

RAPPORT ITALIEN

par

Alessandro SIMONI

Professeur Université de Florence

La protection des minorités en droit public interne

I.L'adhésion aux instruments internationaux protégeant les droits des minorités.

L'Italie fait partie du *pacte international relatif aux droits civils et politiques*, et, comme état membre du Conseil de l'Europe, a signé et ratifié la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*¹.

Dans le contexte spécifique italien, où la protection des minorités s'est développée avant tout comme protection des minorités *linguistiques* localisées dans certaines régions frontalières (Trentino Alto Adige, Vallée d'Aoste, Friuli Venezia Giulia), certains traités bilatéraux revêtent une grande importance. C'est le cas notamment de la condition juridique des habitants de langue allemande de la Province de Bolzano/Bozen. En effet, leur condition est liée à l'accord signé entre l'Italie et l'Autriche en septembre 1946, qui a prévu pour eux «pleine égalité de droits vis-à-vis des habitants de langue italienne, dans le cadre de dispositions spéciales destinées à sauvegarder le caractère ethnique et le développement culturel et économique du groupe de langue allemande ». À la suite de cet accord, a eu lieu une controverse importante entre l'Italie et l'Autriche (comprenant un recours à l'ONU et deux résolutions de l'assemblée générale), qui a aboutit à l'accord Moro-Waldeim du 1969, suivi par un traité de 1972 qui donne compétence à la Cour Internationale de Justice pour les conflits qui pourraient se vérifier dans le futur². Les mesures prévues par l'accord de 1969 ont été mises en oeuvre par étapes, et constituent maintenant le cadre de la protection des droits de la communauté de langue allemande de la Province de Bolzano/Bozen.

Les rapports internationaux ont été importants aussi dans le développement du problème de la minorité de langue slovène localisée dans les provinces de Trieste, Gorizia et Udine dans la Région du Friuli Venezia

1 Loi 28 août 1997, n. 302.

2 Mis en oeuvre en droit interne avec loi 8 octobre 1973, n. 644.

Giulia, qui jouissait à l'origine d'une protection accordée par l'administration militaire alliée du « Territoire libre de Trieste ». L'occupation militaire s'est terminée suite au Memorandum (non ratifié par l'Italie) de 1954 conclu entre l'Italie, le Royaume-Uni, les États-Unis et la Yougoslavie. Celui-ci prévoit un statut spécial en annexe traitant notamment de la protection de la minorité slovène. Une protection qui a été réaffirmée dans le cadre du traité de Osimo entre l'Italie et la Yougoslavie de 1975³.

Suite à la dissolution de l'ex-Yougoslavie, on a également assisté à la naissance d'un fondement de droit international conventionnel pour la protection (dans ce cas, très faible) d'une minorité en dehors des régions frontalières : c'est le cas de la minorité de langue croate du Molise, dont la protection a été affirmée dans le traité de Zagreb conclu entre l'Italie et la Croatie en 1996⁴.

II. La reconnaissance des minorités.

Dans la constitution italienne de 1948, le concept de « minorité » est utilisé seulement dans son article 6, lequel engage la République à « protéger avec des normes spécifiques les minorités linguistiques ». Par la lecture des travaux préparatoires, on peut observer que la première version de cette disposition faisait originellement référence aussi aux minorités « ethniques » et surtout était originellement destinée au chapitre traitant des régions, avec le but de donner une solution uniquement aux problèmes des minorités linguistiques (allemande, française, slovène) localisées dans les zones frontalières. Ensuite, elle est passée dans le texte actuel dans le chapitre portant sur les « principes fondamentaux ». Si l'on tient compte de ce « lien originel » avec le problème des zones frontalières, on est alors moins étonné par le fait que seulement très récemment, en 1999, le législateur national a donné suite à cette prescription constitutionnelle, par la promulgation d'une loi générale en matière de minorités linguistiques (loi 482/1999), suivie par une loi (loi 38/2001) visant à régler spécifiquement la position de la minorité de langue slovène.

Dans le contexte de passivité du législateur avant 1999, on n'avait pas de définition de la notion de minorité valable pour tout le territoire national, car la disposition de l'article 6 était – dans sa généralité – en soit compatible avec plusieurs modèles de protection minoritaire. En outre, le silence du législateur national n'était pas comblé par la jurisprudence, à l'exception seulement des trois décisions (décisions 28/1982, 62/1992 et 15/1996) de la cour constitutionnelle qui avait progressivement cherché à dégager des standards minimum de protection découlant directement de l'article 6 de la Constitution, dans des cas tous portant sur la possibilité d'utiliser la langue slovène dans des procédures judiciaires. L'existence des standards minimum était admise par la cour quand il s'agissait de minorités « reconnues »; reconnaissance qui, dans le cas slovène, était fondée sur les

3 Mis en oeuvre en droit interne avec loi 14 mars 1977, n. 73.

4 Mis en oeuvre en droit interne avec loi 23 avril 1998, n. 129.

instruments internationaux déjà mentionnés. Cette reconnaissance n'était pas toutefois aisément admissible dans les cas où il n'y avait pas un tel fondement ou une base normative de quelque sorte en droit interne.

Dans les cas de la minorité de langue allemande du Tyrol du Sud et de celle de langue française de la Vallée d'Aoste, le niveau de protection est établi, sans nécessité d'intervention ultérieure du législateur national, sur la base d'arrangements prévus dans les statuts des deux régions Trentino Alto Adige et Vallée d'Aoste. Ces statuts ont force de lois constitutionnelles. Nous reviendrons plus tard, dans le paragraphe dédié aux arrangements institutionnels, sur la protection des langues prévues par les deux statuts, qui représentent des exemples classiques, bien connus en littérature, de protection des minorités.

Préalablement, il apparaît intéressant de voir quel est, après les réformes récentes, le cadre de la protection des minorités en général, protection différente de celle des minorités « superprotégées » (comme elles ont été définies) telles que l'allemande et la française dans leurs territoires de localisation respective.

La loi 482/1999 sur les minorités linguistiques historiques choisit de donner protection à une série de douze groupes linguistiques identifiés dans son article 3, il s'agit de « la langue et [de] la culture des populations albanaises, catalanes, germaniques, grecques slovènes et croates, et de celles parlant le français, le franco-provençal, le friulan, le ladin, l'occitan et le sard ». La protection présuppose pour sa mise en oeuvre deux procédures alternatives, soit une décision du conseil provincial, après avoir entendu les communes concernées, suite à la requête de quinze pour cent des électeurs résidents dans les communes concernées ou d'un tiers des conseillers de ces mêmes communes, soit une consultation de la population suivant des modalités établies dans les statuts et règlements communaux. La loi n'affecte pas les normes de protection existant dans les régions à statut spécial et dans les provinces de Trento et Bolzano.

Le règlement d'exécution de la loi n'a pas encore été promulgué. Une fois reconnue, de cette façon, l'existence d'une minorité sur un certain territoire, la loi permet : l'utilisation de la langue concernée dans les écoles sur requête des parents, l'utilisation dans les travaux des conseils communaux et des autres organes de l'administration locale, la production des documents publics bilingues (mais selon l'article 7, « seuls les actes et délibérations rédigés en langue italienne produisent des effets juridiques »), la publication dans la langue concernée des actes officiels de l'État et des autres entités territoriales, l'utilisation de cette langue à l'oral et à l'écrit dans les administrations publiques (en dehors de la police et des forces armées) et dans les procédures devant les juges de paix (donc apparemment avec l'exclusion d'autres procédures judiciaires), le choix par les conseils communaux des toponymes s'ajoutant aux toponymes officiels. Par ailleurs, différentes formes de promotion de la langue des cultures minoritaires sont envisagées, concernant, par exemple, la réalisation de programmes radiophoniques et télévisés dans la langue minoritaire, et les initiatives culturelles des universités.

Cette loi représente une étape importante dans le droit italien (bien que ses conséquences pratiques soient encore à évaluer). La technique choisie par le législateur pour mettre en oeuvre l'article 6 de la Constitution

pose toutefois des problèmes importants, liés en premier lieu à la limitation de la protection accordée aux minorités mentionnées, plutôt qu'à toute minorité, une fois que certaines conditions sont remplies. Ainsi, il n'existe pas de protection pour beaucoup de minorités linguistiques issues des immigrations récentes, bien que certaines d'entre elles forment, dans certaines communes, une concentration très élevée (un bon exemple sont les minorités chinoises regroupées dans certaines villes industrielles de Toscane). Cette conséquence semble découler de l'objectif du législateur de protéger seulement les minorités «historiques», c'est-à-dire ayant d'anciennes racines sur le territoire italien. Mais, même dans cette hypothèse, la liste contenue dans la loi 482/1999 n'est pas parfaitement cohérente, car la langue et la culture des populations d'origine «tsigane», qui étaient comprises parmi les minorités «historiques» dans les premières versions du projet de loi, ont été finalement exclues du texte.

Cette exclusion d'un groupe avec une spécificité culturelle et linguistique importante, due apparemment à l'opposition très ferme de certaines formations politiques, n'est pas défendable. Il est indubitable, en effet, que la présence tsigane sur le territoire italien remonte à une époque très ancienne, et on ne peut s'appuyer sur le présumée absence de lien avec une partie du territoire italien en raison du nomadisme, car il y a de très importants groupes «tsiganes» formés essentiellement de citoyens italiens, sédentaires, liés à certaines régions bien définies (notamment les Rom d'Abruzzes et Calabre) et composés d'un nombre de personnes largement supérieur à celui de plusieurs groupes linguistiques énumérés dans la loi de 1999. Le problème de l'absence de reconnaissance de la minorité tsigane a aussi été soulevé au niveau communautaire, faisant l'objet de critiques dans le rapport sur l'Italie récemment publié par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. Même après la promulgation de la loi 482/1999, les sources du droit en matière de condition de minorités restent toutefois assez fragmentées aussi en dehors des régions de frontière. Plusieurs régions à statut ordinaire ont promulgué des lois régionales portant sur la promotion des cultures (et langues) locales, des cultures des immigrés et de celle des «tsiganes» (aussi dénommés «Rom et Sinti» ou «nomades»). Il s'agit cependant de lois qui, en général, s'occupent de promotion culturelle, sans attribution de droits aux appartenants de ces minorités, et en général très faibles.

Pour les minorités non reconnues par la loi 482/1999 (minorité tsigane, nouvelles minorités issues de l'immigration récente) les normes sur l'interdiction de la discrimination directe ou indirecte, sur la base de la race, de l'ethnie, de la nationalité revêtent par conséquent une grande importance pratique (sur ces normes voir le paragraphe IV).

III. La protection des minorités par des arrangements institutionnels.

Jusqu'à une époque assez récente «le» problème des minorités en Italie était donc représenté par celles existantes dans certaines régions frontalières, la plus importante étant sans doute la population de langue allemande majoritaire dans le territoire de Bolzano/Bozen.

La particularité culturelle de ce territoire, et l'existence d'engagements internationaux contraignants établis avec l'Autriche, ont amené à l'établissement d'une structure institutionnelle très spéciale: une région à statut spécial (le Trentino Alto Adige) formée par deux provinces autonomes qui ont, elles aussi, des compétences législatives et administratives très vastes (la région ayant aujourd'hui plutôt un simple rôle de connection).

L'organisation institutionnelle de la province de Bolzano/Bozen et celle de la région Trentino Alto Adige présentent une série de caractéristiques (établies dans le statut régional, qui a force de loi constitutionnelle) visant à garantir l'équilibre entre les groupes linguistiques italien et allemand, et à donner aussi des garanties au troisième groupe linguistique existant, le ladin. On a, par exemple, une subdivision des conseillers provinciaux et régionaux non seulement en groupes d'affiliation politique, mais aussi en groupes linguistiques, l'alternance dans les élections aux postes de président et vice président du conseil provincial et régional des personnes de langue allemande et de langue italienne, la composition des organes du gouvernement selon la proportion des groupes linguistiques dans les conseils, avec une garantie de représentation pour le groupe ladin. L'électorat actif est limité aux personnes résidentes depuis quatre ans dans la région. Des règles similaires sont valables pour les collectivités locales situées dans le territoire provincial.

D'importantes particularités existent dans l'organisation de l'administration publique. Les plus importantes concernent la condition de connaissance des langues italienne et allemande pour le recrutement aux emplois publics dans la province de Bozen, et la règle de la *proporzionale etnica* selon laquelle tous les emplois étatiques (à l'exception de ceux qui dépendent des ministères de l'intérieur et de la défense) sont assignés proportionnellement à la dimension des trois groupes linguistiques.

Des garanties très fortes pour l'utilisation de la langue maternelle sont données aux appartenants à la minorité allemande (et plus limitées en faveur de la langue ladine). Les principes de base du système (que l'on dit inspiré de l'idée de «parité» entre les deux langues) sont: le droit des citoyens à l'utilisation de la langue allemande dans les rapports avec les autorités publiques, son utilisation à l'intérieur de l'administration, et l'existence de trois systèmes scolaires séparés pour les personnes de langue italienne, allemande et ladine. Dans les premiers cas, la langue principale est alternativement l'italien ou l'allemand, avec l'étude obligatoire de l'autre langue. Au contraire, dans les écoles ladines, l'italien et l'allemand sont employés sur la base de la parité avec un espace réservé à l'étude de la langue ladine.

Dans la province de Bolzano/Bozen, la *proporzionale etnica* et l'obligation de connaissance des deux langues, italienne et allemande, s'applique aussi à l'administration judiciaire (avec un concours spécial pour le recrutement des magistrats de langue allemande). En outre, des règles spéciales s'appliquent aussi au tribunal administratif de Trento et à sa section de Bozen et même au Conseil d'État quand il est appelé à statuer sur des recours contre les décisions de la section de Bozen (dans ce cas, au moins un conseiller doit être du groupe linguistique allemand). Les procédures en justice, pénales et civiles, peuvent être monolingues quand

toutes les parties ont utilisé la même langue dans leur premier acte, ou bilingues dans les autres cas, avec rédaction dans cette hypothèse des actes dans les deux langues et traduction immédiate des réquisitoires dès leurs prononcés.

Le système de la *proporzionale etnica* se base sur le recensement périodique des citoyens, à l'occasion duquel ils attestent de leur appartenance à l'un des trois groupes linguistiques en question. Ce système a comporté plusieurs problèmes dans le contexte de situations de mixtilinguisme individuel ou familial. En effet, suite à une décision du Conseil d'État du 1987, le recensement est organisé en prévoyant la possibilité de déclarer l'appartenance à un groupe «autre» ou «mixte».

Beaucoup moins complexe sur le plan institutionnel, est la situation de la Vallée d'Aoste, où le statut de 1946 établit la condition de «parité» entre les langues française et italienne, selon laquelle les actes publics peuvent être rédigés en italien ou en français, sans traduction obligatoire, à l'exception des décisions en justice où est prévue l'utilisation du seul italien. Toujours sur la base du statut, les fonctionnaires des administrations étatiques assignés à la vallée doivent être, «dans la mesure du possible», originaires de la région ou connaître la langue française.

Au contraire de la séparation totale existant en province de Bolzano/Bozen, l'organisation scolaire valdotaine prévoit l'existence d'un seul type d'école où italien et français sont utilisés tous deux comme langues principales.

Des arrangements institutionnels encore moins marqués sont utilisés dans la situation du Friuli Venezia Giulia pour faire face à la présence de la minorité de langue slovène (à côté d'autres minorités moins importantes). Ici toutefois, le statut spécial ne contient rien de plus qu'une mention générique (art. 3) sur la «parité des droits et de traitement pour tous les citoyens, appartenant à n'importe quel groupe linguistique» avec la «sauvegarde de leurs caractéristiques ethniques et culturelles respectives», une prudence que l'on peut en partie expliquer par l'incertitude politique liée à la difficulté de trouver une solution au problème des frontières avec la Yougoslavie. Dans ce cadre, la position de la minorité slovène était assez faible, à cause notamment de l'opposition que, dans une première phase, le gouvernement italien avait montré envers la promotion des cultures minoritaires de la région, en se limitant à conserver les règles en matière scolaire promulguées en 1956 et applicables aux seules provinces de Trieste et Gorizia, et plus tard à promulguer des règles en matière de radio et télévision applicables à la région entière. Une protection spécifique pour la minorité slovène a été introduite seulement très récemment par une loi (38/2001) qui, sur la base d'une procédure très complexe pour établir le domaine territorial de son application, établit des normes spécifiques : sur les noms et les dénominations slovènes, sur l'utilisation de la langue dans l'administration publique et dans les organes politiques, sur le système scolaire et sur d'autres problèmes plus spécifiques.

Les arrangements institutionnels (au sens large) découlant de la localisation des principales minorités linguistiques dans les régions à statut spécial ne sont pas accompagnés, au niveau national, de règles électorales, de mécanismes de veto ou de mécanismes similaires destinés à garantir la représentation des minorités. Sur le plan électoral, des règles préexistantes

qui avaient quelque importance en ce domaine n'ont pas été conservées lors de la réforme de 1993 du système électoral de la chambre des députés.

IV La protection des minorités par les droits de l'Homme .

Ainsi, nous avons constaté que le droit italien prévoit des garanties importantes pour certaines minorités linguistiques, et a récemment introduit une loi qui permet d'accorder à d'autres minorités une protection significative (ainsi que des formes de promotion culturelle). Il a été toutefois mentionné que plusieurs minorités restent dépourvues de toute protection leur étant spécifique. Dans l'affirmation de leur identité culturelle, les appartenants à ces groupes peuvent compter sur la protection des droits fondamentaux accordés par la Constitution italienne, comme la liberté d'association, de profession religieuse etc.

Pour ce qui concerne la protection contre les actes discriminatoires, la Constitution établit un principe général d'égalité à l'article 3 selon lequel «tous les citoyens ont la même dignité sociale et sont égaux face à la loi, sans distinction de sexe, race, langue, religion, opinion politique, conditions personnelles et sociales». Jusqu'à une époque récente, cette disposition constitutionnelle n'avait pas été suivie de prescriptions législatives plus détaillées concernant la discrimination (en dehors de la discrimination homme/femme en droit du travail), et il n'y avait pas de contentieux important en matière de discrimination fondée sur l'identité linguistique ou ethnique.

Une première étape a été la loi (205/1993) portant sur la mise en oeuvre de la convention de New York concernant l'élimination de toute forme de discrimination raciale, qui prévoyait des peines sévères pour ceux qui commettent ou incitent «à des actes de violence sur la base de la race, de l'ethnie, de la religion ou de la nationalité » et qui répandent «de n'importe quelle manière des idées basées sur la supériorité ou la haine raciales ou commettent ou incitent «à des actes de discrimination sur la même base ».

En 1996, la loi sur la protection des données personnelles (675/1996) a établi que les données capables de révéler l'origine ethnique ou raciale ou la croyance religieuse sont comprises parmi les données («sensibles») qui ne peuvent être relevées qu'avec le consentement de l'intéressé et l'autorisation de l'autorité de surveillance instituée par la loi elle-même.

La protection contre la discrimination a vu une avancée très marquée avec les dispositions spécifiques contenues dans la loi de 1998 sur l'immigration (avant loi 40/1998 et maintenant 286/1998). Bien qu'insérées dans une loi réglant le droit relatif à l'immigration et à la condition juridique des étrangers, il s'agit des dispositions applicables aussi aux citoyens italiens. Un choix systématique qui a été critiqué, car il ne contribue pas à la meilleure connaissance des normes par le public.

Sur la base de cette loi est considérée (article 43) comme illégale toute «conduite qui directement ou indirectement entraîne une différenciation, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, la croyance ou pratique religieuse, qui a pour objet ou effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice - selon l'égalité - des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique,

économique, social et culturel ainsi que dans tout autre secteur de la vie publique». Après cette définition générale, la loi établit une liste non exhaustive d'actes qui « en tout état de cause » constituent des actes discriminatoires.

La liste comprend notamment a) le fonctionnaire qui dans l'exercice de ses fonctions exécute ou n'exécute pas un certain acte envers une personne en raison de sa race, religion, groupe ethnique ou nationalité b) l'imposition par toute personne de conditions moins favorables ou le refus de fournir des biens ou services normalement offerts au public, pour les mêmes raisons c) l'imposition illégale par toute personne de conditions moins favorables ou le refus de donner accès à l'emploi, au logement, à l'éducation, à la formation ou aux services sociaux, pour les mêmes raisons d) le fait d'empêcher une personne résidant légalement en Italie d'exercer une activité économique e) la discrimination par l'employeur envers un employé en raison de sa race, son groupe ethnique ou linguistique, sa croyance religieuse ou sa citoyenneté. Ces dispositions substantielles sont accompagnées de dispositions relatives à la procédure ayant pour finalité de rendre plus efficaces et plus faciles les actions en justice contre des actes discriminatoires.

Cette loi a, dans une large mesure, anticipé les obligations découlant de la directive UE 43/2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, en allant au-delà de la protection accordée par cette directive en incluant, parmi les discriminations interdites, la discrimination fondée sur la nationalité. Il n'est pas sûr, toutefois, que cette protection sera maintenue. Dans la loi (loi 39/2002) qui attribue au gouvernement compétence pour légiférer afin d'adopter les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 43/2000, la discrimination fondée sur la nationalité n'est pas mentionnée. Le gouvernement pourrait donc, au moment de la reformulation des normes antidiscriminatoires de la loi sur l'immigration, décider de suivre à la lettre la directive en se limitant à conférer une protection contre la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique.

V. La protection des minorités par des droits spécifiques, spécialement garantis aux minorités.

Les principaux droits spécifiques accordés aux minorités linguistiques sont mentionnés dans les paragraphes précédents.