



3.5.2016

Groupe de travail interdépartemental «1970»

Rapport final

Résumé

1 Cadre général

En 1970, la Suisse s'est trouvée brutalement confrontée à deux événements majeurs: la plus grave catastrophe aérienne survenue sur son territoire (47 morts dans l'explosion en vol d'un avion de Swissair) et une crise internationale de près d'un mois (plus de 400 passagers d'avions détournés sont retenus en otage, puis libérés contre la remise de prisonniers détenus à Londres, Munich et Zurich). Ces deux événements traumatiques – le crash de Würenlingen en février 1970 et la crise de Zerka en septembre 1970 – ont marqué les mémoires.

Les deux actions terroristes avaient été revendiquées par le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP). Les acteurs de l'époque établissaient un lien supplémentaire: les autorités zurichoises avaient condamné et incarcéré trois membres du FPLP qui avaient attaqué un avion israélien à Kloten en 1969. Depuis lors, autorités fédérales et zurichoises redoutaient une attaque visant à obtenir leur libération. Cette attaque se produisit avec le détournement d'un avion de Swissair vers Zerka ([ch. 2.1.](#)).

En janvier 2016, le livre «Schweizer Terrorjahre. Das geheime Abkommen mit der PLO» et les articles de presse qui ont précédé sa publication ont, directement ou indirectement, fait d'autres liens entre les deux événements ([ch. 2.2.](#)). En résumé, à l'initiative du conseiller fédéral Pierre Graber, qui venait de prendre la tête du Département politique fédéral (DPF, aujourd'hui DFAE), au moins deux hauts représentants des autorités fédérales auraient conclu un «accord secret» avec Farouk Kaddoumi, représentant de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), en présence d'un haut fonctionnaire genevois. «Révélé» pour la première fois en 2016, cet accord secret aurait été scellé dans un hôtel genevois et durant la crise de Zerka. Néanmoins, il n'aurait pas eu pour objet la libération des otages, mais la prévention de nouvelles attaques.

Deux principaux éléments établiraient un lien entre cet «accord secret» et l'enquête pénale sur Würenlingen: la présence à Genève du Procureur général en charge de cette enquête, Hans Walder, et le possible lien de parenté entre le négociateur palestinien de l'«accord secret» et un des deux auteurs présumés de l'attentat de Würenlingen.

2 Le Groupe de travail interdépartemental «1970»

Ce groupe de travail a reçu pour mandat d'éclaircir la question de l'existence de cet accord de septembre 1970 et celle des procédures fédérales initiées après le crash de Würenlingen et, «au cas où» l'existence de cet accord serait confirmée, d'examiner ses éventuelles répercussions sur ces procédures ([ch. 1](#)). Les Commissions de gestion des deux conseils ont, quant à elles, demandé à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) d'examiner si les autorités

fédérales ont exercé une entrave sur l'enquête ([ch. 2.3.](#)). Une coordination entre l'AS-MPC et le groupe de travail a été instaurée ([ch. 3.6.](#)).

Le groupe de travail est constitué de représentantes et représentants du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), du Département fédéral de justice et police (DFJP), du Département fédéral de la Défense, de la protection de la population et de sports (DDPS), du Ministère public de la Confédération (MPC) et des Archives fédérales suisses (AFS). Il a mis en place trois processus: effectuer une étude aussi étendue que possible dans les documents produits par l'administration fédérale; constituer des équipes menant des recherches en parallèle et échangeant régulièrement toute information ou document utiles; procéder à un examen rigoureux et transparent de ces documents ([ch. 3.1.](#) et [3.2.](#)).

A cet effet, le groupe de travail a consulté près de 400 dossiers, provenant de six départements et de la Chancellerie fédérale, ainsi que des fiches; il en publie les listes (annexes **A**, p. 30). Il a eu accès à tous les dossiers qu'il a demandé à consulter. Chaque dossier a fait l'objet d'un examen successif par deux personnes provenant d'offices différents. Les cinq rapports thématiques, également publiés (annexes **B**, p. 51), comportent des références précises aux documents d'où sont tirées les informations ([ch. 3.3.](#)).

Les sources écrites utilisées font l'objet d'une présentation détaillée ([ch. 3.4.](#)). Elles proviennent pour l'essentiel des Archives fédérales. D'autres fonds ont été pris en compte pour éclaircir la question de l'«accord secret»: le fonds privé du conseiller fédéral Pierre Graber et les archives du Comité international de la Croix-Rouge.

Les questions d'ordre méthodologique que soulève l'utilisation de sources orales ont conduit le groupe de travail à y avoir recours de manière clairement définie et selon des critères précis ([ch. 3.5.1.](#)). Un critère essentiel était d'obtenir des réponses écrites pouvant faire l'objet d'une publication. Le groupe de travail interdépartemental effectue une recherche historique sur mandat des autorités fédérales, qui lui ont ouvert toutes leurs archives. Cette recherche historique porte sur des événements d'il y a bientôt un demi-siècle. Dès lors, il était hors de question pour lui d'accepter des témoignages anonymes.

Les réponses écrites aux questions qu'il a posées à MM. Farouk Kaddoumi, Walter Buser (vice-chancelier de la Confédération en 1970) et Pierre-Yves Simonin (collaborateur personnel du conseiller fédéral Graber) sont reproduites en annexe (**C-0** à **C-3**, p. 129 à 138). Il a également reçu le témoignage spontané d'un membre de l'AS-MPC qui n'a pas participé aux investigations de cette dernière en raison des informations qu'il détient ([ch. 3.6.](#) et annexes **C-0**, p. 129, et **C-4**, p. 139). Enfin, le groupe de travail a demandé à l'auteur du livre de lui permettre d'entrer en contact avec ses deux sources anonymes. L'auteur n'est pas entré en matière, mais il a remis une prise de position, dont il a souhaité un caviardage partiel ([ch. 3.5.3.](#) et annexes **C-0**, p. 129, et **C-5**, p. 147).

3 Résultats

Comme «résultats généraux» ([ch. 4.1.](#)), le rapport donne la liste, établie sur la base des dossiers de la Police fédérale, des visites, officielles et clandestines, documentées de Farouk Kaddoumi en Suisse et le contenu des huit dossiers d'archives auxquels l'auteur du livre s'était vu refuser l'accès. Il résume le contenu de «fiches» sur les auteurs et complices présumés de l'attentat de Würenlingen, sur F. Kaddoumi et sur les personnes palestiniennes et suisses qui, selon le livre, entretenaient d'étroits contacts autour de 1970. Il n'y a trouvé aucun indice d'un «accord secret» en septembre 1970 ni d'une entrave aux «enquêtes et procédures» des autorités de poursuite pénale de la Confédération.

Le rapport résume ensuite les «accords et rumeurs d'accords» entre Suisses et Palestiniens en 1970-1971 ([ch. 4.2.](#)). Parmi ceux-ci, on peut relever:

- Un «accord verbal» entre le FPLP et un groupe d'Etats (dont la Suisse) qui aurait été conclu durant la crise de Zerka et auquel le FPLP, par communiqué de presse de décembre 1970, ne se déclare plus lié ([ch. 4.2.1.](#)).
- Une hypothèse formulée par un Suisse en janvier 1971 au cours d'un entretien au DPF, selon laquelle les Palestiniens pourraient cesser leurs actions si un bureau de l'OLP était ouvert à

Genève. L'ouverture n'interviendra officiellement que quatre ans plus tard et dans un contexte onusien ([ch. 4.2.2.](#)).

- Les «deux représentants de l'OLP» invités fin septembre 1970 à Genève (Journal de Genève, 9.10.1970) n'ont conclu aucun accord avec les autorités suisses. Farouk Kaddoumi ne se trouvait pas parmi eux ([ch. 4.2.3.](#)).
- Avant même d'entrer en contact avec le conseiller national Jean Ziegler, le conseiller fédéral Pierre Graber avait sollicité les conseils d'un ami d'enfance, Armand Bernath. Ses démarches intervenaient dans un contexte précis: les menaces d'attaques palestiniennes pour obtenir la libération des trois membres du FPLP incarcérés à Zurich depuis 1969 (annexes **C-0**, p. 129, et **C-4**, p. 139). Dès fin 1969, le DPF avait cherché à établir des contacts très discrets avec des organisations palestiniennes, même par l'intermédiaire de personnalités extérieures à l'administration fédérale. Les autorités fédérales et zurichoises prenaient ces menaces très au sérieux, au point d'adopter un dispositif pour relâcher, en cas de prise d'otage, les trois détenus. Ces menaces se sont – dramatiquement – matérialisées avec les détournements d'avions vers Zerka. La libération des trois détenus du FPLP, intervenue dans ce contexte, est analysée et documentée dans plusieurs annexes (**B-1**, p. 51, **D-1**, p. 163, et **D-2**, p. 219). Selon les témoignages concordants et sous forme écrite, Pierre Graber voulait informer le Conseil fédéral de ses démarches, et il l'a fait ([ch. 4.2.4.](#)).
- Sur la base des centaines de dossiers dépouillés, des réponses écrites apportées par des personnalités susceptibles de détenir des informations nouvelles à ce sujet et des indications fournies depuis lors par l'auteur du livre, le groupe de travail interdépartemental est parvenu à la conclusion suivante: il n'y a pas eu d'«accord secret» conclu en septembre 1970 à Genève entre Farouk Kaddoumi et des représentants suisses.

F. Kaddoumi ne se souvient pas d'une telle réunion. Ses premières visites documentées en Suisse, tant officielles que clandestines, datent de 1976. Le groupe de travail n'a trouvé aucune source qui atteste ou même rende vraisemblable une rencontre entre Pierre Graber et Farouk Kaddoumi. Il n'en a pas non plus trouvé qui atteste ou même rende vraisemblable une rencontre entre F. Kaddoumi et deux hauts fonctionnaires du DFJP (H. Walder et A. Amstein), accompagnés par un fonctionnaire genevois – à l'exception du témoignage d'une source anonyme de l'auteur.

Le groupe de travail a demandé, en vain, à entrer en contact avec cette source anonyme, afin de pouvoir compléter ou corriger le résultat de ses recherches. Il n'est donc pas en mesure non plus de certifier que cette source détient des informations crédibles. Aussi, la seule réserve dont le groupe de travail assortit sa conclusion à propos de l'«accord secret» concerne précisément cette source anonyme, qui disposerait de «notes manuscrites» sur des événements de septembre 1970 ([ch. 4.2.5.](#)).

Le rapport final résume ainsi les «investigations et enquêtes» des autorités de poursuite pénale de la Confédération en relation avec la catastrophe aérienne de Würenlingen du 21 février 1970 ([ch. 4.3.](#)).

- Grâce à la collaboration des autorités de poursuite pénale allemandes qui enquêtaient sur un attentat similaire commis sur un appareil d'Austrian Airlines, les personnes présumées responsables (également) de celui de Würenlingen ont pu rapidement être identifiées. Les recherches et les demandes d'entraide judiciaire des autorités de poursuite pénale suisses relatives aux deux auteurs principaux présumés sont demeurées vaines. Le Procureur général a décidé, au cours de l'année 1971, de laisser cette procédure ouverte jusqu'à nouvel ordre; les mesures de signalement des deux auteurs principaux présumés sont demeurées actives.
- En 1995, le Ministère public de la Confédération a repris ses investigations contre les deux auteurs principaux présumés et a émis contre eux un mandat d'arrêt national et international. Comme il n'a pas été possible de découvrir des indices sur le lieu de séjour des deux auteurs principaux présumés, le Ministère public de la Confédération a classé la procédure pénale en 2000; compte tenu de l'imprescriptibilité des actes commis, le mandat d'arrêt a été maintenu.
- Les conditions pour une mise en accusation dans une procédure par défaut n'apparaissent pas remplies, que ce soit en 1971 ou en 2000, notamment du fait que les deux auteurs

principaux n'avaient jamais pu être inclus dans la procédure pénale et, partant, n'avaient jamais eu l'occasion de faire valoir leur droit constitutionnel de se défendre.

- Les investigations de police judiciaire effectuées par rapport à la catastrophe aérienne de Würenlingen du 21 février 1970 ont été complètes. Les dossiers consultés n'ont révélé aucun indice d'une possible influence politique du Conseil fédéral sur l'enquête de police judiciaire. Il n'y a en particulier aucun indice d'une entrave des «enquêtes et procédures» des autorités de poursuite pénale de la Confédération qui, selon les dispositions de procédure pénale applicables à l'époque, pouvaient recevoir des instructions du Conseil fédéral.