

**LA PROTECTION DES MINORITÉS ENTRE GARANTIE
DES DROITS LINGUISTIQUES ET BILINGUISME***

* Artigo publicado no *Annuaire Européen*, VQL XLIV, sob o patrocínio do Conselho Europeu.

Giuseppe de Vergottini*

1. Les bases constitutionnelles

La protection des minorités linguistiques est un principe fondamental de la Constitution italienne; au-delà de son statut organique, elle représente une des manifestations les plus importantes du pluralisme socioculturel et politique qui a marqué la Charte constitutionnelle de l'Italie républicaine et démocratique de l'après-fascisme et qui se fonde essentiellement sur l'article 2 de la Constitution. La protection des groupes linguistiques minoritaires ne fut pas prise en considération lors des travaux préparatoires de la Constitution de 1948, car l'idée qui dominait alors était que la mise et pratique du principe d'égalité entre les citoyens, indépendamment de leur race et de leur langue (article 3, alinéa 1), était une garantie qui devait implicitement concerner les citoyens appartenant à des groupes allophones. Cependant, certains amendements furent présentés sur ce sujet qui laissaient-entrevoir la nécessité de protéger expressément les minorités ethniques et linguistiques; il fallait, entre autres, éviter que les régions en cours d'instauration puissent commettre des restrictions de droits à l'encontre des minorités présentes sur le territoire italien, dans l'exercice de l'autonomie qui leur était reconnue (article 5). L'adjectif ethnique fut supprimé dans la version définitive de l'article 6 de la Constitution, mais on le retrouve dans le texte de certains statuts régionaux (articles 2 et 56 du Trentin-Haut-Adige, article 3 du statut du Frioul-Vénétie-Julienne et article 4 du statut du Molise). La République, en tant qu'Etat et en tant que système, fut ensuite chargée d'élaborer la protection des minorités linguistiques par des dispositions appropriées. Ce renvoi contribuait d'une part à préciser le contenu de l'article 3 mais il encourageait par ailleurs, du moins à l'origine, la doctrine et la jurisprudence constitutionnelles considérant que cette disposition faisait partie des dispositions dites de programme qui ne trouvent leur pleine efficacité qu'après intervention du législateur ordinaire.

* Professor de Direito da Universidade de Bologna, Itália.

Sous le premier aspect, on était de plus en plus convaincu que la reconnaissance de mesures indispensables de protection négative, fondées sur le principe du refus de discrimination par la langue (article 3, alinéa 1) pouvait ne pas suffire à protéger effectivement les minorités linguistiques. En tant que minorités actives, celles-ci aspirent à conserver et à valoriser leur propre identité culturelle, or ces objectifs sont plus facilement réalisables au moyen d'interventions de protection positive et d'une législation nationale et régionale qui mette en oeuvre le principe d'égalité substantielle (article 3, alinéa 2) et qui permette le développement culturel (article 9).

Sous le second aspect, la distinction traditionnelle entre dispositions constitutionnelles normatives et dispositions de programme amena la Cour constitutionnelle à définir l'article 6 comme une "disposition directrice à efficacité différée"; il devait cependant garantir une protection minimum pour les membres des minorités reconnues, dans leurs rapports avec les pouvoirs publics locaux (arrêt 28/1982). Il devenait par conséquent nécessaire que la législation nationale établisse un régime juridique différencié et échelonné de façon discrétionnaire pour les minorités reconnues jouissant de mesures de faveur spécifiques, en vertu des prescriptions contenues dans les statuts spéciaux (articles 114 et 116) et/ou dans des accords internationaux, ainsi que pour les minorités faibles ou non reconnues, auxquelles la législation nationale a consacré à vrai dire moins d'attention, car elle n'a pas rempli l'obligation de l'article 6, en dépit de plusieurs initiatives présentées lors des différentes législatures.

La protection des minorités de seconde catégorie fait l'objet de lois de programme présentes dans certains statuts ordinaires (article 7 du statut du Piémont, article 2 de celui de la Vénétie, article 4 de celui du Molise, article 5 de celui de la Basilicate et article 56, lettre r de celui de la Calabre), mais les lois créées par ces mêmes régions visent plus à garantir la promotion du patrimoine linguistique et culturel qu'à protéger les minorités linguistiques, sur la base l'article 9 de la Constitution et des articles 47, 48 et 49 du décret du Président de la République, (ci-après DPR) 616/1977.

Dans le cadre de la présente enquête, il importe enfin de rappeler que la loi nationale de réforme des autonomies locales (loi 142/1990) présentait un potentiel d'innovation, car elle offrait aux provinces (départements) et communes l'occasion d'insérer dans les nouveaux statuts des collectivités locales des dispositions spécifiques pour la protection des groupes linguistiques minoritaires présents sur leurs territoires respectifs.

2. La législation protégeant les minorités reconnues et la garantie du bilinguisme

Le choix de la législation nationale de ne pas adopter de lois à caractère général et applicables à toutes les minorités linguistiques, aux termes de l'article 6, mais de réglementer chaque situation minoritaire par des dispositions ad hoc a fait que les instruments de protection des divers groupes minoritaires ont connu un développement

inégal. Bien qu'il y ait plusieurs dispositions générales applicables à tous les membres des minorités reconnues (comme l'article 109 du Code de procédure pénale, ci-après CPP), seule la protection de certaines minorités présentes dans des régions à statut spécial et dont la langue se rattache à des cultures "fortes" comme les minorités francophone et germanophone apparaît comme satisfaisante.

Une des solutions positives les plus significatives et les plus fréquemment proposées au problème des minorités se trouve être la reconnaissance de l'autonomie territoriale, en soi ou conjointement avec l'attribution de droits spéciaux, individuels et collectifs, aux membres des minorités, ou bien avec la modification des critères d'organisation des structures publiques, cette solution ne peut concrètement s'appliquer que face à des groupes linguistiques territorialement localisables, c'est-à-dire présents sur une portion bien délimitée du territoire national. Dans le système italien, cette solution a inspiré l'adoption des statuts spéciaux du Trentin-Haut-Adige, du Val d'Aoste et du Frioul-Vénétie-Julienne, parfois conjointement avec la définition d'engagements internationaux.

Le statut du Trentin-Haut-Adige a été adopté sur la base des accords passés entre l'Italie et l'Autriche en 1948 (loi constitutionnelle n° 5 du 28 février 1948) qui visaient à garantir un traitement juridique favorable pour la minorité germanophone qui constitue le groupe majoritaire dans la province de Bolzano. Le climat de tension qui s'est créé par la suite entre les gouvernements des deux pays a fait que ces accords ont dû être révisés. L'élaboration en 1969 d'une série de mesures échelonnées dans le temps devait mettre fin au différend avec l'Autriche après leur adoption par l'Etat italien, et permettre d'obtenir un acquis libérateur du Gouvernement autrichien, délivré formellement le 11 juin 1996. La mise en oeuvre de ces mesures fit que le statut de la région fut radicalement modifié, par la loi constitutionnelle n° 1 du 10 novembre 1971, par de nombreux décrets présidentiels portant des dispositions exécutoires du nouveau statut, et en dernier par la loi constitutionnelle n° 2 du 23 septembre 1993. L'innovation la plus importante par rapport à la version originelle du statut fut le transfert massif de compétences de la région aux provinces autonomes de Trente et de Bolzano. La population germanophone du Haut-Adige se voyait en outre garantir un régime de protection privilégié, inspiré du principe du "*séparatisme linguistique*" et permettant l'usage séparé des langues italienne et allemande sur la base d'un critère essentiellement territorial, l'italien restant la langue officielle de l'Etat. La séparation et la parité formelle des deux langues au niveau local (article 99 du statut) ont orienté les dispositions de mise en oeuvre statutaire relatives au système scolaire dans la province de Bolzano (organisé en écoles séparées pour chaque groupe linguistique), et à l'usage de la langue maternelle dans les relations avec les organes administratifs et judiciaires situés dans la province ou ayant compétence régionale. Le DPR n° 574 du 15 juillet 1988 a reconnu aux citoyens germanophones une garantie supplémentaire avec la possibilité de faire des déclarations ou des dépositions dans leur langue lors des procédures devant les juges ordinaires, administratifs ou fiscaux sur l'ensemble du territoire national, ce qui constitue une dérogation au critère habituel de territorialité.

L'article 56 du texte unique rédigé par DPR n° 670 du 31 août 1972 (article 26 de la loi constitutionnelle précitée) représente une forme de protection collective des groupes linguistiques dans la mesure où il prévoit un accès par voie directe à la Cour constitutionnelle; cette possibilité n'a été jusqu'à présent utilisée qu'à une seule reprise, par le seul membre ladim du conseil régional du Trentin-Haut-Adige, contre la loi régionale 31/1994, pour garantir les droits de son groupe linguistique (arrêt. 261/1995). En effet, lorsqu'elle considère qu'une proposition de loi présentée au conseil régional lèse l'égalité de droits des différents groupes ou leurs caractéristiques; ethniques et culturelles, la majorité des conseillers d'un groupe linguistique peut demander le vote par groupes linguistiques. Si cette demande n'a pas été reçue, ou si la proposition l'a été en dépit du vote contraire des deux tiers des membres du groupe linguistique qui a formulé la demande, celui-ci peut, à la majorité, attaquer la loi dans les trente jours suivants devant la Cour constitutionnelle. L'article 92 du statut accorde pareillement aux membres des groupes linguistiques siégeant au conseil régional à celui de la province de Bolzano et aux conseils municipaux de la même province le pouvoir d'attaquer les actes administratifs dont ils pensent qu'ils lèsent le principe d'égalité de droits entre les citoyens des différents groupes linguistiques. On retrouve la même finalité dans d'autres dispositions du statut prévoyant que le groupe intéressé puisse formuler une proposition contraignante pour: déterminer la classe à partir de laquelle doit commencer l'enseignement en langue maternelle de l'italien ou de l'allemand comme seconde langue (article 19, alinéa 2); présenter une liste de trois candidats au poste d'intendant scolaire pour l'administration des écoles germanophones et ladines (article 19, alinéas 5 et 6); demander le vote par groupes linguistiques sur des chapitres particuliers du budget régional ou provincial, à la majorité de chaque groupe du conseil régional et du conseil provincial de Bolzano (article 84).

Le DPR n° 752 du 6 juillet 1975 a réglementé le système de la "*proportionnelle ethnique*" prévu par l'article 89 du statut, selon lequel les emplois du personnel civil des administrations d'Etat et des fonctions judiciaires sont réservés et répartis entre chacun des trois groupes, en fonction de leur importance numérique telle qu'elle ressort des déclarations d'appartenance lors du recensement officiel. La réglementation relative à ces déclarations se trouve dans l'article 18 du décret présidentiel précité qui leur attribue la valeur d'attestation officielle destinée à rester valable jusqu'au recensement suivant et qui a été déclaré irrégulier et armulé par la IVe section du Conseil d'Etat (arrêt 439/1984), pour la partie où il excluait pour les allophones et les plurilingues la possibilité de se déclarer tels. Ce mécanisme a engendré de nombreuses polémiques et épisodes de "*désobéissance civile*". La Cour constitutionnelle l'a cependant déclaré constitutionnel; elle l'a justifié sur la base de l'article 6 de la Constitution et elle a considéré qu'il appartenait à la région et à la province de Bolzano de veiller à mettre en oeuvre les dispositions de la constitution (arrêts 312/1983 et 289/1987). Cecla explique qu'il y ait dérogation à l'article 51, alinéa 1, de la Constitution qui garantit un accès égal de tous les citoyens aux emplois publics. Cette disposition doit cependant être considérée comme exceptionnelle et il n'est pas possible de l'appliquer ailleurs afin de

préserver le droit à l'identité de ceux qui entendent n'appartenir à aucun groupe (arrêt 227/1987).

La minorité ladine fait l'objet d'un traitement juridique différencié pour les groupes allophones résidant dans chacune des deux provinces du Trentin-Haut-Adige, ce qui a amené le gouvernement à approuver une réglementation d'application visant à réduire les disparités et à harmoniser la condition des Ladins de Trente avec celle des Ladins de Bolzano, mieux protégés parce que constituant depuis longtemps une "*minorité dans la minorité*".

A la différence du critère de protection des populations germanophones et ladines du Trentin-Haut-Adige, le statut du Val d'Aoste a opté pour un système de "*bilinguisme total*" en faveur de la minorité francophone qu'il abrite: la langue française est mise à égalité avec l'italien sur le territoire de la région, ce qui fait que les actes publics peuvent être rédigés dans l'une ou l'autre des deux langues sans nécessité de traduction, à l'exception des mesures de justice pour lesquelles la langue italienne est requise (article 38). L'acceptation de ce principe se reflète dans la réglementation du recrutement pour les emplois publics (article 38, dernier alinéa, ei, loi n° 196 du 16 mai 1978), ainsi que dans celle de l'enseignement scolaire (DPR n° 861 du 31 août 1975) qui donnent la préférence aux personnes originaires de la région ou maîtrisant la langue française. On relèvera que les deux langues parlées dans la région bénéficient du même nombre d'heures d'enseignement. On a enfin reconnu des mesures de protection pour la minorité germanophone Walser habitant certaines communes de la Vailée, parmi lesquelles la garantie de l'enseignement en langue maternelle, avec l'article 40 bis du statut, rajouté par la loi constitutionnelle n° 2 du 23 septembre 1993.

Le statut du Frioul-Vénétie-Julienne, annexé au mémorandum d'accord conclu cri 1954 par L'Italia Etats-Unis la Grande-Bretagne et la Yougoslavie, ne contient pas de dispositions spécifiques destinées à protéger les minorités, même si leur existence est présumée, mais la région poursuit comme objectif fondamental celui de préserver les caractéristiques ethniques et culturelles de ses différents groupes linguistiques (article 3). Exception faite de la réglementation du système scolaire qui s'applique uniquement aux territoires des communes de Trieste et de Gorizia sur le modèle du séparatisme: linguistique (loi régionale 1012/1961), la condition juridique d'ensemble de la minorité slovène se trouve réglementée par des dispositions non organiques qui découlent d'accords internationaux ou d'actes législatifs et administratifs de l'Etat et de la région. Les Gouvernements italien et yougoslave ont signifié la cessation du mémorandum d'accord (que l'Italie n'avait jamais ratifié) par le Traité d'Osimo de 1975, ratifié par la loi n° 73 du 14 mars 1977, qui stipulait le maintien des mesures internes déjà adoptées en faveur des minorités slovène et italienne respectives (article 8 du traité).

Par arrêt 62/1992, la Cour constitutionnelle confirma l'orientation déjà exprimée dans l'arrêt 28/1982 qui définissait le groupe linguistique slovène de la province de Trieste comme une "*minorité reconnue*". Cette qualification, qui se rattache à des engagements internationaux pris par le Gouvernement italien et aux actes législatifs nationaux et régionaux qui en découlent, établit, selon la jurisprudence constitutionnelle,

le droit des Slovènes à utiliser leur langue maternelle dans leurs relations avec les pouvoirs publics et avec les autorités judiciaires à l'intérieur des limites de leur territoire, sans toutefois aller jusqu'à reconnaître le bilinguisme. Le traitement juridique de la minorité slovène du Frioul-Vénétie-Julienne est non seulement partiel, car il ne mentionne pas les Slovènes des provinces d'Udine et de Gorizia, mais il ne saurait de plus être comparé à celui qui est conféré aux minorités germanophone et francophone. Cela est du reste conforme à l'orientation de la Cour constitutionnelle (arrêt 28/1982) qui n'a pas manqué de souligner le caractère discrétionnaire de la législation nationale et la légitimité de solutions de protection différenciées pour les différents groupes minoritaires présents sur le territoire italien. Il faut enfin mentionner la protection de la langue frioulane en faveur de laquelle la loi régionale n° 10 du 9 mars 1988 a prévu la possibilité de mettre en oeuvre des programmes de promotion et de développement devant être élargis à d'autres langues et cultures locales.

3. Les tendances de l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle

Dès les années 60, une abondante jurisprudence – à la fois de fond, administrative et constitutionnelle – contribua à interpréter et à faire évoluer la législation concernant les institutions chargées de protéger positivement les minorités reconnues, bien qu'avec des modalités et des approches qui n'étaient pas vraiment en harmonie. Elle n'oubliait pas, surtout pour ce qui est de la Cour constitutionnelle, de clarifier des aspects plus larges du cadre théorique tels le fait de ranger l'article 6 parmi les principes fondamentaux de la Constitution et la définition du concept de "*minorité reconnue*". Elle alla jusqu'à mettre en évidence la nécessité de traitements juridiques différenciés pour les différents groupes allogènes et jusqu'à souhaiter que les dispositions de programme présentes dans la Constitution et dans les statuts régionaux qui se référaient spécifiquement à la protection des situations minoritaires soient juridiquement mises en application.

Les juges spéciaux (Conseil d'Etat, IVe section, ordonnance du 16 décembre 1980; tribunal administratif régional du Frioul-Vénétie-Julienne, jugement 187/1982 et Cour des comptes, arrêt 1381/1983) ont essentiellement étudié et résolu les questions qui leur étaient soumises concernant l'utilisation de la langue de la protection des minorités en termes de répartition des compétences et en affirmant qu'elles étaient du ressort de l'Etat. La Cour constitutionnelle a par contre démontré depuis 1982 qu'elle prenait une orientation plus ouverte qui a provoqué un net changement de la jurisprudence (arrêts 28/1982, ainsi que 289/1987, 768/1988 et 242/1989), contrairement aux jugements plus anciens (arrêts 32/1960, 11/1961, 46/1961 et 14/1965) où elle montrait clairement qu'elle penchait à solliciter exclusivement l'intervention du législateur national, étant donné que les exigences de l'égalité entre les citoyens, de l'unité et de l'indivisibilité de la république lui semblaient devoir prédominer. Il est désormais acquis que la protection des minorités linguistiques ne saurait être considérée comme une "*matière*" réservée au législateur national, mais qu'elle constitue plutôt un principe fondamental

d'orientation pour les législateurs régional et national. ainsi qu'une limite, en même temps qu'une orientation "*pour l'exercice du pouvoir législatif et administratif régional et provincial*" (arrêt 312/1983).

L'article 6 n'impose d'ailleurs aucunement que les législations des minorités soient uniformes; il apparaît au contraire opportun qu'il y ait des régimes articulés et différenciés selon les situations locales (arrêts 86/1975 et 28/1982) dont la définition est attribuée au pouvoir discrétionnaire des législateurs national et régional. Cependant, face à des situations minoritaires reconnues et qui méritent donc une protection spéciale, on doit considérer que l'article 6 et les dispositions statutaires correspondantes sont dotés d'un pouvoir opérationnel immédiat (arrêt 28/1982), de façon à offrir un niveau minimal de protection positive aux membres du groupe minoritaire, indépendamment d'une éventuelle intervention législative ponctuelle.

Du point de vue technique, les juges constitutionnels n'ont pas hésité, quand ils ont énoncé – autant de manière incidente que principale – des jugements de légitimité constitutionnelle sur les conflits d'attribution, à utiliser les nombreux instruments à leur disposition et à les moduler selon les circonstances. Ainsi, le peu d'attention manifesté par les juges de fond et par les forces politiques face au tournant important de la jurisprudence contenu dans un arrêt d'irrecevabilité interprétatif (28/1982) a amené la cour à choisir par la suite, sur le même objet, la voie plus percutante de l'arrêt de recevabilité interprétatif et additif (62/1992). Dans d'autres circonstances, elle préféra s'abstenir de prises de position de nature politique pour se prononcer en faveur d'un jugement d'irrecevabilité (438/1993) tout en laissant entrevoir l'opportunité d'un jugement de recevabilité; elle, adopta par la suite, surtout au milieu des années 80 et particulièrement en ce qui concerne le règlement des litiges touchant la minorité du Haut-Adige, une attitude plus prudente envers les questions relatives aux minorités qui devenaient toujours plus précises; refus de fournir des réponses univoques et exhaustives laissa parfois demeurer d'inévitables incertitudes et contradictions.

Cette tendance évolutive des premières années de fonctionnement de la cour constitutionnelle partait d'une interprétation restrictive des clauses de l'accord De Gasperi-Gruber et de l'article 6, mais elle s'estompa dans les années 60 en faveur d'une solution politique du conflit entre les Gouvernements italien et autrichien. Cependant, les aspects plus proprement juridiques de l'affaire du Haut-Adige revinrent sur le devant de la scène à la fin des années 70, en particulier pour des motifs liés à l'incertitude générale quant à la répartition des compétences entre l'Etat et les régions. Mais la Cour constitutionnelle, dans la dernière phase, a pris conscience de l'incidence politique de ses décisions et semble s'être orientée vers une ligne prudente et elle dissimule parfois mal sa méfiance envers les revendications des minorités linguistiques, comme en témoigne le fait que les jugements d'irrecevabilité et de défaut de fondement, – ces derniers au sujet des recours régionaux ou provinciaux – sont devenus de plus en plus fréquents, ainsi que le fait qu'elle résout les conflits d'attribution en faveur de l'Etat (voir en particulier les arrêts 227/1987; 555, 570, 571 et 927/1988; 260 et 438/1993; 271/1994; 16 et 261/1995).

En ce qui concerne le contenu des questions soumises à son examen, la Cour s'est prononcée à plusieurs reprises sur les thèmes de la proportionnelle ethnique, du bilinguisme et de l'usage de la langue minoritaire dans l'enseignement et dans les rapports avec les autorités administratives et judiciaires. Au sujet de la relation entre la règle de répartition des postes pour les emplois publics en fonction, de l'appartenance linguistique et celle de la parité de l'allemand avec l'italien dans la province de Bolzano, les juges constitutionnels ont précisé, après leur premier arrêt 195/1978, que la première vise à éviter que la minorité puisse se voir privée de sa propre consistance de groupe; tandis que la seconde, qui doit toujours être observée lors de la rédaction d'actes publics (arrêt 188/1987), vise à mettre en application le principe du bon fonctionnement des pouvoirs publics aux termes de l'article 97 de la Constitution (arrêts 312/1983; 555/1988; 927/1988). En outre, la règle de répartition ethnique des candidats peut être étendue par le législateur régional à des collectivités locales même en l'absence d'habilitation statutaire spécifique (arrêt 289/1987) et elle peut trouver application indépendamment des rappels opérés dans les lois de secteur isolées (arrêts 224/1990 et 3/1991); on ne saurait considérer qu'elle a été violée par des lois nationales qui ne prévoient pas de nouveaux postes et se limitent à proroger les recrutements extraordinaires prévus par des accords précédents (arrêt 571/1988) ou à permettre de manière provisoire que la fonction d'administration de la justice se déroule lors de circonstances exceptionnelles (arrêt 570/1988).

Par ailleurs, le critère de la proportionnelle constituant une dérogation au principe d'égalité, on a considéré qu'il ne fallait pas l'appliquer lors de la répartition des logements du secteur public entre les candidats dans le besoin et qu'il fallait en l'espèce faire abstraction de l'appartenance à un groupe linguistique (arrêt 227/1987).

La sauvegarde du principe en question fut également examinée par la Cour constitutionnelle à l'occasion de la privatisation de certains organismes ou entreprises d'Etat, à cause de la modification de la relation de travail qu'elle entraînait. Après avoir établi le défaut de fondement de la question de la légitimité constitutionnelle au sujet du projet de transfert de Bolzano à Trente des services qui rentrent dans les attributions de l'Etat après la restructuration de l'Anas (ponts et chaussées) était mal fondée, elle déclara illégitime la loi 210/1985 pour la partie qui attribue une nature privée aux chemins de fer de l'Etat, ce qui soustrait le personnel du nouvel organisme à la règle de la proportionnelle ethnique (arrêt 768/1988). D'après la cour, cette règle ne semblait pas avoir été altérée lors de la privatisation de l'entreprise d'Etat pour les services du téléphone ou de l'administration des postes, car le personnel conservait la possibilité d'opter pour un emploi de type public auprès d'autres administrations qui respectent les quotas réservés aux groupes linguistiques, sous condition de posséder une attestation de bilinguisme (arrêt 260/1993).

Plus récemment, les juges constitutionnels se sont à nouveau prononcés sur le principe de la proportionnelle ethnique, cette fois-ci au sujet, de la composition des organes représentatifs nationaux et des collectivités locales; ils n'ont pas manqué de critiquer la doctrine qui n'avait pas voulu prendre position sur le fond du recours; et qui

avait fourni des argumentations pas tout à fait convaincantes ou trop expéditives qui laissaient transparaître en définitive, une interprétation restrictive du statut constitutionnel des minorités linguistiques. La cour a résolu par un jugement d'irrecevabilité (arrêt 438/1993) la question du droit à la représentation des minorités germanophone et ladine au sein de la Chambre des députés; selon l'estimation de la province de Bolzano requérante, ce droit s'avérait être compromis par la législation qui régleme l'élection de la chambre (loi 277/1993), mais, selon le jugement de la cour, il convenait de l'équilibrer avec d'autres exigences tout aussi dignes d'être protégées et que le législateur est en charge d'apprécier. Le jugement ayant pour objet la question de la présence ladine dans les conseils municipaux et provinciaux de la province de Bolzano s'est conclu par une décision de défaut de fondement (arrêt 261/1995); de l'avis du requérant, cette présence n'était pas garantie par la loi régionale 4/1993 sur l'élection du maire et des conseillers municipaux, ce qui empêche d'attaquer ces actes administratifs qui lèsent le principe d'égalité des citoyens appartenant à un groupe linguistique. En substance, et plus particulièrement au sujet du second cas d'espèce considéré, la cour excluait que la règle des postes réservés selon l'importance des groupes s'applique nécessairement au mode de scrutin proportionnel des listes concurrentes; cette règle doit plutôt s'appliquer après les élections, à l'occasion de la répartition des élus à l'intérieur du conseil. Du reste, l'article 61, alinéa 1, du statut du Trentin-Haut-Adige cite la règle de la proportionnelle ethnique au sujet des organes des "*collectivités publiques locales*", et les juges constitutionnels ont considéré, plutôt artificieusement, que les communes, en tant que "*collectivités territoriales*" ne rentraient pas dans cette catégorie.

La protection du groupe ladin, pour ce qui est du droit à être représenté dans les organes de la région et de la province de Bolzano, avait fait par ailleurs l'objet d'une décision précédente, la cour y avait affirmé que les populations ladinnes méritaient une reconnaissance des plus larges et elle statuait que, bien que l'on ne puisse douter de la légitimité de la disposition statutaire qui garantit la présence des Ladins dans le conseil provincial de Bolzano qui prévaut exceptionnellement sur le principe d'égalité des voix, une dérogation semblable n'est pas accordée au législateur régional. L'initiative de ce dernier d'étendre de manière parallèle aux Ladins de la Valle di Fassa la garantie d'être représentés aux conseils régional et provincial de Trente fut donc déclarée irrégulière (arrêt 233/1994). Un jugement plus ancien est tout aussi important, entre autres parce qu'il offrait aux juges constitutionnels une première occasion de se prononcer sur la protection de la minorité ladine: il s'agit du jugement dans lequel la cour considérait que la réglementation de mise oeuvre du système scolaire dans la province de Bolzano n'était pas en désaccord avec la Constitution. La langue ladine ne peut en effet être utilisée comme langue d'enseignement mais, plus modestement, comme langue véhiculaire pour aider les élèves à apprendre leur propre culture dans leur langue maternelle, la parité entre l'italien et l'allemand restant en vigueur pour les écoles élémentaires et secondaires des localités ladinnes de la province (arrêt 101/1976). Une décision du Conseil d'Etat visait en outre à engager le processus de

protection positive: elle interprétait non sans ambiguïté en un sens favorable au groupe ladin la loi de la province de Trente 13/1977 qui établit une priorité absolue pour les enseignements de langue maternelle ladine lors des affectations dans les établissements situés dans la zone plurilingue, tout en conservant au niveau provincial leur rang au classement général (Conseil d'Etat, VIe section, arrêt 543/1982).

L'usage de la langue minoritaire devant les autorités judiciaires fit l'objet de divers jugements du juge des lois; celui-ci comptait la minorité slovène du territoire de Trieste parmi les minorités linguistiques reconnues, bien que le système italien n'accorde pas à cette minorité le même traitement juridique que celui des minorités "fortes" germanophone et francophone. Sous la forme prudente d'un arrêt prélatif d'irrecevabilité, il décida que l'article 137 du CPP abrogé qui imposait et sanctionnait l'obligation d'utiliser l'italien lors des procédures pénales ne s'appliquait plus. La cour faisait en effet valoir qu'autant l'article 6 de la Constitution que l'article 3 du statut du Frioul-Vénétie-Julienne sont dotés d'une efficacité immédiate pour les membres des minorités reconnues; il souhaitait qu'une réglementation nationale uniforme soit établie également pour les groupes slovènes des provinces de Gorizia et d'Udine (arrêt 28/1982). La qualification de la minorité slovène comme minorité reconnue fut confirmée en tant que condition nécessaire pour déclarer la loi 689/1981 inconstitutionnelle, pour la partie où elle ne permettait pas aux membres de ce groupe linguistique d'utiliser leur propre langue lors des procédures contre des ordonnances applicatives de sanctions administratives (arrêt 62/1992); cette qualification ne constituait plus une appréciation indispensable dans une décision suivante rendue au sujet de l'usage de la langue lors des procédures civiles, étant donné qu'indépendamment de la reconnaissance ou non, la prévision en matière d'usage de la langue slovène devant les pouvoirs publics doit être considérée comme faisant partie intégrante et donc immédiatement efficace de la législation italienne (arrêt 15/1996). L'interférence et l'interpénétration réciproques entre les exigences de protection des minorités reconnues (article 6) et la garantie du droit à la défense devant les autorités judiciaires (article 24) furent au centre de deux procédures qui se sont conclues par des jugements de défaut de fondement des questions soulevées par le juge de première instance de Bolzano qui concernent la réglementation de mise en oeuvre statutaire relative à l'usage de l'allemand lors des procès. Selon la cour, l'interférence en question permettait aux inculpés appartenant à la minorité germanophone de choisir la langue du procès sans renoncer au droit à l'autodéfense dans la langue maternelle (arrêt 271/1994). Par ailleurs, en l'absence de défenseur choisi par l'inculpé, les juges sont tenus de nommer un défenseur d'office de la même langue que l'inculpé pour garantir le droit effectif à la défense, selon les dispositions générales prises en faveur des membres des minorités reconnues à l'article 109, alinéa 2, du CPP.

4. Minorités et formation de nouveaux Etats: le sort de la communauté nationale italienne en Istrie

Avec la formation de nouveaux Etats souverains et les modifications de frontière qu'elle entraîne, L'exigence de protéger les droits des minorités se manifeste de manière à la fois grave et délicate. La dissolution de l'Union Soviétique et celle de la Yougoslavie ont fait, par exemple, resurgir des aspirations en apparence inconciliables, en opposant le processus d'affirmation d'Etats nationaux monoethniques aux revendications légitimes des formations minoritaires situées sur les territoires de ces Etats ou artificiellement séparées dans des territoires limitrophes mais soumis à des sphères de souveraineté nationale différentes.

Tel est justement le sort de la communauté nationale italienne (ci-après CNI) historiquement implantée en Istrie, dans les îles du Kvarner et dans certaines parties importantes de la Dalmatie; elle constitue aujourd'hui une minorité pour les républiques de Slovénie et de Croatie.

Nous pouvons juger de l'existence ou de l'absence de protection effective dans les territoires qui sont aujourd'hui placés sous souveraineté slovène et croate en étudiant leurs réglementations sur l'usage -de la langue minoritaire. La protection de la langue est une garantie incontournable pour la survie de l'ensemble du patrimoine culturel d'un peuple. Il est fondamental que l'usage de la langue italienne soit préservé et que l'on reconnaisse le bilinguisme sur sa zone d'implantation historique si l'on veut protéger la CNI en Istrie. Le bilinguisme signifie non seulement garantir l'usage de la langue italienne comme langue officielle, mais également affirmer la parité avec la langue slave (slovène ou croate selon les cas), en se basant sur la nature autochtone de la CNI, installée depuis toujours en Istrie. De plus, nous ne faisons pas seulement allusion au bilinguisme de la langue parlée, mais également à celui qui est accordé pour l'enseignement, le culte religieux, les documents administratifs, la presse et les différents moyens d'information, la toponymie, la cartographie et la signalisation. En théorie, le bilinguisme se trouve protégé par de nombreux instruments internationaux qui concernent les rapports entre l'Italie et la Yougoslavie. Le Traité de paix de 1947 prévoyait à l'article 19 la garantie "*des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression, de presse et de diffusion, de culte, d'opinion politique et de réunion publique*" pour les Italiens qui seraient restés dans les territoires sur lesquels l'Italie n'avait plus la souveraineté. Le statut spécial annexé au Memorandum de Londres de 1954 garantissait la pleine jouissance du droit à l'enseignement en langue maternelle (article 4), une protection spécifique de la langue dans les rapports personnels ou avec les administrations et tribunaux, ainsi que la protection de la toponymie pour les localités dont un quart au moins de la population appartenait à la "*population ethniquement italienne*" (article 5). L'article 8 du Traité d'Osimo de 1975 prévoyait que chacune des Parties contractantes garantirait, "*dans le cadre de son droit interne, le maintien du niveau de protection des membres des deux groupes; ethniques respectifs prévu par les dispositions du statut spécial déchu*".

Plus récemment, le Mémorandum d'accord du 15 janvier 1992, établi au moment de la dissolution de la Yougoslavie et de l'émergence des républiques nouvelles de Slovénie et de Croatie, décidait de confirmer le niveau de protection des droits revendiqués, y compris pour ceux qui découlent d'accords internationaux. Ce mémorandum n'a été en fait signé que par la Croatie, car la Slovénie a refusé de le signer, après l'avoir paraphé. Cependant, une décision unilatérale du Parlement slovène du 13 décembre 1990 avait garanti l'engagement de maintenir le "*niveau existant*" de protection de la CNI, avec l'obligation de mettre à jour ultérieurement les instruments internationaux relatifs à la protection des droits et du statut des minorités nationales.

Le bilinguisme semblerait donc bien protégé au niveau des réglementations nationales et internationales, mais l'application de cette règle est entravée dans la pratique autant en Slovénie et en Croatie que, paradoxalement, en Italie même. Il suffit de constater que, même en Italie, on utilise presque uniquement les noms slaves, parfois d'origine récente voire très récente, pour nommer des localités ou des régions historiques qui ont été principalement ou partiellement italiennes pendant de nombreux siècles. Cette attitude se retrouve dans la presse quotidienne ou périodique, chez les acteurs économiques, particulièrement dans le secteur du tourisme, et enfin chez les bureaucrates.

Les interprétations adoptées par les organes suprêmes de l'Etat croate, gouvernement et Cour constitutionnelle, montrent une tendance dangereuse à restreindre les marges d'autonomie, pourtant réduites, laissées à la CNI. Au temps de la république fédérative, la législation en vigueur accordait le bilinguisme à certaines communes (Buie/Buje, Rovigno/Rovinj, Valle/Bale, Galesano/Galizana, Sissano/Sisan). Avec l'avènement de l'Etat croate, l'article 12 de la nouvelle Constitution permet d'introduire l'usage officiel d'une langue différente du croate dans certaines zones déterminées des autonomies locales; l'article 15 reconnaît de toute façon aux minorités l'usage de leur langue. La loi constitutionnelle de 1992 sur les libertés et droits de l'homme et sur les droits des communautés ou minorités ethniques et nationales dans la République croate stipule à l'article 7 que l'usage officiel de la langue minoritaire est accordé pour les communes dans lesquelles une minorité nationale représente la majorité de la population. L'article 8 reconnaît cependant aux autonomies locales la faculté d'introduire l'usage officiel d'une langue minoritaire sur leur propre territoire. Malgré cela, une longue polémique entre les autorités centrales et la CNI locale de la commune de Buie/Buje s'est par exemple conclue par une réduction du niveau précédent de protection, car le bilinguisme a été déclaré inconstitutionnel dans la mesure où les Italiens n'atteignent pas 50% de la population totale. Il faut ajouter que, même dans les communes où les statuts continuent à prévoir formellement le bilinguisme, le transfert vers la zone de compétence de l'Etat central des attributions en matière d'état civil, de police et de justice a de fait enlevé aux communes le rôle premier qu'elles avaient, ce qui a fortement réduit la protection spéciale qui était auparavant en vigueur pour les diverses communautés italiennes. Même du point de vue formel, les attaques contre le bilinguisme se doublent dans certains cas d'une tentative de nier les données sur

l'existence et la persistance d'une communauté italienne comme c'est le cas à Fiume/ Rijeka où le nouveau statut a retiré à la minorité italienne le caractère de population autochtone qui lui était précédemment reconnu.

Un arrêt de la Cour constitutionnelle croate nous offre un cas emblématique: il s'agit de celui qui a invalidé le statut d'autonomie décidé par les organes de la région Istrie qui reconnaissait un espace suffisant au bilinguisme. A la Suite d'un recours du gouvernement, la cour a affirmé que la région s'était attribué des pouvoirs qui ne lui revenaient pas, prétextant du fait que les traités internationaux ne pourraient être exécutés que par l'Etat. Elle a affirmé ensuite que la compétence en matière linguistique serait du seul ressort de l'Etat et que la protection des droits linguistiques serait le cas échéant, de la compétence des communes; or celles-ci s'étaient entre temps vues priver de cette attribution par l'Etat central. En cela, la cour finissait par démentir l'engagement de principe pris par la Croatie dans le Mémoire de 1992, auquel le système croate ne reconnaît aucune valeur juridique. En pratique, à l'heure actuelle, le bilinguisme "légal" est nié dans l'Istrie aujourd'hui croate, même s'il subsiste là où c'est possible dans certains domaines de l'administration des collectivités locales, mais pour combien de temps?

Dans la perspective de règles à adopter, l'objectif d'une protection réelle et efficace pour la CNI doit être en un premier temps poursuivi en mettant en œuvre la réglementation existante, qu'il s'agisse des lois internes slovènes et croates, du Mémoire tripartite de 1992 qui avait prévu de reconnaître l'unicité de la minorité italienne, ou de l'engagement d'accorder un régime uniforme pour cette minorité dans les deux républiques et de la représentation légale par l'intermédiaire de l'Unione Italiana, organe représentatif institué en juillet 1991 mais jamais formellement reconnu par les deux nouveaux Etats. La conclusion d'accords bilatéraux entre l'Italie et la Slovénie et entre l'Italie et la Croatie peut en effet contribuer à définir, dans le respect de la souveraineté nationale, un statut juridique unitaire capable de favoriser le développement social, économique et culturel de la zone Istrie-Iles du Kvarner, dans la perspective dynamique d'une collaboration entre les Etats et entre les régions.

En second lieu, pour ce qui concerne l'Istrie, son caractère unitaire pourrait être efficacement sauvegardé en favorisant des formes de coopération transfrontalière selon les principes énoncés au sein du Conseil de l'Europe par la Convention de Madrid de 1980 et par la Charte européenne de l'autonomie locale de Strasbourg de 1985.

La protection des minorités pourrait se trouver ultérieurement renforcée par l'institutionnalisation des accords et des instruments de collaboration. C'est dans cette perspective que se place, entre autres, la proposition de réaliser, au moyen d'un instrument interétatique approprié, l'Eurorégion Istrie, à savoir une région autonome dotée d'organes et d'attributions propres, mais commune à plusieurs Etats-souverains, sur la base d'une identité historique, culturelle et linguistique commune.

5. Conclusions

La protection des langues minoritaires s'inspire d'une ligne de développement des principes de civilisation que l'on retrouve, au moins en principe, dans les conventions internationales les plus récentes visant à mettre en valeur la protection des minorités et de leurs membres.

Outre l'article 27 bien connu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 qui prévoyait le droit à l'usage de leur propre langue pour les membres des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, il convient de rappeler la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ethniques, religieuses ou linguistiques, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1992. Au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), nombreux sont les documents qui traitent du thème des droits linguistiques, dans le prolongement du principe VII de l'Acte final d'Helsinki de 1975 et jusqu'à l'institution en 1992 d'un haut commissaire pour les minorités nationales. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, nous relèverons, outre le principe de non-discrimination aux termes; de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950, les résolutions de 1981, 1983 et 1987 qui préludent à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de 1992; ce document est ouvert à l'adhésion des Etats membres et il prévoit pour les Etats aussi bien des modalités de protection que de mise en valeur des langues, à travers; des mécanismes de protection négatifs (interdiction de porter atteinte) et positifs (interventions de soutien). Nous trouvons également la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ouverte dès 1995 à la signature des Etats, même s'ils ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Elle étend les normes de protection de l'usage de la langue pour les membres des minorités à toutes les situations pouvant faire l'objet de protection.

Cependant, on ne saurait protéger effectivement les minorités en se basant exclusivement sur le contenu des déclarations des organismes internationaux, quelle que soit leur autorité, ou des conventions-cadre et autres documents régionaux, car ils ont surtout valcur de programme. Mais s'il est vrai que les déclarations de l'Assemblée générale de l'Onu ont essentiellement pour but d'inciter les Etats à agir, ou d'interpréter les réglementations nationales préexistantes, les instruments du second type ne sont pas dénués d'un certain pouvoir de contrainte pour les Etats signataires; ceux-ci gardent néanmoins une grande latitude pour apprécier et adapter les mesures positives au contexte particulier de chaque Etat, car elles ne sont définies que de manière abstraite au niveau supranational.

En définitive, le choix de protéger ou non les minorités linguistiques, et dans le premier cas celui de déterminer les modalités les plus appropriées, reste fonction de la sensibilité et de la maturité civile, culturelle et politique des différents systèmes souverains; ceux-ci peuvent, à travers leurs législations constitutionnelles et juridiques respectives ou bien en s'engageant réciproquement par des traités bilatéraux ou multilatéraux, décider d'élaborer les mécanismes nécessaires de soutien positif pour

les groupes minoritaires présents sur leur territoire national comme pour les minorités autochtones réparties se cas échéant sur plusieurs Etats souverains limitrophes. Dans le cas de la CNI en Istrie, par exemple, il est évident que tout effort de réglementation juridique risque de ne pas voir aboutir les objectifs fixés, ce qui entraînera une dégradation des droits de la minorité, si les Etats récemment formés ne prennent pas auparavant conscience de la nécessité de s'engager à élaborer une politique de cohabitation et d'intégration multinationale, la seule qui soit en mesure, de transformer les données actuelles de diversité et de discrimination en données d'altérité positive, de croissance et de développement pour toutes les couches de la société.

Les régimes de démocratie pluraliste présentent une situation diverse, car ils ont depuis longtemps complété le principe d'égalité formelle et de non-discrimination sur la base du facteur linguistique par la définition de mécanismes plus ou moins perfectionnés de protection des minorités, dans le but d'atténuer ou d'éliminer les tensions sociales. Ces mécanismes peuvent être: la reconnaissance du droit d'utiliser la langue minoritaire dans les relations interpersonnelles, dans les rapports avec les pouvoirs publics locaux, dans les secteurs de l'éducation, de la culture et des services publics; la définition de formes d'autonomie politique et territoriale dans les zones où se rencontrent les groupes minoritaires les plus importants; la modification de la structure organisationnelle locale; la représentation politique dans les organes locaux et nationaux; la création d'Eurorégions pour ne pas disperser le patrimoine ethnique, linguistique et culturel commun à des minorités réparties sur plusieurs Etats limitrophes; enfin, l'égalité formelle des langues minoritaires avec la langue officielle nationale. Selon que le régime de pluralité des langues officielles sera structuré autour des critères du séparatisme linguistique ou bien du bilinguisme total, le système aura pour but de favoriser la conservation de l'identité culturelle du groupe minoritaire ou bien les contacts réciproques entre les groupes linguistiques présents dans la zone plurilingue, avec cependant le risque de les voir culturellement assimilés. Le séparatisme linguistique se trouve appliqué en Italie pour le groupe germanophone du Haut-Adige et pour le groupe slovène des provinces de Trieste et de Gorizia, mais, dans ce dernier cas, le slovène n'est pas mis à égalité avec l'italien. En revanche, le bilinguisme total est institué en Italie pour la minorité francophone du Val d'Aoste, en Espagne pour les communautés autonomes ayant deux langues officielles (Catalogne, Pays basque, Galice, Valence, Baléares) et en Belgique dans la région bilingue de Bruxelles-capitale.

On est par ailleurs obligé de constater que la solution fédérale, qui était traditionnellement citée comme une des solutions possibles au problème des minorités, a fini ces toutes dernières années par revêtir une double finalité: au fédéralisme destiné à intégrer on voit opposer un fédéralisme de désintégration lorsqu'on passe de l'autonomie à l'autodétermination, c'est-à-dire lorsqu'on tend à abandonner le cadre de la Constitution pour passer à celui de l'ordre international, parfois en maintenant ou en essayant de maintenir un lien de type confédéral. Il est plus qu'évident que la question du Québec au sein de la Constitution canadienne montre une tendance à n'envisager le maintien de la Constitution nationale dans un cadre fédéral qu'à titre provisoire, car les référendums

manqués sur la sortie de la fédération montrent clairement cette tendance. On peut citer comme autre cas celui de la réforme progressive de l'Etat belge unitaire et centralisé vers un Etat régional, donc fédéral, même si l'on note la présence de tendances fortes, quoique fluctuantes, à transformer les deux principales entités régionales en véritables Etats. On évoquera encore le cas du Pays basque qui tend à se libérer du cadre constitutionnel de l'Etat régional espagnol. Nous terminerons par l'exemple offert par le mouvement des ligues en Italie et par les menaces de sécession de l'Etat italien dans certaines régions. La justification la plus profonde de cette tendance à obtenir plus d'autonomie ou à affirmer l'autodétermination découle de l'accent mis sur les différences historiques et culturelles entre les populations et de l'affirmation de la primauté du facteur ethnique et linguistique comme élément caractéristique de l'identité de structures politiques et institutionnelles nouvelles, qui tendent à se poser en Etats distincts de ceux sur lesquels elles sont historiquement implantées.

Cette tendance, qui était déjà présente en Europe, s'est trouvée fortement raffermie et consolidée depuis la dissolution du bloc de l'Est auparavant sous hégémonie soviétique. Les solutions fédérales en URSS, en Yougoslavie et en Tchécoslovaquie avaient été imaginées pour accorder un minimum de satisfaction aux revendications de certaines nationalités prédominantes, dans un cadre constitutionnel fortement autoritaire qui n'admettait qu'une seule idéologie, de même qu'une seule organisation politique, soumise aux exigences de l'Etat-parti. Dans un tel système politique, les nationalités ne jouissaient pas de formes d'autonomie comparables à celles qui caractérisent un Etat fédéral, car le parti unique était en mesure de contrôler efficacement l'ensemble de l'appareil central et périphérique. Avec la disparition de ce contrôle, l'appareil d'Etat s'est désagrégé et les diverses nationalités ont émergé après de longues années de silence; elles se sont imposées comme des réalités publiques à travers un processus juridique ou à travers des actions révolutionnaires, en manifestant une violence insoupçonnée.

L'analyse menée par les spécialistes nous amène à la conclusion que l'affirmation de nouveaux Etats en Europe centrale et orientale représente une contestation de l'idée de la nation telle qu'elle s'était affirmée pendant deux siècles sous l'influence des idées de la Révolution française et avait marqué la civilisation orientale. On oppose désormais à la nation au sens de communauté de valeurs ethniques et politiques (nation-demos) celle de nation au sens de communauté ethnique (nation-etnos), et ce avec une efficacité inquiétante.

Le législateur national peut de toute façon choisir, parmi les différents modèles de protection, des régimes différenciés pour les minorités présentes sur son territoire national. Ainsi, en ce qui concerne l'Italie, les minorités reconnues jouissent d'un traitement de protection privilégié sur la base des réglementations des statuts spéciaux, alors que les nombreux groupes minoritaires restants, disséminés sur le territoire national, attendent encore que l'article 6 de la Constitution leur soit appliqué. De la même manière, la Constitution espagnole affirme expressément un double niveau de protection car, si elle proclame que le castillan est la langue officielle à égalité avec les

langues minoritaires selon les dispositions des statuts d'autonomie respectifs, elle stipule également que les autres idiomes parlés en Espagne constituent un patrimoine culturel faisant l'objet d'une protection spéciale (article 3, alinéas 2 et 3).

Le modèle italien de protection des groupes minoritaires s'est perfectionné au fil des ans sur la base des réglementations statutaires et des décrets d'application des régions à statut spécial, et grâce également aux apports de la Cour constitutionnelle. Celle-ci n'a cependant pas hésité récemment à déclarer que des instruments d'intervention positive étaient nécessaires et qu'il fallait assurer immédiatement un niveau minimal de protection pour les minorités reconnues, mais elle n'a pas manqué d'adopter, surtout dans la jurisprudence la plus récente, une attitude d'abstentionnisme prudent en réclamant une réglementation législative pour des aspects particulièrement délicats, telle la garantie de représentation politique des minorités reconnues aux niveaux local et régional. Les insatisfactions et les litiges entre l'Etat central et les autonomies régionales demeurent, surtout dans le Haut-Adige, malgré le renforcement de la protection en faveur de la minorité ladine depuis 1993 et malgré la fin du différend Italie-Autriche en 1996, ainsi que dans la province de Trieste au sujet de la minorité slovène. Ces litiges laissent clairement entendre que tout n'a pas été fait pour parvenir au pluralisme ethnique, culturel et linguistique, et que de nouveaux ajustements sont nécessaires, dans un effort délicat d'équilibrage et de synthèse entre les situations majoritaires et minoritaires, dont aucune ne saurait être sacrifiée à l'autre.

6. Résumé

La protection juridique des minorités linguistiques requiert que l'Etat mette en oeuvre des actions de protection à la fois négative et positive, de façon à mettre pleinement en pratique le principe d'égalité. En plus des dispositions constitutionnelles concernant le pluralisme (article 2), l'égalité (article 3) et le devoir général de l'Etat de protéger les minorités linguistiques (article 6), la législation italienne prévoit des mesures particulières pour certaines minorités fortes établies dans des régions frontalières, comme le démontrent leurs statuts respectifs et les mesures exécutoires. Dans cette perspective, le choix du "*séparatisme linguistique*" pour la minorité germanophone du Haut-Adige et celui du "*bilinguisme total*" pour les francophones du Val d'Aoste entraînent des mesures particulières. La reconnaissance de l'allemand et du français comme langues officielles à parité avec l'italien garantit dans ces régions une protection particulière pour les membres des communautés respectives, pour ce qui est de l'usage de la langue minoritaire dans les domaines de l'éducation et des rapports avec les pouvoirs publics et l'autorité judiciaire. Par contre, la situation juridique de la minorité slovène du Frioul-Vénétie-Julienne découle de traités internationaux et d'une législation incohérente.

L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle au sujet des langues minoritaires des années 60 à nos jours montre qu'elle accorde toujours plus d'attention au problème des minorités, non seulement en ce qui concerne les minorités germanophones et

francophones, les plus connues, mais également les Slovènes du Frioul-Vénétie-Julienne et les Ladins du Trentin-Haut-Adige. Selon la Cour constitutionnelle italienne, les problèmes, des minorités ne doivent pas être considérés comme étant du ressort de l'Etat, mais comme une matière fondamentale pour les deux législations, nationale et régionale. Plus récemment, les juges, constitutionnels se sont abstenus de prendre directement position sur le principe de la représentation politique des minorités dans les organes locaux et nationaux, alléguant qu'il s'agit d'une question de nature politique qui relève de la sphère de compétence spécifique du parlement; la Cour constitutionnelle a donc semblé adopter une interprétation étroite des dispositions constitutionnelles sur les minorités linguistiques.

La protection des droits des minorités est un problème particulièrement aigu et délicat dans le cadre des nouveaux Etats qui s'affirment et de la redéfinition des frontières nationales qui s'ensuit. Par exemple, la minorité italienne en Istrie a été artificiellement divisée entre la Slovénie et la Croatie après l'effondrement de la Yougoslavie. Ses droits linguistiques n'ont pas été automatiquement reconnus par les nouveaux Etats, même si des traités internationaux et des législations nationales semblent garantir les droits acquis.

En fait, même aux niveaux européen et international, le contexte général montre que la situation juridique des minorités ethniques et linguistiques n'est pas encore définitivement réglée. L'évolution vers une véritable société démocratique et pluraliste requiert un texte d'équilibrage pour protéger les groupes minoritaires sans désavantager les groupes majoritaires.

7. The protection of minorities in relation to the guarantee of linguistic rights and bilingualism

(Summary)

Legal protection of linguistic minorities requires the state to implement protection measures of both a positive and a negative nature in order to put the principle of equality fully into practice. As well as constitutional provisions concerning pluralism (Article 2), equality (Article 3) and the state's general duty to protect linguistic minorities (Article 6), Italian law sets out special measures for certain minorities that are well established in border regions; these measures are illustrated by the status and the enforceable provisions enjoyed by minorities in these regions. In this respect, the choice of linguistic separatism" for the German-speaking minority in the Alto Adige region and that of "total bilingualism" for the French speakers in the Valle d'Aosta region have led to special measures being implemented. Recognition of German and French as official languages with an equal status to Italian ensures that the members of the respective communities receive special protection in these regions with regard to the use of their minority language in education and in dealings with public and judicial authorities on

the other hand, the legal situation of the Slovene minority in the Friuli-Venezia-Giulia region is the result of international treaties and incoherent legislation.

Developments in constitutional case-law relating to minority languages from the 1960s to the present day show that more and more attention is being devoted to the question of minorities, not only the French and German minorities, which are the best known ones, but also the Slovenes in Friuli-Venezia-Giulia and the Ladin dialect speakers in the Trentino-Alto Adige region. According to the Italian Constitutional Court, the problems of minorities should not be regarded as the state's responsibility but as a fundamental matter for both national and regional legislation. Recently, constitutional judges have refrained from adopting a fixed position on the principle of political representation of minorities on local and national bodies claiming that this is a political question falling within the specific competence of the parliament; the Constitutional Court has therefore appeared to adopt a narrow interpretation of constitutional provisions for linguistic minorities.

Protecting the rights of minorities is a particularly acute and delicate problem in situations where new states are established and, consequently, national boundaries are redefined. For example, the Italian minority in Istria was artificially divided between Slovenia and Croatia following the collapse of the former Yugoslavia. Its linguistic rights were not automatically recognised by the new states, although international treaties and national legislation appear to guarantee the minority's established rights.

Indeed, even at European and international levels, the general context shows that the legal situation of ethnic and linguistic minorities has not yet been determined definitively. The development of a genuinely democratic, pluralistic society requires a text which strikes a balance between protecting minority groups and not putting majority groups at a disadvantage.