



Colloque INTERNATIONAL

LANGUES d'EUROPE
ET DE LA
MÉDITERRANÉE

[HTTP://WWW.PORTAL-LEM.COM](http://www.portal-lem.com)

NICE

31 MARS – 2 AVRIL 2005

La protection des minorités linguistiques en Italie du Nord

Giovanni POGGESCHI*

La loi 482 de 1999¹, attendue depuis longtemps, a déjà donné des résultats remarquables pour la protection des minorités historiques. La base juridique fondamentale pour une analyse juridique du statut des minorités linguistiques en Italie est l'article 6 de la Constitution, qui statue que « La République protège par des normes spécifiques les minorités linguistiques ». Cette disposition est courte, surtout si on la compare aux articles très longs et détaillés des Constitutions plus récentes qui prennent position sur le fait minoritaire en Espagne et pour plusieurs pays d'Europe centrale et orientale². Cet article 6 a débouché sur des solutions très différentes, selon le poids politique des groupes concernés. Les minorités allemande, ladine, française et slovène ont reçu protection par le biais de l'autonomie territoriale des régions avec statut spécial d'autonomie : Val d'Aoste, Trentino – Alto Adige (Südtirol), Frioul – Vénétie Julienne. Les autres minorités linguistiques ont dû attendre la loi 482 de 1999, pour bénéficier d'une tutelle juridique, qui dépend aussi du degré d'activisme dont chaque minorité fait preuve. Si la Constitution parle de « minorités linguistiques », la loi ordinaire utilise le terme de « minorités historiques ». Il ne faut pas oublier qu'en Italie aussi de très nombreux résidents font partie des « nouvelles minorités ». Il s'agit d'un thème qui diffère de celui des minorités linguistiques historiques, mais dont il faut tenir compte en raison de son importance (Nascimbene 2004). Certains principes qui ont été élaborés pour les minorités historiques peuvent être néanmoins utilisés, dans certains cas, pour les « nouvelles » minorités.

Toutes les solutions de protection des minorités en Italie sont conformes à la Constitution. Néanmoins, elles présentent des différences dans leur degré et leur domaine d'application. Il y a la protection de la minorité allemande du Tyrol du Sud qui est, en droit comparé, une des plus forte. La minorité de langue ladine de la Province de Bolzano³ jouit, par osmose avec le statut de la langue allemande, d'une protection comparable, tandis que le même groupe linguistique jouit d'une protection « moyenne » dans le Trentino et d'une protection faible dans la région du Veneto, notamment dans la province de Belluno. Une reconnaissance, qui date de plusieurs décennies, concerne les Slovènes du Frioul – Vénétie Julienne et les Français du Val d'Aoste. Un cas particulier, qui sera expliqué, concerne les Frioulans, qui parlent une langue latine similaire au ladin et au romanche suisse.

* Professeur de Droit public comparé à la Faculté de Droit de l'université de Lecce. *Senior Researcher* à l'Accademia Europea di Bolzano (EURAC).

¹ L'analyse la plus complète de la genèse de cette loi est de Piergigli 2001, voir aussi Palici di Suni Prat 2002.

² Une œuvre, pas trop ancienne mais déjà classique sur les droits des minorités linguistiques, qui analyse les différentes solutions dans les États européennes est Giordan, Henri (éd.) 1992. Voir aussi : Levrat, Nicolas (dir.) 1998, Pierré-Caps, Stéphane 1995, et, enfin, une publication annuelle, *l'European Yearbook of Minorities Issues*, 2001- ...

³ Le Tyrol du Sud est le nom historique de la Province de Bolzano, réalité administrative. Le terme italien est celui de Alto Adige.

Analysons à présent, pour chaque région, le statut des minorités linguistiques du Nord de l'Italie.

Le Val d'Aoste

Le Val d'Aoste présente une société bilingue italien-français fondée sur l'usage traditionnel du franco-provençal, avec une tendance à la prépondérance de la langue italienne, surtout dans la ville d'Aoste. L'article 38 premier alinéa du statut d'autonomie établit l'« équivalence » entre la langue française et la langue italienne sur tout le territoire de la Vallée⁴. Cette équivalence est réfléchié aussi par le système scolaire : l'art. 39 du statut établit que les heures d'italien et de français devront être égales dans l'enseignement. Chaque personne a donc le droit d'utiliser l'une ou l'autre langue officielle avec pleine efficacité juridique. Le système de protection minoritaire en Val d'Aoste, où réside aussi une petite minorité germanique de Walser (dont traite la loi régionale n. 47 du 19 août 1998), qui vit aussi dans certains villages du Piémont, est étroitement lié au critère territorial, et démontre que dans la plupart de cas une efficace (même si on peut et doit souhaiter de l'améliorer) protection des droits des minorités linguistiques existe là où il y a aussi une forte autonomie politique (Poggeschi 2002).

Le Tyrol du Sud – Trentino-Alto-Adige

L'histoire de cette Province explique en partie la complexité de sa législation sur la protection des droits des minorités. Comme dans le cas du Val d'Aoste, elle est liée à une forte autonomie territoriale de la Province de Bolzano (synonyme de Alto Adige et de *Südtirol*), mais elle a aussi un très fort ancrage international. En effet, la minorité allemande, comme la minorité ladine, qui avait subi une forte discrimination pendant le Fascisme, fut objet de l'attention des puissances qui sortaient gagnantes de la seconde Guerre mondiale.

Le *Südtirol* ne fut pas restitué à l'Autriche, dont elle faisait partie jusqu'en 1918, mais l'accord signé en 1946 entre les ministres des Affaires étrangères de l'Autriche et de l'Italie, Grüber et De Gasperi, dictait des devoirs que l'Italie assumait pour la protection de la minorité allemande.

L'intelligence de De Gasperi, originaire du Trentino, ancien parlementaire à Vienne quand sa Région faisait partie de l'empire austro-hongrois, futur Président du Conseil des Ministres et parmi les pères fondateurs de la Communauté européenne, fut d'insérer l'autonomie de l'Alto Adige – *Südtirol* dans le cadre de la Région Trentino – Alto Adige, instituée par la loi constitutionnelle du 26 février 1948. À l'intérieur du Trentino – Alto Adige, les Allemands n'étaient pas majoritaires, comme, au contraire, à l'intérieur de la Province de Bolzano⁵.

Les piliers de l'autonomie sont la déclaration d'appartenance linguistique et le recensement d'un côté, la représentation proportionnelle (*Proporz*,

⁴ Une querelle a surgi à propos d'une disposition du même article, qui prévoit que les fonctionnaires qui veulent entrer dans l'administration périphérique de l'État dans le Val d'Aoste doivent en premier lieu en être originaires ou connaître la langue française. S'agit-il d'une double condition ? Une importante doctrine (Bassanini ; Onida 1971, p. 275-278), estime que la première condition est d'être originaire de la Région, qui absorbe, en principe, la qualité de la connaissance de la langue française. Cette disposition risque de se heurter au droit communautaire.

⁵ Pour l'histoire de l'Alto Adige, qui a connu des moments des tensions au cours des années soixante, voir Melissa 2000, Agostini 1995, Lantschner 2001, p. 14-33.

proporzionale) qui est étroitement liée à la première, et enfin le bilinguisme dans l'administration publique.

Avec un mécanisme qui n'a connu que quelques petites modifications au cours des récentes années, chaque citoyen, lors du recensement général, qui a lieu chaque dix ans en Italie, a l'obligation de déclarer son groupe linguistique d'appartenance. Selon les résultats, les postes de l'administration publique doivent être attribués en tenant compte du pourcentage des trois groupes linguistiques présents dans la Province de Bolzano. Au dernier recensement, en 2001, le pourcentage des trois groupes est le suivant : allemands 68 %, italiens 28 %, ladins 4 %⁶.

De nombreuses querelles politiques et judiciaires ont mis en question ce système mais la proportionnelle ethnique a été déclarée raisonnable et légitime dans ses éléments essentiels, en raison de son efficacité pour promouvoir la tutelle minoritaire⁷. La proportionnelle ethnique, a été conçue d'abord comme une sorte de *positiv action* pour rééquilibrer la présence des Allemands dans l'administration publique, objet de discrimination pendant le fascisme. Aujourd'hui la *Proporz* rassemble plutôt à un mécanisme pour garantir la paix sociale certes utile mais quelque peu pervers. Il faut cependant avouer que le critère de la nécessité prime aujourd'hui dans certains domaines sur le critère de l'appartenance ethnique. Le système d'abord rigide de la proportionnelle ethnique s'est donc assoupli (Poggeschi 2001).

Une catégorie de normes très particulières est constituée par les « normes d'exécution du statut » (« *norme di attuazione dello statuto* ») qui ont un rang spécial dans la hiérarchie des normes, au même niveau que les lois ordinaires (Palermo 2001b).

Le système juridique de la Province de Bolzano, très complexe et détaillé, a été jugé conforme au droit européen sauf que pour quelques dispositions mineures. Tel est le cas dit Angonese (Poggeschi 2000), qui porte sur la légitimité du système du « patentino ». Pour garantir l'usage officiel, sur un plan d'égalité, de l'italien et de l'allemand, le décret présidentiel n. 752 du 26 juillet 1976, qui donne exécution aux principes généraux de tutelle linguistique prévus par la Constitution et par le Statut, institua l'obligation du « patentino », un examen concernant les langues officielles du Südtirol.

« Ainsi, s'il peut être légitime d'exiger d'un candidat à un emploi des connaissances linguistiques d'un certain niveau et si la détention d'un diplôme tel que le certificat peut constituer un critère permettant d'évaluer ces connaissances, l'impossibilité d'en apporter la preuve par tout autre moyen, et notamment par d'autres qualifications équivalentes obtenues dans d'autres États membres, doit être considérée comme disproportionnée par rapport à l'objectif recherché ». En statuant ainsi, la Cour accepte le point de vue de la Commission, selon laquelle « il peut être justifié de subordonner le recrutement à Bolzano à une preuve du bilinguisme telle que celle fournie par le « patentino », mais les obstacles pratiques pour l'obtenir sont disproportionnés et affectent principalement les personnes ne résidant pas dans la province » (point 12 des conclusions de l'Avocat Général).

Bref, l'examen pour tester la connaissance des langues officielles dans la Province de Bolzano devrait se tenir aussi dehors de la Province de Bolzano, partout dans le territoire de l'Union européenne.

En conclusion, l'autonomie du Tyrol du Sud est un fait accompli, dans lequel l'autonomie culturelle des différents groupes linguistiques est bien préservée.

⁶ http://www.provincia.bz.it/astat/censimenti/cens_linguistico.htm

⁷ Intéressantes considérations sur l'avantage d'être traité en tant que minorité dans la Province de Bolzano dans l'article on line de Palermo 2001a.

Ce n'est pas par hasard que souvent les gouvernements italiens présentent ce système comme une bonne solution de cohabitation entre différents groupes linguistiques sur le même territoire, pouvant, avec quelques précautions, être considéré comme un modèle à suivre dans des situations similaires (Kosovo, Kurdistan, etc.). Pour ce qui concerne l'intégration, la situation est moins heureuse, surtout dans le système scolaire, qui divise les écoliers selon leur langue. Cette intégration n'est pas une réalité pour la plupart des écoliers.

Le Trentino, Province qui est aussi douée d'une très forte autonomie, ne connaît la tutelle minoritaire que par le biais de la loi régionale n. 4 du 30 août 1999, dédiée aux communautés ladines et germaniques (« *cimbri* » et « *mocheni* ») qui y vivent.

Le Frioul – Vénétie Julienne

Pour ce qui concerne la Région du Frioul-Vénétie Julienne, le décalage entre la protection de la minorité slovène et celle de la minorité frioulane est aussi importante. Il faut avant tout dire que le groupe frioulan est majoritaire, et que sa situation historique n'est pas historiquement celle d'une confrontation avec les Italiens. Les Frioulans ont participé avec dévouement aux luttes pour l'indépendance de l'Italie, et du point de vue socio-linguistique, comme les Occitans en France (mais la langue est beaucoup plus pratiquée), ils vivent dans une situation de diglossie.

La protection accordée aux Slovènes de la Région est aussi très inégale. Les Slovènes de la province de Trieste jouissent de la protection internationale découlant du « *Mémorandum d'entente* » conclu entre l'Italie, la Yougoslavie, les États-Unis et la Grande Bretagne en 1954. Cette différence est aujourd'hui réduite par la loi d'État de 1999 sur la minorité slovène, loi qui s'inscrit dans la même logique que la loi 482 de 1999.

Les Slovènes sont protégés par la loi de l'État 38 de 2001, tandis que la loi régionale n. 15 du 22 mars 1996 est dédiée à la protection de la langue frioulane. Le cas de la tutelle des Slovènes est très intéressant parce qu'elle était devenue efficace par voie judiciaire, avec l'activisme d'un intellectuel de Trieste, Samo Pahor, qui provoqua, à maintes reprises, l'activité des Cours italiennes, y compris la Cour Constitutionnelle (Bartole 1992).

La complexité de la composition linguistique de la Région ne facilite pas la tâche, mais le statut des communautés linguistiques du Frioul – Vénétie Julienne est sensiblement améliorée ces dernières années, comme en Italie en général.

Le Piémont, la Vénétie et les autres Régions du Nord de l'Italie.

Franco-Provençaux et Occitans sont quelques milliers en Piémont, et leur statut est réglé par une loi régionale du 10 avril 1990.

Les minorités dans la Vénétie sont très peu nombreuses : il s'agit des Ladins de la Province de Belluno et des Allemands de Sappada. La loi régionale n. 73 du 23 décembre 1994, « Promotion des minorités linguistiques et ethniques du Veneto », est le fondement juridique régional pour la tutelle de ces minorités.

La Région de la Ligurie a deux petites localités de langue occitane (variété provençale) En Lombardie et Emilia-Romagna, il n'a pas de minorités linguistiques. Il faut toutefois souligner l'existence d'une loi de la Région Emilia-Romagna sur la protection du patrimoine dialectal, la loi n. 45 du

7 novembre 1994, « Tutelle et valorisation du patrimoine dialectal de l'Emilia-Romagna ».

L'importance du LEM et le rôle de l'EURAC

Après cette brève analyse du statut juridique des minorités linguistiques dans l'Italie du Nord je vais me concentrer sur l'importance de l'initiative dont nous parlons dans ces journées.

Le réseau LEM est une initiative qui démontre le rôle que les langues et les cultures minoritaires peuvent jouer dans une Europe vraiment, sincèrement plurielle. L'EURAC, institution qui se trouve dans le Südtirol, avec une expérience désormais d'une dizaine d'années sur les problèmes de la protection des minorités, du fédéralisme et du régionalisme, pourra fournir sa compétence dans le réseau documentaire fédératif mis en place, pour informer sur l'évolution du phénomène minoritaire en Italie ainsi qu'en Autriche et en Allemagne.

Références

- Agostini, Piero ; Ansaloni, Giancarlo ; Ferrandi, Maurizio 1995. – *Alto Adige : Ottant'anni di storia : Cronologia essenziale dall'annessione al dibattito sull'Euregio*. – Bolzano : Praxis, 1995. – 80 p.
- Bartole, Sergio 1992. – “La tutela della minoranza slovena tra giurisprudenza costituzionale e legislazione ordinaria”. – In : *Giurisprudenza Costituzionale*. – 1992, p. 342-347.
- Bassanini, Franco ; Onida, Valerio 1971. – *Problemi di diritto regionale*. – Milano : Giuffrè, 1971. – 2 vol. – Vol. II – 312 p.
- Bassanini, Franco ; Onida, Valerio 1971. – *Problemi di diritto regionale*. – Milano : Giuffrè, 1971. – Vol. II, p. 312.
- European Yearbook of Minorities Issues*, 2001- ... The Hague : Kluwer.
- Giordan, Henri (éd.) 1992. – *Les minorités en Europe : droits linguistiques et Droits de l'Homme*. – Paris : Kimé (diffusion Presses universitaires de France), 1992. – 685 p.
- Lantschner, Emma 2001. – “Breve sintesi della storia dell'Alto Adige”. – In : Marko 2001, p. 14-33.
- Levrat, Nicolas (dir.) 1998. – *Minorités et organisation de l'État*. – Bruxelles : Bruylant, 1998, p. 678.
- Magliana, Melissa 2000. – *The Autonomous Province of South Tyrol : A Model of Self-Governance*. – Bolzano : Eurac, 2000, p. 129.
- Marko, Joseph ; Ortino, Sergio ; Palermo, Francesco (a cura di) 2001. – *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*. – Padova : CEDAM, 2001, p. 986. – éd. en allemand : Marko, Joseph ; Ortino, Sergio ; Palermo, Francesco, [et al.] (Hrsg.). – *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*. – Baden-Baden, : Nomos, 2005, p. 528.
- Nascimbene, Bruno (a cura di) 2004. – *Diritto degli stranieri*. – Padova : CEDAM, 2004.
- Palermo, Francesco 2001a. – “Titolo V : minoranze e norme d'attuazione degli statuti speciali”. – 10 novembre 2001.
<http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/comm2.htm> – fp.
- 2001b. – “Ruolo e natura delle commissioni paritetiche e delle norme di attuazione”. – In : Marko 2001, p. 826-844.

- Palici di Suni Prat, Elisabetta 2002. – *Intorno alle minoranze*. – seconda ed. – Torino : Giappichelli, 2002. – 213 p. – éd. orig. : 1999.
- Piergigli, Valeria 2001. – *Lingue minoritarie e identità culturali*. – Milano : Giuffré, 2001. – IX-550 p.
- Pierré-Caps, Stéphane 1995. – *La multination : l'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*. – Paris : Éditions Odile Jacob, 1995. – 337 p.
- Poggeschi, Giovanni 2000. – “Le “patentino” de bilinguisme et l'Europe : Commentaire à l'arrêt du 6 juin 2000 de la Cour de Justice des Communautés européennes, Angonese vs. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA”. – In : *Civitas Europa*. – Nancy ; Pamplona : Presses Universitaires de Nancy. – 2000, n° 5, p. 179-191.
- 2001. – “La proporzionale etnica .”. – In : Marko 2001, p. 686 – 716.
- 2002. – *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica : università della lingua castigliana e vitalità delle lingue regionali*. – Padova : CEDAM, 2002. – 442 p.