigo, *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, complexe/CERI, 1992.

4. Martin Moucheron, « Chronique de criminologie. Le terme terrorisme et la construction européenne : une histoire obscure », *Revue de droit pénal et de criminologie*, septembre/octobre 2004, p. 889-905.

Or, au détour des années 1980, ces différents clubs (et la collaboration opérationnelle qui en résultait) sortent de l'anonymat et de la confidentialité pour s'inscrire et se présenter sur le plan politique comme le complément nécessaire et légitime de la transformation de l'Europe en espace de libre circulation généralisée. Cet espace de discussions et d'échanges ouvert notamment par le Club TREVI va permettre à l'Espagne d'investir de sa revendication d'une solidarité dans la lutte contre le terrorisme et y trouver des interlocuteurs plus qu'attentifs. En qualité de futur ministre de l'Intérieur d'un État membre de la Communauté européenne, José Barrionuevo est invité à assister aux réunions du groupe TREVI dès 1984. Ces rencontres sont une aubaine⁵.

C'est d'ailleurs au cours de ces réunions ministérielles de TREVI (juin 1985) que l'Espagne fera connaître sa volonté de mettre en place un édifice antiterrorisme européen, où la collaboration soit active et fondamentalement solidaire. Le ministre de l'Intérieur espagnol ne défend-il pas la nécessité d'un sommet européen sur l'antiterrorisme⁶? Alors que l'Espagne est encore écartée des discussions du G7 sur le terrorisme et qu'elle doit faire ses preuves communautaires, cette revendication de la tenue d'un sommet marque l'ouverture de son discours sur la nécessaire solidarité des démocraties dans la lutte contre le terrorisme⁷. Mais c'est par la coopération judiciaire et la dénonciation du régime de l'infraction politique dans les questions d'extradition que l'Espagne pousse vraiment les portes de l'Europe de la sécurité et fait de son problème basque un problème européen.

Cette dénonciation du régime de l'infraction politique n'est pas une innovation, mais bel et bien une redécouverte d'une problématique très directement liée à la genèse même du droit d'asile : qui protéger contre qui? L'enjeu dépasse la seule Espagne aux prises avec le handicap d'une organisation clandestine trouvant refuge dans un État voisin, la France, qui n'extrade pas pour motif politique. Il s'agit bel et bien d'un élément récurrent depuis la mise en place d'un droit international : que recouvre cette quali-

5. José Barrionuevo, *2001 días en Interior*, Barcelona, Ed. B., 1997, p. 140.

6. «José Barrionuevo insiste en la conveniencia de una "cumbre" europea antiterrorista», *El País*, 21 juin 1985.

7. Ce sommet n'aura pas lieu et les autorités madrilènes devront encore attendre seize ans avant qu'un pareil sommet soit organisé par leurs soins. Si le 29 septembre 1999 les autorités espagnoles organisent une rencontre internationale de dirigeants de la police à Madrid de plus de 60 pays qui débouche sur la création d'une Commission exécutive présidée par Juan Cotino, le directeur général de la *Policía*, la première Conférence européenne sur le terrorisme, organisée par les autorités espagnoles sur leur territoire, aura lieu à Madrid du 29 janvier au 2 février 2001.

fication de « politique » et qui empêche l'extradition⁸? Au fur et à mesure que s'est affirmé ce principe de la non-extradition politique, nombreuses furent les tentatives qui s'efforcèrent, pour échapper aux contraintes juridiques tout en respectant quelque peu les formes, de disqualifier les délits ou leurs auteurs en étiquetant « droit commun » ce qui était fondamentalement « politique ».

Lorsque l'Espagne s'empare de cette question, il existe des conventions européennes – Conventions européennes relatives à l'*extradition* (1957)⁹, à l'*entraide judiciaire en matière pénale* (1959)¹⁰ et à la *répression du terrorisme* (1977) – qui ont déjà amendé le régime de l'infraction politique en y soustrayant certains crimes et délits et en posant l'extradition comme incontournable. Mais les débats entre une logique répressive et une logique asilaire¹¹, entre des considérations pragmatiques et des principes politiques intangibles¹², ont tôt fait de ralentir les progrès de la communauté européenne en matière de coopération judiciaire et de renvoyer la question aux calendes... espagnoles.

Lorsque l'Espagne ratifie la Convention européenne pour la répression du terrorisme et la Convention européenne d'extradition – respectivement en 1980 et en 1982 –, en y ajoutant une déclaration voulant qu'on ne devrait pas considérer les infractions de terrorisme comme des infractions politiques, elle a en tête une innovation sémantique et politique majeure, formulée en 1977 par l'ancien président de la République française, Valéry Giscard d'Estaing.

8. Cherif Bassiouni, Edward M. Wise, *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law*, M. Nijhoff, Dordrecht. Christine Van Den Wijngaert, *The political offence exception to extradition. The delicate problem of balancing the rights of the individual and the international public order*, Deventer/Boston, Kluwer, 1980. Gregory Chadwick Perry, « The Four Major Western Approaches to the Political Offense Exception to Extradition: From inception to Modern Terrorism », *Mercer Law Review*, vol. 40, 1988. Philippe Richard, « Droit de l'extradition et terrorisme. Risque d'une politique incertaine: du droit vers le non-droit ? », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 34, 1988, p. 652-676.
9. *Convention européenne d'extradition*, Paris, 13 décembre 1957.
10. *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*, Strasbourg, 20 avril 1959.
11. Document du Conseil de l'Europe, AS/JA (5) 24 en date du 7 avril 1954: « Une convention européenne moderne devrait viser une solution qui, tout en permettant une coopération plus étroite pour la répression du crime, conduise à un respect encore plus scrupuleux des libertés individuelles ». Voir Christophe Gouel, « Conseil de l'Europe et coopération judiciaire pénale dans les années cinquante », *Journal of European Integration History*, vol. 6, n° 1, 2000.
12. Gérard Soulier, « La fin du délit politique? », *Le Monde*, 12 novembre 1976. Déclaration de la France lors de la signature de la *Convention pour la répression du terrorisme*, le 27 janvier 1977: « Il va de soi que l'efficacité de la lutte à mener doit se concilier avec le respect des principes fondamentaux de notre droit pénal et de notre Constitution, laquelle proclame dans son préambule que "tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République" ».

Je suggère donc que, par l'adoption d'une convention d'extradition automatique assortie des garanties appropriées pour les cas de crimes particulièrement graves, quels qu'en soient les mobiles, les Neuf mettent en place le premier élément d'un espace judiciaire unique¹³.

Cette idée de la création d'un espace judiciaire européen et d'une extradition automatique a trouvé oreilles attentives des autorités espagnoles, d'autant plus qu'elle reprend, intérêt pour intérêt, l'ensemble des préoccupations de l'Espagne en lutte à la fois contre l'ETA et la France réticente à l'extradition des réfugiés basques soit l'élaboration d'une convention d'extradition simplifiée, l'amélioration et l'assouplissement de la procédure de l'entraide pénale internationale entre les États, la mise en œuvre d'une procédure de transmission des poursuites pénales d'un État vers l'autre, la reconnaissance de la valeur des jugements et la généralisation de la procédure de transfert des détenus entre les États membres.

Le projet en soi n'est pas juridiquement novateur puisque chacun de ces cinq thèmes fait déjà l'objet de Conventions conclues¹⁴ ou en cours d'élaboration¹⁵. Mais il regroupe l'ensemble de ces problèmes judiciaires sous un énoncé performatif à haute valeur politique ajoutée – «l'espace judiciaire européen». Une formule que les autorités espagnoles n'auront alors de cesse d'utiliser, y compris et surtout à l'encontre des autorités françaises dans le différend les opposant sur le Pays basque, et de rappeler lorsque le Traité de Maastricht (1992) ouvrira la possibilité d'une institutionnalisation de la coopération judiciaire dans les affaires pénales. Reste que la dénonciation espagnole du régime de l'infraction politique dans les extraditions n'est jusqu'alors qu'un discours politique, fort certes, mais sans réalisations concrètes. Les autorités espagnoles se heurtent toujours aux déclarations et aux réserves des autres États membres.

Lors de la réunion, sous présidence grecque, des ministres de la Justice et de l'Intérieur des douze États membres du 23 mars 1994, la question des infractions politiques et celle de l'extradition des nationaux continuent à «alimenter des divergences de fond¹⁶» entre les représentants nationaux.

13. Déclaration de Valéry Giscard d'Estaing lors du Conseil européen de Bruxelles du 5 décembre 1977, citée par Jean Charpentier, «Vers un espace judiciaire européen», *Annuaire Français de Droit International*, janvier 1979, p. 927.

14. La Convention européenne d'extradition de 1957 ainsi que les deux protocoles additionnels établis le premier en 1975, et le second en 1978; la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1978; la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs en date du 28 mai 1970 et la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives du 15 mai 1972.

15. La Convention sur le transfert des personnes condamnées est en cours d'élaboration. Elle sera ouverte à signature le 21 mars 1983.

16. Dépêche de l'agence *Europe*, 23 mars 1994.

Néanmoins, concernant le traitement des infractions politiques, qui ne donnent pas lieu à extradition, le ministre de la Justice grec Georgios Koulekalis apporte une précision sur l'état des débats : les échanges de vues ont abouti à un accord qui pourrait permettre d'avoir recours aux extraditions au sein de l'Union européenne dans la mesure où, précise-t-il, « nous pouvons partir du principe que tous les États membres connaissent un régime démocratique et de liberté¹⁷ ».

Le 10 mars 1995, le conseil JAI – Justice et Affaires Intérieures – établit une « Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne¹⁸ ».

Première Convention conclue dans le cadre du Titre VI du Traité sur l'Union européenne (« Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale »), elle vise à faciliter l'application entre les États membres de l'Union européenne de la Convention européenne d'extradition de 1957, en cherchant à simplifier et à réduire le temps des procédures d'extradition lorsqu'il existe une demande d'arrestation provisoire ou, dans certaines conditions, une demande d'extradition dans laquelle la personne à extraditer donne son consentement. Cette Convention du 10 mars 1995 complète certaines des dispositions de la Convention européenne d'extradition de 1957, mais elle ne permet pas pour autant celle des nationaux.

Optimiser l'efficacité des procédures d'extradition est une bataille de tous les instants pour les autorités espagnoles. Tout ce qui se présente comme une mesure supplémentaire visant à la création progressive d'un espace judiciaire européen sans infractions politiques est une victoire. En revanche, tout ce qui pourrait retarder la procédure et affaiblir les relations de confiance entre États membres doit être corrigé. La déclaration de La Gomera (1995), adoptée par le Conseil européen de Madrid, va dans ce sens¹⁹.

Malgré ces avancées et les invitations politiques espagnoles réitérées à une franche et entière coopération en matière de lutte contre le terrorisme, les exceptions à l'extradition restent encore des questions juridiquement incontournables. Sous présidence espagnole, le Conseil de l'Union européenne s'attelle énergiquement à cette double question. À peine un mois suivant la déclaration de la Gomera, le 23 novembre 1995, Juan Alberto Belloch Julbe, portant la double casquette de ministre de la Justice et de

17. *Ibid.*

18. *Convention européenne relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne*, JOCE n° C78, 30 mars 1995 ; rapport explicatif, JOCE, n° C375, 12 décembre 1996.

19. Déclaration sur le terrorisme (déclaration de La Gomera) du 14 octobre 1995 des ministres des Affaires étrangères et de la Justice.

l'Intérieur, offre lecture des conclusions du Conseil de l'Union européenne établies sous sa présidence :

le Conseil a procédé à un débat approfondi sur la question relative aux infractions politiques. Ce débat a permis de réaliser des progrès substantiels sur ce thème, et notamment de dégager un accord sur la nécessité de revoir la réglementation concernant les infractions politiques en tant que cause de refus d'extradition afin d'éviter qu'un acte terroriste reste impuni²⁰.

Or, de nouveau cette volonté politique se heurte au même problème : le régime de l'infraction politique. En cette fin d'année 1995, les États membres de l'Union peuvent encore refuser d'extrader des personnes accusées de « délits politiques » et certains n'extradent pas leurs nationaux. S'il existe un large accord pour exclure de la catégorie de délit politique certaines infractions « particulièrement graves » liées à des actions qualifiées de terroristes, le souhait espagnol de voir les « associations de malfaiteurs » à l'origine d'actes terroristes, rejoindre cette liste ne trouve écho ni au Conseil ni auprès des autres États membres.

Néanmoins, l'argument voulant qu'il s'agit d'éviter qu'un (préssumé) terroriste trouve refuge dans un État membre, pour éviter d'être extradé au seul motif qu'il y est domicilié, fait sens pour tous mais n'est pas encore suivi d'effets. Un différend majeur entre l'Espagne et la Belgique en matière d'extradition permettra de réactiver les travaux sur la coopération au sein de l'Union. Les Belges refusant d'extrader deux ressortissants espagnols d'origine basque – Luis Moreno Ramajo, et son épouse Raquel García Arranz –, présumés membres de l'ETA, et ayant trouvé refuge en Belgique, les travaux européens en matière d'extradition seront réactivés, mais aussi et surtout vont modifier en profondeur la logique antiterroriste européenne. Les revendications espagnoles en matière de lutte antiterroriste vont trouver publicité et réalisations concrètes : la convention d'extradition entre États membres (1996), le Protocole Aznar (1997) et le Mandat d'arrêt européen (2002).

Le Protocole Aznar ou l'acte de baptême de l'Europe sécuritaire

L'affaire Moreno-Garcia commence par un assassinat au Pays basque. José Anseán Castro est tué en janvier 1992 dans la banlieue de Bilbao. Le gouverneur civil de Biscaya et la police espagnole ont très vite imputé ce meurtre à un commando reconstitué de l'ETA nommé « comando Vizcaya »²¹. Un an

20. 1885^e session du Conseil, Justice et Affaires intérieures, Bruxelles, le 23 novembre 1995, 11720/95 (Presse 332), p.16-17

21. *El País*, 15 janvier 1992.

plus tard, l'*Audiencia Nacional* à Madrid²² délivre un mandat d'arrêt provisoire international à l'attention des autorités belges pour l'arrestation d'un citoyen espagnol, Luis Moreno Ramajo, vivant en Belgique avec sa femme, Raquel Garcia Arranz, depuis l'été 1992. Luis Moreno Ramajo est soupçonné d'avoir apporté une aide logistique aux membres de cette cellule de l'ETA. Il est arrêté par la police belge et envoyé en prison le 15 juin 1993. Si, le 2 juillet 1993, le Tribunal Correctionnel de Bruxelles déclare possible l'extradition, la Cour d'appel annule l'exécution du transfert le 16 juillet et envoie au gouvernement belge un avis défavorable :

Luis Moreno Ramajo est soupçonné d'être membre de l'organisation ETA, qualifiée d'organisation terroriste, qui tente, entre autres par l'utilisation de la violence, d'obtenir l'indépendance du pays basque [...] et les faits qui lui sont reprochés, même s'il les nie, sont sans aucun doute inspirés par les motivations spécifiques de cette organisation ; *certaines de ces motivations sont à l'évidence politiques*²³...

Invoquant l'exception de délit politique, Luis Moreno obtient de la Cour de justice belge la recevabilité de sa demande d'asile pour réfugié politique. Il est libéré le 8 décembre 1993 jusqu'à examen complet de sa demande. Deux mois plus tard, le 16 février 1994, sa demande d'asile politique est rejetée et le 7 décembre la Cour d'appel confirme le refus de statut de réfugié politique. L'affaire Moreno-Garcia est médiatisée en Espagne lorsque, le 23 février 1994, l'opposition espagnole demande des explications devant le parlement au ministre de la Justice socialiste espagnol, Roberto Belloch Julbe²⁴.

Nous [l'opposition] comprenons le système judiciaire belge, une nation partenaire et amicale de l'UE, mais nous dénonçons le manque d'harmonisation. Il est incroyable que l'Espagne puisse être perçue comme un pays déficitaire en matière de garanties démocratiques et constitutionnelles²⁵.

Personne ne peut permettre ou tolérer que le statut de réfugié politique soit appliqué à deux terroristes²⁶.

C'est sur la base de cette situation juridique, perçue par la plupart des acteurs politiques espagnols comme une insoutenable controverse à l'encontre de leur pays, que, en représailles, l'Espagne bloque les travaux d'harmonisation des règles pour le droit d'asile politique au sein de l'Union européenne.

22. Audiencia Nacional, Juzgado de Instrucción Central n° 2, 20 mai 1993.

23. Avis de la Cour d'Appel belge au gouvernement belge, 23 juillet 1993. Nos italiques.

24. Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Comisión Justicia e Interior – Sesión n° 12*, 23 février 1994, p. 3798.

25. *Ibid.*

26. Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Comisión Justicia e Interior – Sesión n° 12*, 23 février 1994, p. 3801.

Deux ans plus tard, le 12 janvier 1996, la Commission Permanente belge de Recours des Réfugiés confirme la décision de 1994. Luis Moreno Ramajo est arrêté et emprisonné le même jour et, le 21 janvier, sa femme Raquel Garcia Arranz est arrêtée à Bruxelles. Stefaan de Clerck, ministre belge de la Justice, décide d'extrader Luis Moreno Ramajo contre l'avis de la Cour d'appel. C'est la troisième fois dans l'histoire de la justice belge, qu'un ministre, ayant les pouvoirs de prendre cette décision, décide d'extrader une personne sans l'accord de la Cour d'appel de Bruxelles.

Cette décision cause un problème politique en Belgique étant donné le contexte sociopolitique du pays et des statuts des langues minoritaires. Bernard Daelemans, responsable du Comité de Solidarité entre le Pays Basque et les Flandres déclare à la télévision belge que l'extradition de Luis Moreno n'était rien de plus que «le vœux de l'Espagne de donner un spectacle dans le combat contre le terrorisme²⁷». Et Bert Anciaux, sénateur belge, annonce l'avis de la Cour d'appel pendant une commission juridique du parlement : à cause de l'infraction politique, l'extradition ne peut avoir lieu. Mais pour Stefaan de Clerck, la coopération contre le terrorisme doit continuer malgré les critiques de certaines ONG²⁸ accusant l'Espagne de torture et de mauvais traitements contre les prisonniers basques : «Je crois donc que l'on devrait avoir confiance en la justice de tous les pays, y compris l'Espagne²⁹. »

La décision du gouvernement belge fait débat tant dans les quotidiens qu'au parlement. Les autorités espagnoles n'ont-elles pas accusé Luis Moreno Ramajo et sa femme Raquel Garcia Arranz d'avoir des liens avec l'ETA sur la simple affirmation d'un détenu, Ramon Rojo, qui a lui-même dénoncé les tortures sévères qu'il aurait subies durant ses cinq jours d'isolement ? Et depuis les déclarations de deux policiers espagnols sur le financement des GAL en 1994, tous les pays européens suivent attentivement ce scandale.

Or, au moment où a lieu ce différend diplomatique, le personnel politique espagnol en poste au moment des GAL est aussi sur la sellette. Autant d'arguments que les avocats de Moreno et Garcia mobilisent dans leur appel devant le Conseil d'État belge. En attente de la décision de la Cour, Stefaan de Clerck suspend l'application de sa décision. Le 1^{er} février 1996, le Conseil d'État belge décide de suspendre la décision ministérielle d'extradition. L'affaire Moreno-Garcia prend alors une dimension européenne. L'Espagne menace de suspendre les dispositions des Accords de Schengen sur la libre

27. RTBF, 22 janvier 1996.

28. Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), *Report to the Spanish Government on the visit to Spain*, CPT/Inf (96), mars 1996 ; Amnesty International (AI), *Préoccupations d'Amnesty International en Europe*, 1996.

29. RTBF, «interview de Stefaan de Clerck», 22 janvier 1996.

circulation des personnes contre la Belgique, si celle-ci ne reconsidère pas son refus d'extradition. La controverse devient un débat européen au point où, le 15 février 1996, le Parlement européen adopte une résolution :

sur l'extradition de deux militants présumés de l'ETA³⁰ : « Alors que la Belgique et l'Espagne sont tout deux des États démocratiques et constitutionnels et liés par des accords de coopération judiciaire, spécialement dans le domaine du terrorisme ; Alors que, il est vrai, leurs gouvernements sont aussi obligé de respecter les décisions de la Cour de Justice ; Alors que l'ETA est une organisation terroriste qui, depuis 1977, est responsable de 723 assassinats et retient actuellement deux citoyens qu'elle a enlevés, [le Parlement européen] INSISTE sur la nécessité de renforcer cette coopération entre les États membres de l'Union dans la lutte contre le terrorisme, et de redéfinir le cadre légal qui permet toujours à un État membre de garantir une protection et de refuser d'extrader des personnes accusées d'actes terroristes dans un autre État membre ; DÉPLORE que les situations ayant pour conséquence les suspensions d'extradition et la libération en conséquence de deux collaborateurs présumés de l'ETA, sur la base de la décision du Conseil d'État belge, mettent en danger la coopération judiciaire dans la lutte contre le terrorisme dans l'Union Européenne³¹.

Ce nœud diplomatique est donc devenu une affaire européenne. Le 19 mars à Bruxelles, les ministres européens en charge de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) s'engagent à conclure en juin de la même année, lors de la dernière réunion sous présidence italienne, la Convention européenne sur l'extradition. Les Quinze déclarent alors leur intention « d'assurer une coopération judiciaire efficace dans la lutte contre le terrorisme³¹ » et admettent alors officiellement le fondement de la demande espagnole.

La question d'accepter ou non l'extradition d'un Basque, réfugié pour les uns et terroriste pour les autres, constitue un problème politique et diplomatique d'envergure. En effet, reconnaître la qualité de prisonnier politique à une personne considérée comme terroriste en Espagne, cela revient à lui reconnaître implicitement la qualité qu'il revendique et que l'État demandeur lui dénie. Pire, par effet d'extension, le refus d'une extradition est aussi relégation de la légitimité de la demande et par conséquent dénégation de la qualité démocratique de l'Espagne, à un moment où la transition politique réussie est le maître mot de l'identité de la politique étrangère espagnole.

La solidarité face au terrorisme exprimée par le terme de coopération « naturelle » par les acteurs politiques, les policiers et les acteurs de la justice n'a pas toujours été une évidence. Lorsque le gouvernement espagnol pré-

30. Parlement européen, « Résolution sur l'extradition de deux militants présumés de l'ETA », 4 mars 1996.

31. 1909^e Session du Conseil de l'Union européenne, Justice et Affaires intérieures, Bruxelles, les 19 et 20 mars 1996. 5727/96 (Presse 63), p. 11.

sente la menace de l'ETA comme faisant partie intégrante du problème de terrorisme transfrontalier, d'autres gouvernements européens comme le gouvernement britannique ou allemand écoutent attentivement ce discours et, concernant l'affaire Moreno-Garcia, c'est le gouvernement belge qui est ciblé.

Enfin, l'extradition est un sujet éminemment politique qui unit à la fois un ensemble de règles, de procédures juridictionnelles et, *in fine*, l'exclusivité de l'appréciation de l'extradition pour le gouvernement dans les cas où l'extradition est judiciairement autorisée et où le juge administratif ne censure pas la décision du gouvernement. Or, l'appareillage juridique et les procédures en la matière sont soumis au principe de la contradiction et le sort d'une demande d'extradition dépend donc largement du temps judiciaire nécessaire à l'examen minutieux de la demande : *audiatur et altera pars*, la partie adverse doit être entendue. La mise en suspens de la qualification («terroriste» versus «refugié politique») pour raison de prudence et souci d'équité est interprétée par les autorités espagnoles comme une insupportable marque de défiance.

En ce sens, «l'affaire Moreno-Garcia» est devenue à la fois l'illustration d'un «problème commun» et le point de mutation vers une «solution commune». Un problème commun tout d'abord en créant une situation diplomatique pénible et délicate entre deux États membres qui compromet à la fois les travaux collectifs entrepris en vue d'une harmonisation des règles d'extradition et d'entraide en matière pénale, mais aussi l'idée d'une «concorde naturelle» des États à procéder à la mise en place d'une politique commune.

Une solution commune ensuite: valider toute option permettant d'esquiver le temps judiciaire et son principe de contradiction au profit d'une logique de rapidité s'énonçant sur le mode de l'évidente confiance réciproque, pays membres de l'UE obligent. Au moment où les GAL sont devenus un problème judiciaire et un scandale politique sans précédent, le refus belge, fondé sur des doutes sur la demande des autorités espagnoles, est inacceptable pour le nouveau gouvernement de droite de José Maria Aznar, pas plus qu'il ne l'est pour l'opposition socialiste :

la bataille des extraditions, très dure et très difficile par moment, a été gagnée. Pour cette raison, cela a produit de l'étonnement quand au début de 1996 les autorités belges rejetèrent la demande espagnole d'extradition de deux etarras. Quelque chose devait aller de travers parce que, comme nous l'avons vu les premières extraditions avaient été concédées précisément par la Belgique douze ans auparavant [extradition de Salvador Ormaza Corral et de José Arteche González]³².

32. José Barrionuevo, *200.1 días en Interior*, Barcelona, Ediciones B., 1997, p. 173. La demande d'extradition à l'encontre de José Arteche Gonzalez et de Salvador Ormaza Corral date de

Pour les autorités espagnoles il est injuste d'être isolé en raison de doutes sur leur attitude politique envers le problème basque. Il est aussi surtout essentiel tant pour la gauche que la droite, au pouvoir ou dans l'opposition, de mettre à l'ordre du jour national et européen l'extradition de ces deux membres présumés de l'ETA comme l'expression d'un problème qui dépasse les seuls intérêts ibériques.

Personnellement, comme vous le savez déjà, il me paraît inacceptable que des demandes d'asile de personnes ou d'autres difficultés en matière d'extradition puissent être problématiques parmi les membres associés qui forment l'Union européenne³³.

Au-delà de cette réaffirmation symbolique de la « nature » démocratique des États de l'Union européenne, obligés de rester aveugles face aux pratiques de violence légitimées par l'État espagnol, ce propos légitimise le discours de coopération policière et judiciaire, et fait de la simplification des mécanismes d'extradition sa pierre angulaire. Face à l'« internationale du terrorisme » qui croît plus rapidement que jamais, la simplification des règles de l'antiterrorisme ne relève-t-elle pas de la nécessité³⁴? Le fait que l'efficacité de la lutte contre le terrorisme et le crime organisé de manière plus générale est liée à l'adoption de mesures permettant la mise en place d'un espace judiciaire européen fut sans cesse rappelé par les autorités espagnoles³⁵.

Ce fâcheux précédent diplomatique entre deux États membres débouche, en septembre 1996, sur l'élaboration d'une « Convention relative à l'extradition entre les États membres³⁶ ». Au titre de cette nouvelle convention, aucune infraction ne peut être considérée par l'État requis comme relevant d'une infraction politique. La Convention modifie un peu plus le droit de l'extradition entre les États membres de l'Union en « détricotant » encore davantage l'exception traditionnelle à l'extradition pour infraction politique³⁷.

janvier 1983. Ils sont extradés vers l'Espagne en juillet 1984. Ils sont les premiers *etarras* de la branche Politico-militaire de l'ETA à être extradés vers l'Espagne. C'est aussi, la première fois depuis 1945 que le Gouvernement belge accorde une extradition de membres d'une organisation clandestine

33. José Maria Aznar, *conférence de presse après une rencontre avec le président français Jacques Chirac*, Paris, juin 1996.
34. Carlos Westendorp, *The Wall Street Journal*, 20 février 1996.
35. Emmanuelle Bribosia, Anne Weyembergh, « Extradition et asile : vers un espace judiciaire européen? », *Revue belge de droit international*, n° 1, 1997, p. 76.
36. *Convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne*, JOCE, n° C313, 23 novembre 1996.
37. Anne Weyembergh, « La coopération pénale européenne face au terrorisme : rupture ou continuité? », dans Karine Bannelier, Olivier Corten, Théodore Christakis, Barbara Delcourt (dir.), *Le droit international face au terrorisme après le 11 septembre 2001*, Paris, Pédone/CEDIN – Paris I, Cahiers Internationaux, n° 17, 2002, p. 287.

Résultat d'un compromis, obtenu après de longues et difficiles négociations afin de mettre un terme à une impasse politique entre deux États membres, cette Convention représente la première concrétisation des revendications espagnoles présentées à la suite de l'affaire Garcia-Moreno³⁸. Le véritable accomplissement espagnol dans cette lutte pour la reconnaissance de sa politique antiterroriste reste le protocole Aznar, du nom de son géniteur José Maria Aznar, qui instaure la règle de la confiance mutuelle et totale entre pays membres de l'Union dans la mesure où l'Union est la preuve démocratique par excellence.

Conjointement à la signature des Accords de Schengen lors de la Conférence Intergouvernementale de 1996, la proposition espagnole d'une clause interdisant l'asile politique à un citoyen de tout autre État membre de l'Union européenne était directement liée à ce litige diplomatique. Cette proposition devient protocole, amendé au Traité d'Amsterdam en 1997. Ce *Protocole sur le Droit d'asile des ressortissants des États membres de l'Union européenne*³⁹ affirme que, à quelques exceptions mineures, les États membres n'accepteront aucune demande d'asile de ressortissants d'autres États membres.

Vu le niveau de protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales dans les États membres de l'Union européenne, ceux-ci sont considérés comme constituant des pays sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile;

Le « Protocole Aznar » affirme de manière ferme et péremptoire que l'ensemble des États membres de l'Union européenne sont des pays de toute sécurité dans lesquels il ne peut exister de violations des droits de l'Homme, sans que cela entre en contradiction avec les fondements de la construction européenne érigés en principes. C'est pourquoi toute demande d'asile de citoyens européens à l'intérieur même de l'espace européen est manifestement sans fondement et sera automatiquement rejetée; toute demande d'asile à l'intérieur de l'Union est vaine parce qu'il n'existe, par définition, que des pays sûrs⁴⁰, que des « démocraties ». Dans ce protocole extrêmement succinct mais parfaitement limpide, accepté par l'ensemble des États

38. E. Bribosia, A. Weyembergh, *op. cit.*, p. 87.

39. *Protocole sur le Droit d'asile des ressortissants des États membres de l'Union européenne*, Traité d'Amsterdam, 1997, Protocole annexé au Traité constituant la Communauté européenne.

40. Le concept de pays d'origine sûr qui permet de rejeter ou de refuser de recevoir une demande d'asile au sein de l'Union européenne remonte aux débuts des années 1990 à un moment où précisément se constituent les listes des pays pour lesquels l'Union estime qu'il n'y a généralement pas de risque sérieux de persécutions de quelle que sorte que ce soit qui puisse motiver une demande d'asile. Sur le sujet, voir Elspeth Guild, Jan Niessen, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, Kluwer Law International, 1996, p. 177-180; Sandra Lavenex, *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, Budapest, Central European University Press, 1999.

membres en moins de temps qu'il ne fallait pour le lire, la coopération confère à la communauté européenne sa valeur politique et inscrit la reconnaissance mutuelle comme principe intangible (Conseil européen de Tampere, octobre 1999).

En tant que discours fondamental, la «solidarité démocratique» constitue l'identité européenne au nom de laquelle elle opère. Ce discours est plus une abjuration qu'une affirmation. La coopération antiterroriste pourrait être perçue comme un test de loyauté entre membres qui permet à chacun d'être rassuré sur son identité démocratique. Mais cette reconnaissance mutuelle est basée sur un système anthropologique très fermé ou personne ne peut mettre à nu son voisin sans manquer de coopérer, car sa propre condition de démocratie est en jeu.

L'argument récurrent est que les États membres de l'Union européenne ont tous signé la Convention européenne des droits de l'Homme, et la Charte européenne des droits et libertés fondamentaux; en conséquence, aucune menace ne pèse sur les libertés individuelles grâce à la coopération judiciaire au sein de l'Union européenne. Cependant, la promesse de protéger les droits individuels n'est pas une garantie de protection effective. Dès que la coopération devient le moyen pertinent de reconnaissance mutuelle en tant que démocraties, la question des pratiques violentes au nom de la *Raison d'État* est laissée consciemment de côté: la violence d'État ne peut cohabiter avec la référence fondamentale et la croyance politique unanimement partagée qu'être État membre c'est être une démocratie.

En ce sens, le silence particulièrement embarrassé de certains socialistes espagnols à l'époque des «grands procès» des GAL est devenu une solution politique autorisée par défaut, des deux côtés des Pyrénées et au-delà. La dépolitisation de la violence, en tant que processus global dont le propre est de supporter les irrégularités et les exceptions, est aujourd'hui, plus que jamais, un mouvement européen déterminant. Le brevet d'autosatisfaction que se décernent les États membres de l'Union européenne en matière de respect des droits de l'Homme pour justifier la suppression de l'exception à l'extradition pour infraction politique et du droit d'asile pour les ressortissants des États membres est à la fois la preuve et la conséquence de ce mouvement de dépolitisation global qui confond allègrement État de droit, démocratie et raison d'État pour peu qu'il s'agisse de s'autoriser les moyens de la lutte contre le terrorisme⁴¹. Ce mécanisme de réassurance circulaire n'apparaît jamais aussi bien que dans cette politique d'amnésie collective des

41. Elspeth Guild, Evelien Brouwer, Petra Catz (dir.), *Immigration, Asylum and Terrorism. A Changing Dynamic in European Law*, Nijmegen, Recht & Samenleving, Instituut voor Rechts-sociologie/Centrum voor Migratierecht, vol.19, 2003, p.177.

pratiques illibérales des GAL. En définitive, la vraie victoire des autorités espagnoles n'aura-t-elle pas été d'avoir réussi à imposer de manière forte l'idée que l'infraction politique renvoie à l'impunité et que cette association soit politiquement intolérable dans une communauté de démocraties?

Le Mandat d'arrêt européen (MAE) ou la consécration de l'antiterrorisme à l'espagnole

Ce déplacement de la question de l'infraction politique du terrain du droit vers le terrain politique s'avère politiquement efficace au point où toute discussion de principe sur la nature d'un délit se joue désormais sans elle. La logique même du Mandat d'arrêt européen (MAE) s'inscrit dans cette recherche d'un traitement juridique optimal de l'extradition. Cette logique se nourrit immanquablement de son premier effet : la célérité devient sous-traction au contrôle de toute ou d'une partie de la procédure dans l'État requis.

Quelques jours après les attentats du 11 septembre 2001, la Commission européenne présente sa proposition législative⁴². Le Conseil Justice et Affaires intérieures de décembre 2001 examine le projet de décision-cadre relatif à la mise en place d'un Mandat d'arrêt européen (MAE) et aux procédures de remise entre États membres⁴³. À l'exception de l'Italie, la présidence obtient l'accord des 14 autres délégations sur trois grands points : le MAE donne lieu à la remise sans contrôle de la double incrimination du fait pour une liste de 32 infractions (sous condition que ces infractions soient punies dans l'État d'émission d'une peine privative de liberté d'au moins 3 ans); les délégations s'accordent aussi sur la constitution d'une clause de territorialité du MAE pour des infractions commises dans l'État d'exécution ou pour des faits qui ont eu lieu dans un État tiers, mais qui ne sont pas reconnues comme telle par l'État d'exécution; enfin, le compromis se fait aussi sur la clause de rétroactivité qui offre la possibilité à un État membre de traiter les demandes introduites avant l'adoption de la décision-cadre selon les instruments existant dans le domaine classique de l'extradition.

Le MAE, adopté le 13 juin 2002, est-il un outil juridique novateur? Souvent présenté de la sorte, il est bien au contraire le résultat d'un long processus européen, à la fois juridique et politique, de reconstruction du droit extraditionnel en Europe⁴⁴. Cette présentation en termes d'innovation

42. COM (2001) 522, *JOCE* 2001, C332 E.

43. Décision-Cadre du Conseil JAI/2002/584 relative au Mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *JOCE*, 2002, L 190.

44. Joanna Apap, Sergio Carrera, «European Arrest Warrant. A Good Testing Ground for Mutual Recognition in the Enlarged EU?», *CEPS Policy Brief*, 46, 2004.

est certes largement tributaire du contexte international faisant suite aux attentats du 11 septembre 2001 et aux réactions politiques consécutives en Europe. Mais cette présentation tend à masquer combien le MAE n'a pu être pensé et proposé qu'au terme du processus de dépolitisation que nous avons détaillé précédemment. Autrement dit, le MAE n'a été rendu possible que dans la mesure où l'infraction politique en Europe a été défaite et que la sémantique, politiquement efficace, du principe de reconnaissance mutuelle ait été reconnue comme « pierre angulaire » de l'Europe de la Sécurité.

Les attentats du 11 septembre 2001 et la formidable mobilisation émotionnelle qui s'ensuivit n'ont pas altéré le processus déjà au programme, mais bien plutôt amplifié les raisons d'accélérer le processus et d'afficher les avancées européennes en matière de coopération judiciaire internationale⁴⁵. C'est dans ce contexte somme tout bien particulier que le Conseil de l'Union annonce sa volonté d'aboutir au plus tôt à l'adoption d'une Décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme. Il s'appuie sur la base de la proposition avancée par la Commission qui insiste sur la nécessité de marquer de manière décisive les avancées communes dans la collaboration judiciaire en substituant aux procédures traditionnelles un « mandat d'arrêt européen », présenté comme un instrument bien plus efficace si ce n'est essentiel pour lutter contre le terrorisme. Sans aucun doute, l'Espagne est alors l'un des États membres les plus réceptifs à cette proposition et aussi l'instrument de la décision-cadre qui, rappelons-le, s'impose aux législations nationales des États membres une fois le texte adopté par le Conseil de l'Union. La réunion des ministres de la Justice et des Affaires intérieures des 6 et 7 décembre 2001, visant à examiner cette proposition, aboutit à un accord politique rendu public le 11 décembre 2001.

Par décision cadre du 13 juin 2002, un certain nombre d'États membres de l'Union européenne ont institué le MAE. Les citoyens de ces États visés par des poursuites pénales, et autrefois soumis à la procédure d'extradition, peuvent ainsi faire l'objet d'une « remise » aux autorités d'un État demandeur. Cet État, nommé « État d'émission », expose dans ce mandat les faits répréhensibles, commis sur son territoire, punis d'une peine privative de liberté supérieure à un an par une ou plusieurs personnes se trouvant sur le territoire d'un autre État de l'Union, « l'État d'exécution ». Les autorités de cet État d'émission du mandat joignent à celui-ci l'ensemble des renseignements concernant la nature et la qualification juridique de l'infraction, la date, le lieu et les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise.

45. Antoine Mégie, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », *Cultures & Conflits*, n° 62, 2006.

L'Espagne, au même titre que le Portugal et le Danemark, furent les seuls États membres à transposer le mandat d'arrêt européen dans leurs lois respectives avant même son entrée en vigueur. En effet, à l'occasion de la réunion informelle des ministres de la Justice et de l'Intérieur tenue sous la Présidence espagnole de l'UE, le 15 février 2002 à Saint-Jacques de Compostelle, l'Espagne en tête a décidé de mettre en œuvre de manière anticipée le MAE. Dès mars 2002, les autorités espagnoles commencent les travaux préparatoires. À peine quelques mois après l'adoption de la décision-cadre du 13 juin, le 10 septembre 2002, le premier avant-projet d'incorporation du MAE dans la loi espagnole est présenté par le gouvernement de José María Aznar au Conseil général du pouvoir judiciaire. Un mois plus tard, et après approbation de ce dernier, l'avant-projet est présenté le 29 octobre 2002 devant le Parlement. Le 14 mars 2003, par la loi 3/2003 relative au mandat d'arrêt européen et la loi organique 2/2003, l'Espagne se dote du nouvel instrument.

Dans cette mise en place, la question de la compatibilité constitutionnelle de l'article 13.4 du titre I, relatif au principe de l'exclusion des délits politiques de l'extradition, n'a pas été considérée comme un obstacle par les autorités espagnoles compétentes. En cela, nous retrouvons ici la réussite espagnole d'en finir avec le concept d'infraction politique. C'est cette même réussite que l'on peut entr'apercevoir dans l'usage du MAE fait en Espagne, pays qui fut le premier État à utiliser massivement le mandat dès son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004 ; au 19 février 2004, l'Espagne a reçu 19 demandes, qu'elle a exécutées en moins de quinze jours, et envoyé pas moins de 72 demandes à l'attention des autres États.

Depuis la décision-cadre de l'Union européenne consacrant le principe du MAE et donc par conséquent la remise rapide et automatique d'un ressortissant d'un pays membre de l'Union à l'attention d'un autre pays membre, nul ne saurait faire valoir d'exception à l'extradition, puisque l'extradition – à proprement parler – n'existe plus. Impact des attentats du 11 septembre 2001 ? Comme nous l'avons souligné précédemment, la mise en forme d'un outil propre à en finir avec l'extradition entre États membres de l'Union est mise en œuvre bien avant les attentats du 11 septembre et la recommandation du Parlement au Conseil sur « le rôle de l'Union contre le terrorisme » invitant ce dernier à relancer les travaux en la matière le 5 septembre.

Reste que nul acteur ne pouvait prétendre au silence face aux attentats du 11 septembre et qu'en cela, le recours à un texte au statut juridique élevé, comme la décision-cadre sur le MAE, permet de rendre compte de la préoccupation européenne majeure – la lutte de tous contre le terrorisme

-, tout en offrant l'assurance d'avancées politiques et judiciaires fortes. L'infraction politique évincée, le droit extraditionnel corrigé et le terrorisme exécré de tous. Le MAE permet en ce sens de convaincre et de rassurer non seulement sur les motivations et la capacité de l'Union européenne de lutter contre le terrorisme, mais aussi réaffirme la collectivité et l'unité des moyens employés. Chaque terrorisme devient aussi le terrorisme de l'autre et vice-versa.

On retrouve cette même logique dans la création d'une liste européenne des terroristes. En réaction aux attentats du 11 septembre 2001, le département d'État américain lance sa première liste de terroristes le 5 du mois suivant. Le « UN Sanctions Committee » compose aussi une liste de terroristes attachée aux résolutions du Conseil de sécurité. Au niveau européen, le Conseil de l'Union décide à l'unanimité, le 27 décembre 2001, d'établir deux listes européennes de terroristes. Chacune est revue et corrigée tous les six mois.

Mais lister ne veut pas dire définir. La liste européenne des terroristes se substitue à la définition de l'ennemi en prenant des allures comptables. L'addition d'organisations clandestines internationales, à vocation indépendantiste donne à la liste une dimension terrible et révélerait, par ses vertus d'une mise en série, l'étendue et les contours de la vérité de la menace. Mais est-ce à dire de lister des ennemis hétérogènes afin d'en fabriquer un qui, par le truchement des additions et des adjonctions du terrible, aurait toutes les qualités ou du moins au minimum l'une des qualités qui permettrait à chaque État membre de s'y reconnaître⁴⁶?

Illusion de vérité sur la menace ou quand la juxtaposition vaut raison et engendre un discours d'occultation sur les acceptations réciproques des enjeux particuliers de chacun apparaissant souvent comme le résultat d'une négociation sur le fond alors qu'il n'en est rien. À cet égard, la réaction du chef du Parti populaire espagnol, Mariano Rajoy, à l'annonce du verdict de l'*Audiencia Nacional* sur l'appartenance de SEGI ou non à la « mouvance de l'ETA » est exemplaire de cette confusion. Alors que la Cour espagnole estime que l'association nationaliste basque SEGI n'est pas partie prenante de l'ETA, Rajoy, quant à lui, rappelle qu'il s'agit bien d'une organisation terroriste puisqu'elle est portée sur les listes européennes des organisations

46. Imelda Tappeiner, « The fight against terrorism. The Lists and the gaps », *Utrecht Law Review*, vol. 1, n° 1, 2005. Iain Cameron, « European Union Anti-Terrorist Blacklisting », *Human Rights Law Review*, no 2, 2003.

honnies : «SEGI est une organisation terroriste parce que la liste européenne le dit⁴⁷.»

Voilà très certainement l'axiome du discours de la menace, un des mécanismes symboliques de la coopération. Il y a dès lors une tendance dans chaque pays, ou dans chaque institution internationale, à relier ses préoccupations anciennes au nouveau contexte et à essayer de faire un lien entre les deux. Cette tendance du jeu politique dans les démocraties occidentales se dédouble et se diffracte dans les jeux bureaucratiques et médiatiques. Mal perçue, parce qu'elle se pare du discours du consensus et de l'unanimité, elle est porteuse de risques : risques quant à l'efficacité des mesures engagées en encourageant une prolifération de déclarations et de normes qui entrent ensuite en contradiction, risques quant à la légitimité limitée de certaines mesures qui rétroagit négativement sur l'ensemble de la politique et les mesures justifiées. Si la dynamique est mal maîtrisée par le gouvernement, sa politique peut alors justement fragiliser la cohésion sociale au lieu de réassurer le pacte symbolique⁴⁸.

La lutte antiterroriste occupe un espace social qui varie d'un pays à l'autre selon les trajectoires nationales des impératifs de sécurité et des luttes pour les libertés civiles ainsi que du contexte de passage à la violence, par le biais des organisations clandestines, qu'ils ont connu dans le passé. Cette variation s'exprime par le fait que les pays associent le terrorisme avec différents répertoires et pratiques d'action de violence. Certains comme l'Italie veulent inclure dans le terrorisme, la participation violente à des manifestations, d'autres comme l'Allemagne ou les Pays-Bas insistent sur le crime organisé, ou le hooliganisme, d'autres encore comme l'Espagne valorisent leur espace interne et construisent leurs lois en fonction de cet objectif alors que l'international et la menace extérieure à l'Union sont mis en avant par d'autres pays comme la France.

Après avoir fait de la coopération une évidence, le travail du législateur, tant européen que national, tout comme les grandes messes annuelles, donnent à cette coopération une autorité particulière en l'imposant comme irréprochable, fruit d'une nécessité unanimement partagée et souhaitée. La coopération devenue le point de rencontre et d'inversion des différences nationales, pratiques et discursives, se double d'une opération symbolique

47. «La Audiencia impone penas mínimas a los miembros de Segi y dice que no son de ETA», *El País*, 20 juin 2005.

48. Didier Bigo, R. B. J. Walker et chercheurs ELISE, «Liberté et Sécurité en Europe : enjeux contemporains», *Cultures & Conflits*, n° 61, 2006. Thierry Balzacq, Sergio Carrera (dir.), *Security versus Freedom : A Challenge for Europe's Future?*, Hampshire, Ashgate, 2006.

efficace. Elle est parole d'ordre jusqu'au point où elle transforme par avance toute tentative de protestation en subversion illégitime⁴⁹.

L'opération n'est pas des moindres. En effet, ce discours de la nécessité à coopérer a fondé la possibilité même d'un espace de réconciliation là où il n'y avait que pratiques et discours hétérogènes. Ce point de convergence symbolique a organisé, au moins dans l'ordre des croyances, la possibilité d'effacer ces contradictions qui relevaient de visions souveraines nationales. À l'identique des récits mythiques, la genèse de la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme s'organise et se fonde dans ce décorum, magie de l'institutionnalisation collective. La coopération comme formule de la sauvegarde des prérogatives nationales, supposant la reconnaissance de l'autre comme démocratique, définit par là même les ressources et les conditions acceptables du débat politique, policier et judiciaire en matière d'antiterrorisme.

Hypocrisie? Certainement, mais suivant le sens que Bourdieu en donne vis-à-vis du champ juridique, il s'agit d'une «pieuse hypocrisie», d'une violence symbolique. À mesure que le discours de la coopération devient une ressource, la ressource politique du champ de la sécurité, les acteurs eux-mêmes se prennent au jeu⁵⁰. Tous ces acteurs croient et font croître cette illusion de la coopération parce qu'eux-mêmes sont contraints d'y croire. Si les acteurs politiques, policiers et juridiques européens font croire à la coopération comme «nécessité», c'est parce qu'eux-mêmes sont pris au piège de cette croyance⁵¹. Ne plus y croire c'est cesser d'être. Faut-il pour autant en conclure qu'il n'existe ainsi aucune ligne d'infléchissement à ce discours?

La lutte contre le terrorisme, telle qu'elle se développe depuis les attentats du 11 septembre 2001, introduit un renversement total des perspectives qui fait apparaître les droits fondamentaux comme obstacles à la «sécurité» et leur restriction comme un moyen nécessaire pour protéger les citoyens du terrorisme, défini comme la menace principale contre la «démocratie». Mais quelle démocratie? L'universalisation de la «démocratie» tend à occulter complètement le problème du contenu et à rendre parfaitement incongru le fait de se poser la question et de faire remarquer que l'on sait de moins en moins de ce dont on parle.

49. Jean-Claude Paye, *La fin de l'État de droit. La lutte antiterroriste, de l'état d'exception à la dictature*, Paris, La dispute, 2004. Didier Bigo, Laurent Bonelli, Thomas Deltombe (dir.), *Au nom du 11 septembre. Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, «Cahiers libres», 2008.

50. Pierre Bourdieu, *Raisons Pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994.

51. Didier Bigo, Laurent Bonelli, Christian Olsson (dir.), *Mapping of the Field of the EU Internal Security Agencies*, Paris, L'Harmattan, 2007.

Il y a comme une forme de signification rassurante du terme « démocratie », une signification imaginaire forte, mais surtout une forme de grandiloquence politique à dire l'infamie du terrorisme, de sorte que nous nous retrouvons de nouveau face à face avec l'idée que l'on est terroriste non par accident mais par essence. Lorsqu'on analyse attentivement les derniers éléments de la lutte antiterroriste en Europe, on se retrouve ainsi devant l'idée que l'instant criminel n'est plus que l'épilogue pas forcément abouti d'une volonté à commettre le crime ignoble.

La question se pose : que peuvent donc donner à voir d'hypothétiques circonstances atténuantes d'un attentat déjà condamné mais qui n'a pas eu lieu ? Ce discours d'autorité à la nécessaire coopération antiterroriste des démocraties fonctionne comme une raison de la gouvernementalité européenne qui ne serait ni une doctrine ni une pratique, mais ce qui participerait à la reconversion des professionnels de la politique en gestionnaires paniqués des contingences politiques.

Conclusion

L'apparition et l'actualité de l'antiterrorisme clandestin des GAL ne surviennent pas telle une nouveauté. La « guerre sale » contre l'ETA a débuté sous le régime du général Francisco Franco. Il existe non seulement des antécédents à l'organisation des GAL, mais aussi un discours du régime franquiste à l'encontre de toute forme de « dissidence » ainsi qu'une multitude de groupes d'extrême droite prompts à réagir contre tout mouvement indépendantiste. De plus, en amont de la création, du financement et de la commande de cette organisation, préexiste une série d'institutions policières et militaires qui ont conservé le décorum et de nombreux attributs du régime précédent, à commencer par la haine à l'encontre des membres de l'organisation clandestine basque : « Cinquante *etarras* peuvent bien tomber au combat, les mains de l'Espagne seraient encore vierges de sang humain. Nous devons recevoir en héros les policiers qui leur tirent dessus¹. »

Qu'un régime autoritaire confie les fonctions de renseignement, d'arrestation et de lutte contre les « activités subversives » à un seul organisme et que parmi les répertoires d'action de ce dernier il existe des pratiques d'antiterrorisme clandestin, cela demeure relativement ordinaire. Reste que les GAL sont une création de la démocratie espagnole et qu'ils s'articulent de manière plus ou moins concomitante au développement de l'antiterrorisme officiel, national et international, policier, judiciaire et diplomatique.

Cette contemporanéité de l'antiterrorisme clandestin et de l'antiterrorisme officiel ressemble, à s'y méprendre, à une contradiction majeure dans la mesure où le processus de transition en Espagne s'est formé en partie sur la délégitimation de ce couple maudit entre un antiterrorisme officiel et un antiterrorisme clandestin à la mode franquiste.

1. Éditorial, *Diario 16*, 23 mars 1981.

Quoi qu'il en soit, on ne peut passer sur l'inventaire de ce que ces deux logiques d'antiterrorisme peuvent avoir en commun et de différent. Comme nous l'avons souligné, l'antiterrorisme clandestin fonctionne à l'intérieur de l'antiterrorisme officiel comme il s'y oppose. Il fonctionne aussi en parallèle et de manière convergente pour une raison d'ordre généalogique : ces deux logiques, ces deux formes d'antiterrorisme se nourrissent des mêmes éléments, du même contexte sociohistorique, et souvent des mêmes acteurs. Contrairement au discours qui se félicite d'une transition politique réussie et exemplaire, l'analyse scrupuleuse des pratiques et des logiques des services de renseignement de l'Espagne franquiste à l'Espagne postfranquiste nous offre surtout une image de continuité : collusion avec le milieu criminel et permanence du discours de la guerre antisubversive face à l'ennemi intérieur.

Ce que l'on constate, du moins avec le cas des GAL, c'est qu'il existe de vraies formes d'intimité entre les deux logiques d'antiterrorisme. Que ce soit la lutte contre l'ETA, l'enjeu de la coopération avec les autorités françaises, l'entrée de l'Espagne dans l'Europe et la reconfiguration des règles juridiques de l'extradition en Europe, l'antiterrorisme clandestin comme l'antiterrorisme officiel agissent pour et en fonction de ces problématiques, de ces enjeux politiques forts, à un moment où les griefs de l'Espagne sont nombreux à l'égard de son voisin du nord, la France.

Le reproche de coupable indulgence à l'égard du « terrorisme » basque est très certainement le premier et conditionne largement les tentatives ouvertes (officielles) et discrètes (clandestines) d'imposer les vues espagnoles à propos du Pays basque, du statut de réfugié politique et de la problématique des extraditions. C'est donc en cela que lorsque les GAL commettent des actions hors du territoire espagnol, ils se tournent certes vers les membres de l'ETA réfugiés au-delà de la frontière des Pyrénées, mais aussi contre les autorités françaises dans une forme de défi, de pied de nez à la situation ; la frontière franco-espagnole est à la fois poreuse pour les commandos de l'ETA comme pour ceux des GAL.

Cependant, les GAL n'en ont pas pour autant terminé avec l'ETA dans la mesure où le radicalisme basque lui survit. En la matière, ce serait plutôt l'antiterrorisme officiel qui aurait vraiment réussi à faire face à l'organisation clandestine radicale basque. Néanmoins, les attentats et les différentes actions des GAL ont eu un impact direct sur la diplomatie franco-espagnole dans la mesure où en même temps que les autorités espagnoles conduisaient une forme « d'anti-diplomatie » brutale, elles offraient l'évidence de la solution d'arrêt : coopérez en extradant les membres de l'ETA et les réfugiés basques sympathisants de l'ETA présents sur votre territoire et les assassinats cesseront.

L'antiterrorisme clandestin des GAL ne serait-il pas ce cadavre dans le placard, le retour du refoulé, ce que tout le monde voudrait oublier? Une sorte de monnaie d'échange qui permet de négocier l'aide française jugée trop faible dans sa lutte contre l'ETA? Un chantage dont les autorités françaises ne purent se dédire.

Quand bien même les autorités françaises ont choisi de taire l'épisode des GAL, de circonscrire le problème à la seule réalité de la péninsule ibérique et d'ainsi opter pour une politique d'amnésie rassurante, nul ne saurait prétendre que cette pratique d'antiterrorisme clandestin, tout autant que sa révélation médiatique mais aussi judiciaire n'ont pas profondément entaché à la fois la légitimité espagnole, mais aussi la dynamique de l'antiterrorisme européen de manière générale. Les GAL et leur suppression sont au fondement de la religion de la coopération européenne entre démocraties et constituent quelque chose de l'ordre du « corpus sacrificiel » révélant ainsi combien il est préférable de collaborer plutôt que de voir un retour à l'antiterrorisme clandestin et aux pratiques d'anti-diplomatie entre pays européens.

Nous pouvons tout à fait supposer que les acteurs des GAL, ses promoteurs et ses financiers purent croire pendant un moment qu'ils agissaient avec bonne foi, que confronté à la violence radicale de l'ETA, le champ d'action de l'État ne serait plus soumis à aucune règle sinon à celle « hors du droit » que lui dicteraient les objectifs immédiats d'une politique. Cette dernière se devrait d'être celle de l'action et non de l'inaction et que, par conséquent, cela impliquerait de s'aventurer au-delà de la raison dans la clandestinité, dans l'imitation des moyens employés par l'ETA. Mais ce que les GAL et ses promoteurs semblent avoir oublié c'est, qu'à la différence de l'époque franquiste, il existe dorénavant en Espagne une opinion publique que l'on peut invoquer, des juges et des médias qui se font forts d'être indépendants et de peser sur le personnel politique, policier et des services secrets dans la possibilité de dire et de rappeler la légitimité politique, la règle, la décence et l'insupportable.

La mise en scandale de ces politiques antiterroristes clandestines, de cette guerre au terrorisme au cœur de l'Europe contribuèrent à plomber la légitimité politique espagnole y compris et surtout à l'étranger et, en premier lieu, vis-à-vis des autres États membres de l'Union européenne. Comment justifier, se justifier? Et si les GAL n'étaient alors qu'un remède violent pour répondre à une « injustice » qu'ils entendaient redresser, à savoir la présence intolérable de militants de l'ETA dans un État voisin, « protégés » par les règles du droit extraditionnel et de son corollaire l'infraction politique?

Au moment où cet argument est retenu, l'antiterrorisme européen opère un tournant ; la question est moins policière que juridique. Ou, pour le dire autrement, elle renvoie à toute une série de processus de juridicisation pour l'établissement, au niveau européen, de procédures visant à l'accélération des extraditions entre pays de l'Union dans laquelle l'identité européenne comme démocratique joue à la fois comme catégorie et fin en soi.

La coopération n'est pas une formule de solidarité pure sans contrepartie. La règle de la coopération est basée sur l'échange. Cet échange permet l'entretien de la cohésion sociale, précisément en transformant les vieilles rivalités et autres malentendus en objectifs communs. Mais il est également un échange relatif à l'identité qui permet la résolution des contradictions les plus importantes de notre époque actuelle. C'est-à-dire la contradiction entre une nouvelle formation sociale et économique sans frontières et encore plus de formations politiques spécifiques où les frontières sont à la fois une configuration nécessaire et une modalité d'affirmation. La coopération pourrait être perçue comme paradoxe. Elle est autant une formule de salut pour les États qu'une possibilité d'une *Raison d'État plurielle* pour chacun où la question des pratiques violentes serait consciencieusement laissée de côté au nom du principe de la reconnaissance mutuelle de la démocratie entre États de l'UE. La violence d'État ne peut pas exister au sein de l'Union européenne. Dont acte.

L'autorité de ce discours à la coopération antiterroriste n'a besoin que d'elle-même pour s'exercer ; elle se justifie en soi, et proclame, ce faisant, une vérité dont elle est la légitime et unique source. Il y a dans l'antiterrorisme européen une vérité d'États qui procède de soi et se pose elle-même sans autre nécessité de justification que la force qu'elle met à se poser et s'imposer en termes diplomatiques, politiques et identitaires.

Trois causalités différentes mais interpénétrées dans la production de cet ordre normatif et de cette image consensuelle du bon fonctionnement politique d'une démocratie occidentale européenne où la coopération antiterroriste est présentée à la fois comme l'expression ou le produit d'un volontarisme politique et policier, mais aussi comme la garantie démocratique par excellence.

Les présentes *chroniques espagnoles de la coopération en Europe* sont l'histoire mouvementée, non linéaire et accidentelle de la mutation de l'identité européenne comme identité démocratique permettant de recouvrir l'illégalité grâce à une politique de l'amnésie qui convertit le plomb de la coopération policière en or de la qualité démocratique de l'État de droit.

Bibliographie

.....

- Acuña, Ramón Luis, Como las dientes de una sierra, Francia-España de 1975 à 1985*, Barcelona, Plaza y Janes, 1986.
- Adell, Argilles Ramon, «Nacionalismo y polarización social: análisis y reflexiones sobre la movilización contra el terrorismo», dans Robles Morales José Manuel (dir.), *El reto de la participación. Movimientos sociales y organizaciones*, Madrid, Antonio Machado, 2002.
- Agirre, Julen, Forest, Eva, *Operación Ogro: cómo y por qué ejecutamos a Carrero Blanco*, Hendaye, Ediciones Mugalde/Paris, Ruedo Ibérico, 1974.
- Aguero, Felipe, *Militares, Civiles y Democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- Aime-Blanc, Lucien, Caradec'h Jean-Michel, *L'indic et le commissaire*, Paris, Plon, 2006.
- Amedo, José, *La Conspiracion, el ultimo atentado de los GAL*, Madrid, Espejo de Tinta, 2006.
- Amigo, Quincoces Angel, *Pertur, E.T.A. 71-76*, San Sebastian, Editorial Lur, 1978.
- Anderson, Malcolm, «Counterterrorism as an Objective of European Police Cooperation», dans Reinares, Fernando (dir.), *European Democracies against Terrorism: Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, London, Ashgate/Oñati International Institute for the Sociology of Law, 2000.
- Apategui, Jokin, *Los vascos de la autonomía a la independencia. Formación y desarrollo del concepto de nación vasca*, Donostia, Txertoa, 1985.
- Apap, Joanna, Carrera, Sergio, «European Arrest Warrant. A Good Testing Ground for Mutual Recognition in the Enlarged EU?», *CEPS Policy Brief*, 46, 2004.

- Aretxaga, Begoña, «A Fictional Reality: Paramilitary Death Squads and the Construction of State Terror in Spain», dans Sluka, Jeffrey A. (dir.), *Death Squad. The anthropology of State Terror*, University of Pennsylvania, Pennsylvania Press, 1999.
- Aretxaga, Begoña, «Playing terrorist: ghastly plots and the ghostly state», *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 1, n° 1, 2000.
- Audigier, François, *Histoire du S.A.C. La part d'ombre du gaullisme*, Paris, Stock, 2003.
- Baeza, Alvaro, *GAL, crimen de Estado*, Madrid, ABL Press, 1995.
- Balzacq, Thierry, Carrera, Sergio (dir.), *Security versus Freedom: A Challenge for Europe's Future?*, Hampshire, Ashgate, 2006.
- Bannelier, Karine, Corten, Olivier, Christakis Théodore, Delcourt Barbara (dir.), *Le droit international face au terrorisme après le 11 septembre 2001*, Paris, Pédone/CEDIN – Paris I, Cahiers Internationaux, n° 17, 2002.
- Barbé, Esther, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999.
- Barrionuevo, José, *2001 días en Interior*, Barcelona, Ed. B., 1997.
- Barrionuevo, José, «España ante el terrorismo», *Ideas*, n° 2, 1985.
- Bassiouni, Cherif, Wise, Edward M., *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law*, M. Nijhoff, Dordrecht, 1995.
- Bayo, Eliseo, *GAL: punto final*, Barcelona, Plaza & Janes, 1997.
- Benegas, José María, *Euskadi: sin la paz nada es posible. Conversaciones con Pedro Altres*, Barcelona, Argos Vergera, 1984.
- Bigo, Didier, «La relation terroriste», *Etudes polémologiques*, 30, 1984.
- Bigo, Didier, «terrorisme et antiterrorisme en France», *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 1, 1990.
- Bigo, Didier, Bonelli Laurent, Deltombe Thomas (dir.), *Au nom du 11 septembre. Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, «Cahiers libres», 2008.
- Bigo, Didier, Bonelli Laurent, Olsson Christian (dir.), *Mapping of the Field of the EU Internal Security Agencies*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- Bigo, Didier, Hermant Daniel, «simulation et dissimulation: les politiques de lutte contre le terrorisme en France», *Sociologie du travail*, n° 4, 1986.
- Bigo, Didier, Hermant Daniel, «Terrorisme transnational, d'organisation-écran et d'organisation secrète: clarifier le vocabulaire», *Études Polémologiques*, n° 37, 1986.

- Bigo, Didier, *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, complexe/CERI, 1992.
- Bigo, Didier, *Polices en réseaux. L'Expérience européenne*, Paris, presses de Sciences-Po, 1996.
- Bigo, Didier, Walker Rob B. J. et chercheurs ELISE, « Liberté et Sécurité en Europe : enjeux contemporains », *Cultures & Conflits*, n° 61, 2006.
- Bouchardeau, François, « GAL : le terrorisme d'Etat dans l'Europe des démocraties », dans Laborde, Denis (dir.), *La question basque*, Paris, l'Harmattan, 1998.
- Bourdieu, Pierre, *Raisons Pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994.
- Bribosia, Emmanuelle, Weyembergh, Anne, « Extradition et asile : vers un espace judiciaire européen ? », *Revue belge de droit international*, n° 1, 1997.
- Briquet, Jean-Louis, Garraud, Philippe (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002.
- Brossat, Alain, *Le corps de l'ennemi. Hyperviolence et démocratie*, Paris, La Fabrique, 1998.
- Cabezas, Jorgé, *Yo maté a un etarra. Secretos de un comisario de la lucha antiterrorista*, Barcelona, Planeta, 2003.
- Cameron, Iain, « European Union Anti-Terrorist Blacklisting », *Human Rights Law Review*, n° 2, 2003.
- Carrión, López Gabriel, *ETA en los archivos secretos de la policía Política de Franco. 1952-1969*, Alicante, Agua Clara, 2002.
- Cassan, Patrick, *Le pouvoir français et la question basque (1981-1993)*, Paris, l'Harmattan, 1997.
- Cassinello, Pérez Andrés, *Operaciones de guerrillas y contraguerrillas*, Madrid, COMPI, 1966.
- CEDRI, *le GAL ou le terrorisme d'État dans l'Europe des démocraties*, Bâle, CEDRI, 1989.
- Cefai, Daniel, Amiraux, Valérie, « Les risques du métier. Engagements problématiques en sciences sociales », *Cultures & Conflits*, n° 47, 2002.
- Cettina, Nathalie, *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, Paris, LGDJ, 1994.
- Chadwick, Perry Gregory, « The Four Major Western Approaches to the Political Offense Exception to Extradition: From inception to Modern Terrorism », *Mercer Law Review*, vol. 40, 1988.

- Charpentier, Jean, « Vers un espace judiciaire européen », *Annuaire Français de Droit International*, janvier 1979.
- Chevallier-Govers, Constance, *De la coopération à l'intégration policière*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
- Clark, Robert, *Negotiating with ETA. Obstacles to Peace in the Basque Country (1975-1988)*, Reno, Nevada University Press, 1990.
- Closa, Carlos, Heywood, Paul M., *Spain and the European Union*, Houndmills/Basingstoke, Palgrave, 2004.
- Corcuera, Atienza Javier, *La patria de los vascos. Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)*, Madrid, Taurus, 2001.
- Corcuera, Atienza Javier, Orive Echave Yolanda, *historia del nacionalismo vasco en sus documentos*, Bilbao, Eguzki Argitaldaria, 1991.
- Cram, Ian, « Constitutional responses to extremist political associations – ETA, Batasuna and democratic norms », *Legal Studies*, vol. 28, n° 1, 2008.
- Crespo, MacLennan Julio, *Spain and the Process of European Integration, 1957-1985*, Basingstoke, Palgrave, 2000.
- Crettiez, Xavier, Ferret, Jérôme (dir.), *Le silence des armes ? L'Europe à l'épreuve des nationalismes violents*, Paris, IHESI/La Documentation française, 1999.
- Crettiez, Xavier, Loyer, Barbara, « L'État sans la démocratie : le cas des GAL », dans Crettiez, Xavier, Ferret, Jérôme (dir.), *Le silence des armes ? L'Europe à l'épreuve des nationalismes violents*, Paris, IHESI/La Documentation française, 1999.
- Crettiez, Xavier, *Violence et nationalisme*, Paris, Odile Jacob, 2006.
- Cuesta, Cristina, *Contra el Olvido. Testimonios de víctimas del terrorismo*, Madrid, Temas de Hoy, 2000.
- Dayan, Daniel, *La terreur spectacle : terrorisme et télévision*, De Boeck Université, « Medias-Recherches », 2006.
- De Blic, Damien, Lemieux, Cyril, « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, n° 71, 2005.
- De Busturia, Daniel (dir.), *Del reencuentro a la convergencia. Historia de las relaciones bilaterales hispano-francesas*, Madrid, Ciencias de la Dirección, 1994.
- Del Aguila, Juan José, *El TOP. La represión de la libertad (1963-1977)*, Madrid, Planeta, 2001.
- Della Porta, Donatella, *Social Movements, Political Violence and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

- Dobry, Michel, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences politiques, 1986.
- Dreyfus-Armand, Geneviève, «l'accueil des républicains espagnols en France : entre exclusion et utilisation, 1936-1940», *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 44, n° 1, 1996.
- Dufourg, Jean-Marc, *Section Manipulation. De l'antiterrorisme à l'affaire Doucé*, Paris, Michel Lafon, 1991.
- Dulphy, Anne, «Le regard français sur la transition espagnole (presse nationale, périodiques, ouvrages publiés)», dans Dulphy, Anne, Leonard, Yves (dir.), *De la dictature à la démocratie : voies ibériques*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang/CHEVS-FNSP, 2003.
- Dulphy, Anne, Leonard Yves (dir.), *De la dictature à la démocratie : voies ibériques*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang/CHEVS-FNSP, 2003.
- Duvall, Raymond D., Stohl, Michael, «Governance by Terror», dans Michael Stohl (dir.), *The politics of terrorism*, New York, Marcel Dekker Inc., 1988.
- Elorza, Antonio (dir.), *Histoire de l'ETA*, Paris, Denoël, 2002.
- Elorza, Antonio (dir.), *La Historia de ETA*, Madrid, Temas de Hoy, 2000.
- Elorza, Antonio «Nationalisme basque : les chemins de la sécession», *Critique Internationale*, n° 11, avril 2001.
- Encarnación Omar Guillermo, «Democracy and dirty wars in Spain», *Human Rights Quarterly*, vol. 29, n° 4, 2007.
- Etxebeste, Eugenio, *Veinte años después*, Hondarribia, Hiru, 1994.
- Faligot, Roger, *Guerre spéciale en Europe*, Paris, Flammarion, 1980.
- Ferret, Jérôme, «La construction par le bas de la lutte antiterroriste. Une analyse microsociologique de la coopération policière franco-espagnole au Pays basque», dans Crettiez, Xavier Jérôme, Ferret (dir.), *Le silence des armes ? L'Europe à l'épreuve des nationalismes violents*, Paris, IHESI/La documentation Française, «La sécurité aujourd'hui», 1999.
- Forment, Albert, *José Martínez : la epopeya de Ruedo ibérico*, Barcelona, Ediciones Anagrama, 2000.
- Funes, Rivas María Jesús, *La salida del silencio. Movilizaciones por la paz en Euzkadi (1986-1998)*, Madrid, Akal, 1998.
- Garcia, Javier, *Los GAL al descubierto : La trama de la Guerra Sucia contra ETA*, Madrid, El País-Aguilar, 1988.
- Garzon, Baltazar, *Un mundo sin miedo*, Barcelona, Plaza y Janes, 2005.

- Ginzburg, Carlo, *Le juge et l'historien. Considérations en marge du procès Sofri*, Paris, Verdier, 1997.
- Ginzburg, Carlo, *Rapports de force. Histoire, rhétorique, preuve*, Paris, Gallimard/Seuil, «Hautes Études», 2003.
- Girard, René, *Je vois Satan tomber comme l'éclair*, Paris, Grasset, 2001.
- Girard, René, *La violence et le sacré*, Paris, Hachette, 1999.
- Gol, Jean, «Coordination européenne de la prévention du terrorisme», *Studia Diplomatica*, vol. 41, n° 1, 1988.
- González, Jansen Ignacio, *La Triple A*, Buenos Aires, Contrapunto, 1986.
- Gouel, Christophe, «Conseil de l'Europe et coopération judiciaire pénale dans les années cinquante», *Journal of European Integration History*, vol. 6, n° 1, 2000.
- Guild, Elspeth, Brouwer Evelien, Catz Petra (dir.), *Immigration, Asylum and Terrorism. A Changing Dynamic in European Law*, Nijmegen, Recht & Samenleving, Instituut voor Rechtsociologie/Centrum voor Migratierecht, vol. 19, 2003.
- Guild, Elspeth, Niessen, Jan, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, Kluwer Law International, 1996.
- Guitte, Emmanuel-Pierre, «European Political Identity and Democratic Solidarity after 9/11: The Spanish Case», *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 29, 2004.
- Guttet, Emmanuel-Pierre, «Is Consensus a Genuine Democratic Value? Spanish Political Pacts against Terrorism», *Alternatives. Global, Local, Political*, vol. 33, n° 3, 2008.
- Gurruchaga, Carmen, *Los jefes de ETA*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2001.
- Hartog, François, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Paris, Seuil, 2003.
- Hedetoft, Ulf (dir.) *Political symbols, symbolic politics. European identities in transformation*, Aldershot, Ashgate, 1998.
- Hermant, Daniel, «L'hypothèque du 11 septembre», *Cultures & Conflits*, n° 62, 2006.
- Holman, Otto, *Integrating Southern Europe. EC expansion and the transnationalization of Spain*, London, Routledge, 1996.
- Huysmans, Jef, Tsoukala, Anastassia (dir.), «The Social Construction and Control of Danger in Counterterrorism», *Alternatives. Global, Local, Political*, vol. 33, n° 2, 2008.

- Ibarra, Guell Pedro, *La evolución estratégica de ETA (1963-1987)*, Donostia, Kriselu, 1987.
- Jamieson, Ruth, McEvoy Kieran, «State Crime by proxy and Juridical Othering», *The British Journal of Criminology*, n° 45, 2005.
- Jiménez, Fernando, «Political scandals and political responsibility in democratic Spain», *West European Politics*, vol. 21, n° 4, 1998.
- Jornet, José, *Républicains espagnols en Midi-Pyrénées – Exil, histoire et mémoire*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2005.
- Kavakas, Dimitrios, *Greece and Spain in European Foreign Policy. The Influence of Southern Member States in Common Foreign and Security Policy*, London, Ashgate, 2001.
- Laborde, Denis (dir.), *La question basque*, Paris, LHarmattan, 1998.
- Lavenex, Sandra, *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, Budapest, Central European University Press, 1999.
- Lee, Raymond M., *Dangerous Fieldwork*, London, Sage, 1994.
- Lejeune, Pierrick, *La coopération policière européenne contre le terrorisme*, Bruxelles, Bruylant, 1992.
- Letamendia, Francisco, *Historia del nacionalismo vasco y de ETA*, Donostia, R&B ediciones, 1994.
- Llera, Francisco José, «Basque polarization: Between autonomy and independence», *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 5, n°s 3-4, 1999.
- Llera, Francisco José, «ETA: ejercito Secreto y Movimiento social », *Revista de Estudios Políticos*, n° 78, 1992.
- López, Herreros, «Illegalizacion y disolucion de Partidos Politicos», dans Antonio Montilla (dir.) *La Prohibicion de Partidos Politicos*, Almeria, Universidad de Almeria, 2004.
- Manuel, Robles Morales José (dir.), *El reto de la participación. Movimientos sociales y organizaciones*, Madrid, Antonio Machado, 2002.
- Marchetti, Dominique, «Le journalisme d'investigation: genèse et consécration d'une spécialité journalistique» dans Briquet, Jean-Louis, Garraud, Philippe (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002.
- Martin, Roger, *Le GAL, l'égout*, Paris, La Baleine, «Le Poulpe», 1996.
- Martín, Villa Rodolfo, *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1984.

- Martínez, Ingles Amadeo, *El Ejército español. De poder fáctico a ONG humanitaria (1981-2003)*, Arrigoriaga, Satuts Ediciones, 2004.
- Martínez-Lopez, Francisco, *Guérillero contre Franco. La guérilla antifranquiste du Léon (1936-1951)*, Paris, Sylepse, 2000.
- Mauroy, Pierre, *Mémoires. « Vous mettez du bleu au ciel »*, Paris, Plon, 2003.
- Mégie, Antoine, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », *Cultures & Conflits*, n° 62, 2006.
- Ménage, Gilles, *L'œil du pouvoir*, Tome 1, « Les affaires de l'Etat, 1981-1986 », Paris, Fayard, 1999.
- Ménage, Gilles, *L'œil du Pouvoir*, Tome 2, « face aux terrorismes. 1981-1986. Action directe, Corse, Pays basque », Paris, Fayard, 2000.
- Ménage, Gilles, *L'œil du Pouvoir*, Tome 3, « face au terrorisme moyen-oriental », Paris, Fayard, 2000.
- Michaud, Yves, *Violence et politique*, Paris, Gallimard, 1978.
- Montilla, Antonio (dir.) *La Prohibición de Partidos Políticos*, Almería, Universidad de Almería, 2004.
- Moran, Fernando, *España en su sitio*, Barcelona, Plaza y Janès, 1990.
- Moruzzi, Jean-François, Boulaert, Emmanuel, *Iparretarrak, séparatisme et terrorisme en Pays basque français*, Paris, Plon, 1988.
- Moucheron, Martin, « Chronique de criminologie. Le terme terrorisme et la construction européenne : une histoire obscure », *Revue de droit pénal et de criminologie*, septembre/octobre 2004.
- Mouesca, Gabriel, *La nuque raide. Entretiens avec Diane Carron*, Paris, Philippe Rey, 2006.
- Navarro, Joaquín, *Manos sucias. El Poder contra la Justicia*, Madrid, Temas de Hoy, 1995.
- Navot, Suzie, « Fighting Terrorism in the Political Arena : the Banning of Political Parties », *Party Politics*, vol. 14, n° 6, 2008.
- Ottenhof, Reynald, « Le droit pénal français à l'épreuve du terrorisme », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 3, 1987.
- Parlement Européen, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, *Compte-rendu de la conférence parlementaire sur les démocraties européennes face au terrorisme*, AS/Jur, n° 11, 22 février 1999.
- Parti socialiste, parti communiste, mouvement des radicaux de gauche, *Programme commun de Gouvernement*, Paris, Flammarion, 1973.

- Paye, Jean-Claude, *La fin de l'État de droit. La lutte antiterroriste, de l'état d'exception à la dictature*, Paris, La dispute, 2004.
- Perez-Agote, Alfonso, *El nacionalismo vasco a la salida del franquismo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1987.
- Pujas, Véronique, «Les pouvoirs judiciaires dans la lutte contre la corruption politique en Espagne, en France et en Italie», *Droits et sociétés*, n° 44/45, 2000.
- Reinares, Fernando (dir.), *European Democracies against Terrorism: Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, London, Ashgate/Oñati International Institute for the Sociology of Law, 2000.
- Reinares, Fernando, «Las democracias europeas ante el desafío terrorista: algunas consideraciones», *Revista de Estudios Europeos*, n° 11, 1995.
- Reinares, Fernando, «Sociología política de la militancia en organizaciones terroristas», *Revista de Estudios Políticos*, n° 98, 1997.
- Reinares, Fernando, Jaime-Jimenez Oscar, «Countering Terrorism in a New Democracy: the Case of Spain», dans Reinares, Fernando (dir.), *European Democracies against Terrorism: Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, London, Ashgate/Oñati International Institute for the Sociology of Law, 2000.
- Reinares, Fernando, *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1998.
- Renaudet, Isabelle, *Un parlement de papier. La presse d'opposition au franquisme durant la dernière décennie de la dictature et la transition démocratique*, Madrid, Casa Velásquez, 2002.
- Revel, Jean-François, *Le rejet de l'État*, Paris, Plon, 1984.
- Richard, Philippe, «Droit de l'extradition et terrorisme. Risque d'une politique incertaine: du droit vers le non-droit ?», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 34, 1988.
- Robles, Morales José Manuel (dir.), *El reto de la participación. Movimientos sociales y organizaciones*, Madrid, Antonio Machado, 2002.
- Rodriguez, Jimenez José Luis, *Historia de Falange Española de las Jons*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- Rodriguez, Jimenez José Luis, *Reaccionarios y Golpistas. La extrema derecha en España: del tardo franquismo a la consolidación de la democracia (1967-1982)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.
- Rosa, Alberto, Blanco, Florentino, Díax, Félix, de Castro, Raquel, «Europe as a discursive resource for Spanish national identity», dans Hedetoft Ulf

- (dir.) *Political symbols, symbolic politics. European identities in transformation*, Aldershot, Ashgate, 1998.
- Ross, Chris, «Nationalism and party competition in the Basque country and Catalonia», *West European Politics*, vol. 19, n° 3, 1996.
- Roussel, Violaine, *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte, 2002.
- Rubio, Campaña Antonio, Cerdan, Alenda Manuel, *El origen del GAL. Guerra sucia y crimen de Estado*, Madrid, Temas de hoy, 1997.
- Sambei, Arvinder, Jones, John R. W. D., *Extradition Law Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Sluka, Jeffrey A. (dir.), *Death Squad. The anthropology of State Terror*, University of Pennsylvania, Pennsylvania Press, 1999.
- Sommier, Isabelle, *Le terrorisme*, Paris, Flammarion, 2000.
- Stohl, Michael (dir.), *The politics of terrorism*, New York, Marcel Dekker Inc., 1988.
- Tappeiner, Imelda, «The fight against terrorism. The Lists and the gaps», *Utrecht Law Review*, vol. 1, n° 1, 2005.
- Thomas, Ayres, «Batasuna Banned: the Dissolution of political Parties under the European Convention of Human Rights», *Boston College International & Comparative Law Review*, n° 27, 2004.
- Tilly, Charles, *The Politics of Collective Violence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Tsoukala, Anastassia, «Democracy against Security: The Debates about Counterterrorism in the European Parliament, September 2001 – June 2003», *Alternatives*, vol. 29, n° 4, 2004.
- Turano, Leslie, «Banning Political Parties as a Response to Basque Terrorism», *International Journal of Constitutional Law*, n° 1, 2003.
- Tussel, Javier, *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy, 1993.
- Urbano, Pilar, *Garzon: El hombre que veía amanecer*, Barcelone, plaza & Janes, 2000.
- Van Den Wijngaert, Christine, *The political offence exception to extradition. The delicate problem of balancing the rights of the individual and the international public order*, Deventer/Boston, Kluwer, 1980.
- Vercher, Noguera Antonio, *Terrorism in Europe. An International Comparative Legal analysis*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

- Weyembergh, Anne, «La coopération pénale européenne face au terrorisme : rupture ou continuité?», dans Bannelier, Karine, Corten, Olivier, Christakis, Théodore, Delcourt, Barbara (dir.), *Le droit international face au terrorisme après le 11 septembre 2001*, Paris, Pédone/CEDIN – Paris I, Cahiers Internationaux, n° 17, 2002.
- Wieviorka, Michel, «Mouvements terroristes et actions antiterroristes : le cas français», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 1, 1990.
- Wieviorka, Michel, «Vie et mort de Pertur, militant basque », *Passé-Présent*, n° 3, 1984.
- Wieviorka, Michel, *Sociétés et terrorisme*, Paris, Fayard, 1988.
- Woodworth, Paddy, *Dirty War, Clean Hands. ETA, the GAL and Spanish Democracy*, London/New Haven, Yale University Press, 2001.
- Zulaika, Joseba, «Terror, Totem and Taboo : Reporting on the Report», *Terrorism and Political violence*, vol. 3, n° 1, 1991.

Table des matières

Remerciements	7
Introduction	9
Chapitre 1	
Les Groupes Antiterroristes de Libération (GAL)	19
L'objectivation de l'ennemi: l'ETA	20
Les actions des GAL: succession des assassinats et des attentats (1983-1987)	26
Les arrestations des mercenaires et des recruteurs (1983-1994)	34
L'implication des appareils d'État et du personnel politique (1994-1998)	38
La parole est à la défense!	
Chronique judiciaire des justifications	44
Chapitre 2	
L'antiterrorisme clandestin ou la Raison et déraison d'État	51
ETA et GAL: quelles différences, quel mimétisme?	52
Juges, services secrets et hommes politiques	
face à la « guerre sale » en démocratie	61
La réécriture de l'antiterrorisme clandestin	
au prisme de la coopération officielle	65
Chapitre 3	
L'antiterrorisme national	
ou la construction d'un consensus politique	75
Évolution de l'arsenal antiterroriste: un corpus d'exception	77
Enjeux électoraux, coalitions et pactes politiques contre le terrorisme	82
Mise au ban et proscriptions politiques	92
Chapitre 4	
L'antiterrorisme bilatéral et l'institutionnalisation	
d'une confiance réciproque	97
L'enjeu des extraditions: entre réticences et pragmatisme politiques	98
L'institutionnalisation des rencontres franco-espagnoles	108
L'esprit franco-espagnol dans la lutte	
contre le terrorisme comme modèle vertueux?	114
Chapitre 5	
L'Espagne et la métamorphose de l'Europe de l'antiterrorisme	117
La dépolitisation de l'extradition, un enjeu espagnol	118
Le Protocole Aznar ou l'acte de baptême de l'Europe sécuritaire	123
Le Mandat d'arrêt européen (MAE) ou la consécration	
de l'antiterrorisme à l'espagnole	131
Conclusion	139
Bibliographie	143



Athéna
ÉDITIONS
2009

