

Les exilés politiques italiens et la Doctrine Mitterrand : Le juridique, le politique et l'asile français

di Monica LANZONI*

DOI 10.26337/2532-7623/LANZONI

Riassunto: In Francia vivono a partire degli anni 80 centinaia di esuli italiani; sfuggiti alla deriva di un conflitto politico che si è espresso nelle forme più varie, anche armate, e che ha coinvolto tutte le organizzazioni rivoluzionarie della sinistra italiana, hanno trovato rifugio nel paese dei diritti dell'uomo. Attraverso le testimonianze e i documenti d'archivio, cercheremo di ritornare sulla Dottrina Mitterrand, le sue origini, il suo funzionamento e le sue complessità.

Abstract: Since the 80's hundreds of Italians exiles are living in France; escaped from the drift of a political conflict that assumed different forms, including the armed struggle, and the participation of all the revolutionary left wing organisations, they found shelter in the homeland of the human rights. Through the witnesses and archive material, we would like to retrace the Mitterrand's Doctrine, its origins, its functioning and its complexity.

Keywords: armed struggle, political refugees, Mitterrand's Doctrine

Sommario: Introduction – La parole donnée, une doctrine politique ou un *modus vivendi*? – Les origines de la Doctrine Mitterrand : la défaite militaire, la victoire politique, le jeu dialectique entre le politique et le juridique – Les groupes de travail : Joinet, les experts et les avocats des exilés italiens – La Doctrine Mitterrand à l'épreuve : les affaires Scalzone, Negri et l'École Hypérion – La Doctrine Badinter, prélude de la Doctrine – La « parole donnée » face au tournant de Schengen – Conclusion – Sources et Bibliographie

* She is a PhD in Contemporary History candidate at Paris 8 Vincennes-Saint Denis University where she prepares a thesis about the exile in France of former militants from the Italian extrême left movement.

monica.lanzoni@yahoo.fr.

Saggio ricevuto in data 21 aprile 2017. Versione definitiva ricevuta in data 21 giugno 2017.

Introduction

À partir des années 1980 des centaines d'Italiens vivent en France avec un statut très particulier. Réfugiés bénéficiant dans les faits du droit d'asile, ils n'ont jamais obtenu de statut officiel, du fait de leur provenance d'une démocratie, ni la reconnaissance de la valeur politique de leur exil, comme cela avait été le cas pour leur illustres prédécesseurs antifascistes dans les années 30. Des hors-la-loi pour l'Italie, étant pour la plupart condamnés à des peines de prisons variées en raison de leur participation aux mouvements politiques radicaux italiens. En effet, tout au long des années 70 le pays était secoué par un conflit politique et social qui constitue un phénomène inédit dans le panorama européen, tant du point de vue de la radicalité des affrontements, de la participation massive de fractions entières de la classe ouvrière aux mobilisations collectives, de la durée dans le temps (1968-1982) et de la place occupée, sur le plan aussi bien théorique que pratique, par la violence politique¹.

Lorsque le président Mitterrand est élu, le 10 mai 1981, ils fêtent la victoire de celui qui avait renouvelé pendant la campagne électorale, son engagement de refuser les extraditions des étrangers réclamés pour des raisons politiques. La promesse d'un asile de fait, de l'accueil et de la protection contre les extraditions poussa de centaines de militants à franchir la frontière. Leur présence dans le pays, d'abord vécue dans la clandestinité a fini dans le temps par recouvrir de plus en plus la forme d'un asile politique, quoiqu'informel et officieux. Cette situation a posé la question de concilier

¹ M. LAZAR, M.-A. MATARD-BONUCCI, *L'Italie des années de plomb. Le terrorisme entre histoire et mémoire*, Paris, Autrement, 2010, p. 5.

l'anomalie juridique de leur statut avec la volonté politique d'honorer les promesses qui leur ont été faites.

Dans cet article on se propose de revenir sur les principes qui ont inspiré la fameuse et controversée Doctrine Mitterrand, de dévoiler son origine et de fixer les étapes de son exécution au fil du temps, à travers les problématiques qu'elle a affrontées, notamment en matière politique et juridique, afin de comprendre si la combinaison de ces deux facteurs est la raison de son unicité et de sa longue durée. À travers l'analyse de ce thème, qui est resté pendant longtemps relégué aux enquêtes judiciaires ou à des travaux journalistiques, on se posera aussi la question, fondamentale, qui lie cette doctrine à la sortie de la lutte armée et à la reddition aux règles démocratiques d'une partie importante de la génération des années 70. En effet, ce sujet n'est devenu un véritable objet d'étude que depuis quelques années seulement².

La parole donnée, une doctrine politique ou un *modus vivendi* ?

Si on voulait fixer une date, un acte de naissance de ce qui a été appelé au fil du temps et non sans approximation, la Doctrine Mitterrand, ce serait celle-ci : une matinée du juin 1981, un mois seulement après l'élection du premier président socialiste de la cinquième République.

Les mots suivants, prononcés par le Premier Ministre Pierre Mauroy à la suite de la réunion du Conseil des Ministres, étaient adressés à Louis Joinet, magistrat et conseiller pour la justice et les

² Rappelons seulement deux importantes contributions, notamment la thèse de C. DI CIOMMO LAURORA, *L'asilo politico nelle relazioni franco-italiane. I signori nessuno e l'impossibile status dell'opposizione italiana all'estero (1920-1986)*, et l'ouvrage déjà cité *L'Italie des années de plomb*, en particulier pour la partie concernant les années de plomb et les relations franco-italiennes, avec les contributions de François Dosse, Franck Lafaille, Marco Gervasoni, Sophie Wahnich et Jean Musitelli.

droits de l'homme dans le cabinet du premier ministre³ : « Le président a décidé de ne pas extraditer les Italiens, à la double condition qu'ils renoncent à la violence politique et à la clandestinité ; propose-moi une stratégie⁴ ». Cette première formulation décrit son caractère : il s'agit fondamentalement d'une initiative présidentielle, à caractère éminemment politique comme l'a souligné Jean Musitelli⁵, alors conseiller diplomatique de Mitterrand et son porte-parole, et prévoyant de protéger des extraditions les militants italiens qui s'étaient réfugiés en France à la fin des années 1970. Les conditions établies par le plus haut responsable français pour l'octroi de cette protection, qui ont soulevé avec le temps des critiques et des malentendus infinis entre les deux pays, sont, selon Pierre Mauroy, essentiellement au nom de deux : la renonciation à la violence politique pour l'avenir et la sortie de la clandestinité. C'est lors de ses déclarations publiques que Mitterrand y ajoutera la volonté d'exclure de cet arrangement ceux pour lesquels des responsabilités évidentes et prouvées dans des crimes de sang étaient avérées.

À partir de 1980, la France donna ainsi sa parole de ne pas livrer à l'Italie les exilés menacés d'extradition : cette « parole donnée » a ensuite trouvé sa traduction dans la presse sous le nom de Doctrine Mitterrand, mais dans les faits elle n'a jamais constitué une doctrine. Aucun acte public ni aucune loi n'en a jamais fixé les règles, ce qui rend la condition des exilés concernés encore plus vague et indéfinie, car l'asile était susceptible de s'arrêter à tout moment. Plus que d'une loi ou d'une doctrine, il faudrait parler

³ Louis Joinet a été conseiller des Premiers Ministres de F. Mitterrand de 1981 à 1993. Il s'est occupé des dossiers plus sensibles, des réfugiés italiens et basques aux groupes arméniens comme l'ASALA et aux accord de paix en Nouvelle Calédonie signés en 1988.

⁴ Témoignage livré par Louis Joinet lors d'un entretien le 4 novembre 2014.

⁵ J. MUSITELLI, *L'impact des années de plomb sur les relations diplomatiques franco-italiennes*, dans LAZAR, MATARD-BONUCCI, *L'Italie des années de plomb*, p. 366.

d'un « *modus vivendi* »⁶, d'une attitude particulière et d'une politique d'attention de la part du gouvernement français envers les ressortissants italiens ; ce terme de *modus vivendi* a été souvent utilisé par les acteurs politiques et les avocats français qui ont joué un rôle actif dans sa mise en place, le préférant à celui, flou et plus formel, de Doctrine Mitterrand. En effet, la condition fondamentale pour la réalisation de ce compromis résidait dans la mise en place d'une stratégie capable de légitimer sur le plan juridique et politique la promesse du président de ne pas concéder l'extradition sans pour autant leur accorder l'asile politique. Concrètement, on n'acceptait pas les dossiers de demandes présentées auprès de l'Ofpra⁷, et on décourageait même les candidats à présenter une demande. Tout cela, en nourrissant les meilleures relations possibles et en se montrant respectueux et solidaire avec son partenaire européen, l'Italie.

C'est donc une pratique politique et non une loi qui a été élaborée et qui s'est construite pendant les deux septennats de François Mitterrand et qui a perduré trente-cinq ans. Elle a été suspendue une seule fois, seule « bavure »⁸, en août 2002, quand pour la première fois un ancien militant italien a été remis à la justice de son pays. Les cinq premières années qui ont suivi la formulation de cette politique ont été un laboratoire de vérification de son fonctionnement et d'organisation de ses règles ; ces principes ont en effet pris forme dans le temps et à travers les différentes problématiques qu'ils ont dû affronter. Ce n'est qu'en 1985, alors que le président du Conseil italien Bettino Craxi était en visite à Paris,

⁶ J. MUSITELLI, *L'impact des années de plomb*, p. 356 et L. JOINET, *Mes raisons d'état. Mémoires d'un épris de justice*, Paris, La Découverte, 2013, p. 194.

⁷ Un seul dossier de demande pour l'octroi du statut de réfugié politique a été déposé par un exilé italien à l'OFPRO (Office français de protection des réfugiés et apatrides), sans pour autant qu'il soit traité. Ce dossier n'a pas pu être consulté à raison des données personnelles contenues dans la documentation.

⁸ C'est ainsi que Louis Joinet a défini, lors d'un entretien, l'extradition de Paolo Persichetti, ancien militant des UCC, survenue le 24 août 2004.

que le président Mitterrand saisit l'occasion pour préciser ce qu'était l'attitude de la France envers les Italiens. C'est lors du déjeuner de travail avec M. Craxi, qu'il s'exprima avec ces termes :

Il faut que nous parlions de terrorisme. Là-dessus, je veux être clair. Je considère que nous sommes injustement attaqués mais nous sommes prêts à agir de façon plus solidaire. Nous avons environ 300 Italiens réfugiés en France depuis 1976 et qui depuis qu'ils sont chez nous, se sont « repentis » et auxquels notre police n'a rien à rapprocher. Il y a aussi une trentaine d'Italiens qui sont dangereux mais ce sont des clandestins. Il faut donc d'abord les retrouver. Ensuite ils ne seront extradés que s'il est démontré qu'ils ont commis des crimes de sang. Si les juges italiens nous envoient des dossiers sérieux prouvant qu'il y a eu crime de sang, et si la justice française donne un avis favorable, alors nous accepterons l'extradition⁹.

Mitterrand ajouta que pour ceux qui arriveraient désormais, la France se montrerait très sévère à leur rencontre et adopterait la même attitude qu'avec l'Espagne, dont les demandes d'extradition des basques espagnoles de l'ETA avaient commencé à trouver une réponse positive à partir de 1984¹⁰. Pendant cinq ans, cette politique a donc été pensée, réalisée et mise en œuvre à partir du principe mitterrandien, devenu par la suite la devise de Louis Joinet au cours de son travail contre la violence politique, et qui pose que « le problème du terrorisme n'est pas tellement comment on y rentre, mais comment on en sort »¹¹. Si pour l'État français la question se posait dans les termes de sortie du terrorisme, c'est que la présence sur son sol d'un certain nombre de militants ou d'anciens

⁹ Compte rendu du déjeuner de travail entre le Président François Mitterrand et le Président du Conseil Bettino Craxi, Palais de l'Élysée, 22 février 1985, Archives personnelles de Jean Musitelli.

¹⁰ Les demandes d'extraditions de membres de l'ETA avaient été systématiquement rejetées par le gouvernement français jusqu'en 1984.

¹¹ Témoignage de Louis Joinet lors d'un entretien et vérifiable dans F. MITTERRAND, *Politique 2, 1977-1981*, Paris, Fayard, 1981, p. 26.

militants italiens, clandestins à l'époque et dont les projets politiques étaient inconnus, avait fait craindre aux autorités une tentative de collaboration avec les groupes clandestins français¹².

On peut donc affirmer que cette « doctrine » naît surtout en réponse à un problème politique immédiat, relevant de la sécurité intérieure et nécessitant une résolution urgente. Le gouvernement français aurait eu le droit et les moyens de se libérer du problème en accordant en bloc les extraditions demandées par l'Italie, mais il ne le fit pas. En revanche, il fit appel à des experts en matière de droits de l'homme, à des magistrats, des avocats, des conseillers ministériels et des hommes des services spéciaux, afin qu'ils définissent une stratégie pour répondre à un défi : trouver une « voie à la pacification »¹³ et assurer de façon définitive une sortie de la violence, sans pour autant recourir à des mesures policières. Si François Mitterrand a pris cette décision, en apparence très risquée, car elle pouvait mettre dans l'embarras pour longtemps les hommes politiques italiens, et compromettre les rapports diplomatiques entre les deux pays en suscitant des controverses interminables, c'était pour trois raisons : il s'agissait d'abord de protéger la France de la violence armée en provenance de l'étranger et ensuite de répondre à ce problème d'une façon politique et non pas répressive, en leur proposant une sortie de l'illégalité (et de la clandestinité) à la condition qu'ils s'intègrent et se rallient aux règles

¹² Au cours des années 80 la France était investie par la présence de mouvements politiques de nature nationaliste et indépendantiste (basques, corses et bretons) ainsi que diverses branches de la mouvance d'Action Directe et des militants de diverses formations éversives européennes tel que les nord-irlandais de l'IRA, les allemands de la RAF et des militants des Brigades Rouges. Au même temps le pays était traversé par un terrorisme moyen-oriental décliné dans diverses composantes. Pour un approfondissement de la question, G. MENAGE, *L'Œil du pouvoir*, Vol. 2, *Face aux terrorismes (1981-1986)*, Paris, Fayard, 2000.

¹³ Cette expression a été forgée par JOINET, *Mes raisons d'état*, p. 203-204 et a été reprise ensuite par la presse. Voir en particulier *La paix des Italiens*, *Libération*, 23 septembre 2002 et *Paris a joué un rôle apaisant pour toutes les parties*, *Libération*, 6 avril 2004.

du jeu démocratique. Il s'agissait enfin de créer sinon une amnistie *de facto*, du moins, selon les propos de l'avocat Jean-Pierre Mignard « un laboratoire *in vivo* d'une solution permettant à l'Italie de sortir de ses 'années de plomb' »¹⁴ au moment où la lutte armée en Italie était en train de rendre son dernier souffle.

Les origines de la Doctrine Mitterrand : la défaite militaire, la victoire politique, le jeu dialectique entre le politique et le juridique

En amont des raisons politiques ayant poussé le gouvernement français à se lancer ce défi, on trouve trois facteurs, de nature historique et d'opportunité politique, qui ont permis à cette politique de voir le jour : la défaite de la lutte armée en Italie, l'élection de François Mitterrand et son refus des extraditions pour raisons politiques, et la combinaison qui dans le temps s'est créée entre le facteur politique et la régulation du facteur juridique en matière de droit extraditionnel dans le cadre de cette promesse.

La défaite de la lutte armée en Italie, tant sur le plan politique que militaire, avait eu pour résultat de laisser à la dérive de centaines d'existences : la mise en place des lois spéciales pour éradiquer le terrorisme, et en particulier celle sur la délation, avait conduit à l'éclatement des organisations clandestines et des groupes de l'extrême gauche nés au sein du mouvement autonome, mais elle avait surtout brisé la solidarité entre militants. C'est en particulier l'année 1977 qui avait marqué un tournant dans la stratégie anti-terroriste, avec la création des nouvelles prisons spéciales et l'enfermement du système carcéral. Puis en 1980 la Loi Cossiga¹⁵

¹⁴ Jean Pierre Mignard cité dans *Paris a joué un rôle apaisant pour toutes les parties*.

¹⁵ Loi du 29 mai 1982, n. 304, *Misure urgenti per la difesa dell'ordinamento costituzionale*, consultable sur le site de la Camera dei Deputati <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:Legge:1982-05-29;304>, dernière consultation 16.06.2017.

avait franchi une étape fondamentale dans la lutte contre la subversion, avec l'augmentation de toutes les peines de prison ainsi que les pouvoirs de la police dans les enquêtes et l'arrestation des personnes suspectes. De plus, la création de la figure du « repentant » qui promettait des remises de peine pour tous ceux qui s'engagent à offrir des informations utiles au démantèlement des groupes subversifs a constitué un élément de poids¹⁶.

Grâce aux aveux d'un noyau de repentis provenant des organisations majeures, les rafles, les arrestations de masse et les opérations policières pour démanteler les organisations subversives et armées avaient augmenté considérablement. À la fin de l'offensive policière, vingt mille personnes font l'objet d'une enquête pour participation à bande armée, association subversive ou insurrection contre les pouvoirs de l'État, et s'y ajoutent 4087 autres qui ont été arrêtées¹⁷.

Certains militants ont quitté l'Italie par mesure de précaution, après l'arrestation d'un de leurs amis ou d'un camarade de leur organisation ; d'autres, déjà recherchés par la police, sont parvenus à s'échapper en franchissant la frontière. Sur leur route ils ont trouvé en France le refuge le plus proche géographiquement et un carrefour facilitant le passage vers d'autres pays, que ce soit au delà de l'Océan ou en Europe¹⁸. Les données statistiques pour

¹⁶ M. MALATESTA, *Défenses militantes. Avocats et violence politique dans l'Italie des années 1970 et 1980*, dans « Le Mouvement social », 240 (juillet-septembre 2012), Paris, La Découverte, p. 87

¹⁷ Pour les données statistiques sur les effets de la violence politique en Italie, *Progetto Memoria*, Vol. I, *La Mappa Perduta*, Roma, Sensibili alle foglie, 1994, p. 507 et aussi D. DELLA PORTA, M. ROSSI, *Cifre crudeli. Bilancio dei terrorismi in Italia*, Bologna, Istituto di studi Carlo Cattaneo, 1984.

¹⁸ Une note de l'Ambassade française en Italie datant de mars 1986 dresse une liste des localisations des fugitifs recherchés par la justice, estimant à 292 le nombre de ceux d'extrême gauche, dont 212 localisés ou signalés dans des pays étrangers: un en Algérie, Argentine, Canada, Grand Bretagne, Yémen du Sud et Inde, trois en RFA, de même qu'au Mexique et au Pérou, quatre au Costa Rica et cinq au Nicaragua, six en Suisse et 43 en France : *Rapport sur la police et*

quantifier ce phénomène n'existent pas, étant donné son caractère clandestin et illégal. Dans les documents officiels, aussi bien que dans les déclarations politiques sur le sujet, on trouve souvent la référence à 300 Italiens, chiffre qui ne subit pas de modifications au fil des années, mais qui demande une réflexion particulière car il ferait référence à ces exilés qui, depuis la France, ont décidé d'entamer un parcours de rupture avec la lutte armée en déclarant leur présence. Un certain nombre de militants n'ont pourtant pas été pris en compte ; par exemple tous ceux qui, arrivés en France, ont continué dans le militantisme actif ou encore ceux qui, ne faisant pas confiance aux gouvernements, n'ont pas révélé leur présence tout en voulant abandonner la violence politique. Il faudra aussi prendre en considération ceux qui sont passés par la France sans y rester. En retenant tous ces éléments comme participant au phénomène de l'exil en France, on peut estimer, sans exagération, que les ressortissants italiens réfugiés sur le sol français dans les années 1980 et 1990 pouvaient atteindre le millier¹⁹.

Si la France est utilisée dans un premier temps comme base de repli, à partir du printemps 1981 elle devient une vraie terre d'asile. Le 10 mai, Mitterrand est élu président de la République ; ses propos pendant la campagne électorale au sujet des extraditions politiques et sa réaffirmation du caractère de terre d'asile de la France n'avaient pas laissé indifférents les activistes italiens. Son attitude visait principalement à marquer une rupture avec la politique en matière de justice de son prédécesseur Valéry Giscard d'Estaing, qui s'était montré très collaborative envers l'Italie en matière d'extradition. En effet, Giscard avait donné le feu vert aux extraditions et expulsions pour des crimes de nature politique sans

l'ordre public en 1985, Ambassade de France en Italie, le 5 mars 1986, Archives du Quai d'Orsay, 6357, Représentations diplomatiques 1986-1990.

¹⁹ Chiffre confirmé par les réfugiés italiens interviewés tout au long de notre recherche et par les acteurs politiques qui ont participé à la mise en place de la Doctrine Mitterrand.

distinction de couleur politique²⁰. Pour la seule année 1980 les extraditions pour crimes politiques accordées par la France à l'Italie avaient été au nombre de 9, sur 13 demandes formulées²¹.

L'avènement de Mitterrand changeait l'attitude de la France. En effet, dans son programme le nouveau président avait critiqué la gestion du système judiciaire par le gouvernement précédent²² et il lui opposait, une fois au pouvoir, des mesures correspondant à son image de défenseur des droits de l'homme, tout en se trouvant dès le début de son mandat dans la position de devoir adapter la gauche aux nécessités de la lutte antiterroriste²³. La politique de Mitterrand en matière de résolution de conflits de nature politique, en évolution tout au long des années 80, débuta par trois mesures : la suppression de la Cour de Sûreté de l'État, l'abolition de la peine de mort et l'amnistie des militants d'Action Directe. La montée inattendue de la violence politique dans le pays à partir de 1982 (attentat sur le train Toulouse-Paris le 29 mars, puis rue des Rosiers

²⁰ En 1979 la France avait accordé les extraditions de Franco Piperno et Lanfranco Pace, deux leaders d'Autonomia Operaia, qui étaient arrivés en France pour échapper à la répression suivie de l'enquête dite « du 7 avril » qui avait menée l'arrestation de tous les anciens chefs de Potere Operaio. Selon le théorème du juge Calogero de Padoue, Potere Operaio aurait constitué la Direction stratégique d'une organisation éversive organisée en deux niveaux, l'un public, Potere Operaio puis Autonomia Operaia, et l'autre, clandestin, les Brigades Rouges. En décembre 1980 Marco Donat-Cattin, le fils du vice-secrétaire de la Démocratie Chrétienne et leader de Prima Linea, est remis aux autorités italiennes, alors que le gouvernement Giscard avait aussi accordé l'extradition de Mario Tuti, figure de l'extrême droite, en décembre 1975.

²¹ *Demandes d'extradition présentées à la France par voie diplomatique*, Archives privées Jean Musitelli. Les données pour l'année 1987 s'arrêtent en novembre.

²² « Le programme électoral de François Mitterrand, et notamment ses 110 propositions, n'abordait la question du terrorisme, dont le mot n'était pas mentionné, que de façon biaisée, en se coulant dans des critiques d'ordre politique général visant à dénoncer vingt-trois ans de gestion par la droite d'un système judiciaire présenté comme excessivement répressif, d'où la promesse de supprimer la cour de Sûreté de l'État et d'abroger la loi "Sécurité et Liberté" ». MENAGE, *L'Œil du pouvoir*, p. 8.

²³ MENAGE, *L'Œil du pouvoir*, p. 9.

à Paris, le 9 août, avant les attentats perpétrés par des groupes palestiniens et arméniens les années suivantes) avait pourtant mené le gouvernement à la réactivation du système antiterroriste, qui ne tarda pas à faire sentir ses effets sur les réfugiés italiens.

On peut donc constater que l'épuisement de la lutte armée en Italie et les propos présidentiels correspondants à la fois à une culture et une tradition de la France comme terre d'asile²⁴ pour les réfugiés politiques sont les deux facteurs qui ont contribué à l'apparition du phénomène de l'asile accordé aux Italiens.

La troisième circonstance qu'on considère comme l'essence même de la Doctrine Mitterrand est construite par le jeu dialectique qui s'est créé, au fil du temps, entre les déclarations de Mitterrand à propos des exilés italiens et la législation française régulant l'extradition. Cette dernière, comme souligne M. Musitelli « se situe au croisement de la politique pénale et des relations diplomatiques. La position de la France en la matière repose historiquement sur la conciliation entre droit d'asile et extradition. L'asile politique est une donnée fondamentale de la politique française des droits de l'homme »²⁵. Si la doctrine Mitterrand est une combinaison de ces deux facteurs, politique (la décision de ne pas extraditer et d'accorder l'asile) et juridique (donner une réponse négative aux extraditions), comment s'est-elle réglée et coordonnée ?

Selon les déclarations de M. Joinet, le président avait chargé son Premier Ministre de trouver une solution politique au problème

²⁴ Ce deuxième facteur, Mitterrand et ses promesses, correspondait à une culture et une tradition française d'accueil des réfugiés politiques qui datait bien avant la Révolution Française, dont les principes fondaient l'idée d'une France comme Terre d'Asile et patrie des Droits de l'Homme : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la République », cite la Constitution française de 1946, alors que déjà au XVIII^e siècle la France déclarait que « La France donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté », Constitution Montagnarde du 24 juin 1793.

²⁵ MUSITELLI, *L'Italie des Années de plomb ; L'impact des années de plomb*, p. 356-357.

posé par les exilés ou clandestins italiens. Les exigences permettant d'accorder un asile, certes informel et révocable à tout moment, ont été au nombre de deux : la renonciation à la violence politique et la sortie de la clandestinité. Mais comment demander à des clandestins de déclarer leur présence aux autorités et comment empêcher que la procédure d'extradition et les éventuels avis favorables de la Chambre d'Accusation ne soient contraignants et imposent l'extradition ?

Afin d'accomplir cette tâche délicate, M. Joinet a proposé d'organiser deux groupes de travail, séparés et indépendants, chargés d'analyser la situation du point de vue politique et légal et d'élaborer des solutions efficaces. Ces groupes devraient d'un côté entrer en contact avec la « communauté des exilés italiens » et vérifier leur volonté effective de rupture avec tout projet de violence politique, de l'autre faire intervenir les ministères compétents pour contrôler et éventuellement bloquer les extraditions de ceux acceptant cette entente politique.

Choisir un homme comme Joinet, qui s'était déjà intéressé à la question des militants nationalistes basques et qui était un expert en conflits armés dans des contextes dictatoriaux, n'était pas anodin et pourrait faire réfléchir sur la manière dont la France considérerait non seulement la situation des exilés italiens mais aussi le contexte politique de la péninsule. Pourtant le président n'a jamais affiché publiquement de doutes quant à la réalité de l'état de droit en Italie, même si dans certaines circonstances il a manifesté un pragmatisme politique certain.

Lors de son discours à l'occasion du congrès national de la Ligue des Droits de l'Homme le 21 avril 1985 il confirmait une situation existant depuis 1981 :

Sur les quelques trois cents italiens qui ont participé à l'action terroriste en Italie depuis de longues années, avant 1981, plus d'une centaine sont venus en France, ont rompu avec la machine infernale dans laquelle ils s'étaient engagés, le proclament, ont abordé une deuxième phase de leur propre vie, se sont insérés dans la société française, souvent s'y sont mariés, ont fondé une famille, trouvé un

métier. (...) J'ai dit au gouvernement italien (...) que ces trois cents italiens (...) étaient à l'abri de toute sanction pour voie d'extradition²⁶.

Ce discours marque, à notre avis, le moment de pleine formalisation de sa « Doctrine », que depuis sa naissance cinq ans auparavant avait sorti ses effets, en éloignant de la France les militants encore en activité. Pour ces 300/350 Italiens cités par le président, l'accueil français a signifié un parcours de réinsertion et d'intégration, qui n'a pas consisté *a priori* en une protection contre toute extradition. Il fallait pourtant créer un espace informel, et le plus discret possible, pour étudier les dossiers et les problèmes se présentant au fur et à mesure de la mise en œuvre de cette procédure, et créer les conditions pour l'accès à la vie dans la société française.

Les groupes de travail : Joinet, les experts et les avocats des exilés italiens

Le premier niveau de travail, à caractère juridique et ministériel, avait pour but de faciliter la coordination entre les ministres et les fonctionnaires compétents en la matière, c'est-à-dire les membres des services de sécurité, les fonctionnaires de la Police, de la Justice et des Affaires étrangères. Ce groupe de travail s'organisait en totale autonomie au Ministère de l'Intérieur, supervisé par le préfet Grimaud, un homme très estimé pour son travail et le rôle assumé lors des événements de mai 68, qui rencontrait régulièrement M. Joinet.

Ce groupe interministériel recevait les dossiers des personnes pour lesquelles une demande d'extradition avait été formulée (les premières listes déposées à l'hôtel Matignon, qui abrite les

²⁶ Discours du président Mitterrand en occasion du 65^e Congrès de la Ligue des Droits de l'Homme, Rennes, 20 avril 1985, Archives de l'Institut François Mitterrand.

services du Premier Ministre, comptaient 142 noms²⁷), évaluaient les chefs d'imputation, les confrontaient avec la jurisprudence française, contrôlaient les preuves à charge, et vérifiaient que les individus concernés avaient bien exprimé leur engagement à abandonner la lutte armée en donnant leurs coordonnées aux avocats. C'est lors des travaux de ce groupe que le terme de « renonçants » a été créé par M. Joinet pour les identifier, lui qui était très réticent à employer des termes tels que « repentis ou « dissociés ». Sans que cela fut assuré ni garanti pour tous, le groupe donnait aussi son accord pour la délivrance d'un permis de séjour²⁸.

L'étude des dossiers des extraditables consistait d'un côté à traduire les chefs d'accusation dans le code pénal français, qui ne reconnaissait pas dans des cas les peines prononcées par les tribunaux italiens dans le cadre des lois d'urgence (qui prévoyaient en particulier le recours aux confessions des repentis et les incriminations pour concours moral et physique), de l'autre à traduire et vérifier les documents, la plupart des cas, rédigés en italien. Tout ce travail devait permettre l'élaboration d'un « protocole de reddition »²⁹ et la mise en route des procédures spéciales de régularisations conditionnelles³⁰. Pour cela, il fallait bien que les exilés acceptent le principe de cette démarche.

Ce deuxième niveau de travail a été organisé à travers les cabinets des avocats auxquels les Italiens s'étaient adressés lors de

²⁷ *La paix des Italiens, Libération*, 23 septembre 2002.

²⁸ Sur la question des permis de séjour, il faudrait souligner qu'aucune règle n'était fixée, et que leur octroi, toujours à titre temporaire, s'effectuait au cas par cas. Comme Maître Irène Terrel nous l'a expliqué, il faut toujours distinguer la question extraditionnelle de celle des permis de séjour. Les deux parcours ont toujours été séparés et ont fonctionné d'une façon absolument autonome ; il a eu des cas de procédure d'extradition malgré la possession d'un titre de séjour (par exemple celui de Marina Petrella), et certains n'ont jamais eu un titre de séjour sans qu'il ait jamais de procédure d'extradition à leur rencontre.

²⁹ Expression utilisée par Jean Pierre Mignard et rapportée dans *Paris a joué un rôle apaisant pour toutes les parties* ».

³⁰ JOINET, *Mes raisons d'État*, p. 195.

leur arrivée dans le pays, notamment celui situé Boulevard Ornano, où étaient présents Maîtres Henri Leclerc et Jean-Pierre Mignard, et le Cabinet de Jean-Jacques de Felice et Irène Terrel. Tous étaient des avocats très engagés dans la défense des militants politiques et la lutte contre la répression et défenseurs des droits de l'homme³¹, De Felice en particulier était un avocat très connu pour son engagement politique ; il avait défendu Klaus Croissant, l'avocat de la RAF extradé par la France en 1977, des familles et les responsables du FLN pendant la guerre d'Algérie, il a milité aux côtés de l'Abbé Pierre pour les mal-logés, les sans papiers, les objecteurs de conscience.

Lors des réunions dans le Cabinet Ornano, auxquelles Louis Joinet ne participait pas, s'est élaboré la question des « listes » : il s'agissait d'entrer en contact avec les exilés italiens et de leur demander de rendre publique leur présence, en laissant leur nom et leur adresse à l'avocat choisi, en signe de leur volonté d'abandonner la clandestinité. Ce travail était loin d'être facile : d'un côté les avocats mettaient en avant leurs perplexités et leurs réticences, craignant de se retrouver instrumentalisés comme s'ils étaient des auxiliaires de police, et de l'autre les exilés, face à la demande, même informelle, de se rendre visibles, donc trouvables, donc potentiellement arrêtables, par le gouvernement français, se demandaient s'il fallait se mettre dans de telles mains. De ce fait, face à cette proposition, beaucoup d'entre eux ont décidé de quitter la France ou de ne pas se déclarer et de rester dans la clandestinité.

³¹ Leur engagement au sein de la Ligue des Droits de l'Homme et des mouvements civils est très connu. Par ailleurs, M. De Felice et Terrel avaient participé, avec Antoine Comte, au Mouvement d'action judiciaire, un groupe militant de juristes engagés dans les luttes de l'après-68. Pour le parcours de Jean-Jacques de Felice voir ISRAËL, *Défendre le défenseur de l'ennemi public. L'affaire Croissant, Mouvement Social*, p. 67-84 ; en ce qui concerne Henri Leclerc on renvoie à l'ouvrage *Henri Leclerc, un combat pour la justice*, entretien avec M. HEURGON, Paris, La Découverte, 1994, et A. COMTE, *La défaite. La gauche, la raison d'État et le citoyen*, Paris, Éd. Austral, 1995.

En effet, la démarche, strictement individuelle, prévoyait de sortir de la clandestinité et se rendre visibles à certaines conditions :

1) les avocats saisis de demandes [de régularisation] en remettraient la liste conjointement aux cabinets des ministres de l'Intérieur et de la justice ; 2) ces listes ne comporteraient pas les adresses des demandeurs ; 3) ces derniers s'engageaient, en revanche, à se présenter à toute convocation qui leur serait adressée par l'intermédiaire de leur avocat, quitte à se faire accompagner par ces dernier ; 4) un certain délai d'attente, qui, dans certains cas complexes, pourrait être relativement long, serait à prévoir pour permettre une étude approfondie – au cas par cas – de chaque demande par les services concernés. La demande ne donnerait pas un droit acquis à la délivrance d'un titre ni un droit automatiquement à son renouvellement³².

Ce dernier point est celui qui a donné lieu à des réserves ; dans les faits, il signifiait que l'étude au cas par cas des demandes d'extraditions par le groupe des experts aurait requis un délai de vérification parfois très long, en renvoyant à un temps indéfini d'octroi du permis de séjour, lequel, bien que n'étant pas garanti, a été la plupart du temps délivré, pour une durée variable selon les cas : certains l'ont obtenu pour dix ou trois ans, d'autres pour une seule année renouvelable, d'autres ne l'ont jamais obtenu. C'est pour cette raison que le travail de coordination entre les organes de police et le gouvernement fut essentiel, car il garantissait à ceux qui entraient dans le circuit des listes, d'éviter, même dans le cas d'arrestations ou de garde à vue, d'être livrés à la justice italienne.

Un des problèmes soulevés lors des réunions de ce groupe de travail fut justement celui des conditions à créer pour que les Italiens puissent discuter entre eux non seulement sur les propositions gouvernementales mais aussi sur les raisons de l'échec de la lutte armée. Les réfugiés commencèrent à se réunir dans celle qui a été appelée « l'assemblée des réfugiés », qui devenait bientôt non seulement un lieu d'analyses de leur passé mais de débat sur l'attitude commune vis-à-vis de l'asile en France. Ici ils conversaient et se

³² JOINET, *Mes raisons d'état*, p. 196.

disputaient, parfois de façon violente, à propos de la promesse mitterrlandienne, et ces discussions avaient fini par diviser l'assemblée : il y avait d'un côté ceux qui revendiquaient un asile pour tous, indifférencié et sans conditions, et d'autres qui en revanche cherchaient une solution politique différente³³. Ce débat a duré plusieurs années, pendant lesquelles diverses associations se sont formées à l'intérieur de la nébuleuse des réfugiés, révélant les différentes sensibilités politiques qui s'exprimaient en son sein. Ce n'est qu'en 1984, par le biais d'une conférence de presse, que les exilés s'engagèrent à respecter les lois françaises et à donner leurs noms à travers leurs avocats, en échange de l'asile qui leur était offert.

Dans leur point de vue, et probablement aussi de celui des avocats et des acteurs qui ont pris part à l'élaboration de la « Doctrine », l'asile ne devait être que temporaire, en attente d'un signal d'ouverture du gouvernement italien.

À ce propos, un document rédigé à l'attention de Jean-Louis Bianco, à l'époque secrétaire général de la Présidence de la République, évoquait l'éventualité d'un retour des réfugiés italiens dans leur pays lorsque les conditions politiques l'auraient permis³⁴. Signalant une réelle volonté, en Italie, de sortir de l'impasse des années de plomb caractérisées par une vague de terrorisme très forte et par un dispositif juridique d'exception (en vigueur en Italie à partir de 1975 avec la loi Reale), ce document, préparé par un groupe de juristes proches du gouvernement³⁵, indiquait qu'un pas important avait été franchi en direction d'une amnistie *de facto* (souligné dans le texte), grâce à la définition de la « dissociation » et aux mesures dont allaient bénéficier ceux à qui serait reconnue la qualité de « dissociés » c'est-à-dire ceux qui, prenant distance

³³ *La paix des Italiens*.

³⁴ *Note sur l'apparition en Italie des conditions favorables à un retour des réfugiés politiques italiens dans leur pays*, Archives François Mitterrand, Archives de la Cellule Diplomatique CD 300, dossier 4.

³⁵ Il s'agit des juristes italiens Ricci, Gallo et Vassalli.

avec la lutte armée, admettaient en même temps leurs propres responsabilités dans l'appartenance à la bande armée ou subversive. Une réduction de peine pour tous les délits était ainsi envisagée en échange de la dissociation, ce qui était jusque là une prérogative réservée seulement aux repentis.

Quatre importants projets de lois allant dans cette direction³⁶, et partageant des caractéristiques communes (mettre un terme à l' « état d'urgence »), différaient sur l'indentification des bénéficiaires de ces mesures : d'une part était demandé une reconnaissance explicite et subjective exprimée sur les bien fondé des inculpations comme élément de dissociation (notamment le projet communiste, C en note) alors que les projets socialistes et démocrate chrétien (A et B en note) récusait la valeur de la « dissociation subjective indépendamment des éléments objectifs permettant de l'apprécier ». Le document présent en outre la communauté italienne en exil en France ou en Europe, « fruit des années de plomb » comme ne constituant pas un péril ou une menace de reprise du terrorisme, en soulignant que nombreux exilés avaient explicitement déclaré leur désaccord politique avec les buts et les méthodes des diverses formes de terrorisme, et cela à la fois « subjectivement » (entre guillemets dans le texte) ou ayant rompu objectivement avec la lutte armée. Cette dernière allocution montre les effets de la Doctrine Mitterrand : la démarche que le gouvernement français avait assumée à l'égard des exilés italiens prend la forme d'une opportunité politique efficace, qui aurait permis de franchir

³⁶ Ce document cite à ce propos les projets de loi suivants : A) Boato – proposition de loi intergroupe *Nuove misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale* du 9 mars 1983 ; B) De Martino, Bonifacio, Vassalli du 12 octobre 1983 – projet socialiste et Démocrate-Chrétien ; C) *Disposizioni a favore di chi si dissocia dal terrorismo*, proposé par les sénateurs Pecchioli, Ricchi, Gozzini, du 12 janvier 1984 ; D) enfin celui présenté par le Ministre de la Justice Mino Martinazzoli, *Misure per favorire la dissociazione dalla criminalità organizzata di tipo eversivo*, du 7 décembre 1984.

une étape importante pour la résolution et la sortie des années de plomb italiens.

En effet, un retour des exilés italiens dans leur pays avait été ainsi envisagé, ou du moins pour ceux qui avaient déjà manifesté leur intention de rentrer en Italie de façon collective à la condition de la disparition des juridictions d'exception³⁷. À la suite de cette démarche dissociative et après avoir réglés leurs comptes avec la justice italienne, ils auraient eu la possibilité de rentrer, s'ils le souhaitaient, en France. Les propos avancés dans ce document, qui a certainement servi à alimenter le débat sur la « la loi sur la dissociation »³⁸, approuvée en 1987, montraient la possibilité, pour une génération bannie de la vie politique, de participer à nouveau à la reconstruction d'une démocratie normale, eh dehors de toute menace de reprise du terrorisme.

Cette proposition n'avait pourtant pas créé de consensus parmi les réfugiés ; alors qu'un groupe allait au Consulat à Paris pour s'inscrire dans les listes des dissociés, d'autres se refusèrent à tout accord avec l'État italien sauf à obtenir la reconnaissance du caractère politique du conflit italien des années 1970 à travers une amnistie générale pour tous les prisonniers et les exilés.

Si dans un premier moment une solution comprenant une déclaration publique et officielle de dissociation de la lutte armée avait été envisagée par M. Joinet à l'égard des exilés italiens, cette solution fut vite abandonnée, face aux réticences des réfugiés à se livrer à des confessions publiques. C'est pour cela que des solutions du même type que celles qui étaient déjà en vigueur en Italie à partir du début des années 1980, n'ont jamais été proposées aux exilés, du moins de la part de l'État français, et il est aussi faux de penser, comme cela a été dit, que la « Doctrine Mitterrand » fut « une politique patiente qui visait à faciliter le mouvement de la

³⁷ *Vogliono ritornare in Italia i ricercati fuggiti all'estero*, *La Stampa*, 16 juin 1985 ; *Toni Negri da Parigi, "sono dissociato"*, *La Stampa*, 3 octobre 1986.

³⁸ Loi du 18 février 1987, n. 34 *Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo*.

dissociation »³⁹ ; il s'agissait au contraire, pour Mauroy et Joinet, de répondre à un problème politique du manière politique et non pas judiciaire, sans obliger les exilés à quelque type d'admission de culpabilité.

La Doctrine Mitterrand à l'épreuve : les affaires Scalzone, Negri et l'École Hypérion

Avec le recul, cette doctrine paraît paradoxale. Conçue comme une réponse politique qui devait servir à protéger des extraditions et à résoudre, dans un moment très particulier, un problème relevant en première instance de la sécurité intérieure, elle a fini par durer trente ans. S'il y a quelque chose de surprenant c'est bien cette longévité : elle a été un défi, un pari de la part notamment de Louis Joinet, qui s'est démontré politiquement gagnant malgré des moments de forte tension qui n'ont pourtant pas fait renier à la France sa tradition d'hospitalité envers les réfugiés politique de tous les pays.

Bien que la « Doctrine Mitterrand » ait survécu à son créateur, en continuant à se poser comme voie de pacification pour les gouvernements successifs et en recevant force et légitimité à chaque fois qu'une nouvelle demande d'extradition était bloquée, elle n'a pas toujours reçu soutien du gouvernement français. Bien au contraire, dans les moments de haute tension diplomatique, elle a fini pour devenir une cause d'embarras et l'objet de critiques de la part de haut dirigeants des gouvernements français et bien évidemment italien, ce dernier espérant une prise de position définitive et officielle de son interlocuteur en faveur des extraditions.

La volonté de garder non pas secret mais au moins confidentiel l'activité des deux groupes de travail sur les Italiens pouvait avoir pour but de tenir loin de la scène politique européenne cette

³⁹ K. LASKE, *La Mémoire de plomb*, Paris, Ed. Stock, 2012, p. 279.

problématique, à un moment où les deux pays avaient des socialistes à leur tête et où ils visaient des ententes diplomatiques sur le plan européen et dans les relations bilatérales. Le ton très âpre que la problématique sur les réfugiés italiens a pris à des moments spécifiques mérite d'être analysé car il manifeste les complexités liées à l'accomplissement de cette politique à la fois sur le plan national et européen.

La Doctrine Badinter, prélude de la Doctrine

Pendant l'été 1982, Oreste Scalzone, ancien leader de Potere Operaio et des CoCoRi, arrivé en France dans le courant du mois de décembre précédent, est arrêté par la police et placé sous écrou extraditionnel. La politique qui jusqu'alors était restée officieuse, dut pour la première fois être réellement appliquée et, malgré ses objectifs initiaux, montrer publiquement ses implications. La presse française, notamment *Le Monde* et *Libération*, ne tarda pas à lier cette arrestation avec celles, trois ans auparavant, de Piperno et Pace, compagnons de Scalzone à Potere Operaio, qu'après avoir été extradés en Italie furent blanchis des accusations. C'est à ce moment-là, du fait de la mise en œuvre des principes formulés par le président de la République, qu'il devint nécessaire de reformuler la législation française sur l'extradition. Le ministre de la Justice, Robert Badinter, qui avait déjà exprimé au Sénat, le 15 octobre 1982 la nécessité de revoir « l'accès au droit d'asile », entendait faire preuve de davantage de bonne volonté à l'égard des partenaires européens de la France.

C'est ce qu'on a appelé la « Doctrine Badinter », préfiguration de ce qui a été ensuite la « Doctrine Mitterrand » ; le caractère juridico-administratif contrastait avec le caractère purement politique de la seconde. M. Badinter a en effet fixé de nouveaux critères d'extradition ; celle-ci pouvait ainsi être obtenue par les États respectueux des droits et de la liberté, et pour des crimes si graves que le but politique invoqué ne pouvait pas justifier l'usage de tels

moyens, inacceptables en démocratie. Cette Doctrine avançait ainsi une distinction entre fins et moyens : des personnes ou des groupes pouvaient invoquer des fins et des moyens politiques, mais si les moyens utilisés relevaient de la violence contre des personnes, ils perdaient leur qualification politique et l'extradition devenait possible. Doctrine énoncée lors du Conseil des Ministres du 10 novembre 1982⁴⁰, elle fut transmise par circulaire à tous les magistrats français comme une sorte de mode d'emploi : dans les cas où ils se prononceraient contre l'extradition, la procédure serait annulée, mais dans le cas contraire, leur avis favorable était transmis aux autorités politiques, en particulier au Premier Ministre, qui se réservait de statuer librement, même dans le cas d'un avis favorable prononcé par la Chambre d'Accusation.

À bien regarder, la Doctrine Badinter laissait en dernière instance la décision au politique, mais les règles ainsi fixées comportaient les critères pour évaluer les demandes d'extradition et pour étudier les dossiers envoyés par les autorités italiennes. Le vrai changement résidait dans la menace pesant sur les ressortissants d'un pays démocratique qui se seraient livrés à des actes de violence « inacceptables ». Ceux-ci, soulignait l'article de *Le Monde*, ne pourraient plus invoquer le mobile politique de leurs actes. Dès lors que la justice aurait donné son feu vert à leur extradition, le gouvernement français les livrerait à son tour.

Ces changements dans les règles d'asile ont eu dans les faits des effets très divers : si d'un côté les extraditions des réfugiés basques espagnols ont été réactivées, alors que jusque-là ils avaient bénéficié de l'asile politique⁴¹, de l'autre l'extradition d'Oreste

⁴⁰ Le texte du communiqué du Conseil des Ministres et publié dans l'article *La nouvelle politique française d'extradition*, *Le Monde*, 12 novembre 1982.

⁴¹ Les extraditions de Basques espagnols sont réactivées en raison du fait que le pays, après la chute du franquisme, s'était engagé dans un parcours le menant à la démocratie : en 1983, lors d'une rencontre entre Mitterrand et le Président du conseil espagnol Felipe Gonzales, ce dernier demanda que la France ne s'oppose pas aux extraditions et donne ainsi du crédit à son gouvernement. Témoignage

Scalzone fut bloquée. En pratique, il bénéficia même d'une garantie supplémentaire car un document émanant du Conseil des Ministres affirmait que le gouvernement aurait continué de refuser l'extradition des personnes bénéficiant de l'asile politique en France, dès lors qu'elle sera réclamée pour des faits en raison desquels cet asile a été accordé. En effet, Scalzone avait obtenu du Ministère de l'Intérieur, un mois avant son arrestation, un permis de séjour en France au titre de droit d'asile.

Le renouveau des critères d'extradition avait fait espérer aux autorités italiennes une meilleure prise en compte de leurs demandes et cela explique que le nombre de demandes ait augmenté rapidement : de 24 formulées en 1981 (dont 5 pour des crimes de nature politique et 19 pour des crimes de droit commun) on passe à 118 en 1982 (dont 76 de nature politique), 110 encore en 1984 (dont 62 de nature politique), et ce nombre n'a ensuite pas globalement diminué jusqu'en 1987 : 38 demandes à caractère politique en 1985 sur un total de 90 puis, 30 sur 74 en 1986 et 15 sur 56 en 1987⁴². Mais aucune des demandes « politiques » n'a été satisfaite⁴³.

En septembre 1983, la tension s'est accrue de nouveau, lorsque la France a été dénoncée comme le lieu où Toni Negri se serait réfugié à la suite du vote de la Chambre italienne, le 20 septembre

du ministre de la Justice R. BADINTER, *Les Epines et les Roses*, Paris, Fayard, 2001, p. 198.

⁴² *Demandes d'extradition présentées à la France par voie diplomatique*, doc. cit.

⁴³ Une note du Ministère de la Justice rédigée deux mois après la mise en œuvre des nouvelles règles analyse le relevé des demandes d'arrestation formulées ou renouvelées depuis le 10 novembre 1982 par les autorités italiennes, en étant attentive à distinguer les nouvelles demandes (formulées après le 10 novembre) au nombre de 32, celles qui avaient déjà été formulées et étaient renouvelées en lien avec les nouvelles règles (12), et des demandes d'extradition formulées elles aussi après le 10 novembre (7). *Note du Ministère de la Justice à l'attention de Monsieur le Garde des Sceaux*, Paris, 14 janvier 1983, Archives François Mitterrand, Cellule diplomatique, CD 300, Dossier 1.

1983, annulant son immunité de député. Depuis l'ambassade de France à Rome, Jean Musitelli a alors mis en garde son gouvernement contre les répercussions que cette affaire allait avoir dans le domaine diplomatique, si l'information était confirmée, tout en indiquant la possibilité de procéder à une arrestation et à une extradition.

À Paris, le Premier Ministre nia savoir si l'intéressé était en France⁴⁴, alors même qu'il commençait à y donner des interviews⁴⁵. L'affaire déclencha en France un grand débat, alimenté par des intellectuels proches de Negri, et portant sur l'état d'urgence mis en place en Italie afin d'éradiquer le terrorisme, et avançant des hypothèses quant au recours à des lois d'exception, notamment l'emploi sans règles de la détention préventive prolongée pour des personnes accusées de délits politiques⁴⁶ et du recours aux aveux des repentis.

Mais Rome n'a jamais reconnu que l'état d'urgence avait touché aux droits constitutionnels et le président français n'a jamais fait valoir ce type d'argument pour refuser les extraditions. Reste que l'affaire Negri n'a pas cessé d'alimenter les critiques du côté italien, de fait de la figure encombrante du professeur, qui jouissait d'une grande reconnaissance en France, où il assurait régulièrement des séminaires universitaires et se liait en amitié avec des intellectuels tels que Félix Guattari et Gilles Deleuze. On peut considérer comme vraisemblable le témoignage que Gilles Martinet, alors ambassadeur de France en Italie, a livré à Jean Musitelli, à propos d'une rencontre en 1983 avec Craxi pendant laquelle il

⁴⁴ Mauroy: *Negri? Non so dov'è*, *La Stampa*, 30 juin 1984.

⁴⁵ *Una sfida di Negri a Mauroy. A Parigi rilascia interviste*, *La Stampa*, 3 juillet 1984, voir aussi *Le Monde*, 2 juillet 1984.

⁴⁶ La question de la durée de la détention provisoire en Italie avait intéressé Amnesty International, qui la cité dans son rapport annuel en 1981 comme une violation du droit humain fondamental reconnu par les traités internationaux ; le 2 février 1981 une lettre avait été adressé au Ministre de la Justice en Italie, Aldo Sarti, pour demander un procès rapide et équitable pour les accusés du 7 Avril.

aurait avancé la requête, à adresser au président français, de garder Negri à Paris, où il aurait pu être contrôlé sans créer trop de problèmes⁴⁷.

Le problème de l'impunité fut accompagné par le mythe, nourrit principalement par les médias italiens, de Paris comme « sanctuaire du terrorisme », désignant l'école de langues Hypérion comme le cerveau politique des Brigades Rouges, qui aurait servi de couverture d'un réseau italien et aurait coordonné, depuis la France, le mouvement d'extrême gauche italien⁴⁸; on indiquait l'un des ses fondateurs, Corrado Simioni, qui avait milité dans le Collettivo Politico Metropolitano (duquel étaient nées les Brigades Rouges en 1970), comme le « Grand Vieux », le chef d'orchestre du terrorisme, le cerveau qui tirait les ficelles de toutes les organisations armées et extraparlimentaires italiennes⁴⁹. Il n'est pas possible de développer ici ce thème, de grande importance pour l'historiographie des années de plomb alors qu'une vaste littérature sur les connexions étrangères du terrorisme italien, et des Brigades Rouges en particulier, a fini pour orienter la recherche scientifique plus vers les mystères des années de plomb plutôt que sur une analyse des années 70. C'est ainsi que par exemple l'hypothèse d'Hypérion comme repaire des terroristes en fuite a maintes fois échauffé les esprits d'un côté à l'autre des Alpes et a poussé l'État français à enquêter sur l'école et ses responsables sous la pression des autorités italiennes. La question, ouverte une première fois en 1979, au moment des investigations qui avaient suivi l'enquête du 7 avril se rouvrit à nouveau en 1982, quand Vanni Mulinaris, un des responsables de l'école, fut arrêté en Italie⁵⁰.

⁴⁷ Témoignage livré par Jean Musitelli lors d'un entretien le 2 juillet 2015

⁴⁸ *I cervelli si nascondono in una scuola di Parigi*, *La Repubblica*, 25 avril 1979 ; *Secondo i servizi segreti era a Parigi il quartier generale delle BR*, *Corriere della Sera*, 24 avril 1979 ; *Quel grande vecchio puzza di spione*, *L'Europeo*, 10 septembre 1983.

⁴⁹ *E' giovane il grande vecchio*, *Panorama*, 20 septembre 1983.

⁵⁰ *Un fermo a Udine fa riparlare dell'Hypérion*, *Paese Sera*, 5 février 1982.

Les enquêtes qui suivirent ont fini par toucher les réfugiés italiens en France et en particulier le magistrat Joinet, accusé de protéger les Brigades Rouges et de diriger, depuis l'Élysée, une cellule secrète⁵¹. En 1984, les autorités françaises se retrouvent ainsi à affronter et gérer diplomatiquement deux grandes affaires, Negri et Hypérion, et à se défendre, en même temps, de l'accusation de protéger les terroristes italiens ; cette polémique n'avait pas laissé indifférent le gouvernement de Paris, puisqu'en 1984 une série d'attentats à Paris avait révélé des liens entre Action Directe et des membres des COLP, une formation armée italienne née sous les cendres de Prima Linea⁵². Dans le but de passer sous silence les reproches de laxisme et de complaisance, le ministre de l'Intérieur répondit en 1984 à une interpellation parlementaire sur l'affaire Hypérion dans ces termes : « l'enquête diligentée par les services de la police française sur les activités de cette Association n'a pas révélé l'existence d'irrégularités de nature à justifier une procédure aux fins de dissolution⁵³ ».

La succession rapide des événements et le niveau des accusations lancées contre la France étaient tels que le président Mitterrand fut, malgré ses intentions, obligé de prendre position pour défendre ses décisions et la position de l'État français. Ce d'autant plus qu'en janvier 1985 explosait l'affaire Scalzone-De Michelis ; une rencontre fortuite, le 5 janvier 1985, entre le ministre socialiste du Travail, et l'exilé devant le Centre Beaubourg avait évidemment alimenté des polémiques et les demandes de démission du ministre.

⁵¹ JOINET, *Mes raisons d'état*, p. 198-199 et *Voici l'homme de Mauroy qui a négocié avec les terroristes italiens*, *Magazine Hebdo*, novembre 1983.

⁵² Une série d'actions d'Action Directe en plein Paris (la fusillade à Avenue Trudaine, le 31 mai 1983, et le braquage à la Rue Villiers, le 14 octobre 1983, au cours duquel un militant italien, Ciro Rizzato, avait trouvé la mort) avaient relancé les enquêtes sur la coopération européenne des groupes extrémistes et conduit à plusieurs arrestations en France et en Italie.

⁵³ *Journal Officiel*, 26 mars 1984, p. 1431.

Lors de cette brève rencontre, Scalzone n'avait pas manqué l'occasion d'interpeller le ministre : « je voulais te dire de conseiller à Scalfaro [le Ministre de l'Intérieur] d'utiliser ses visites à Paris pour visiter les expositions, plutôt que de chercher à ramener dans les prisons italiennes les réfugiés qui vivent ici»⁵⁴. Des paroles à fort caractère polémique, qui avaient engendré des répercussions diplomatiques et politiques au sein du gouvernement italien. D'un côté le président français décida d'officialiser la « Doctrine Mitterrand » à l'occasion de la visite du Président du Conseil italien Bettino Craxi à Paris en février 1985, de l'autre le chef du gouvernement italien s'empressa de soulever, à la même occasion, le problème de la présence de 2000 terroristes dans les prisons italiennes, ce qui laissait peu de temps aux juges pour produire des demandes solidement étayées⁵⁵.

À partir du moment où la Doctrine Mitterrand fut rendue publique, les affaires d'extraditions commencèrent à être rapportées par la presse, et tout le travail discret et confidentiel effectué pour construire un véritable parcours de sortie de la violence politique, fut exposé au grand jour. En dépit de la médiatisation de la question de l'asile français, aucune extradition ne fut accordée pour les militants qui avaient choisi d'abandonner la lutte armée, et cela jusqu'en 2002, quand Paolo Persichetti, ancien militant des Br-UdCC qui vivait au grand jour à Paris où il était chercheur universitaire, fut remis aux autorités italiennes.

La « parole donnée » face au tournant de Schengen

L'entrée dans l'espace judiciaire européen avec la mise en œuvre du dispositif de Schengen en février 1998 avait à nouveau menacé l'existence de la « Doctrine Mitterrand » et conduit à l'arrestation de trois Italiens réfugiés depuis longtemps en France.

⁵⁴ *A quando l'amnistia, Ministro de Michelis ?*, *Famiglia Cristiana*, 27 janvier 1985.

⁵⁵ MUSITELLI, *L'Italie des Années de plomb*, p. 365.

Leurs avocats, Maîtres De Felice et Terrel, écrivirent en date 5 février 1998 au Premier Ministre, le socialiste Lionel Jospin, en lui demandant des garanties pour l'asile accordé aux Italiens. Il leur répondit en renouvelant l'affirmation de la politique méditerranéenne et en fixant, pour la première fois par écrit, les critères de celle-ci :

Maîtres, vous avez appelé mon attention par une lettre du 5 février dernier sur la situation de ressortissants italiens installés en France à la suite d'actes de nature violente d'inspiration politique réprimés dans leur pays. Vous avez fait valoir que la décision avait été prise en 1985 par le Président François Mitterrand de ne pas extraditer ces personnes qui avaient renoncé à leurs agissements antérieurs et avaient souvent refait leur vie en France. Je vous indique que mon Gouvernement n'a pas l'intention de modifier l'attitude qui a été celle de la France jusqu'à présent. C'est pourquoi il n'a fait et ne fera droit à aucune demande d'extradition d'un des ressortissants italiens qui sont venus chez nous dans les conditions que j'ai précédemment indiquées⁵⁶.

Par cette déclaration, non seulement il consolidait et légitimait le principe selon lequel les exilés italiens ne devaient pas craindre l'extradition vers l'Italie, mais annonçait de fait que cette promesse de François Mitterrand serait renforcée face aux nouvelles règles dictées par l'espace judiciaire européen. Lionel Jospin indiquait en conclusion de sa lettre que « par ailleurs, des dispositions vont être recherchées afin que les signalements introduits dans le système d'informations de Schengen et automatiquement diffusés n'emportent plus de conséquences à l'égard de ces personnes », affirmant ainsi que l'attitude française en vigueur depuis 1981 ne serait pas modifiée, mais au contraire adaptée aux réglementations européennes.

Questionné à propos de l'extradition de Paolo Persichetti qui avait remis en question la politique d'accueil, l'ancien ministre de

⁵⁶ Lettre de Lionel Jospin aux avocats De Felice-Terrel, 4 mars 1998, citée dans G. AGAMBEN, I. SOMMIER, *Vingt ans après. Réfugiés italiens, vies en suspens*, Paris, Nautilus, 2003, p. 53.

la Justice Robert Badinter a confirmé ce principe quelque années plus tard bien qu'il n'était pas un défenseur de la « Doctrine Mitterrand ». Ainsi, répondant à un journaliste, il affirma que

Ce que l'on appelle Doctrine Mitterrand peut être discuté, repoussé ou approuvé mais elle reste la décision d'un président de la République, du plus haut représentant de l'État, qui engage donc l'État lui-même y compris sur le plan politique. Je ne vois pas pourquoi reconsidérer, vingt ans après, un engagement de l'État français par rapport à un contexte historique et à des positions qui n'ont pas changé aujourd'hui⁵⁷.

Les déclarations de M. Badinter intervenaient deux ans après la décision de la France de procéder à l'extradition de P. Persichetti, reconduit à la frontière italienne le 24 août 2002, et victime d'une stigmatisation médiatique allant au delà des accusations dont il faisait l'objet. Il avait été le seul des exilés réfugiés en France pour qui le Premier Ministre de l'époque, Édouard Balladur, avait contresigné un décret d'extradition, en 1994. Le président Mitterrand, probablement dans le but de réparer cette erreur, avait appelé publiquement, le 17 janvier 1995 à la libération de Persichetti, alors qu'il était emprisonné depuis novembre 1993 ; remis en liberté le 25 janvier 1995, sa procédure d'extradition n'avait pourtant pas été annulée. C'est pour cette raison que, sous la pression de l'Italie où des enquêtes étaient engagées contre les Nouvelles Brigades Rouges qui avaient assassiné le professeur Marco Biagi le 19 mars 2002 à Bologne, cette extradition fut mise à exécution.

Avec cette décision, la « parole donnée » fut définitivement enterrée⁵⁸, comme cela a été confirmé par la suite à deux reprises, d'abord avec l'avis favorable à l'extradition de Cesare Battisti en 2004, qui a échappé à l'arrestation en se réfugiant au Brésil, puis

⁵⁷ *E'una decisione giusta. Lo stato deve mantenere la parola data*, *Corriere della Sera*, 5 mars 2004, p. 21, traduit par Alexandre Bilous sur le site www.paroledonnee.info, actuellement fermé.

⁵⁸ *La Doctrine Mitterrand sur les activistes italiens est officiellement enterrée* », *Le Monde*, 13 septembre 2002.

en 2007, lorsque Marina Petrella, ancienne militante des Brigades Rouges, fut placée sous écrou extraditionnel et incarcérée à Paris, et que seule l'intervention du président Nicolas Sarkozy empêcha qu'elle soit remise à l'Italie⁵⁹.

Conclusion

L'analyse que nous avons amenée jusqu'ici sur les conditions de mise en œuvre de la Doctrine Mitterrand à la lumière de son origine témoigne de l'importance du phénomène des exilés italiens et de l'accueil offert par la république française non seulement dans le cadre des relations bilatérales des deux pays mais dans une perspective plus ample dans le cadre des résolutions des conflits armés de nature politique. Cette « voie à la pacification » qui a été offerte aux militants italiens ouvre non seulement à différentes considérations quant à l'application des règles de lutte contre le terrorisme au niveau européen mais met particulièrement en lumière la spécificité française d'accueil des réfugiés politiques de toutes origines.

Nous sommes convaincus du caractère très particulier de la politique d'attention offerte par l'État français aux Italiens. Cette alternance du facteur juridique et politique ne peut jamais se dissocier du caractère traditionnel de l'accueil des étrangers de ce pays et a pesé non seulement dans l'origine de la Doctrine Mitterrand mais surtout dans son application, reléguée à des acteurs politiques qui ont incarné pleinement le postulat de la France terre d'asile. Le magistrat Louis Joinet en particulier, dont l'engagement au sein de

⁵⁹ Le Président Sarkozy avait demandé la garantie, en cas d'extradition vers l'Italie, que Marina Petrella bénéficierait de la grâce présidentielle, car elle se trouvait dans un état de santé très précaire du fait de son incarcération. Ne recevant aucune réponse de la part de l'Italie, il décida, comme le président Mitterrand l'avait fait en son temps, d'avoir recours à ses pouvoirs présidentiels en lui garantissant à nouveau l'asile en France.

la justice française n'a pas pu être approfondi ici, peut être considéré comme le réel architecte de la Doctrine Mitterrand, qui pourrait aussi facilement être renommée Doctrine Joinet.

Cette politique visait une sortie des mécanismes de clandestinité, une réinsertion dans les règles de la coexistence civile et à l'intégration en France pour ceux qui avaient fait des choix radicaux dans les années 1970. A bien y regarder, c'est bien une politique qui a atteint ses objectifs, ce que résume bien cette déclaration de M. Jean-Pierre Mignard : « Non que la France ait pardonné aux réfugiés à la place de l'Italie, ni qu'elle ait sous-estimé la gravité des faits commis en Italie, mais elle a organisé la reddition des clandestins »⁶⁰.

⁶⁰ *Paris a joué un rôle apaisant pour toutes les parties*, art. cit.

Sources e bibliographie

Sources

Compte rendu du déjeuner de travail entre le Président François Mitterrand et le Président du Conseil Bettino Craxi, Palais de l'Élysée, 22 février 1985, Archive personnelles de Jean Musitelli

Demandes d'extradition présentées par l'Italie à la France par voie diplomatique, Archive personnel de Jean Musitelli

Note sur l'apparition en Italie des conditions favorables à un retour des réfugiés politiques italiens dans leur pays, Archive François Mitterrand, Cellule Diplomatique, CD 300, Dossier 4

Note du Ministère de la Justice à l'attention de Monsieur le Garde des Sceaux, Paris, 14 janvier 1983, Archives François Mitterrand, Cellule Diplomatique, CD, Dossier 1

Discours du président Mitterrand en occasion du 65^o Congrès de la Ligue des Droits de l'Homme, Rennes, 20 avril 1985, Archives de l'Institut François Mitterrand

Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico et della sicurezza pubblica, Loi du 6 février 1980, 15

Misure urgenti per la difesa dell'ordinamento costituzionale, Loi du 29 mai 1982, n. 304

Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo, Loi du 18 février 1987, n. 34

Note sur l'apparition en Italie des conditions favorables à un retour des réfugiés politiques italiens dans leur pays, Archive François Mitterrand, Cellule Diplomatique CD 300, dossier 4

Note du Ministère de la Justice à l'attention de Monsieur le Garde des Sceaux, Archives François Mitterrand, Cellule diplomatique, CD 300, Dossier 1

Rapport sur la police et l'ordre public en 1985, Ambassade de France en Italie, le 5 mars 1986, Archives du Quai d'Orsay, 6357, Représentations diplomatiques 1986-1990

Lettre de Lionel Jospin aux avocats De Felice-Terrel, 4 mars 1998, en *Vingt ans après. Réfugiés italiens, vies en suspens*, Paris, Nautilus, 2003

Articles de presse :

Secondo i servizi segreti era a Parigi il quartier generale delle BR, *Corriere della Sera*, 24 avril 1979

I cervelli si nascondono in una scuola di Parigi, *La Repubblica*, 25 avril 1979

Un fermo a Udine fa riparlare dell'Hypérion, *Paese Sera*, 5 février 1982

La nouvelle politique française d'extradition, *Le Monde*, 12 novembre 1982

Quel grande vecchio puzza di spione, L'Europeo, 10 settembre 1983

È giovane il grande vecchio, Panorama, 20 settembre 1983

Voici l'homme de Mauroy qui a négocié avec les terroristes italiens, Magazine Hebdo, novembre 1983

Mauroy: Negri? Non so dov'è, La Stampa, 30 juin 1984

Una sfida di Negri a Mauroy. A Parigi rilascia interviste, La Stampa, 3 juillet 1984

Scalfaro duro con la Francia che ospita 300 brigatisti, Corriere della Sera, 23 août 1984

A quando l'amnistia, Ministro de Michelis ?, Famiglia Cristiana, 27 janvier 1985

Vogliono ritornare in Italia i ricercati fuggiti all'estero, La Stampa, 16 juin 1985

Toni Negri da Parigi, 'sono dissociato', La Stampa, 3 octobre 1986

La Doctrine Mitterrand sur les activistes italiens est officiellement enterrée, Le Monde, 13 septembre 2002

La paix des Italiens, Libération, 23 septembre 2002

È una decisione giusta. Lo stato deve mantenere la parola data, Corriere della Sera, 5 mars 2004

Paris a joué un rôle apaisant pour toutes les parties, Libération, 6 avril 2004

Bibliographie

AGAMBEN G., SOMMIER I., *Vingt ans après. Réfugiés italiens, vies en suspens*, Paris, Nautilus, 2003

CURCIO R., *Progetto Memoria, Vol. I, La Mappa perduta*, Roma, Sensibili alle foglie, 1994

BADINTER R., *Les épines et les roses*, Parys, Fayard, 2001

DELLA PORTA D., ROSSI M., *Cifre crudeli. Bilancio dei terrorismi italiani*, Bologna, Istituto di studi e ricerche Carlo Cattaneo, 1984

JOINET L., *Mes raisons d'état. Mémoires d'un épris de justice*, Paris, La Découverte, 2013

LASKE K., *La mémoire de plomb*, Paris, Ed. Stock, 2012

LAZAR M., MATARD-BONUCCI M.-A., *L'Italie des années de plomb. Le terrorisme entre histoire et mémoire*, Paris, Autrement, 2010

MALATESTA M., ISRAËL L., *Défendre l'ennemi public*, « Le Mouvement Social », 240 (juillet-septembre 2012)

MARTINET G., *l'Observateur engagé*, Paris, J.-C. Lattès, 2004

MENAGE G., *L'œil du pouvoir, Vol. 2, face aux terrorismes*, Paris, Fayard, Autrement, 2010

MITTERRAND F., *Politique 2, 1977-1981*, Paris, Fayard, 1981