

Strasbourg, le 18 mars 1993
<S:\CDL\MIN\F(93)3>

Restricted
CDL-MIN (93) 3

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

FEDERALISME ET PROTECTION DES MINORITES

Aspects régionaux en Italie

par le

Professeur Sergio BARTOLE

L'Italie n'est pas un Etat fédéral. On peut la définir comme un Etat régional: les pouvoirs du gouvernement central sont contrebalancés par les pouvoirs dévolus aux régions (et au gouvernement local). Néanmoins, on ne peut pas dire que la République italienne soit une association de régions, parce que les régions n'ont pas participé à l'établissement de l'Etat italien. Elles ont été créées par l'Etat à un stade ultérieur de son histoire par un transfert de fonctions à des autorités régionales nouvellement établies. De même que les autres organes du gouvernement local (les communes et les provinces), les régions sont des entités autonomes (non souveraines) qui ont des fonctions législatives et administratives. Ces fonctions sont différentes des pouvoirs souverains de l'Etat parce qu'elles ont été élaborées à partir d'une décision des autorités centrales de l'Etat.

Etant donné que les pouvoirs régionaux sont conférés aux régions et non pas propres à celles-ci, elles ne peuvent en être privées sans révision de la Constitution. C'est pourquoi l'on peut dire que l'autonomie de ces organes est fondée sur la Constitution et garantie par celle-ci. Néanmoins, les dispositions constitutionnelles donnent seulement les grandes lignes des principaux éléments de l'organisation et des fonctions régionales, laissant au Parlement de l'Etat une certaine latitude quant à leur mise en œuvre. Il s'agit là d'une autre différence entre les régions et les Etats membres d'une fédération, car l'Etat central et les régions n'ont pas une position et des garanties constitutionnelles égales.

Les régions ont un gouvernement représentatif. Leurs assemblées législatives se composent de conseillers élus. Une région est une institution autonome parce que la population qui habite sur son territoire peut participer à la gestion des questions qui la concernent en élisant l'organe représentatif régional dans la mesure où ces questions relèvent de la compétence de la région elle-même.

Lorsque l'Assemblée constitutionnelle a décidé la création des régions en 1947, la réforme régionale ne visait pas directement la protection des minorités linguistiques. Les minorités linguistiques ne constituent pas un problème essentiel de la société italienne. Elles ne sont installées que dans quelques régions frontalières de l'Italie: une communauté germanophone dans la province de Bolzano; une communauté francophone dans le Val d'Aoste; une communauté d'expression slovène dans la partie orientale de la région Frioul-Vénétie Julienne (surtout dans les provinces de Trieste et de Gorizia) et la communauté parlant ladin qui vit dans les provinces de Bolzano et de Trente. Malgré la dimension restreinte de ces phénomènes, l'Assemblée constitutionnelle a immédiatement compris que les institutions régionales pourraient l'aider à traiter le problème de la protection des minorités. En outre, la mise en œuvre de l'Accord De Gasperi-Gruber a obligé l'Italie à suivre cette voie, et des obligations de politique intérieure ont contraint les autorités italiennes à adopter un arrangement analogue dans le Val d'Aoste. La présence du groupe germanophone et du groupe francophone dans les territoires du Trentin-Haut Adige et du Val d'Aoste a incité à donner à ces deux régions un statut constitutionnel particulier et à tenir compte de la protection des minorités linguistiques dans l'organisation de ces régions. Les dispositions concernant ces deux régions ont été adoptées par des lois constitutionnelles en 1948 (celle qui concerne le Trentin-Haut Adige a été modifiée en 1971) et la marge d'appréciation laissée au Parlement national pour leur mise en œuvre est beaucoup plus limitée que lorsque d'autres régions sont en cause.

Les lois constitutionnelles mentionnées plus haut prévoient toutes deux l'emploi des

langues des minorités, la préservation et l'épanouissement de leur identité culturelle, la protection de leurs caractéristiques sociales et économiques traditionnelles. Dans le Trentin-Haut Adige, certaines de ces dispositions concernent aussi le groupe ladinophone, mais la protection de cette minorité est établie pour l'essentiel à un niveau subrégional. La protection de la minorité slovène aussi est mise en œuvre à un niveau subrégional, surtout au niveau municipal. On peut donc dire que les principes généraux du système juridique italien ne réalisent pas la protection des minorités linguistiques par le biais des seules institutions régionales mais impliquent de recourir à toutes les institutions du gouvernement local à cet effet en fonction de la dimension de la minorité concernée. Le groupe d'expression slovène constitue une minorité très restreinte par rapport à la dimension de la population de la région Frioul-Vénétie Julienne. Cette région jouit aussi d'un statut constitutionnel particulier, mais celui-ci a été adopté en raison des problèmes économiques et sociaux d'une région frontalière et la présence de la minorité slovène n'a pas été véritablement déterminante pour cette décision. Dans la loi constitutionnelle qui concerne la région Frioul-Vénétie Julienne, on ne trouve pas de dispositions analogues à celles concernant les minorités allemande et française qui figurent dans les lois relatives au Trentin-Haut Adige et au Val d'Aoste.

En conclusion, on peut dire que, dans le système juridique italien, il y a un lien entre la protection des minorités et les institutions du gouvernement autonome local et régional; mais seules les lois concernant le Trentin-Haut Adige et le Val d'Aoste règlent directement la question de la protection des minorités, tandis que dans d'autres situations la mise en œuvre de la protection des minorités est transférée à un niveau subrégional.

La réforme régionale générale avait pour but de transformer l'Etat italien centralisé en un Etat composé de grandes entités autonomes régionales, mais nous estimons que, pour la question qui nous préoccupe, il convient d'analyser seulement certaines dispositions légales relatives aux régions, c'est-à-dire celles qui concernent les deux régions particulières mentionnées plus haut. C'est pourquoi les pages suivantes traiteront du Trentin-Haut Adige et du Val d'Aoste avec, pour conclure, quelques remarques concernant l'autonomie locale en Frioul-Vénétie Julienne à l'égard de la situation de la minorité slovène.

La région du Trentin-Haut Adige est divisée en deux provinces qui jouissent d'un statut constitutionnel spécial et d'une autonomie particulière très semblable à l'autonomie des régions. La scission en deux entités distinctes vise à assurer à la minorité germanophone (qui vit principalement sur le territoire de la province de Bolzano) une autonomie territoriale et donc à assurer sa protection au sein du Trentin-Haut Adige, c'est-à-dire dans un cadre régional tel que celui requis par l'Accord De Gasperi-Gruber.

Tant la région du Trentin-Haut Adige que la province de Bolzano ont des pouvoirs législatifs (à savoir une fonction principale, une fonction concurrente et une fonction supplétive) ainsi que des pouvoirs administratifs. Aucune région italienne n'a de pouvoirs judiciaires. La distinction entre les trois fonctions législatives repose sur les différentes limites de l'autonomie régionale dans l'exercice de chacune de ces fonctions. Les limites particulières des fonctions principales sont les principes généraux de l'ordre juridique italien, les obligations internationales de l'Etat italien, les principes directeurs des réformes économiques et sociales et les intérêts nationaux (y compris les intérêts touchant à la protection des minorités linguistiques). En ce qui concerne la fonction concurrente, il existe non seulement les limites susmentionnées, mais aussi les limites des principes établis par des lois nationales spéciales; quant à la fonction supplétive,

elle se situe dans les limites de chacune des lois nationales dont elle doit assurer la mise en œuvre. Les fonctions législatives et administratives doivent être exercées exclusivement à l'égard du territoire régional ou provincial et des domaines (ou sujets) dévolus à la région et à la province par leur statut constitutionnel. Quant à ces domaines, on peut dire qu'ils concernent l'organisation des institutions locales dans le cas de la région et les activités locales économiques, sociales et culturelles ainsi que la planification locale en matière d'environnement et d'aménagement du territoire dans le cas de la province.

La province a une fonction législative concurrente dans le domaine de l'enseignement public. Il y a des établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans la langue respective des élèves selon qu'ils parlent italien ou allemand. Le personnel administratif de ces établissements est placé sous l'autorité de la province tandis que les enseignants ont le statut de fonctionnaires de l'Etat. La province et l'Etat nomment d'un commun accord les chefs du personnel administratif et du personnel enseignant.

Les instances dirigeantes les plus importantes de la province sont le conseil législatif provincial, la commission exécutive et le président. Le conseil législatif est élu par les personnes qui résident dans la province depuis quatre ans sans interruption. Les conseillers provinciaux sont des membres du conseil législatif de la région du Trentin-Haut Adige ainsi que les membres du conseil législatif de la province de Trente. Au sein de la commission exécutive et à la présidence du conseil législatif, la présence de représentants des deux communautés linguistiques est exigée: des dispositions spéciales assurent leur roulement aux postes principaux de ces deux organes. Des règles analogues s'appliquent au sein des autorités locales autonomes moins importantes.

Dans la région du Trentin-Haut Adige, l'allemand a le même statut constitutionnel que l'italien. Dans la province de Bolzano, la population germanophone peut employer sa langue dans ses relations avec les pouvoirs publics. Les bureaux de l'Administration d'Etat de la province de Bolzano doivent avoir des employés de langue allemande et de langue italienne en fonction de l'importance des communautés linguistiques respectives, importance établie à partir des déclarations personnelles faites lors du dernier recensement.

Il est possible de saisir la Cour constitutionnelle pour obtenir le respect des pouvoirs de la région du Trentin-Haut Adige et de la province de Bolzano ainsi que celui des droits qu'ont leurs habitants en tant que minorité. Les dispositions concernant la représentation des communautés linguistiques au sein des organes de la province de Bolzano et du gouvernement autonome local de moindre importance, le personnel des autorités de l'Etat et l'enseignement dans les écoles maternelles et primaires s'appliquent aussi à l'égard de la langue ladine dans les territoires où est implantée la communauté ladinophone.

Le Val d'Aoste aussi est une région qui jouit d'une autonomie particulière. Les dispositions concernant ses fonctions et son organisation ont été adoptées par une loi constitutionnelle.

La région a des fonctions législatives (principales et supplétives) dans de nombreux domaines d'importance locale: leur liste est assez semblable (quoique plus limitée) à celle des questions dévolues à la compétence du Trentin-Haut Adige. La loi ne contient aucune disposition concernant la répartition et le roulement des postes entre communauté italienne et

communauté francophone. Néanmoins, le français a dans cette région le même statut constitutionnel que l'italien. Les fonctionnaires de l'Etat doivent être nés dans le Val d'Aoste ou connaître le français. Les écoles de la région consacrent autant de temps à l'enseignement du français qu'à celui de l'italien, et le français est aussi employé comme langue d'enseignement.

En Italie, les lois concernant l'élection des deux Chambres du Parlement n'ont pas de dispositions particulières concernant la représentation des minorités linguistiques reconnues qui pourtant peuvent avoir et ont effectivement des représentants au Parlement. Néanmoins, des dispositions particulières permettent aux partis politiques des minorités linguistiques implantées dans le Val d'Aoste, dans la province de Bolzano et dans la région Frioul-Vénétie Julienne d'organiser des alliances électorales avec d'autres partis politiques de manière à ce que dans tous les cas l'un (ou plusieurs) d'entre eux puisse(nt) être représenté(s) au Parlement européen.

Les stations locales de la radio et de la télévision nationales diffusent chaque jour des programmes à l'intention des minorités germanophones et francophones.

Les principes du système juridique italien impliquent donc une mise en œuvre de la protection constitutionnelle des minorités linguistiques qui peut varier, à l'égard des différentes minorités linguistiques, selon les particularités de la région où elles habitent. En outre, le lien entre les gouvernements autonomes régionaux et locaux et la protection des minorités n'est pas toujours le même.

A partir de ce qui précède, on peut analyser la protection de la minorité slovène en Frioul-Vénétie Julienne. Dans les provinces de Trieste et de Gorizia, où est installée cette minorité, il y a des écoles pour les enfants d'expression slovène, et la langue slovène est enseignée et employée comme langue d'enseignement. Dans les petites "comuni" des deux provinces où la communauté slovène représente un pourcentage important de la population, la langue slovène peut être employée directement dans les relations avec les pouvoirs publics et elle peut l'être aussi dans les réunions des organes du gouvernement autonome. Pour le reste, notamment dans les procédures judiciaires, un système de traduction par des interprètes est assuré. La région Frioul-Vénétie Julienne et les autorités du gouvernement autonome local jouissent de pouvoirs qui leur permettent de mettre en œuvre la politique de protection de la minorité, surtout à l'aide d'aides financières destinées à préserver et à développer son identité ethnique et culturelle. Les noms slovènes des localités sont reconnus et l'on installe des panneaux indicateurs dans la langue minoritaire. Les stations locales de la radio et de la télévision nationales diffusent tous les jours des émissions spéciales pour la minorité slovène.