

**Le Règlement
du Litige Italo-Autrichien
sur le Tyrol du Sud**

par

Alain FENET

Chargé de Cours à l'Université
d'Amiens

LE RÈGLEMENT DU LITIGE ITALO-AUTRICHIEN SUR LE TYROL DU SUD

Alain Fenet

Chargé de Cours à l'Université d'Amiens

Les bases d'une solution au litige sud-tyrolien ont été posées à la fin de l'année 1969 par un accord apportant apparemment satisfaction aux trois parties intéressées (l'Italie, l'Autriche et la minorité sud-tyrolienne), non sans une hostilité résignée de certains dans chacun des trois camps.

Cet accord n'a été atteint qu'après plus de vingt ans de dispute, d'incidents et même de violences. Il importe donc de rappeler les données fondamentales du litige avant de s'attacher à décrire le règlement dont il a fait l'objet.

Le traité de Saint Germain du 10 septembre 1919 consacra l'annexion du Tyrol du Sud par l'Italie, en exécution de la promesse faite par la Russie, la France et le Royaume Uni dans le traité de Londres du 26 avril 1915 qui décida la participation italienne dans la guerre aux côtés des Alliés.

En acquérant la moitié du Tyrol, l'Italie étendait sa domination sur une population d'un peu plus de 250 000 personnes, sans égard au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes proclamé par Wilson¹. Ni l'histoire, ni la géographie, ni l'ethnologie, ni l'économie ne justifiaient cette annexion. Un problème minoritaire était ainsi créé de toutes pièces dans une Europe qui pourtant n'en manquait pas.

Mais à la différence d'autres populations incorporées par les traités de paix dans des Etats ethniquement différents, les Sud-tyroliens ne bénéficièrent pas d'un statut international de minorité. C'est donc sans rencontrer le moindre obstacle extérieur qu'au processus subtil d'assimilation culturelle initialement engagé succéda sous le fascisme une rigoureuse oppression ethnique, selon un programme tracé par le nationaliste Tolomei.

L'italianisation totale de la vie publique et de l'enseignement, le bannissement complet de toute trace de langue allemande et le renvoi des fonctionnaires sud-tyroliens furent suivis de toute une série de mesures dans le domaine économique. Le but de ces dernières était, d'une part, de désorganiser la population sud-tyrolienne en tant que groupe social cohérent et, d'autre part, de la maintenir dans les activités rurales et alpestres en réalisant un vaste programme d'industrialisation dirigée des villes et des vallées, au profit exclusif d'une main d'œuvre italienne immigrée.

Mais ce processus fut jugé insuffisant et trop long. La rencontre des deux dictateurs permit la signature, le 26 juin 1939 à Berlin, d'un traité dit Accord Hitler-Mussolini, prévoyant le transfert « facultatif » des Sud-tyroliens dans le Reich. Soumis à de vigoureuses pressions, n'ayant le choix qu'entre la dénationalisation définitive, avec menace de déportation au Sud de Pô, et la conservation de leur identité en partant pour l'Allemagne, les Sud-tyroliens s'inclinèrent et optèrent en grosse majorité pour le transfert. Un tiers de ces optants partirent effectivement : habitants des villes pour la plupart, dont la situation pouvait être liquidée assez rapidement.

Les Grandes Puissances ne jugèrent pas nécessaire de réparer par le traité de paix avec l'Italie l'injustice commise en 1919 envers l'Autriche et les Sud-

1. Cette population était composée de 232.700 Sud-tyroliens allemands et ladins (ces derniers étant un vestige, dans quelques hautes vallées, des peuples rhéto-romans), de 7.100 Italiens et de 11.700 étrangers.

tyroliens. Les démarches des nouvelles autorités autrichiennes, les manifestations au Tyrol et en Autriche demeurèrent vaines. Tout au plus, le gouvernement de Vienne obtint-il la signature, à Paris, le 5 septembre 1946, d'un accord italo-autrichien annexé au traité de paix italien dont il a même valeur juridique, et qui garantit aux Sud-tyroliens un certain nombre de droits.

L'application de l'Accord de Paris a vite donné naissance à un litige entre les deux signataires.

Le but de l'Accord est d'assurer aux Sud-tyroliens « une complète 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 » (article 1^{er}). Pour cela, l'article 1^{er} stipule qu'ils jouiront, en particulier des droits suivants :

- « a) enseignement primaire et secondaire dans leur langue maternelle ;
- b) parité des langues allemande et italienne dans les administrations publiques, dans les documents officiels et dans la nomenclature topographique bilingue ;
- c) droit de rétablir les noms de famille allemands italianisés au cours des dernières années ;
- d) égalité de droits pour l'accès aux emplois publics en vue de réaliser une proportion d'emploi plus satisfaisante entre les deux groupes ethniques ».

L'article 2 accorde à la population des territoires formant le Tyrol du Sud « l'exercice du pouvoir législatif et exécutif autonome régional ».

L'article 3 contient diverses dispositions d'ordre politique, culturel et économique dont l'application n'a pas soulevé de grandes difficultés.

Il n'en alla pas de même des deux premiers articles. Le bénéfice de l'autonomie tout d'abord a été accordé non pas aux Sud-tyroliens mais à la Région du Trentin-Haut-Adige, réunissant les Provinces de Bozen/Bolzano et de Trente, et dans laquelle les Italiens sont en grande majorité. Cette autonomie ne correspond donc ni à la lettre, ni à l'esprit de l'Accord de Paris. Sans doute, dans le cadre de la Région, les Provinces de Bozen et de Trente disposent chacune d'une autonomie seconde ; mais son domaine est si limité, son exercice si difficile, face aux prérogatives de la Région, de l'Administration et du Gouvernement, face également à la jurisprudence souvent centralisatrice de la Cour constitutionnelle, que les compétences des organes provinciaux sont impropres à servir les buts assignés par l'Accord de Paris.

Pour ce qui est de l'enseignement, on peut conclure à une correcte application de l'Accord. Dans le domaine de l'emploi, au contraire, l'interprétation restrictive des dispositions du statut d'autonomie et l'insuffisance des mesures pratiques ont fait que « la proportion d'emploi plus satisfaisante entre les deux groupes ethniques » est loin d'avoir été atteinte. Les Italiens occupent toujours de 70 à 95 % des postes.

La poursuite de l'immigration italienne, enfin, a grandement contribué à la formation du litige. Appelée par les industriels, logée en priorité, cette population italienne étrangère à la région occupe emplois et logements nécessaires au développement de la population Sud-tyrolienne. Celle-ci se trouve en conséquence contrainte d'émigrer en Suisse, en Autriche et en Allemagne, et son caractère rural reste prédominant.

Le Südtiroler Volkspartei (S.V.P.) qui encadre politiquement les Sud-tyroliens a exprimé leur sentiment de frustrations et d'inquiétude, avant qu'une infime minorité, plus animée par le désespoir que par des théories d'extrême droite, ne se lance dans l'action violente.

Au regard de cette situation, l'attitude de l'Italie a toujours été de soutenir qu'elle avait rempli intégralement ses obligations, tandis que l'Autriche, en tant que co-signataire de l'Accord de Paris, reprenait à son compte l'essentiel des griefs de la population Sud-tyrolienne. Il en est résulté un différend marqué d'incidents nombreux, qui a fait l'objet de « conversations » puis de négociations entre les parties, de débats au Conseil de l'Europe et à l'Organisation des Nations Unies, et même d'un recours à la Commission européenne des droits de l'homme. A partir de 1965 la double discussion menée par le Gouvernement de Rome avec celui de Vienne et avec les dirigeants du S.V.P. prit un cours positif.

Le « veto » mis par le Gouvernement italien, en juin 1967, à la poursuite des négociations entre l'Autriche et la Communauté économique européenne vint brutalement tout remettre en question.

C'est l'évolution dans les positions de l'Italie et surtout de l'Autriche, après ce fameux « veto », qui a conduit au règlement de 1969. On la retracera tout d'abord, pour analyser ensuite les termes du règlement et décrire enfin son début d'application.

D) EVOLUTION DU LITIGE

Succédant à la tension de l'année 1967 de longues et laborieuses négociations en 1968 et 1969 permirent de concrétiser le rapprochement des points de vue, sans lever cependant toute ambiguïté.

A) 1967. Année de la tension

Le motif invoqué par l'Italie pour justifier le « veto » opposé à l'Autriche, à Bruxelles, résidait dans la recrudescence du terrorisme au cours du printemps et de l'été 1967. Selon Rome, ce « veto », serait maintenu aussi longtemps que Vienne n'aurait pas apporté la preuve que le territoire autrichien ne servait plus de base aux activités terroristes.

Cette décision fut vivement critiquée par la presse autrichienne et internationale². Elle était fondamentalement contraire à l'esprit qui préside au rapprochement européen. Sur un motif peu fondé, le gouvernement italien joignait, en effet, deux problèmes distincts : l'« arrangement » commercial de l'Autriche avec le marché commun et la question sud-tyrolienne. Il cherchait ainsi à disposer d'un moyen de pression sur l'Autriche pour l'amener à composer. C'est là l'explication qui rend le mieux compte de ce geste.

On pouvait mettre en doute la sagesse d'une telle politique. En pesant sur les intérêts étatiques autrichiens Rome pouvait espérer un assouplissement des positions défendues par Vienne, essentiellement dans la question de l'« ancrage », c'est-à-dire de la garantie internationale devant bénéficier au « paquet » des mesures négociées en faveur de la minorité sud-tyrolienne³. Mais, ce faisant, les intérêts de la nation autrichienne et ceux du peuple sud-tyrolien se trouvaient dissociés et on pouvait craindre que la solution intervenant entre les deux Etats ne se fit au détriment de la minorité, avec les regrets et peut-être la mauvaise conscience de Vienne. Dès lors, bien fragile est un accord qui voit l'une des deux parties se faire forcer la main, et le bénéficiaire final se faire imposer une solution ne tenant pas compte suffisamment de ses besoins et préoccupations. L'Italie n'a peut-être pas eu une juste conscience de ses véritables intérêts, en adoptant une telle tactique.

Il faut aussi remarquer que l'Italie a agi de façon quelque peu contradictoire. Par son « veto » à Bruxelles, elle a placé le litige sud-tyrolien au cœur

2. Cf. *le Monde*, 6-7/8/67.

3. Nous reprenons ici, et nous nous en contenterons ultérieurement, les deux mots les plus courants du jargon politique utilisé dans l'affaire sud-tyrolienne.

des relations internationales, dans une situation conflictuelle globale⁴. Elle a ainsi porté atteinte à la position juridique qui est toujours restée fondamentalement la sienne, à savoir que la question sud-tyrolienne est une affaire d'ordre purement interne. Devant ce litige international général, il devenait plus difficile au gouvernement italien de prétendre que le problème sud-tyrolien ne fût pas sorti de la sphère de ses affaires intérieures. Au surplus le « veto » italien concernait directement les autres pays du marché commun qui pouvaient s'interroger sur la justice et l'opportunité d'une telle action. Ainsi se trouvait justifiée l'affirmation fréquente chez les Sud-tyroliens, selon laquelle le problème du Tyrol du Sud est un problème européen qui, s'il n'est pas réglé dans la tolérance entre peuples et l'entente entre nations, pourrait constituer un obstacle au rapprochement européen.

Le gouvernement de Vienne réagit avec vivacité au « veto » italien à Bruxelles. Il protesta directement auprès de l'Italie, mais aussi auprès de chaque pays du Marché commun, certainement dans l'espoir qu'ils fassent pression sur le gouvernement de Rome. L'indifférence montrée par M. Pompidou, à cet égard, lors de la visite qu'il fit à Vienne en septembre 1967, montra les limites de cette action et anihila la compréhension que la démarche autrichienne avait rencontrée ailleurs, en Allemagne notamment. Il fallait donc que Vienne place la controverse sur un terrain plus sûr.

Que pouvait faire l'Autriche ? Elle se voyait fort mal récompensée de l'action diplomatique qu'avait menée son ministre des Affaires étrangères depuis le printemps 1966, M. Toncic, avec un grand esprit de conciliation. Une révision de sa politique s'imposait. L'échec qu'elle subissait marquait un brutal coup d'arrêt à ses mouvements. Il lui fallait faire l'inventaire de ses moyens et redéfinir ses objectifs. Le « veto » italien constitue donc une date importante dans la chronologie des événements.

Deux voies s'ouvraient à l'Autriche. Ou bien elle adoptait une position dure qui, vu le contexte européen, avait pour conséquence de l'isoler et de bloquer toute solution du litige pour un temps indéterminé ; ou bien elle s'engageait dans la voie de l'apaisement et du compromis, dans la marge étroite tracée par Rome : dans sa déclaration au Parlement en juillet 1967, M. Moro avait rappelé que l'Italie excluait définitivement toute nouvelle obligation internationale concernant la minorité sud-tyrolienne⁵.

Le gouvernement de Vienne était fort soucieux de mettre fin au litige. Après une période d'hésitation, il se résolut à une attitude de conciliation, tout en s'efforçant d'assumer au mieux son rôle de puissance tutélaire de la minorité. L'accord intervenu en 1969 est tout entier dans cette décision.

M. Toncic se répandit alors en paroles d'apaisement visant à minimiser les divergences entre les deux pays. Certes, une controverse l'opposa le 4 octobre, à l'Assemblée générale des Nations Unies, à M. Piccioni, chef de la délégation italienne, à propos du terrorisme, mais sur le fond de la question, le ministre autrichien envisagea l'éventualité d'une solution prochaine. Après que le comité directeur du S.V.P. eût rappelé, dans une résolution du 21 octobre 1967, la nécessité d'un ancrage efficace⁶, M. Toncic annonça le 1^{er} novembre, dans une entrevue accordée au « Corriere della Sera », qu'il mettait au point, à ce sujet, une nouvelle formule de compromis. « Nous sommes prêts à toutes sortes de négociations, dit-il, l'important est qu'on vienne à discuter avec l'Italie ».

4. Cf. La décision de l'Italie de ne pas prendre part à la foire commerciale d'automne de Vienne.

5. Cf. *le Monde*, 26-7-1967.

6. Cf. *Dolomiten*, 23-10-1967.

Cette volonté d'entrer en contact trouva son répondant dans le gouvernement italien. Du 17 au 19 novembre, une réunion d'experts des deux pays se tint à Londres⁷. La formule d'ancrage proposée par M. Toncic, appelée « formule magique » par la presse, y fut discutée. Elle consistait à prévoir plusieurs étapes pour l'adoption et la traduction du paquet dans l'ordre interne italien, sans conférer au paquet le caractère d'un acte international ; la compétence de la Cour internationale de Justice était reconnue pour trancher un éventuel litige, sur le fondement de l'Accord de Paris. Les négociations de Londres furent suivies d'autres contacts, les 6 et 7 décembre.

Apparemment la période des tensions était close ; on repartait sur de nouvelles bases. Cet apaisement marquait une orientation qui allait se développer en 1968 malgré les critiques qu'elle soulevait dans les trois camps. En Italie, les néo-fascistes et les nationalistes de tous les partis, dans la Région du Trentin-Haut-Adige notamment s'employaient à exciter l'opinion publique et à l'alarmer sur la « menace germanique ». En Autriche, le gouvernement populiste voyait se former contre lui une coalition des nationalistes, des authentiques défenseurs de la minorité sud-tyrolienne et des socialistes, tous trouvant insuffisante la formule de garantie mise au point par M. Toncic. Au Tyrol du Sud, la fraction dure du S.V.P., s'exprimant essentiellement dans le journal « Sudtiroler Nachrichten », dirigé par le député Hans Dietl, s'inquiétait de l'abandon progressif de revendications longtemps considérées comme essentielles et était loin de penser comme M. Magnago qui assurait faire confiance au gouvernement de M. Moro⁸.

Le 13 décembre, une conférence réunit à Innsbruck une délégation dirigée par M. Toncic, des politiciens du Tyrol du Nord et des dirigeants du S.V.P. Elle avait essentiellement pour but de clarifier pour chacun la situation. A cet effet, il fut décidé de créer un comité pour établir le résultat des négociations et étudier les différentes formules possibles d'ancrage, la procédure proposée par M. Toncic ayant été vivement controversée par les Sud-tyroliens. Le 29 décembre, ce comité termina ses travaux relatifs à l'ancrage en proposant que toute formule observât quatre conditions fondamentales : harmonisation des différents textes du paquet entre Vienne et Rome, déclaration de fin de litige par Vienne seulement après la prise par Rome des mesures internes d'application, compétence de la C.I.J., maintien d'un recours de nature politique à une instance internationale (ONU, Conseil de l'Europe)⁹.

B) 1968. Année de l'apaisement

Après la conférence d'Innsbruck, le gouvernement autrichien transmit à Rome, le 10 janvier, un memorandum dans lequel il exposa son désir de poursuivre les négociations.

Cette affirmation de bonne volonté était le reflet de l'attitude constamment adoptée par M. Toncic. Mais elle avait peu de chance de mener à un résultat rapide. Outre la position dure maintenue par le ministre des Affaires étrangères italien, M. Fanfani, principal responsable du « veto » à Bruxelles, il fallait compter avec les difficultés de la politique interne italienne. L'Italie, en effet, était entrée dans une période pré-électorale, le parlement devant être renouvelé au printemps 1968. Dans ce contexte riche d'incertitudes et de complexités, toute initiative décisive était interdite au gouvernement de M. Moro. On savait donc qu'on entraînait dans une ère de temporisation pouvant être mise à

7. Cf. *le Monde*, 5-12-1967.

8. Cf. *le Monde*, 5-12-1967. L'Assemblée générale du S.V.P., le 2 décembre 1967, montra que cette opposition ne mettait pas en question l'unité du parti.

9. Cf. *Neue Zürcher Zeitung*, 6-1-1968.

profit par les parties pour éclaircir mutuellement leur point de vue et aussi fortifier leur position. Ce délai était d'autant plus important que l'année 1970 allait être une année électorale en Autriche. Sauf à repousser après cette date la conclusion d'un accord, c'était donc en 1969 que les choses devaient se jouer.

A Vienne, le Chancelier Klaus procéda, en janvier 1968, à un remaniement de son gouvernement. M. Toncic fut remplacé par M. Waldheim jusque là représentant de l'Autriche aux Nations Unies. De toute évidence, le nouveau gouvernement plaça le règlement de la question sud-tyrolienne au centre de ses préoccupations.

Le 19 janvier le nouveau ministre des Affaires étrangères déclara au journal sud-tyrolien « Dolomiten » que les buts de la politique autrichienne en ce qui concernait le Tyrol du Sud restaient les mêmes. Le 23 janvier, dans sa déclaration de gouvernement, le Chancelier Klaus constata que la question sud-tyrolienne constituait toujours un foyer de discordes entre l'Autriche et l'Italie, mais que les négociations menées jusqu'alors permettaient d'entrevoir un règlement du litige. L'Italie n'ayant notoirement pas modifié sa position, les socialistes mais aussi les libéraux, virent dans la déclaration du Chancelier l'annonce d'une « demi-capitulation ». L'hostilité des socialistes à la politique menée par le gouvernement populiste alla croissant.

Le 27 janvier, une nouvelle conférence réunit à Innsbruck un très grand nombre de politiciens de Vienne, d'Innsbruck et du Tyrol du Sud, sous la présidence de M. Waldheim. Elle avait pour objet de provoquer un large échange de vues et d'informations pour assurer au nouveau ministre la confiance des Sud-tyroliens.

A l'occasion de la session de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, le gouvernement de Vienne laissa les parlementaires autrichiens ouvrir un débat sur la question sud-tyrolienne. Il entendait sans doute montrer par là que s'il désirait régler le litige ce n'était pas à n'importe quelles conditions et qu'il maintenait son point de vue sur le caractère international du différend. Les 29 et 30 janvier un vif échange de propos eut donc lieu à Strasbourg entre parlementaires autrichiens et italiens. Le Dr Leitner, député populiste du Tyrol, livra l'explication de la démarche autrichienne en faisant remarquer qu'il ne s'agissait pas devant l'Assemblée Consultative d'établir des responsabilités mais de trouver des chemins pour le futur. Par là il exprimait l'espoir que l'Assemblée montre de la compréhension pour le souhait autrichien de voir remise en activité, au service du règlement du litige, si le besoin s'en faisait sentir, la sous-commission créée en 1961 par le Conseil de l'Europe pour suivre l'affaire sud-tyrolienne. En conclusion du débat, M. Struye, délégué belge, prit la parole pour affirmer que le litige sud-tyrolien était un problème européen qui ne pouvait laisser personne indifférent, et que la Sous-commission pour le Tyrol du Sud ne devait pas encore voir mise en cause son existence.

Cette déclaration de M. Struye était d'une particulière importance. En tant que président de la Sous-commission, il rappelait le caractère international de la question sud-tyrolienne, contrairement aux prétentions italiennes, et surtout il annonçait une possible réanimation de la Sous-commission, ce que l'Italie s'efforçait vigoureusement de prévenir. C'était là un réel succès pour l'Autriche, sur le plan des principes comme sur celui de la tactique diplomatique.

Simultanément à l'intervention autrichienne à Strasbourg, le 29 janvier 1968, M. Waldheim déclara, lors d'une conférence de presse à Vienne, que les négociations avec l'Italie devaient être poursuivies et qu'il entendait faire de nouvelles propositions.

Dans un autre domaine, celui de la répression des actions terroristes, le gouvernement autrichien montra la plus grande détermination. Des unités d'in-

tervention de la gendarmerie, spécialement entraînées et équipées furent mises en service.

En Italie, l'attention politique était occupée par bien d'autres problèmes que celui du Tyrol du Sud. Ne mérite d'être relevée à cet égard, dans la première partie de l'année 1968, que la continuation des poursuites judiciaires menées avec une particulière sévérité contre les auteurs d'attentats. Les élections législatives qui se déroulèrent le 19 mai ne clarifièrent guère la situation politique intérieure. Devant le refus du parti socialiste unifié de reconstituer la coalition de centre-gauche, M. Saragat chargea le sénateur Leone de former un gouvernement de transition. M. Leone s'acquitta de cette tâche en mettant sur pied un gouvernement minoritaire démocrate-chrétien. Au poste de ministre des Affaires étrangères M. Medici remplaça M. Fanfani, à la grande satisfaction des Autrichiens et des Sud-tyroliens.

Dans la Province du Haut-Adige, les élections avaient pris valeur de test de l'audience et de la cohésion du S.V.P., à la suite de la campagne du parti socialiste sud-tyrolien, le Südtiroler Fortschrittspartei (S.F.P.), récemment créé par le Dr. Jenny, et soutenu ostensiblement par les socialistes autrichiens, mais aussi en raison des tensions à l'intérieur du S.V.P. Les résultats furent triomphaux pour le S.V.P. : il conserva ses deux sénateurs et ses trois députés. Le S.F.P. obtint moins de 3 % des voix. La population italoophone perdit sa représentation, le Dr. Berloffia n'étant pas réélu ; pour le S.V.P., cette dernière circonstance pouvait être en fait, au niveau local, plus gênante qu'avantageuse.

Le 31 mai, le Chancelier Klaus déclara dans une conférence à Vienne, que l'Autriche reprendrait les négociations dès qu'un gouvernement serait formé à Rome. Il exprima l'espoir qu'une procédure efficace de garantie internationale du paquet pourrait être mise au point. Le 24 juin, en réponse à l'impatience d'une partie de la presse autrichienne, M. Waldheim justifia sa politique. Relevant qu'on se trouvait dans une période transitoire, il affirma que, si rien de spectaculaire n'était fait, les contacts diplomatiques n'en étaient pas moins maintenus. Sur la question de savoir si le problème sud-tyrolien serait à nouveau porté à l'ONU, lors de la session de l'Assemblée Générale en automne, il déclara qu'avant de prendre une telle décision, il fallait laisser au nouveau gouvernement italien le temps de manifester sa position.

Le 15 juillet, à Innsbruck, une nouvelle conférence eut lieu, présidée par M. Waldheim, pour faire le point de la situation avant la reprise des contacts au niveau diplomatique.

Le 5 juillet, M. Leone avait affirmé dans sa déclaration gouvernementale que rien ne serait changé dans la position italienne sur le Tyrol du Sud et qu'il reprendrait les conversations avec Vienne. Chef d'un gouvernement de transition, M. Leone n'était guère en mesure de régler le litige sud-tyrolien, mais il lui revient le mérite d'avoir procédé aux gestes d'apaisement et d'avoir préparé le terrain. Sous son gouvernement, les relations avec les représentants de la minorité sud-tyrolienne furent établies dans une nouvelle atmosphère et le poids des comportements passés se fit moins sentir.

Les 24 et 25 juillet, à Paris, une réunion d'experts sanctionna la rencontre des bonnes dispositions manifestées à Rome et à Vienne. La formule de garantie internationale et l'harmonisation des différentes versions du paquet firent l'objet des travaux. Cette rencontre fut décisive. Les experts posèrent les bases d'une formule de garantie non juridique, consistant en un calendrier propre à apaiser les méfiances autrichiennes, la condition étant posée que le calendrier recouvre l'intégralité des mesures d'application du paquet. L'engrenage était ainsi établi menant inéluctablement à la conclusion d'un accord.

Le 4 septembre, les deux ministres des Affaires étrangères, MM. Waldheim et Medici, se rencontrèrent à Genève, à l'occasion de la conférence des pays non nucléaires. Ils tombèrent d'accord sur la poursuite des négociations.

Une deuxième réunion d'experts eut lieu à Paris les 9 et 10 septembre, consacrée à la question de la garantie, c'est-à-dire à la détermination du calendrier des actes à accomplir par chacune des parties pour mettre fin au litige, couramment appelé « calendrier des opérations ». Malgré l'optimisme officiel qui entourait et suivit cette réunion, les travaux d'experts ne furent pas couronnés de résultats très tangibles. En effet, derrière les difficultés apparemment procédurables de la mise au point de ce calendrier surgissaient les questions de principe. Il n'était pas simple de mettre en forme une solution du litige interne et international, qui apportât à l'Autriche la garantie de l'application du paquet sans porter atteinte à la thèse de l'Italie selon laquelle d'une part l'Accord de Paris avait été entièrement respecté et d'autre part les dispositions du paquet n'étaient que des mesures supplémentaires d'ordre purement interne.

Le 27 septembre, eut lieu à Innsbruck une nouvelle conférence sur le Tyrol du Sud, sous la présidence de M. Waldheim, pour faire le point des négociations après les entretiens des experts à Paris. Elle fut suivie d'une nouvelle rencontre d'experts le 12 octobre.

La session de l'Assemblée générale des Nations Unies fut, en octobre, l'occasion de contacts entre les deux ministres des Affaires étrangères et entre les experts. Les négociations se poursuivirent en novembre, toujours consacrées au calendrier des opérations, le contenu du paquet ne faisant apparemment plus l'objet de discussion.

En novembre, eurent lieu dans le Trentin-Haut-Adige les élections pour le renouvellement des Conseils régionaux et provinciaux. Elles confirmèrent l'audience du S.V.P. dans la population germanique.

Le 27 novembre, une nouvelle conférence eut lieu à Innsbruck sous la présidence de M. Waldheim, pour définir les bases de travail des futures rencontres d'experts. En effet, malgré la chute du gouvernement de M. Leone intervenue entre-temps, les négociations se poursuivaient. Les experts se rencontrèrent à Paris les 28 et 29 novembre, ainsi que le 14 décembre.

Le 16 décembre, un gouvernement de coalition fut constitué à Rome sous la direction de M. Rumor, M. Nenni étant ministre des Affaires étrangères. Ce gouvernement disposait d'une large majorité au parlement ; on espérait beaucoup du socialiste Nenni ; M. Rumor assura que le règlement du litige comptait parmi les principales préoccupations de son gouvernement. Tous ces éléments auguraient favorablement des négociations et on se remit à parler d'une solution très prochaine. La grâce de quatre des condamnés du procès de Pfuners (Alois Ebner restant en prison), intervenue fin décembre, fut saluée comme un geste de conciliation¹⁰.

Désormais, à Vienne comme à Rome, les conditions étaient réunies pour qu'on parvînt à un accord. Des deux côtés on considérait que le litige avait assez duré. Rome avait amené Vienne à d'importantes concessions qui préservaient sa propre position de principe. Vienne avait le sentiment de pouvoir obtenir une bonne application du paquet jugé satisfaisant et le gouvernement populiste désirait certainement pouvoir faire état du règlement du litige avant les élections parlementaires de 1970.

10. Il s'agit du procès de jeunes Sud-tyroliens inculpés pour le meurtre d'un douanier et condamnés à des peines sévères. La façon dont la procédure fut menée souleva une grande émotion au Tyrol et en Autriche et entraîna la plainte, mentionnée ci-dessus, de l'Autriche auprès de la Commission européenne des droits de l'homme.

C) 1969. L'année de l'accord

Dans le courant du mois de janvier 1969, les déclarations furent nombreuses, de part et d'autre, annonçant le règlement imminent du litige. Ainsi le 10 janvier, MM. Klaus et Waldheim déclarèrent à la presse que les négociations techniques étaient sur le point d'aboutir. M. Wallnöfer, Président du Land du Tyrol, avança même que l'accord se ferait en avril¹¹.

Cet optimisme résolu inquiéta l'opposition en Autriche, mais surtout la fraction dure du S.V.P. qui y vit une précipitation suspecte. En effet, les parties n'avaient pas encore élaboré une version officielle commune du paquet, et « le calendrier des opérations » en voie d'élaboration semblait loin de correspondre « à cet ancrage international efficace » auquel le comité du S.V.P. avait subordonné, dans sa résolution du 23 mars 1967, l'acceptation du paquet.

Le 30 janvier, les experts se réunirent pour trois jours à Genève. Le journal autrichien « Die Presse » rapporta le 3 février qu'un large accord était intervenu sur le calendrier des opérations et que des conservations ultérieures précisaient des points de détail.

Le 15 février, une nouvelle conférence eut lieu à Innsbruck. MM. Waldheim, Wallnöfer et Magnago Président du S.V.P. furent d'accord pour soutenir qu'il fallait conclure sur les bases jusqu'ici élaborées : on n'arriverait jamais à obtenir davantage de l'Italie.

Quelques jours plus tard, M. Waldheim exprima son espoir de parvenir à une solution du litige « dans un avenir pas trop éloigné¹² ». Ainsi seraient levées les difficultés du côté italien à un arrangement avec le Marché Commun.

Mais en mars on se rendit compte que la querelle sur le contenu même du paquet pouvait resurgir.

Les partis italiens avaient toujours plus ou moins fait des réserves sur le règlement en voie d'élaboration ; c'est cependant au niveau local de la Région du Trentin-Haut-Adige que les craintes et les revendications se firent jour avec le plus de force. Les sections locales des partis italiens et les autorités régionales réclamèrent à Rome le droit d'être consultées sur le paquet ainsi que l'octroi de certaines garanties pour la population italophone dans la Province de Bozen. Ceci souleva l'inquiétude des Sud-tyroliens craignant d'une part la remise en cause du contenu du paquet, et d'autre part une dénaturation du régime d'autonomie, institué en vertu de l'Accord de Paris pour la protection de la minorité sud-tyrolienne seule.

M. Magnago se rendit donc à Rome le 28 mars pour obtenir des éclaircissements. M. Rumor lui donna l'assurance que les précisions sur la formulation définitive du paquet lui seraient bientôt fournies. Cette réponse tarda à venir. Il en suivit une certaine nervosité chez les Sud-tyroliens qui se souvenaient des déconvenues successivement subies depuis 1918. La bonne foi de M. Rumor ne semblait cependant pas pouvoir être mise en cause : il avait fort affaire avec une majorité composite, tiraillée dans d'innombrables directions. Il fallait porter le paquet à la connaissance de chacun des groupes et partis et le faire admettre avec le minimum de changement. L'agitation de la vie politique italienne rendait ce travail délicat.

Le mois d'avril s'écoula sans que fût en vue la solution annoncée pour cette date par M. Wallnöfer.

Le 10 mai, le 20^e congrès ordinaire du S.V.P. se réunit à Meran. Contrairement aux espérances entretenues par certains, à la direction du parti, ce

11. *Corriere della Sera*, 12-1-1969.

12. *Le Monde*, 23/24, 2-1969.

congrès n'avait pas à se prononcer sur le règlement du litige puisque, comme le fit remarquer M. Magnago dans son rapport, ni la question du paquet ni celle de l'ancrage n'avaient encore fait l'objet d'un accord définitif. Notant la relative proximité des élections autrichiennes, M. Magnago déclara : « Nous préférons un bon accord après les élections qu'un mauvais accord avant les élections. Si cependant la possibilité se présentait d'arriver à un bon accord avant les élections parlementaires autrichiennes ce serait certainement mieux. Il est pressant que le litige soit réglé. »

En mai, plusieurs événements se produisirent à Strasbourg, qui n'étaient pas sans importance pour la question sud-tyrolienne. Le 13 mai, à l'occasion d'une session du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, MM. Nenni et Waldheim discutèrent du calendrier des opérations, mais aussi du paquet dont la formulation continuait à faire difficulté, Rome donnant une interprétation restrictive à certains des points qui avaient fait l'objet de discussions entre MM. Magnago et Rumor. Rien de très positif ne sortit apparemment de ces discussions. Le 14 mai, M. Toncic fut élu Secrétaire général du Conseil de l'Europe, et le parlementaire britannique Peter Kirk président de la Commission politique en remplacement de M. Struye¹³. Le 15 mai, M. Dietl rencontra M. Rumor pour le prier de faire en sorte que fussent nommés les représentants italiens à la Sous-commission pour le Tyrol du Sud.

Mais si les Sud-tyroliens et les Autrichiens désiraient maintenir les positions acquises au Conseil de l'Europe, le gouvernement autrichien n'entendait pas en faire usage, préférant la poursuite des négociations bilatérales. En réponse à une question parlementaire, M. Waldheim déclara le 12 juin qu'il n'était opportun ni d'évoquer le litige sud-tyrolien lors de la prochaine Assemblée générale des Nations Unies, ni de réclamer au Conseil de l'Europe la reprise des activités de la Sous-commission pour le Tyrol du Sud.

Le 26 juin, le Conseil des Ministres italien discuta, semble-t-il, de douze points litigieux du paquet. Mais aucune décision ne fut portée, dans l'immédiat, à la connaissance de ses partenaires. M. Rumor avait en fait à lutter pour prévenir une dénaturation du paquet par les partis italiens.

Le 5 juillet, le gouvernement de M. Rumor se retira, à la suite d'une nouvelle scission intervenue chez les socialistes. Cette nouvelle manifestation de la décomposition politique en Italie pouvait être lourde de conséquences. L'acquit des dernières années pouvait être remis en question. En tout cas, la perspective d'un règlement prochain du litige risquait d'être fortement contrariée. Le 14 juillet, l'ambassadeur autrichien à Rome se rendit au ministère des Affaires étrangères pour obtenir l'assurance que la crise gouvernementale n'interromperait pas les conversations.

Effectivement, une rencontre d'experts eut lieu à Paris le 25 juillet. C'est là, apparemment, que fut atteint un accord général sur le calendrier des opérations.

Début août, M. Rumor mit sur pied un nouveau gouvernement, avec M. Moro comme ministre des Affaires étrangères. Le 8 août, dans sa déclaration de gouvernement, M. Rumor s'exprima en ces termes : « Le gouvernement pense que le moment est proche, où il pourra développer devant le parlement

13. M. Kirk adopta, au regard du litige sud-tyrolien, la même attitude que M. Struye. Il intervint avec vigueur, le 9 juillet, lors de la réunion de la Commission politique à Paris, pour que ne fût pas supprimée la Sous-Commission pour le Tyrol du Sud.

14. Dans le même temps les socialistes autrichiens reprochaient au gouvernement populiste de « brader » le Tyrol du Sud pour obtenir avant les élections législatives un double succès : sur le Tyrol du Sud et, par voie de conséquence sur les relations avec le Marché Commun ; cf. *le Monde*, 21-11-1969.

son point de vue sur la solution globale des problèmes qui tiennent à cœur aux groupes ethniques dans le Haut Adige ».

Le 25 septembre, M. Magnago reçut enfin la réponse du gouvernement italien sur les points litigieux, attendue depuis plusieurs mois. Le Comité du parti se réunit le 27 septembre pour une discussion générale, puis les 4, 11 et 13 octobre pour l'examen du calendrier des opérations. Il se réunit à nouveau les 18, 19 et 20 octobre pour discuter du paquet. La fraction dure du parti exprima ses craintes devant les différences de présentation entre le texte allemand et le texte italien. Elle critiqua également l'ambiguïté ou l'insuffisance de certaines dispositions et la formule du calendrier des opérations. En outre, elle reprocha à M. Magnago d'une part d'avoir précipité les choses pour obtenir à toute force l'accord du parti sur le règlement élaboré par l'Autriche et l'Italie, d'autre part d'avoir laissé dans ce but, s'exercer des pressions par ces deux pays sur le parti. Néanmoins, le vote qui eut lieu sur l'ensemble du règlement exprima l'acceptation du Comité, par 29 voix « pour », 23 voix « contre » et 2 abstentions¹⁴.

Courant octobre, le texte du paquet fut largement diffusé dans les milieux politiques italiens. Il fit l'objet de discussions dans les organisations locales du S.V.P. jusqu'au 16 novembre.

Le 22 novembre, l'Assemblée générale du S.V.P. se réunit à Meran. La résolution présentée par M. Magnago pour l'acceptation du règlement recueillit 52,9 % des voix.

Le 24 novembre, fut annoncée la grâce du dernier condamné de Pfunders, Alois Ebner.

Le 30 novembre, MM. Moro et Waldheim se rencontrèrent à Copenhague. Les deux ministres s'entendirent sur le contenu définitif du paquet et constatèrent dans un communiqué commun « qu'il était possible d'entreprendre l'application des mesures italiennes en faveur de la Province de Bolzano et d'une solution définitive du différend qui opposa les deux pays sur le problème de Haut Adige¹⁵ ».

Une page capitale était tournée dans l'histoire du Tyrol du Sud.

II : LA SOLUTION DU LITIGE

La solution du litige international repose sur le calendrier des opérations, ce dernier ayant pour objet de garantir l'application du paquet qui apporte la solution du litige interne. Ces deux points seront séparément étudiés. On s'interrogera aussi sur la portée de ce règlement sur les relations ultérieures entre l'Autriche et l'Italie.

A) Le calendrier des opérations

On analysera les aspects essentiels de ce calendrier après en avoir reproduit le texte intégral.

1) Texte du calendrier des opérations.

1°) Paragraphe du traité portant modification de l'article 27 § a de la Convention européenne pour le règlement pacifique des différends, dans les relations entre l'Autriche et l'Italie.

2°) Modification de l'article 18 du règlement portant application de la loi relative à la sécurité publique, et reconnaissance de la personnalité juridique à l'association sud-tyrolienne des anciens combattants et victimes de guerre ainsi qu'au club alpin sud-tyrolien.

15. Cf. *le Monde*, 2-12-1969.

- 3°) Déclaration du Président du Conseil italien devant le parlement, suivie d'un vote d'approbation.
 - 4°) Déclaration du Chancelier fédéral autrichien devant le Conseil national, suivie d'un vote d'approbation.
 - 5°) Nomination d'une commission italienne pour la préparation des mesures en faveur du Tyrol du Sud.
 - 6°) Déclarations verbales des délégués autrichien et italien devant l'Assemblée générale des Nations unies. (Déclarations pouvant être reportées dans le temps, selon la date de la session de l'Assemblée générale).
 - 7°) Premier vote sur la loi constitutionnelle italienne à la Chambre et au Sénat.
 - 8°) Signature du traité mentionné en 1.
 - 9°) Adoption parlementaire du traité mentionné en 1 simultanément à l'adoption définitive de la loi constitutionnelle italienne.
 - 10°) Adoption des lois ordinaires italiennes
 - 11°) Prise des normes d'application de la loi constitutionnelle italienne.
 - 12°) Publication du décret relatif au transfert des offices et du personnel de la Région à la Province, correspondant aux nouvelles compétences de la Province.
 - 13°) Déclaration de fin de litige par le gouvernement autrichien dans les cinquante jours suivant la prise des dernières normes d'application, et échange des instruments de ratification du traité mentionné en 1 le jour précédent l'expiration de ce délai.
(L'écoulement de ce délai serait reporté à la publication du décret mentionné en 12, au cas où ce décret ne serait pas pris dans les trente jours suivant l'adoption de la dernière norme d'application de la loi constitutionnelle).
 - 14°) Note verbale italienne prenant connaissance de la déclaration autrichienne de fin de litige.
 - 15°) Notification de la fin du litige au Secrétaire général des Nations Unies par les gouvernements autrichien et italien.
 - 16°) Notification du traité mentionné en 1 au greffier de la Cour internationale de justice par les gouvernements autrichien et italien.
 - 17°) Notification du traité mentionné en 1 au Secrétaire général du Conseil de l'Europe par les gouvernements autrichien et italien.
 - 18°) Conclusion éventuelle d'un traité italo-autrichien relatif à la coopération amicale entre les deux pays.
- 2) Analyse du calendrier des opérations.

Dans la succession des actes prévus au calendrier des opérations, on peut pratiquer une triple distinction.

Le point 2 doit tout d'abord être mis à part. La présence de ces dispositions, extraites du paquet, dans le calendrier des opérations, peut paraître étrange. Autoriser des inscriptions uniquement dans la langue germanique et accorder la personnalité juridique aux associations intéressées relève de la pure administration. On comprend mal que la reconnaissance juridique du club alpin sud-tyrolien spolié sous le fascisme, ait fait l'objet de négociations et, sans doute, d'un marchandage, entre l'Italie et l'Autriche. Il y a là une indication de mauvais augure sur l'état d'esprit des deux partenaires : méfiance soupçonneuse chez l'Autriche qui garantit ainsi la satisfaction immédiate de deux vieilles revendications sud-tyroliennes ; absence de grandeur d'esprit et de libéralisme chez l'Italie, ce qui présage mal de l'application du paquet.

Le deuxième ensemble de dispositions à distinguer est relatif à la traduction du paquet dans l'ordre interne italien (points 5, 7, 9, 10, 11, 12).

Les autres articles concernant les relations entre l'Autriche et l'Italie et constituent le dispositif de garantie (points 1, 3, 4, 6, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 18). C'est là que se trouve, à proprement parler, la solution du litige international, à l'examen de laquelle il faut procéder.

Le processus prévu vise à remplacer le traité en bonne et due forme que l'Autriche n'a pu obtenir de l'Italie pour compléter l'Accord de Paris. Il s'ouvre par le parafe du traité permettant à la C.I.J. de connaître de tout nouveau litige sur l'application de l'Accord de Paris et se poursuit par une série de gestes savamment échelonnés émanant des deux parties, le plus important étant la déclaration de fin de litige par l'Autriche (point 13). Le règlement du litige sud-tyrolien n'est donc pas enregistré dans un acte juridique international : au niveau international le paquet n'a aucune valeur juridique. Il n'est ni le complément ni l'interprétation de l'Accord de Paris. Le calendrier énonce simplement un programme en vue d'obtenir un résultat sur lequel les deux parties se sont mises d'accord. Il enregistre une convergence d'intentions et n'a de valeur que politique. Il sera mené à bien pour autant que les deux parties persistent dans la recherche du but poursuivi, c'est-à-dire la déclaration de fin de litige par l'Autriche.

C'est donc une simple exigence de cohérence politique qui contraint les partenaires à effectuer successivement les gestes prévus au calendrier dans un ordre méfiant. Mais rien n'est moins assuré en politique que la cohérence. Les gouvernements de M. Moro et de M. Klaus n'ont engagé qu'eux-mêmes sur ce programme sans lier juridiquement les Etats qu'il représentent. Le calendrier des opérations peut donc être à la merci d'un renversement de gouvernement, d'un changement de majorité parlementaire. Mais surtout, pour le déroulement du calendrier, il faut que les gestes accomplis par chacun correspondent exactement à ce que l'autre attend, conformément à la volonté commune sous-jacente mais inexprimée. Si ceci ne soulève aucune difficulté pour les actes purement procéduraux, il n'en va pas de même pour l'essentiel : la traduction du paquet dans l'ordre interne italien. C'est tout le problème de la valeur de garantie du calendrier, qu'on évoquera ultérieurement.

L'absence de règlement juridique du litige international est indéniablement un succès pour l'Italie. Certes les deux parties ont adopté cette solution en soutenant qu'elle ne portait pas atteinte à leurs thèses respectives sur l'application de l'Accord de Paris. Une formule juridique de règlement aurait nécessairement consacré le triomphe d'un point de vue et désigné un responsable. La formule politique éviterait cet écueil, sur lequel les négociations avaient si longtemps buté, en tirant un trait sur le passé à propos duquel chacun garde son opinion. Cette argumentation peut apparemment être soutenue, puisque les relations des deux pays restent exclusivement fondées sur l'Accord de Paris. La signature du traité prévu par le point 1 ne modifie pas cette base juridique puisqu'il vise simplement à permettre l'application dudit Accord de Paris. Mais ce serait totalement se méprendre sur le sens de ce traité que le considérer uniquement sous son aspect fonctionnel. En acceptant la compétence de la C.I.J. pour trancher un litige éventuel sur l'application de l'Accord de Paris, l'Autriche a fait à l'Italie une concession considérable. Elle a abandonné sa position constante selon laquelle la C.I.J. n'était pas l'organe approprié pour statuer sur l'application d'un régime de protection minoritaire, et ne pouvait, à la rigueur, uti-

lement exercer sa compétence que si elle pouvait également juger de l'application du paquet dont les dispositions précisent celles de l'Accord de Paris ¹⁶.

Cette concession est la clef du règlement du litige. Ce n'est pas par hasard qu'elle figure au point 1 du calendrier. Le maintien apparent des positions respectives masque mal le succès de l'Italie : la mise sur pied d'un règlement ne comportant pas de nouvelles obligations internationales à sa charge constitue le prolongement direct de son point de vue traditionnel sur l'application entière et suffisante de l'Accord de Paris. Peuvent aussi se trouver justifiés, aux yeux de l'Italie, les aspects les plus contestables de son argumentation : puisque la détenté est revenue entre les deux pays, sans qu'intervienne un règlement international formel du litige, n'est-ce pas parce qu'il n'y a jamais eu véritablement matière à litige international, mais de simples difficultés dans la Province de Bozen nécessitant peut-être des « conversations » avec l'Autriche et justifiant éventuellement une amélioration de nature purement interne du régime d'autonomie de la Province ? En acceptant une solution non juridique du litige, l'Autriche aurait implicitement acquiescé à cette façon de voir.

On ne souscrira pas à cette déduction. On tirera simplement la conclusion que la solution intervenue est le règlement interne d'un litige international, avec l'accord des deux parties à ce litige.

Les positions de l'Autriche et de l'Italie étaient telles qu'il était pratiquement inévitable que la solution du litige soit le succès de l'une ou de l'autre. Un règlement politique consacrait nécessairement le point de vue de l'Italie. Un règlement juridique justifiait, au moins partiellement, celui de l'Autriche.

Mais, par delà les questions de principe, l'essentiel pour l'Autriche est que la minorité sud-tyrolienne bénéficie effectivement des dispositions du paquet. Ce problème de l'efficacité du calendrier des opérations a fort opposé les esprits en Autriche et au Tyrol du Sud. Comme on l'a déjà remarqué, il se divise schématiquement en deux questions. D'une part, l'application du paquet peut globalement être compromise par les agitations de la vie politique en Italie : l'éclatement de la coalition de centre-gauche, un changement de gouvernement correspondant à un glissement de majorité au sein de cette coalition peuvent tout remettre en question. D'autre part, moins dramatiquement mais tout aussi gravement, le paquet peut être infléchi, interprété dans un sens qui le dénature ou le vide de toute substance réelle, et ceci soit par le parlement lors du vote des textes constitutionnels et législatifs, soit par le gouvernement lors de l'adoption des normes d'application.

Il faut envisager séparément ces deux hypothèses avec leurs implications.

Dans le premier cas, le litige serait automatiquement réouvert. L'Autriche pourrait d'abord essayer, par la reprise de négociations, de convaincre le nouveau gouvernement italien de reprendre à son compte le programme accepté par M. Rumor. En cas d'échec, la tension s'aviverait avec la suite des notes et communiqués. Surtout on risquerait de voir alors renaître la violence au Tyrol du Sud, dans une population frustrée, ayant perdu l'espoir de voir pacifiquement aboutir ses légitimes revendications. L'impasse serait totale.

Les éventualités qui seraient issues de la seconde hypothèse se perçoivent moins nettement. Il faut logiquement supposer que la façon dont les dispositions du paquet seraient intégrées dans l'ordre interne italien soulèverait l'hostilité des Sud-tyroliens. Ils se tourneraient alors vers l'Autriche, en appelant à sa fonction de puissance tutélaire de la minorité, et lui demanderaient éventuel-

16. On mesurera l'étendue de cette concession en se rappelant les difficultés auxquelles se heurteraient les parties dans une instance devant la C.I.J. et que nous avons analysées en détail dans notre ouvrage « la question du Tyrol du Sud — un problème de droit international ». L.G.D.J., Paris, 1968.

lement de bloquer le déroulement du calendrier. L'Autriche devrait alors porter un jugement sur le droit interne italien pris en application du paquet.

Il est paradoxal que ce règlement, si soucieux de la susceptibilité et de la souveraineté italiennes, amène nécessairement l'Autriche à faire des investigations dans les affaires domestiques de l'Italie. On imagine fort bien que l'Italie n'admette pas une telle conséquence puisqu'au cours du litige elle a même contesté à l'Autriche le droit de procéder, sur la base de l'Accord de Paris, à un examen de ce genre. Mais une telle attitude manquerait de la plus élémentaire logique. Il n'y avait nul besoin de négocier âprement un calendrier des opérations, si la déclaration autrichienne de fin de litige est automatiquement liée à une traduction purement formelle du paquet dans l'ordre interne italien, quel que soit le contenu réel des textes en cause. Tout l'agencement du calendrier parle contre cette interprétation. Refuser à l'Autriche le droit de bloquer le calendrier en raison de l'appréciation qu'elle porterait sur l'application du paquet, serait réduire la garantie recherchée à un leurre. Le calendrier ne serait qu'une procédure sans signification, voire une supercherie. Ce n'est pas raisonnablement ce qu'ont voulu les gouvernements de M. Klaus et de M. Rumor.

Cette controverse étant supposée tranchée, la question se pose de savoir si, en fait, l'Autriche peut pratiquement bloquer le calendrier des opérations. Son opposition se manifesterait lors de l'exécution soit du point 8 (signature du traité mentionné en 1), soit du point 13 (déclaration de fin de litige). Comme il est peu probable qu'une dénaturation du paquet, justifiant une démarche autrichienne, apparaisse dès le premier vote de la loi constitutionnelle italienne (point 7), c'est donc par un seul geste, définitif, que l'Autriche manifesterait son approbation ou son refus. L'importance de ce geste pour les relations austro-italiennes n'est pas à souligner. On peut donc penser qu'il sera fort difficile à l'Autriche de ne pas faire la déclaration de fin de litige. Pour qu'elle se décide à une attitude de refus, il faudrait une violation grossière d'une disposition essentielle du paquet, ou bien un résultat définitif d'ensemble mettant en place un régime d'autonomie considérablement plus restreint que celui prévu. Des omissions particulières, des « violations » de détail, des interprétations simplement restrictives ne pourront pas apparaître suffisantes à l'Autriche pour jeter bas toute la procédure au moment final et entrer à nouveau en conflit avec l'Italie.

Il apparaît ainsi que l'application fidèle du paquet dépend, pour ainsi dire, essentiellement de la bonne volonté des gouvernants italiens. Pour en obtenir le bénéfice, la minorité sud-tyrolienne doit avant tout compter, en ce qui la concerne, sur sa vigilance, sa cohésion et la force avec laquelle elle défendra ses intérêts et fera valoir son point de vue. Au sein du S.V.P. tout le monde en est bien persuadé..

B) Situation des parties après le déroulement du calendrier des opérations.

L'Autriche et l'Italie ont réglé la question de leurs rapports ultérieurs en reconnaissant compétence à la C.I.J. pour trancher tout nouveau litige sur l'application de l'Accord de Paris qui reste l'unique base de leurs relations. Les données juridiques fondamentales restant ainsi les mêmes, on pourrait être tenté de dire, comme les parties, que rien n'est changé à leurs positions respectives. Ce point de vue a été contesté par les autrichiens et sud-tyroliens hostiles au règlement intervenu, qui soutiennent que la position autrichienne est désormais affaiblie. La question peut être examinée en envisageant l'hypothèse d'un nouveau litige.

Ce litige pourrait survenir, à moyen terme, en raison de la mauvaise application du nouveau régime d'autonomie, à long terme, en raison de nouvelles

réclamations émanant des Sud-tyroliens et dont la satisfaction serait jugée par l'Autriche indispensable à la préservation de la minorité¹⁷.

Dans la première situation, l'Italie pourrait refuser à l'Autriche le droit de s'immiscer dans ses affaires intérieures. Elle invoquerait le règlement intervenu en 1969 par lequel l'Autriche a admis que l'application du paquet était chose interne à l'Italie et que tout nouveau litige devait être réglé par la C.I.J. sur la base exclusive de l'Accord de Paris. On voit mal comment l'Autriche pourrait échapper à cette logique. Le calendrier des opérations arrête son droit de regard à la prise des dernières normes d'application et ne lui permet pas de discuter, au-delà, de la mise en œuvre qui est faite du droit italien. Par conséquent, toute action de nature politique est désormais impossible à l'Autriche, relativement au contenu du paquet. Si elle jouait bon néanmoins de soulever un litige, elle devrait le faire porter sur l'application de l'Accord de Paris et le soumettre à la C.I.J. Pour s'affranchir de ces limites elle pourrait certes alléguer que la confiance qu'elle avait mise en l'Italie pour l'application du nouveau régime d'autonomie avait été trahie. Mais l'Italie serait juridiquement fondée à l'accuser de mauvaise foi à ne pas vouloir faire usage du droit existant. Il y a là un mécanisme rigide qui risque de se révéler gênant pour l'Autriche. Il réduit considérablement son champ de manœuvre dans un domaine où la plus grande souplesse est désirable.

La question de savoir si, à long terme, l'Autriche peut réclamer à l'Italie l'adoption de nouvelles dispositions en faveur de la minorité sud-tyrolienne, est formellement différente mais pose les mêmes difficultés. L'Italie pourrait objecter à cette demande que l'Autriche, en approuvant le calendrier des opérations et en se satisfaisant des dispositions du paquet a mis définitivement fin au litige sur l'application de l'Accord de Paris. Ainsi il ne serait pas raisonnable qu'épisodiquement le gouvernement autrichien change d'avis et réclame de nouvelles mesures en exécution de cet Accord. L'Italie, qui a toujours soutenu qu'elle avait intégralement rempli ses obligations internationales et qui, par pur esprit libéral, a modifié le statut d'autonomie du Trentin-Haut-Adige, pour ramener le calme dans la Province de Bozen, ne pourrait, elle, changer d'avis et admettre ce qu'elle a refusé dans le règlement de 1969. A cette argumentation fort solide, l'Autriche rappellerait sans doute que la solution de 1969 n'a rien changé à son appréciation sur l'application de l'Accord de Paris et que, par conséquent, elle peut toujours exiger la fidèle exécution de ce dernier. Cet argument est bien fragile puisque, comme dans l'hypothèse précédente, l'Italie inviterait alors l'Autriche à porter son différend devant la C.I.J., conformément au traité signé pour cela.

En réalité, nous ne pensons pas que ce soit sur ce terrain et devant cette juridiction que les questions devraient être posées. L'Accord de Paris impose à l'Italie une obligation de résultat : « sauvegarder le caractère ethnique et le développement culturel et économique du groupe de langue allemande ». Voilà la norme fondamentale en fonction de laquelle toute querelle sur le Tyrol du Sud doit être examinée. En acceptant un règlement interne du litige, l'Autriche n'a nullement signifié que la situation de la minorité sud-tyrolienne était dorénavant une affaire interne à l'Italie. Au contraire le gouvernement de Vienne a bien insisté sur le fait que l'Autriche continuerait à assumer envers la mino-

17. Cette dernière éventualité n'a rien d'improbable. Les politiciens sud-tyroliens n'ont pas manqué de souligner que le règlement intervenu n'était pas « *La* » solution du problème sud-tyrolien, mais une simple étape dans la vie de la minorité au sein de la nation italienne. M. Magnago lui-même s'appuya sur cet argument pour entraîner l'accord des membres du S.V.P., lorsqu'il exposa que le paquet constituait ce que les Sud-tyroliens pouvaient obtenir de mieux, *pour le moment*, mais qu'il faudrait œuvrer dans l'avenir pour obtenir les améliorations et compléments rendus nécessaires par l'évolution des besoins. Cf. *le Monde diplomatique*, 18-2-1970.

rité la fonction de puissance tutélaire qu'elle a acquise en signant l'Accord de Paris¹⁸. Ce point de vue nous apparaît parfaitement justifié. Tant que la minorité sud-tyrolienne désirera préserver son existence en tant que telle, l'Autriche sera en droit d'intervenir en sa faveur auprès de l'Italie. Certains peuvent regretter cet état de choses, mais il n'est que le résultat logique de ce régime international de protection minoritaire qui élève au plan interétatique les tensions inhérentes à toute situation minoritaire. Un litige de ce genre ne peut guère être résolu par un organe judiciaire comme la C.I.J. Nous craignons que sa compétence s'avère ou bien vaine pour l'Autriche ou bien dangereuse pour l'Italie. Mais si la procédure contentieuse établie par le traité de 1969 aboutissait paradoxalement à limiter ou à paralyser l'application du droit, elle ne porterait pas atteinte pour autant à sa valeur normative. Dans le conflit entre le traité de 1946 et le traité de 1969, le bon sens commande de prendre parti en faveur des exigences du premier sur celles du second. Nous regrettons, pour notre part, que les parties n'aient pas préféré mettre en place un organisme de conciliation qui, dans un cadre européen, se serait révélé certainement plus efficace pour la minorité sud-tyrolienne. L'occasion a été manquée de donner une concrétisation éclatante des sentiments européens dont se réclament les deux gouvernements.

C) : Analyse du paquet.

1) La présentation du paquet.

Il faut rappeler ici brièvement la querelle qui s'est déroulée, au sein du S.V.P., sur la présentation du paquet. Il existe en effet deux textes du paquet. L'un, en italien, est la version officielle de Rome, l'autre, en allemand, a été mis au point par M. Magnago. Non seulement ces deux textes ne sont pas ordonnés de la même façon, mais encore leurs formules ne se recouvrent pas en tous points.

Le texte italien classe les dispositions du paquet selon la hiérarchie des normes juridiques par lesquelles se fera leur introduction dans l'ordre interne italien. Le texte allemand adopte une classification par matière et présente, en bas de page, de nombreuses notes, appelées souvent « formules d'interprétation ».

Ce texte allemand, qui n'a aucune existence officielle, ni pour Rome ni même pour Vienne, est pourtant celui sur lequel l'Assemblée extraordinaire du S.V.P. s'est prononcée à la demande de M. Magnago. Ce dernier a apporté à l'assemblée les explications suivantes :

— la version allemande donne une vision plus claire du contenu du paquet ;

— de nombreuses différences entre les deux textes sont dues à des erreurs (que M. Magnago rectifia devant l'assemblée) ;

— le contenu de quatorze notes du texte allemand se trouve incorporé dans le texte italien ;

— les autres notes n'y figurent pas car, constituant des évidences, elles sont, selon les assurances recueillies par M. Magnago, conformes à l'interprétation du gouvernement italien ;

— enfin, lorsque il n'y a pas correspondance absolue dans la formulation des deux textes, la substance reste toujours la même.

Toutes ces explications sont certainement pertinentes. Il n'en reste pas moins qu'il y a deux textes distincts, éventuellement susceptibles d'interpréta-

18. Cf. Discours du Chancelier Klaus devant le Conseil national autrichien ; *Tiroler Tageszeitung*, 16-12-1969.

tions divergentes. Ce point doit être souligné puisque la résolution par laquelle l'Assemblée générale a exprimé son accord précise que cette « approbation ne vaut que pour le paquet dont le texte (y compris les formules d'interprétation qui y sont contenues) a formé l'objet de la résolution ». Par la volonté de l'Autriche, le règlement du litige sud-tyrolien repose sur l'acquiescement du S.V.P. à la solution proposée. On se trouve donc dans la situation curieuse où l'acte décisif (l'approbation du S.V.P.) a été accompli au vu d'un document qui n'est pas celui sur lequel les deux parties en litige sont tombées d'accord. Certes, M. Moro a bien confirmé que les notes étaient conformes à l'interprétation italienne du paquet, ce qui devrait réduire les risques de querelles lors de l'adoption des textes italiens¹⁹. Mais, outre que toute difficulté n'est pas pour autant radicalement exclue, la dualité du paquet reste une anomalie non satisfaisante pour l'esprit.

2) Le contenu du paquet.

On ne peut ici ni reproduire le volumineux document que constitue le texte du paquet, ni en faire une analyse détaillée. Il se présente essentiellement comme un catalogue de dispositions modifiant le statut d'autonomie de la Région du Trentin-Haut-Adige : dans une large mesure, il profite donc aussi bien à la Province de Trente qu'à celle de Bozen. Sous le bénéfice de cette remarque, on se contentera d'indiquer les grandes orientations de ce document, en relevant ses points essentiels.

a) *Reconnaissance de la minorité.*

Dans le paquet, l'Etat italien procède à une reconnaissance fondamentale de la minorité sud-tyrolienne. Il admet que l'« intérêt national », notion limitant selon l'article 4 du Statut d'autonomie la compétence législative de la Région comprend l'intérêt « de la protection des minorités linguistiques locales ». Le gouvernement italien s'engage de plus à étudier l'opportunité que l'injure aux traditions, à la langue et à la culture des minorités linguistiques constitue le délit d'outrage à la nation. Il admet enfin le principe de la complète égalité des langues allemande et italienne, l'italien restant cependant la seule langue officielle de l'Etat.

Cette reconnaissance de la minorité se retrouve dans la disposition en vertu de laquelle l'inscription à l'école allemande se fait sur la simple déclaration du père, et aussi dans la disposition attribuant la compétence législative primaire à la Province pour la protection et la conservation des biens présentant un intérêt historique, artistique et ethnique. Enfin, pour la satisfaction des revendications symboliques, la Région autonome s'appellera désormais, en allemand, « Trentino-Südtirol », et les deux Provinces pourront avoir leurs propres bannières et armes.

Il faut signaler, avant de clore cette rubrique, l'ambiguïté de la notion de « minorité linguistique locale ». Il semble aller de soi qu'il s'agisse des populations germanique et ladine. La protection desdites minorités vient constituer une nouvelle limite à l'exercice des compétences régionales (art. 4 du Stt), et dans la Région il n'existe que les minorités germanique et ladine²⁰. Mais l'article 11 du Statut dispose que les compétences provinciales sont exercées dans les limites indiquées à l'article 4. La question se pose donc de savoir, dans le cas de la Province, de quelles minorités il s'agit. Une interprétation littérale devrait permettre de conclure que la Province exerce ses compétences dans les

19. Le gouvernement autrichien n'interviendrait vraisemblablement pas dans ces querelles d'interprétation sur les deux versions du paquet, même si cela avait pour conséquence de le mettre dans une position inconfortable envers le S.V.P. En effet, Vienne ne peut opposer à Rome que le texte italien qui a fait l'objet de la discussion finale de Copenhague.

mêmes limites que celles posées à la Région et par conséquent dans la nouvelle limite de la protection des minorités germanique et ladine. Ainsi comprise cette disposition profiterait essentiellement à la population ladine et, par pure hypothèse, à la population germanique, si un jour les italophones devenaient majoritaires dans la Province. Il a cependant été soutenu que pour la Province la limite de la protection des minorités linguistiques locales n'était pas celle de la Région mais visait la population ladine et la population italoophone. Si cette dernière interprétation l'emportait, elle constituerait une innovation capitale dont, au cours des années, on constaterait les développements défavorables à la minorité sud-tyrolienne.

Pour se former une opinion dans cette controverse il faut encore se référer à l'Accord de Paris et rappeler que dans ce texte l'Italie s'est engagée à accorder l'autonomie régionale au groupe sud-tyrolien afin de donner à ce dernier les moyens d'assurer lui-même sa protection et son développement et de le mettre ainsi à égalité réelle avec la population italienne. A cet égard il n'y a pas lieu de distinguer entre la population italienne vivant dans la Province de Bozen et celle vivant dans le reste de l'Italie. Dire que les italophones dans la Province de Bozen constituent une minorité linguistique est selon nous un non-sens. La Province n'est pas une entité administrative fermée. L'autonomie se développe à l'intérieur du cadre de l'Etat qui la détermine et qui entretient avec elle de multiples relations de hiérarchie politique, de contrôle et de collaboration. C'est par ces voies normales que la défense des italophones se ferait, si le besoin en apparaissait. Mais il faut surtout considérer que l'Etat italien pourvoit, par la nature même des choses, aux besoins nationaux des italo-phones, il les « protège » ; c'est parce qu'il ne le fait pas, ou le fait mal, pour les Sud-tyroliens que ceux-ci bénéficient de l'autonomie.

Nous estimons en conséquence que ce serait gravement déformer le but poursuivi par l'Accord de Paris si, d'après le nouveau statut d'autonomie, les italophones dans la Province étaient considérés comme une minorité linguistique dont la protection devrait être considérée dans l'activité législative et administrative autonome. L'autonomie, aboutissant à une double protection des italo-phones, ne correspondrait plus guère aux intentions des signataires de l'Accord de 1946.

Ce débat n'est pas purement théorique. Comme nous le verrons ci-dessous, il est sous-jacent à certaines dispositions du paquet qui, elles, assignent sans ambiguïté, de nouvelles fonctions à l'autonomie.

b) *Protection de la minorité.*

1°) *L'enseignement allemand.*

Le domaine de l'enseignement fait l'objet de nombreuses dispositions qui remanient profondément le Statut en vigueur. La compétence législative primaire est accordée à la Province en matière de jardins d'enfants, d'assistance scolaire, de constructions scolaires, de perfectionnement professionnel, l'enseignement professionnel proprement dit relevant de la compétence législative secondaire. L'administration scolaire est modifiée de façon à mieux assurer libéralement la représentation et la participation de la minorité. Il est notamment prévu un intendant pour les écoles ladinnes, un intendant pour les écoles allemandes et un superintendant pour contrôler les deux premiers et diriger l'administration des écoles italiennes. Le personnel administratif des écoles allemandes relève de la Province, mais non le personnel enseignant. Pour ce der-

20. M. Rumor a expressément confirmé ce point dans sa présentation du projet de loi constitutionnelle portant modification du statut du Trentin-Haut-Adige en application des dispositions du paquet, devant la Chambre des députés, le 19 janvier 1970. « Atti Parlamentari. Camera dei Deputati », n° 2216.

nier, les intendants allemand et ladin reçoivent cependant compétence pour les mutations, les congés et certaines sanctions. Il est précisé enfin que si les normes d'application ne sont pas prises dans le délai d'un an suivant la modification du Statut, la Province sera automatiquement compétente pour exercer les fonctions qui lui sont dévolues.

2°) *Utilisation de la langue*

Diverses dispositions étendent l'emploi de la langue allemande dans les actes notariés, dans la procédure judiciaire, dans les relations avec le public. La violation des règles mettant en œuvre cette protection linguistique devant les juridictions civiles et pénales est sanctionnée par la nullité des actes correspondants. L'utilisation de l'allemand seul, sans version italienne de l'acte ou du document, est même prévue. Dans les bureaux et offices publics, obligation est faite de répondre dans la langue utilisée par l'administré. Les administrations doivent de même répondre dans la même langue que celle utilisée par les organismes administratifs qui les saisissent.

3°) *Diffusion de la culture.*

La Province reçoit la compétence législative primaire en matière d'organisations et manifestations locales à caractère artistique culturel et éducatif, également au moyen de la radio et de la télévision. La possibilité pour la Province de créer ses propres stations émettrices est explicitement refusée, mais il est prévu de multiplier les émissions en langue allemande pour la Province de Bozen. A cet effet le gouvernement favorisera un accord entre l'office de radio-télévision italien et les offices correspondants des pays germanophones pour développer les échanges de programmes. La réalisation des émissions en allemand et en ladin sera confiée à des représentants du groupe ethnique correspondant. La commission de surveillance des programmes siégeant à Bozen sera composée, en plus de son président, d'un représentant de chaque groupe ethnique.

L'entrée des films en allemand sur le territoire italien sera facilitée. Des faveurs fiscales seront accordées pour leur importation. Ils seront soumis à une commission spéciale de censure installée à Bozen.

4°) *L'emploi dans la Province de Bozen.*

Outre les nouvelles compétences primaires et secondaires attribuées à la Province en cette matière, le paquet apporte deux règles dont la valeur de principe est capitale : la proportionnalité ethnique et la priorité locale.

L'objectif est fixé de réserver dans la fonction publique environ deux tiers des postes aux membres de la minorité. A cet effet, des registres provinciaux seront ouverts dans les administrations pour le personnel germanique. Ce dernier obtient la garantie d'un déroulement de carrière dans la Province. L'Etat italien met ainsi en œuvre l'obligation posée par l'Accord de Paris de « réaliser une proportion d'emploi plus satisfaisante entre les deux groupes ethniques ». Mais il ne faut pas se cacher qu'un très long délai s'écoulera avant que les Sud-tyroliens ne bénéficient pleinement de ces mesures. En effet, les progrès ne se feront que par les mouvements naturels qui affecteront le personnel italien en place (décès, démission, mutation, départ en retraite, etc.). Et il n'est pas accordé de priorité absolue d'emploi à la population germanique : l'appartenance à un groupe ethnique ne peut constituer un titre d'emploi primant la compétence professionnelle. Par ailleurs, il est à craindre que l'Etat, pour ce qui le concerne, montre moins d'empressement que la Province à faire prévaloir la règle de la proportionnalité ethnique dans les concours de recrutement (cf. les explications de M. Rumor, document cité).

Pour les emplois privés, le principe est posé d'embaucher en priorité les personnes résidant dans la Province de Bozen, quelle que soit leur appartenance ethnique. La portée de ce principe est cependant concrètement réduite par le fait qu'est considérée comme résidant dans la Province toute personne qui s'y installe avec l'intention d'y rester.

5°) *Questions électorales.*

La participation aux élections locales est subordonnée à quatre années de résidence ininterrompue dans la Région. Par ailleurs, le gouvernement étudiera les mesures propres à empêcher que le pourcentage des voix des militaires, lors des élections politiques, ne soit supérieur dans la Province à la moyenne nationale.

6°) *Les questions de nationalité.*

Diverses mesures sont prévues pour régler définitivement la question des optants. Il sera rapidement fait suite aux demandes des apatrides résidant dans la Province de Bozen pour leur réintégration dans la nationalité italienne. De plus, il sera procédé à un nouvel examen des demandes jadis rejetées pour l'octroi ex novo de la nationalité italienne. Le gouvernement se propose d'étudier la possibilité de résoudre divers problèmes résultant des opérations d'option et concernant les situations de famille, le sort des biens, la reconnaissance des diplômes obtenus en Allemagne ou en Autriche, l'indemnisation de certaines spoliations (par la voie d'un accord avec l'Allemagne fédérale). De façon plus générale, l'opportunité d'une mesure assurant le règlement total de la situation des réoptants sera envisagée.

Enfin, selon une formule assez curieuse, le gouvernement étudiera « l'opportunité de ne proposer aucune norme législative tendant à retirer la nationalité italienne aux citoyens des Provinces rattachées à l'Italie après la première guerre mondiale ».

C) *Développement de l'autonomie.*

Dans le cadre existant, à peine retouché, l'autonomie des deux Provinces est considérablement accrue. Parallèlement, les rapports entre l'Etat et la Province de Bozen sont réorganisées dans un sens libéral. Enfin certaines mesures jouant au profit de la population italienne donnent un nouveau sens à l'autonomie : ce dernier point, particulièrement important, nous semble ne pas pouvoir échapper à la critique.

1°) *Le maintien du cadre de l'autonomie.*

Le paquet ne porte pas atteinte au cadre régional de l'autonomie. Il renforce simplement l'autonomie des Provinces notamment par un transfert de compétence de la Région à la Province. Ainsi est sans doute définitivement acceptée par les Autrichiens et les Sud-tyroliens la violation majeure de l'Accord de Paris. C'est là une concession importante car, malgré le transfert de compétences, la structure et les pouvoirs de la Région continuent à peser sur l'autonomie provinciale.

Dans ce cadre maintenu, l'organisation administrative est légèrement modifiée. La possibilité de réviser les circonscriptions judiciaires sera envisagée par le gouvernement. Les circonscriptions électorales pour les élections sénatoriales seront remodelées de façon à tendre vers une représentation des groupes ethniques italien et allemand proportionnelle à leur importance numérique. Une vice-présidence sera créée à la Junte régionale et à la Junte provinciale. Deux commissaires du gouvernement seront nommés : l'un pour la Région et pour la Province de Trente, l'autre pour la Province de Bozen. Le nombre des membres du Conseil régional sera porté à 70 et réparti entre les deux Provinces proportionnellement à leur importance.

2°) *L'extension de l'autonomie.*

A défaut de pouvoir analyser en détail les nouvelles compétences autonomes provinciales et d'en apprécier la portée réelle, il faut se contenter d'indiquer les domaines dans lesquels elles vont jouer. La Province reçoit des compétences plus ou moins étendues en matière d'industrie, de distribution d'énergie électrique, de transport, de commerce, de crédit, d'agriculture, de chasse et pêche, d'eaux minérales, de carrières et tourbières, de travaux publics, d'eaux publiques, de construction, de tourisme, de parcs naturels, d'enseignement et de culture, de sécurité publique, de calamités publiques, de santé et d'hygiène, d'assistance, d'organisation administrative communale.

Des moyens sont fournis pour l'exercice de ces compétences. Dans le domaine administratif, outre le transfert des droits, biens, personnels et bureaux correspondants, il faut mentionner la possibilité pour la Province de recourir à l'expropriation et le droit de connaître, rassembler et exploiter toutes informations et statistiques dans les domaines rentrant dans la compétence législative et administrative de la Région et de la Province. Les moyens financiers font l'objet d'importants réaménagements. Par la modification des articles 59, 60, 61, 65 et 70 du Statut d'autonomie, le système de financement indirect de la Province par la Région est supprimé et la Province bénéficie de ressources fiscales directes lui permettant d'assumer ses nouvelles compétences. Au rang des moyens doit encore être compté le droit pour la Province de sanctionner les infractions aux lois provinciales par l'application du droit pénal de l'Etat.

3°) *L'amélioration des liaisons entre l'Etat et la Province.*

On a déjà mentionné la nomination d'un commissaire du gouvernement pour la Province de Bozen seule. Beaucoup plus importante est la création d'une commission permanente pour les problèmes de la Province de Bozen. Présidée par un sous-secrétaire d'Etat, elle comprend sept membres à raison de quatre pour le groupe allemand, deux pour le groupe italien et un pour le groupe ladin. Elle a pour fonction d'étudier toute question relative à la protection des minorités linguistiques locales et au développement économique, social et culturel de la population du Tyrol du Sud, en vue d'une complète égalité des droits et des devoirs. La Commission peut élaborer des propositions et donner des avis. Ces derniers n'ont aucune force contraignante, mais on peut espérer beaucoup du travail de réflexion et de conciliation qui se déroulera au sein de la Commission. C'est dans la mesure où elle répondra effectivement à cet espoir qu'elle jouera son rôle réel et sera prise en considération par le gouvernement et l'administration.

De la création de cette commission permanente il faut rapprocher la modification de l'article 95 du Statut relatif à la commission paritaire pour les normes d'application. Sa composition est portée à douze membres de façon à assurer l'égalité de représentation entre l'Etat d'une part, la Région et les Provinces d'autre part, trois membres devant en tout état de cause appartenir au groupe de langue allemande. Au sein de cette commission est formée une commission spéciale pour la Province de Bozen, paritairement composée entre l'Etat et la Province, la représentation provinciale comportant nécessairement un membre du groupe linguistique italien.

Le Président de la Junte provinciale participera au Conseil des ministres lors des séances où seront traitées des affaires concernant la Province.

Le Conseil d'Etat comprendra un conseiller du groupe linguistique allemand lorsqu'il statuera sur des recours ayant fait l'objet d'un premier jugement par la section de Bozen du tribunal administratif régional. Ladite section sera composée paritairement de membres nommés par l'Etat et de membres nommés par la Province, les groupes linguistiques italien et allemand étant représentés à égalité.

La Province reçoit le droit de saisir le Cour constitutionnelle pour contester la constitutionnalité de lois de l'Etat et soulever des conflits de compétence à propos des mesures administratives de l'Etat.

d) *Le gauchissement de l'autonomie*

On a rappelé ci-dessus le but de l'autonomie tel qu'il est fixé par l'Accord de Paris. Or certaines dispositions du paquet tend à donner pour fonction à l'autonomie non plus la sauvegarde du caractère ethnique et le développement culturel et économique du groupe de langue allemande, mais la paisible coexistence des divers groupes ethniques dans la Province de Bozen²¹. Ces dispositions ont pour résultat de remettre entre les mains du groupe ethnique italien, en tant que tel, un certain nombre de droits jouant comme des garanties à l'encontre du groupe sud-tyrolien majoritaire dans la Province. Il s'agit là, très concrètement d'un système de protection minoritaire à l'intérieur du régime d'autonomie. Cette innovation vient renforcer, dans la controverse rapportée ci-dessus, le point de vue selon lequel la population italienne doit être considérée comme une minorité linguistique dans la Province de Bozen.

On décrira succinctement les deux aspects essentiels du système mis en place : la garantie législative et la garantie budgétaire.

— La garantie législative.

Lors de la délibération d'un projet de loi au Conseil régional ou au Conseil provincial de Bozen, la majorité des conseillers d'un groupe linguistique peut soutenir que ce projet porte atteinte à l'égalité des droits entre les citoyens et au respect des particularités ethniques et culturelles. Elle demande qu'il soit alors procédé au vote par groupe linguistique. Si cette demande est repoussée et la loi adoptée les conseillers de ce groupe linguistique peuvent s'adresser à la Cour constitutionnelle qui statuera. Un recours semblable est ouvert lorsqu'une loi a été adoptée malgré l'opposition des deux tiers des conseillers d'un groupe linguistique. Les litiges entre les deux groupes ethniques au Conseil régional et au Conseil provincial sont donc finalement tranchés, sur la base du droit, par un organe juridictionnel de l'Etat. La jurisprudence cohérente qu'il sera à même d'élaborer devrait permettre assez vite aux intéressés de résoudre les difficultés de ce genre et de raréfier les recours. Sur le plan des principes cette procédure n'est pas critiquable. Il faut toutefois réserver l'hypothèse pratique d'une jurisprudence restrictive de la Cour constitutionnelle, ayant pour effet de défavoriser la minorité sud-tyrolienne²².

— La garantie budgétaire.

Lors de l'adoption du budget de la Province de Bozen, le vote des différents chapitres doit avoir lieu par groupe linguistique, si la majorité des conseillers d'un groupe linguistique le demande. Les chapitres qui n'ont pas obtenu la majorité des deux groupes linguistiques sont soumis à une commission paritaire permanente du Conseil. Cette commission statue dans un délai de quinze jours sur la formulation et le contenu du chapitre en question. Si aucune décision ne peut être prise, la question est soumise au Tribunal administratif qui rend son arbitrage dans un délai de trente jours. La décision de la commission et celle du Tribunal administratif ne peuvent faire l'objet d'appel ni devant le Conseil d'Etat ni devant la Cour constitutionnelle.

21. Il faut souligner que cet objectif est, selon le gouvernement italien, le seul poursuivi par l'ensemble du paquet. Cf. Déclaration de M. Rumor, document cité : « ... les dispositions qui font l'objet du présent projet de loi visent à assurer la coexistence normale et harmonieuse des groupes linguistiques résidant dans la Province de Bozen... »

22. L'expérience passée montre que cette éventualité n'est pas à écarter a priori.

Le groupe italien a donc la faculté de faire échec, dans un domaine politique, à la volonté de la majorité au Conseil de Bozen détenue par le groupe sud-tyrolien. Ce litige politique est finalement tranché par un organe juridictionnel administratif agissant comme arbitre. Des chapitres entiers du budget risquent donc d'échapper à la décision démocratique au profit d'un organisme d'Etat doté ainsi d'un extraordinaire pouvoir budgétaire. Le litige entre les deux groupes ethniques sera certes tranché, mais le budget, fondement de toute activité de la Province autonome, n'est plus dans ce cas un moyen entre les mains de la minorité sud-tyrolienne exercé en vue de sa préservation et de son développement. Il faut souhaiter que les litiges de cette sorte soient rares et que les solutions apportées soient satisfaisantes, sinon cette procédure risquerait paradoxalement d'accroître la méfiance entre les deux groupes ethniques²³. En effet le groupe sud-tyrolien ne tarderait pas à accuser le groupe italien d'être le cheval de Troie de l'Etat dans la Province²⁴.

4°) Mesures spéciales en faveur des Ladins.

L'utilisation du ladin, comme langue d'enseignement, est renforcée. Les écoles ladines sont placées, on l'a déjà noté, sous la direction d'un intendant particulier. Les activités culturelles seront favorisées.

La règle de la proportionnalité ethnique dans les emplois publics joue au profit des ladins.

Le droit est reconnu au groupe ladin d'être représenté au Conseil régional, au Conseil provincial de Bozen, et dans les organes des établissements publics locaux.

On tire de cette étude du paquet l'impression qu'il est orienté dans deux directions distinctes, entre lesquelles le choix n'a pas été fait. D'une part le régime minoritaire est fortifié ; la minorité, officiellement reconnue par l'Etat, bénéficie d'une protection accrue ; la consécration du pluralisme ethnique et de la distinction des intérêts bat en brèche le centralisme uniformisateur. D'autre part le régime d'autonomie peut fonctionner comme une technique de résorption des tensions et d'intégration dans la nation italienne. On retrouve là la contradiction inéluctable dans toute régime minoritaire. Il dépendra de la population sud-tyrolienne, des dirigeants italiens et de l'évolution de l'Europe que l'une ou l'autre de ces orientations soit déterminante.

III : L'APPLICATION DE L'ACCORD

Aussitôt après la rencontre de Copenhague, le calendrier des opérations prit un bon départ. Le 2 décembre, fut paraphé le traité portant modification de l'article 27 a de la convention européenne pour le règlement pacifique des diffé-

23. L'attitude des partis politiques italiens, et notamment de la Démocratie chrétienne, donne quelque fondement à cette crainte (cf. *Dolomiten*, 2-12-1969). Ils semblent voir dans cette procédure un moyen supplémentaire de participation au gouvernement provincial : par ce biais, l'influence du groupe italien dans les affaires publiques provinciales tendrait donc à être égale à celle du groupe germanique majoritaire. Ces prétentions ont trouvé un fondement dans les déclarations de M. Rumor. Selon lui, en effet : « cette procédure particulière... à la différence des autres dispositions citées qui ont un caractère de garantie, repose sur un fondement politique, à savoir accorder aux différents groupes linguistiques un égal pouvoir d'intervenir dans l'établissement des postes du budget de façon à ce que l'élaboration du budget lui-même, c'est-à-dire la politique des dépenses qui concerne le développement local, résulte de la collaboration de tous les groupes minoritaires, réalisant ainsi un concours d'initiatives et d'intentions dans l'intérêt commun ».

24. Il est intéressant de remarquer que les deux procédures ci-dessus décrites ont pour résultat d'accorder des droits et des fonctions aux groupes ethniques en tant que tels et non à leurs membres ou à leurs représentants particuliers. Le groupe acquiert juridiquement une volonté propre. Techniquement les dispositions de ce genre s'intègrent mal dans un régime d'autonomie territoriale et relèvent davantage d'un système d'autonomie personnelle, dans lequel d'ailleurs les deux groupes ethniques seraient d'importance comparable.

rends, en ce qui concerne les relations entre l'Autriche et l'Italie. Ce traité déclare, en son article 1^{er} que les dispositions du chapitre 1^{er} de la convention européenne pour le règlement pacifique des différends, signée à Strasbourg le 29 avril 1957, sont applicables entre l'Autriche et l'Italie aux différends relatifs à l'interprétation et à l'application des traités bilatéraux en vigueur entre les deux Etats, également lorsque ces différends concernent des faits ou des rapports antérieurs à l'entrée en vigueur de la Convention ci-dessus mentionnée²⁵.

Ce traité a pour effet de reconnaître à la Cour internationale de justice compétence pour statuer sur l'interprétation et l'application de l'Accord de Paris, en cas de résurgence éventuelle du litige. On remarquera que seul le Chapitre 1^{er} de la Convention européenne, relatif aux différends juridiques, est ainsi visé par le traité du 2 décembre 1969. Cette précision peut sembler logique, puisque l'Italie n'a ratifié que ce chapitre là, et non celui relatif aux différends politiques. Mais elle risque de présenter un jour un inconvénient : lorsque l'Italie ratifiera l'intégralité de la Convention européenne la question se posera de savoir si l'application du traité du 2 décembre 1969 peut être étendue alors ipso facto à l'ensemble de la Convention ou reste maintenue au chapitre 1^{er}. C'est cette seconde hypothèse qui, raisonnablement, doit être retenue. Pour soutenir cette opinion, on peut invoquer la règle de l'interprétation restrictive des accords internationaux et aussi le principe en vertu duquel une clause claire n'a pas besoin d'être interprétée et doit recevoir son sens évident. Le traité du 2 décembre 1969 se réfère au chapitre 1^{er} de la Convention européenne, relatif aux différends juridiques ; il dispose pour les litiges concernant l'interprétation et l'application de traités, et a pour objectif de rendre compétente la C.I.J. pour statuer sur un éventuel litige relatif à l'Accord de Paris. Il y a là une évidente continuité d'intentions qui ne laisse pas place à divergence d'interprétation.

Le 3 décembre, le deuxième point du calendrier des opérations reçut son application par la prise de décrets relatifs d'une part aux inscriptions en allemand, d'autre part à la reconnaissance du club alpin sud-tyrolien et de l'association des anciens combattants et victimes de guerre.

Ce même jour, M. Rumor fit devant le parlement la déclaration prévue au point 3. Un débat s'ensuivit, les 3 et 4 décembre, à la Chambre des Députés, le 5 décembre au Sénat. De façon surprenante, cette déclaration fut approuvée par une forte majorité par les deux Chambres, après des débats relativement ternes et en l'absence d'un très grand nombre de parlementaires²⁶. Tous les parlementaires sud-tyroliens votèrent l'approbation après d'abondantes explications.

Le 8 décembre, à la suite du « feu vert » donné par l'Italie, le Comité des ministres réuni à Bruxelles autorisa la Commission des Communautés européennes à reprendre contact avec le gouvernement autrichien pour étudier les possibilités d'un « arrangement » commercial²⁷.

Le 10 décembre eut lieu à Innsbruck une conférence réunissant sous la présidence de M. Waldheim, d'abondantes délégations de Vienne, d'Innsbruck et de Bozen. Après que M. Waldheim eût apporté des informations sur la rencontre de Copenhague, les discussions portèrent sur l'exécution du calendrier des opérations.

Le 15 décembre, le chancelier Klaus fit au Conseil national autrichien la déclaration prévue au point 4. Après un débat dont l'animation contrastait avec

25. Cf. *le Monde*, 3-12-1969.

26. Cf. *le Monde*, 6, 7, 8-12-1969.

Résultat à la Chambre des Députés : Pour : 296 ; contre : 26.
Abstentions : 88 ; n'ont pas pris part au vote : 247.

27. Cf. *Trente jours d'Europe*, janvier 1970, p. 5.

l'indifférence enregistrée à Rome, elle fut approuvée sans difficulté, malgré l'opposition des socialistes et des libéraux, les populistes disposant de la majorité absolue²⁸.

Le 16 décembre, en application du point 5, M. Rumor institua par décret la « commission pour la préparation des mesures en faveur du Tyrol du Sud ». Elle comprenait trois membres de la Province de Bozen, deux membres de la Province de Trente et cinq membres représentant le gouvernement. Par cette nomination s'ouvrit la deuxième phase du calendrier des opérations, celle concernant la traduction, dans l'ordre interne italien, des dispositions du paquet. Les travaux de cette commission furent brefs, M. Rumor s'étant engagé devant le parlement à déposer le projet de loi constitutionnelle dans un délai de quarante-cinq jours. Ils furent plusieurs fois l'occasion de très vives discussions, en raison de certaines dispositions soulevant l'hostilité des représentants sud-tyroliens, et relatives notamment à la notion de minorité linguistique et à la « garantie budgétaire » en faveur du groupe ethnique italien dans la Province de Bozen.

Le 19 janvier, le Conseil des ministres approuva les propositions de la commission et déposa au parlement le projet de loi constitutionnelle portant modification du Statut. La procédure d'urgence fut certes déclarée pour l'examen de ce texte, mais la chute du gouvernement de M. Rumor, le 7 février, vint compromettre ces intentions.

En Autriche les élections furent précédées d'une campagne particulièrement animée et virent le triomphe généralement inattendu des socialistes. M. Kreisky, chargé de former le nouveau gouvernement, déclara aussitôt qu'il ne remettrait pas en cause l'accord intervenu avec l'Italie, mais il rappela que, selon lui, le calendrier des opérations ne constituait pas une garantie suffisante²⁹. On pouvait donc s'attendre à ce que le gouvernement socialiste formé en avril suive avec une particulière attention le déroulement de ce calendrier³⁰.

Les crises gouvernementales qui ont affecté l'Italie jusqu'à la formation, en août 1970, du gouvernement de M. Colombo ont apporté un retard considérable dans l'application du paquet. Mais un autre fait doit être souligné : la mise en place dans toute l'Italie des Régions à statut ordinaire. L'élection des Conseils régionaux, le 7 juin 1970 a entamé cette transformation capitale des structures administratives et politiques italiennes³¹. Cette réforme, menée avec courage et détermination procède d'une philosophie politique et témoigne d'un état d'esprit dont le Tyrol du Sud profitera certainement³².

L'Etat italien sera dorénavant fondé sur une structure de Régions autonomes. La méfiance centralisatrice devrait progressivement céder la place à une loyale collaboration entre les autorités étatiques et les autorités locales, rénovant les conceptions juridiques et les pratiques administratives. Les Régions à statut spécial, telles que celles du Trentin-Haut-Adige ou du Val d'Aoste, ne seront plus une exception considérée plus ou moins anormale, mais un élément dans la structure d'ensemble. En un mot, le système étatique ne devrait plus jouer, comme il l'a fait, contre l'autonomie sud-tyrolienne.

28. Cf. *le Monde*, 17-12-1969.

29. Cf. *le Monde*, 6-3-1970.

30. Cf. *le Monde*, 29-4-1970.

31. Cf. *le Monde*, 10 et 11-6-1970.

32. Cf. Déclaration de M. Ciriaco De Mita, chef de la gauche de la Démocratie chrétienne et ancien sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur : « La Région est un acte politique sur lequel on pourra toujours ensuite faire de la théorie... C'est une réponse politique à la crise politique que traverse le pays... Si l'Etat est vieux, s'il est en crise, pourquoi prendre ses structures comme point de référence ? Il faut inventer, il faut expérimenter, avoir le courage de prendre des risques... », *le Monde*, 4-6-1970.

Ainsi il est possible que la question du Tyrol du Sud prenne un nouveau tour. Mais elle n'est certainement pas close. Comme on l'a souvent noté, une situation minoritaire est par définition une situation de tension, source de conflits.

Ceci est particulièrement vrai en l'espèce, les bases du règlement intervenu étant particulièrement fragiles. D'une part l'accord est fondé sur une équivoque, l'Autriche et l'Italie étant restées sur des positions juridiques contradictoires³³. D'autre part, l'application de l'accord sur le plan interne, entièrement dans la main de l'Italie, est échelonnée sur une longue période. L'adoption de la loi constitutionnelle, des lois ordinaires et des normes d'application, peut être l'occasion répétée de heurts, ne serait-ce que parce qu'il faudra surmonter les réticences parlementaires, s'opposer aux amendements dénaturant les textes, vaincre les résistances administratives.

Enfin, plusieurs dispositions du paquet nous sont apparues insuffisantes, incomplètes, dangereuses ou contraires à l'Accord de Paris ; l'imperfection des unes pourrait amener assez vite la minorité sud-tyrolienne à élever de nouvelles réclamations ; l'application des autres pourrait apporter à nouveau le trouble et l'agitation dans la Province de Bozen. Il dépendra du libéralisme des autorités italiennes que cette menace soit écartée.

Toutes les mesures que le gouvernement italien doit prendre, forment un tout. On ne peut les dissocier ni les apprécier individuellement. Ce n'est que lorsqu'elles auront été toutes adoptées et mises en vigueur qu'il sera possible de porter un jugement sur l'application du paquet.

L'Italie a devant elle un champ ouvert où peut se déployer le libéralisme de ses chefs politiques, les profondes convictions démocratiques manifestées par la réforme régionale, et l'esprit européen auquel elle a maintes fois proclamé son attachement.

33. Cf. La Déclaration du Chancelier Klaus devant le Conseil national autrichien, *Tiroler Tageszeitung*, 16-12-1969. Voir, de même, les explications de M. Rumor dans sa présentation du projet de loi constitutionnelle, le 19 janvier 1970.