

RÉFLEXIONS SUR
LE SYSTÈME ÉLECTORAL
ISRAÉLIEN

LE SYSTÈME POLITIQUE ISRAÉLIEN¹ fait l'objet, depuis de nombreuses années, de très sévères critiques. Des manifestations de rues ont eu lieu contre ce régime, des grèves de la faim, des marches populaires, un parti (*Chinouy*) a même été créé pour le changer... Au centre des accusations portées contre ce système, se trouve le système électoral². Pour la plupart des Israéliens, celui-ci est la cause de (presque) tous les maux du pays : il est facteur d'instabilité et d'impuissance, il encourage la corruption publique et privée, il prive le Premier ministre et le gouvernement de toute possibilité d'action efficace, il est facteur d'immobilisme et, surtout, il aboutit à la confiscation et au viol de la souveraineté populaire par des petites factions, qui ne représentent qu'une toute petite partie de l'électorat. C'est pourquoi la réforme du système électoral israélien³ est depuis très longtemps à l'ordre du jour, et a fait l'objet d'une multitude de propositions de toutes sortes. Il faut bien reconnaître que les résultats ont, jusqu'à présent, été extrêmement modestes, et que peu de choses ont changé dans ce système depuis les origines mêmes de l'État d'Israël. Après avoir exposé le système électoral israélien dans une première partie, nous examinerons en détail les critiques qui lui sont

73

1. On se reportera aux recueils du professeur Alan Arian, *Elections in Israel*, Tel-Aviv University Press, qui paraissent après chaque consultation électorale en Israël. Ils contiennent les meilleures indications.

2. Voir Arend Lijphart, « Israeli democracy and democratic reform in comparative perspective », in Ehud Sprinzak et Larry Diamon (éds), *Israeli Democracy under Stress*, Londres, Lynne Reinner Publishers, 1993.

3. Sur cette réforme, voir Daniel J. Elazar, « How to achieve electoral reform in Israel », *Moment*, 13, n° 4, juin 1988.

adressées. Enfin, dans une troisième partie, nous analyserons les principales propositions de réformes.

CARACTÉRISTIQUES

74 La première caractéristique du système électoral israélien est qu'il s'agit d'un système de représentation proportionnelle pure. Ce système est tellement original, et unique en son genre, qu'il est souvent enseigné à titre d'exemple de « proportionnelle pure » dans les facultés de science politique ou les cours de droit constitutionnel du monde entier. Depuis les origines de l'État, et alors que celui-ci n'était encore qu'en gestation, à l'époque où le *Yichouv* juif de Palestine mandataire avait obtenu l'autogouvernement, le système majoritaire a été écarté et la représentation proportionnelle adoptée. C'est elle qui régissait les élections aux différentes institutions juives qui ont précédé l'État : Assemblée des élus, Comité national, organes de l'Agence juive. Ce système était alors accepté par tous, même si David Ben Gourion semble avoir très tôt songé à un système majoritaire. La raison de l'adoption de la proportionnelle est très simple, et elle paraissait évidente aux pères fondateurs de l'État. Il faut comprendre que l'État juif, objectif central de l'idéologie sioniste, n'était encore qu'un projet. Il rassemblait derrière lui des Juifs aux origines et aux options idéologiques extrêmement diverses : il y avait des laïques, des ultra-laïques, des religieux et des ultra-religieux ; il y avait des socialistes de toutes nuances, et même des communistes, mais aussi des libéraux, partisans forcenés de la libre entreprise ; on trouvait des Juifs de toute ethnie, des séfarades et des achkénazes, des séfarades du Maghreb et du Machrek et des achkénazes de l'Est ou d'Occident. Sans oublier le fait que, face aux Juifs sionistes, il y avait des Juifs antisionistes, qui, malgré leur hostilité à l'idée d'un État juif et au « rassemblement des exilés », n'en avaient pas moins le droit d'être représentés dans les organes démocratiques du *Yichouv* : il s'agissait ainsi des communistes, regroupés dans le Parti communiste de Palestine, et des Juifs ultra-orthodoxes, regroupés autour du parti *Agoudat Israël*. Les pères fondateurs du sionisme, les dirigeants du *Yichouv*, avaient explicitement une perspective globale, « étatiste » (*mamlakhtit*), selon laquelle, par-delà les luttes partisans, chaque courant, chaque tendance devait se sentir représenté au sein des institutions communes. Il est clair que l'objectif fixé – créer un État juif, une société juive démocratique – impliquait la participation, même oppositionnelle, de

chacun. Sinon, on courait le risque que certains groupes, se sentant exclus, en viennent à adopter des méthodes antiparlementaires, et soient tentés par des actions de sabotage ou de guérilla. Bien entendu, ces considérations n'ont pas perdu de leur valeur, bien au contraire, lorsque l'État a été créé. D'abord parce qu'à côté des citoyens juifs de l'État, des citoyens arabes ont continué à résider à l'intérieur des frontières d'Israël ; ces citoyens arabes, égaux en droit mais antisionistes et critiques envers la politique de l'État à l'égard de ses minorités non juives, ont cherché à s'exprimer à l'intérieur des institutions de l'État. Les exclure, de quelque façon que ce soit, aurait été un grand danger pour Israël. D'autre part, le jeune État a connu des vagues d'immigrations extrêmement diverses, comprenant des Juifs de toutes cultures. Enfin, loin de se tarir, le conflit entre laïques et religieux sur la nature de l'État n'a fait que s'envenimer. En conclusion, tous ces groupes, toutes ces tendances devaient être représentés à la Knesset.

75

L'adoption par Israël d'un système majoritaire, qu'il s'agisse d'un système à un tour à l'anglaise ou d'un système à deux tours à la française, aurait inévitablement suscité l'élimination de petites ou même de moyennes tendances de l'opinion israélienne. Comme en Grande-Bretagne, un système majoritaire à un tour aurait sans doute suscité l'apparition de deux grands blocs, l'un de « gauche » et l'autre de « droite », autour du Parti travailliste d'une part et du parti *Héroul* d'autre part, mais aurait « gommé » toutes les autres lignes de partage, en particulier la plus sérieuse, celle qui oppose laïques et religieux. Le système majoritaire à la française ne serait sans doute pas parvenu à un résultat aussi radical, mais aurait quand même suscité l'élimination de nombreux petits partis qui représentent quand même des segments non négligeables de l'opinion israélienne.

Dès lors, il n'y avait qu'une seule alternative : la proportionnelle. Et puisque l'objectif était de permettre à toutes les tendances de l'opinion d'avoir une chance d'être représentées, c'est un seuil très bas de représentation (autrefois 1 % des voix, aujourd'hui 1,5 %) qui a été adopté.

En pratique, il s'agit tout d'abord d'un scrutin de listes. Le pays tout entier est considéré comme une circonscription seule et unique, de Metoulla au Nord, à la frontière libanaise, à Eilat au Sud, aux confins de l'Égypte. Tous les citoyens israéliens (de plus de 18 ans), sans aucune discrimination de sexe ou d'ethnie, sont appelés à voter le même jour, dans tout le pays, et leurs voix seront comptabilisées au niveau natio-

nal. La première caractéristique du scrutin, qui distingue Israël de toutes les autres démocraties, est ainsi l'absence de circonscriptions, l'absence de toute division électorale du pays.

76 Les citoyens sont appelés à choisir entre différentes listes de candidats à l'échelon *national*, ces listes étant désignées par des lettres hébraïques. Les listes sont constituées par les états-majors des partis politiques ou, lorsqu'une personnalité crée une nouvelle faction, par cette personnalité et autour d'elle. Il faut insister sur le fait que, jusqu'à il y a peu, les électeurs ne participaient absolument pas au processus de désignation des candidats figurant sur les listes des divers partis. Il s'agissait d'un choix, d'une « cuisine » concoctée par les états-majors des partis, et les votants se trouvaient placés devant un choix qu'ils ne pouvaient en aucune façon remettre en question. Sur ce point, il y a eu une sensible évolution, puisque les deux grands partis, le Parti travailliste comme le Likoud, soucieux de leur légitimité démocratique, ont éprouvé le besoin d'en appeler au choix de leurs adhérents. C'est le système des *primaries*, qui a sensiblement changé le processus de désignation des candidats. Les adhérents de ces partis, ou ceux qui se font simplement « recenser », ont ainsi pu manifester leur attachement ou leur hostilité à tel ou tel politicien. Le résultat a été l'élimination de personnalités importantes du Parti travailliste, qui n'ont pas été désignées à une place considérée comme « sûre », tandis que de jeunes loups pratiquement inconnus se sont vus propulsés presque en tête de liste.

Ce qui n'a pas changé, c'est que, le jour du vote, l'électeur se voit confronté à des listes *fermées*, sur lesquelles les candidats sont numérotés de 1 à 120 (la Knesset compte 120 membres), et qu'il n'a aucune possibilité, ni de modifier l'ordre dans lequel sont placés ces candidats, ni de voter pour certains candidats d'une liste et pas pour d'autres, ni d'éliminer tel ou tel candidat, ni d'insérer sur la liste choisie les noms de candidats figurant sur d'autres listes... L'électeur n'a qu'une seule décision à prendre (mis à part ne pas voter ou voter blanc, car en Israël le vote n'est pas obligatoire) : pour quelle liste voter.

Étant entendu que toute liste n'ayant pas obtenu le seuil de représentation, qui est de 1,5 % des votants, n'obtient pas de siège à la Knesset, les 120 sièges seront répartis, au prorata des voix et à la plus forte moyenne, entre les diverses listes ayant atteint ce seuil (notons que des accords de report de voix sont possibles entre listes proches). Les députés élus le sont dans l'ordre où ils figurent sur leur liste. Au cas où l'un des élus renoncerait à siéger ou disparaîtrait, celui qui le suit sur la liste prend sa place. D'où le concept, très important dans la réalité

israélienne, de « place sûre » : étant donné ce que l'on sait du score précédent de tel ou tel parti, et en l'absence de vagues de fond ou de changements dramatiques, chaque candidat essaie d'être positionné par son parti à une « place sûre », une place sur la liste qui lui « garantisse » plus ou moins d'être élu. Mais on a parfois des surprises et il arrive que tel candidat, qui était certain d'être à une « place sûre », ne soit pas élu, et vice versa...

Comme 1,5 % des voix est un seuil de représentation extrêmement faible, il a été régulièrement atteint par toutes sortes de listes, certaines folkloriques, bizarres, au programme évasif ou extrémiste, et tout à fait inattendues. Le résultat est surtout la multiplicité des partis représentés à la Knesset, et un très grand fractionnement de la scène politique. Il n'est pas rare que des factions de un, deux ou trois députés aient été élues à côté des deux grands partis qui rassemblent plus de 30 ou 40 sièges. La conséquence la plus manifeste de ce système est qu'aucun des deux grands partis n'est jamais parvenu à atteindre la majorité absolue des sièges à la Knesset (61 sièges) et que les grands partis ont toujours dû chercher des partenaires afin de constituer une coalition.

77

Notons toutefois une certaine limitation à l'émiettement : en effet, la Commission centrale des élections, placée elle-même sous le contrôle de la Cour suprême, a la possibilité d'exclure de la compétition électorale les listes qui ne répondraient pas à certains critères constitutionnels de base, comme la reconnaissance du droit à l'existence de l'État d'Israël ou le respect de l'égalité entre citoyens et le rejet du racisme. Ainsi, lors des dernières élections législatives, la liste raciste *Kach* n'a pas reçu l'autorisation de se présenter.

CRITIQUES DU SYSTÈME ÉLECTORAL

Le caractère le plus positif du système électoral israélien est, bien évidemment, la très grande représentativité du corps élu. C'est ainsi que le Parlement israélien a pu comprendre, en son sein, des communistes juifs et des communistes arabes, des socialistes de toutes nuances, des groupes centristes de droite ou de gauche, toutes les variantes de la droite et de l'extrême droite, des religieux sionistes ou antisionistes, des pratiquants modérés et des fanatiques, des religieux achkénazes et des séfarades, etc.

Mais les critiques l'emportent de loin sur cet aspect positif. Tout d'abord, l'extrême facilité avec laquelle n'importe qui peut présenter une

liste en Israël paraît vraiment dépasser les bornes. Le cas sans doute le plus célèbre est celui de l'escroc d'origine française, Flatto-Sharon, qui, sans savoir un mot d'hébreu et uniquement guidé par la recherche de l'immunité parlementaire, est parvenu à se faire élire à la Knesset...

Et puis, il n'est pas du tout prouvé que l'éparpillement, l'émiettement de la scène et de la vie politiques soit quelque chose de profitable pour l'État. Est-il vraiment indispensable que chaque petite nuance du « camp religieux », de l'extrême droite ou du socialisme démocratique soit représentée en tant que telle ? Y aurait-il tellement à perdre, en termes de représentativité et de démocratie, à un sensible regroupement des tendances proches ? Le système électoral n'encourage-t-il pas lui-même des divisions plus artificielles que réelles, comme celle, il y a quelques années, entre ultra-religieux d'origine hassidique et ultra-religieux d'origine non hassidique que presque rien ne sépare en matière politique et religieuse ?

78

Mais la critique la plus fondamentale est bien sûr celle qui touche à la corruption que ce système électoral entraîne au niveau de la formation des coalitions gouvernementales. Étant donné que ni le Parti travailliste à son apogée, à l'époque de David Ben Gourion, ni le Likoud à son zénith, avec Menahem Begin, n'ont réussi à atteindre le seuil des 61 sièges sur 120 qui leur aurait permis de gouverner seuls, la nécessité de constituer une coalition est impliquée par ce système politique. Les deux seules possibilités qui se trouvent ouvertes au leader du grand parti arrivé en tête aux élections, et désigné par le président de l'État pour former le prochain gouvernement, sont les suivantes : ou bien rechercher l'appui d'une ou plusieurs petites factions parlementaires, ou bien constituer un gouvernement de grande coalition (selon la terminologie israélienne d'« unité nationale ») avec l'autre grand parti.

La première formule, inaugurée dès avant la création de l'État par l'« alliance historique » du Parti travailliste Mapai et du Parti national-religieux, est celle qui a prévalu dans la quasi-totalité des gouvernements israéliens. Le grand parti, travailliste ou Likoud, a dû chercher de petits partenaires, en général dans le camp « religieux » ou « ultra-religieux » pour pouvoir arriver à ce chiffre fatidique de 61 sièges et le dépasser. Cette « recherche » de partenaires s'est accompagnée de promesses en tous genres faites par le grand parti à son ou ses futurs alliés. Sachant bien que, sans elle, toute coalition et tout gouvernement est impossible, la petite faction a souvent obtenu du parti gouvernemental des concessions qui ont paru insupportables à l'opinion : portefeuilles ministériels, directions générales de ministères,

fonctions publiques en tout genre, lois coercitives pour telle ou telle partie de la population comme les lois religieuses, et surtout, plus simplement, sommes d'argent colossales transférées du budget de l'État au compte bancaire de ces groupuscules, en vue d'un emploi pour le moins obscur. Ceci a été très douloureusement ressenti par l'opinion publique, qui a accusé le système électoral israélien d'être à l'origine de cette forme de corruption et de cet assujettissement de la volonté majoritaire aux intérêts de factions très minoritaires.

L'autre formule, la grande coalition, l'union nationale, a été pratiquée lors de la guerre de 1967 (il s'agissait alors d'une forme d'« union sacrée »), mais surtout, en dehors de toute guerre, dans la seconde moitié des années quatre-vingt. La principale raison pour laquelle il y a eu un passage, durant quelques années, de la formule de coalition entre un grand parti et des petits, à la formule de la coalition entre les deux grandes formations, celle de centre-gauche et celle de centre-droit, relève des résultats électoraux. Le fait est que, lors des élections de 1984 et de 1988, les deux grands partis sont arrivés à peu près à égalité, sans que l'un des deux puisse vraiment prétendre l'avoir emporté. Dès lors, les travaillistes et le Likoud ont préféré chercher à s'entendre. De plus, il s'agissait vraisemblablement d'une réelle aspiration populaire à l'union face aux dangers ; l'opinion publique étant par ailleurs exaspérée par le rôle des petites factions. Mais l'union nationale, en Israël, ne peut être qu'un phénomène transitoire, puisque les deux grands partis ont des optiques opposées sur le principal problème du pays, celui de la paix et de l'avenir des territoires occupés depuis 1967. Il était inévitable que cette situation prenne fin au début des années quatre-vingt-dix ; et on est effectivement revenu à la première formule.

Ce que l'opinion publique s'est mise à exiger, avec de plus en plus de force et de véhémence, c'est que l'on mette fin à cette situation intolérable, et que le grand parti, quel qu'il soit, se voit donner les moyens de mener sa propre politique.

LES PROPOSITIONS DE CHANGEMENT

Personne, en Israël, ne pense sérieusement à l'adoption d'un système majoritaire à un tour, selon la formule anglaise. Il y a trop de nuances importantes dans la société israélienne pour qu'une simplification aussi radicale soit envisageable. Il faut à tout prix éviter que des « camps » entiers (les religieux, les Arabes, par exemple) soient « exclus » du jeu parlementaire.

Mais, se tournant vers l'expérience des autres pays démocratiques, et en particulier l'expérience des pays d'Europe occidentale, les politistes ou les constitutionnalistes du pays ont conseillé l'importation de telle ou telle modification.

Tout d'abord, on a fréquemment suggéré, sans changer le fond du système, l'élévation du seuil de représentation à 3 ou 4, voire, comme en Allemagne, à 5 % des suffrages exprimés. On sait qu'en Allemagne cette disposition a permis d'éviter l'entrée au Bundestag de groupes extrémistes. Mais cette proposition s'est heurtée aux véhémentes protestations des petits et moyens partis, qui seraient radicalement éliminés du jeu politique.

80 Le seul résultat obtenu a été l'élévation du seuil de 1 % à 1,5 %, ce qui n'a pas causé de modification substantielle de la situation.

Il y a déjà plusieurs années, au grand dam des groupuscules, la loi dite « Bader-Ofer » (du nom de ses promoteurs) avait imaginé un système astucieux permettant de renforcer la représentation des grands partis, sans respecter de façon précise la représentation proportionnelle. Là encore, cette loi a légèrement amélioré la situation, sans toutefois causer d'importantes modifications.

De nombreuses propositions visant au découpage du pays en circonscriptions de vote ont été avancées. Là encore, il faut comprendre que la constitution d'une seule et unique circonscription à l'échelle du pays tout entier est extrêmement favorable aux petits partis, qui peuvent « faire le plein » des voix nécessaires, du nord au sud du pays. Toute « division » du pays et le recensement des voix dans le cadre de circonscriptions affaibliraient inévitablement les petits partis, surtout ceux qui n'ont pas de « base territoriale » particulièrement définie. En effet, alors que les partis arabes, ou les partis ultra-religieux, ont de telles « bases territoriales », en Galilée et dans le Triangle pour les uns, à Jérusalem et à Bné Brak pour les autres, les nationaux-religieux ou les partis d'extrême droite puisent leurs voix dans l'ensemble du pays et seraient violemment atteints par un découpage en circonscriptions. Encore faudrait-il déterminer la taille des circonscriptions : 4 ou 5 « grandes » régions électorales, ce qui laisserait encore une chance aux petits partis, ou une trentaine de petites, ce qui les mettrait à mort ? Qui définirait les limites de telles circonscriptions ? Comment éviter le *gerrymandering* et les manipulations en tous genres ? L'opposition des

petits partis à tout système de circonscriptions a empêché tout progrès dans cette direction.

Certains ont proposé, sans abandonner totalement la représentation proportionnelle, d'insérer dans le système israélien une certaine mesure de vote majoritaire. L'expérience la plus intéressante, dans ce domaine, est celle de l'Allemagne, dans laquelle il y a un double vote : l'un de type proportionnel et l'autre de type majoritaire. Un grand nombre d'articles ont été écrits dans la presse israélienne pour que le système mixte allemand soit adopté, avec certaines modifications. Là encore, l'idée est séduisante, mais rien n'a été fait.

Dès lors, beaucoup se sont tournés, en l'absence de toute possibilité de modification au niveau de la représentation parlementaire, vers le renforcement de l'exécutif. Au fond, ce que l'on reproche au système israélien, c'est d'empêcher l'exécutif de jouir de la stabilité et de la liberté d'action dont jouissent d'autres exécutifs de pays démocratiques, et tout cela à cause du poids abusif des petites factions. A dire vrai, le renforcement de l'exécutif répond aussi au désir de conforter la position du Premier ministre face à son propre parti. L'inspiration « présidentielle » est venue des États-Unis d'Amérique et aussi de l'exemple français de la V^e République. Étudiant le cas français, beaucoup d'Israéliens ont compris, comme l'a montré le général de Gaulle, que seul un chef de l'exécutif élu au suffrage universel pouvait avoir cette stabilité et cette liberté d'action tant souhaitées. L'idée de l'élection du Premier ministre au suffrage universel a fait son chemin, et a fini par être adoptée pour les prochaines élections.

81

Le principal obstacle à tout changement du système électoral israélien est l'opposition forcenée des petits partis – et des organisations qui leur sont liées – qu'ils soient de gauche, de droite, ou religieux, à tout changement du *statu quo* électoral, changement qui leur paraîtrait signer leur arrêt de mort. Ces petits partis, au premier rang desquels les partis religieux, ont toujours exigé, comme prix de leur appui coalitionnel, que le grand parti s'engage, pendant la législature à venir, à ne pas susciter de modification de la loi électorale. La menace est très claire et explicite : le grand parti qui s'engagerait sur la voie du changement risquerait de voir ses petits partenaires passer immédiatement dans le camp de l'adversaire...

En théorie, la solution aurait pu être une « alliance » *ad hoc* des deux

grandes formations politiques pour « mettre au pas » les petites factions et promouvoir une réforme. Si cela ne s'est pas fait jusqu'à présent, c'est que la mésentente et la méfiance sont telles, entre ces deux grandes formations, que chacune craint une manipulation de la part de son concurrent, qui le laisserait en définitive seul dans l'arène.

R É S U M É

Le système électoral israélien fait depuis longtemps l'objet de très vives critiques, car il contribue au fractionnement de la scène politique du pays, aux marchandages coalitionnels et même à la corruption politique. La pression en faveur du changement est très forte. Après avoir rappelé les grandes caractéristiques de ce système de représentation proportionnelle pure, on expose ici les principales propositions de réformes avancées au cours des dernières années.