POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

ISRAËL

N° 72

SOMMAIRE

CLAUDE KLEIN 7
État et religion en Israël

AHARON BARAK 17
La révolution constitutionnelle : la protection des droits fondamentaux

DAVID KRETZMER 37
Les droits de l'homme en Israël

FRANÇOISE DREYFUS 61
La Cour suprême : l'audace du juge

ILAN GREILSAMMER 73
Réflexions sur le système électoral israélien

RAPHAËL COHEN-ALMAGOR 83
La lutte contre l'extrémisme politique en Israël

ALAIN DIECKHOFF 97
Israël : la quête de la paix

Point de vue :
MAHMOUD LABADI 105
Arabes israéliens ou Palestiniens d'Israël ?

La Déclaration d'indépendance de l'État d'Israël 121

Loi fondamentale : le gouvernement 125

CHRONIQUE POLITIQUE
LUC FERRY 137
L'humanisation de la religion chrétienne : le cas Drewermann

CHRISTIAN ROLOT ET FRANCIS RAMIREZ 145
Vérité et faire-semblant du geste

CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE DES ÉTATS-UNIS
JOHN KEELER 153
Le président Clinton à mi-mandat :
le pessimisme est-il justifié ?

REPÈRES ÉTRANGERS
(15 juin – 20 septembre 1994)
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT 159

OBSERVATIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL 163
relatives aux élections législatives
des 21 et 28 mars 1993

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er juillet – 30 septembre 1994)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 167

Summaries 189

Les directeurs de la revue et le comité de rédaction tiennent à remercier Claude Klein pour la part déterminante qu'il a prise à la conception et à la réalisation de ce numéro.

Ph. A. O. D.

ISRAËL

Depuis la célèbre poignée de main de Washington entre Itzhak Rabin et Yasser Arafat (13 septembre 1993), Israël est plus que jamais au centre de l'actualité internationale. Les événements s'y précipitent : la mise en place de l'autonomie palestinienne prépare sans doute le futur État palestinien. Elle s'accompagne de la signature d'un traité de paix avec la Jordanie alors que de l'irréductible Syrie parviennent les premières rumeurs de négociations et de traité de paix. Plus que jamais il convenait donc de présenter un tableau d'ensemble de la culture politique et juridique de ce pays. La difficile mise en place d'une constitution écrite et la défense des droits pendant la période intermédiaire, l'imbroglio religieux, l'extraordinaire pouvoir du juge, le poids de la proportionnelle intégrale, la question de l'extrémisme politique, l'attitude des partis politiques face au processus de paix : autant de sujets complexes présentés ici par des universitaires français et israéliens, dans un esprit libre et critique. A ces articles vient s'ajouter le point de vue d'un auteur palestinien sur la minorité arabe israélienne.

La démocratie israélienne apparaît ainsi en transition, comme si elle se plaçait sur la voie de la normalisation. Ainsi, à l'image de cette normalisation de ses relations avec ses voisins, le système politique cherche à se construire sur de nouvelles bases, plus équilibrées. La future élection du Premier ministre au suffrage universel (à partir d'octobre 1996) – à défaut de l'abandon de la proportionnelle intégrale –, l'organisation prochaine d'un référendum sur l'avenir du plateau du Golan – une grande première constitutionnelle - ne sont pas sans rappeler au lecteur français certains des éléments qui marquèrent le passage de la IVe à la Ve République (y compris la fin de la guerre d'Algérie). Certes, cet État conserve ses particularités et la société israélienne ses particularismes sinon ses bizarreries, mais une ère nouvelle s'ouvre, à la veille de laquelle il convenait de faire le point. D'autant que nombre des problèmes soulevés se retrouvent dans notre démocratie, et quelques autres.

OLIVIER DUHAMEL CLAUDE KLEIN

AHARON BARAK, vice-président de la Cour suprême d'Israël.

RAPHAËL COHEN-ALMAGOR, chargé de cours à la faculté de droit de l'université hébraïque de Jérusalem ; *The Boundaries of Liberty and Tolerance, the Struggle against Kahanism in Israel*, The University of Florida Press, 1994.

ALAIN DIECKHOFF, chercheur au CNRS (Centre d'études et de recherches internationales), enseigne à l'IEP de Paris et à l'université de Paris I Sorbonne ; *L'Invention d'une nation. Israël et la modernité politique*, Paris, Gallimard, 1993.

FRANÇOISE DREYFUS, professeur à l'université d'Évry-Val d'Essonne ; *Les Institutions politiques et administratives de la France* (avec François d'Arcy), Paris, Économica, 1993, 4e éd.

ILAN GREILSAMMER, professeur au département de sciences politiques de l'université Bar Ilan (Israël) ; *Les Hommes en noir*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991.

CLAUDE KLEIN, professeur à la faculté de droit de l'université hébraïque de Jérusalem, ancien doyen ; *Deux fois vingt ans : Israël*, Paris, Éditions du Félin, 1990 ; *Le Droit iraélien*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1990.

DAVID KRETZMER, professeur de droit à l'université hébraïque de Jérusalem ; *The Legal Status of the Arabs in Israel*, Boulder, Westview, 1991.

MAHMOUD LABADI, écrivain-journaliste.

Claude Klein

État et religion en Israël

Le thème de l'affrontement entre la religion et l'État en Israël commence à être relativement connu et il suffit sans doute de le présenter à travers quelques rappels de ses données fondamentales[1]. On pourra ensuite s'attarder plutôt sur les enjeux et les développements les plus récents[2].

Le sionisme politique, apparu à la fin du XIXe siècle, s'était voulu laïque. Il se situait résolument dans la lignée du nationalisme moderne, dont tous les spécialistes ont toujours montré qu'il ne se concevait qu'à travers un phénomène de laïcisation de la société.

> Au moment de la création de l'État, on parle surtout d'un *État des Juifs*, non d'un *État juif*[3]. C'est pourquoi l'attention se porte alors sur la possibilité offerte à tous les Juifs qui le désirent de pouvoir venir s'installer librement en Israël et d'y acquérir la nationalité israélienne. C'est là l'essence de la loi du retour de 1950 suivie de la loi sur la nationalité de 1952.

1. Je me permets de renvoyer le lecteur à quelques-unes de mes publications sur ce sujet : *Le Caractère juif de l'État d'Israël*, Paris, Cujas, 1977 ; *Le Droit israélien*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1990 ; ainsi qu'à mon article « L'inextricable cas d'Israël » paru dans la revue *Le Genre humain*, n° 23, consacré au thème « Le religieux dans le politique », Paris, Éd. du Seuil, 1991, p. 81.

2. Cet article doit évidemment être lu en parallèle avec quelques-uns des textes de ce même numéro, en particulier ceux du juge Aharon Barak et de David Kretzmer.

3. Voir ma traduction du livre fondateur du sionisme politique, *L'État des Juifs* de Théodore Herzl, avec la *postface* sur le sionisme, Paris, La Découverte, 1990 : en particulier, la discussion sur la traduction exacte du titre de cet ouvrage dont l'original *Der Judenstaat* signifie bien un *État des Juifs* et non, comme cela fut souvent traduit en français ou en anglais, *L'État juif :* plus récemment, en France, il est devenu de bon ton, notamment dans la presse, de parler de l'« État hébreu ».

> En vertu de la loi du retour (article 1er), « chaque Juif peut librement s'installer en Israël[1] », de même, en vertu de la loi sur la nationalité, toute personne qui a immigré en vertu de la loi du retour acquiert automatiquement la nationalité israélienne. Tels étaient les fondements de l'État des Juifs.

C'était vouloir compter sans le poids de la tradition religieuse juive, composante fondamentale de l'être juif et de la conscience collective juive. Dès la création de l'État d'Israël, la question se posait de manière éclatante, alors même qu'une formule de compromis était avancée.

La Formule Magique du *Statu Quo*

La tradition politique israélienne a longtemps voulu faire reposer la formule de compromis imaginée à l'époque sur une notion quasi mythique de *statu quo*. Celle-ci avait été formulée dans une lettre de David Ben Gourion, adressée aux dirigeants du parti orthodoxe Agoudat Israël en juin 1947[2] (soit, avant même la création de l'État). Pour s'assurer les bonnes grâces des milieux orthodoxes, le futur Premier ministre garantissait le respect du *statu quo* (c'est-à-dire des solutions en vigueur dans la société juive mandataire) dans les trois domaines principaux suivants : respect du Chabbat comme jour de repos (pour les Juifs), respect des règles concernant le statut personnel, respect de l'autonomie du réseau d'enseignement religieux.

De fait, cette formule revient depuis cette date comme un véritable leitmotiv de la vie politique israélienne. Il n'est pas un accord de coalition où elle n'ait figuré, depuis la création de l'État, qu'il s'agisse, avant 1977, des accords autour du Parti travailliste ou, depuis 1977, des accords autour du Likoud (1977-1992).

> L'accord signé entre le Likoud et trois partis religieux en août 1981 comportait au total 83 articles. L'article 42 affirmait hautement le maintien du *statu quo*, mais *tous* les autres articles *(82 au total)* formulaient des avantages ou des concessions faites par M. Begin à ses trois partenaires religieux. Il est vrai qu'il s'agissait là d'un exemple extrême, tant par l'ampleur des concessions et avantages consentis aux partis religieux que par le contraste entre ceux-ci et l'essence de la formule de *statu quo*[3].

---

1. Sur quelques exceptions à ce principe (les réserves), voir *Le Caractère juif de l'État d'Israël, op. cit.,* p. 69-80.

2. Texte français in *Le Caractère juif…*, *op. cit.*, p. 120.

3. Voir des traductions françaises de quelques accords dans *Le Caractère juif…*, *op. cit.*, p. 174-178.

Cependant, il était clair qu'il ne s'agissait guère que d'une formule destinée à dissimuler les difficultés sur le chemin des accords de coalition.

Vers la fin des années cinquante, puis au début des années soixante, éclataient quelques grandes affaires, aussi pittoresques que spectaculaires, qui devaient permettre à la législation, mais surtout à la jurisprudence, de déterminer quelques grands principes.

De Quelques Grandes Affaires et de Leurs Conséquences

Le problème le plus connu à l'étranger est certainement celui de la définition du Juif. La question *qui est juif ?* a passionné l'opinion publique du pays pendant très longtemps, jusqu'à ce qu'une solution relativement claire soit adoptée.

Parmi ces affaires, il faut citer le célèbre cas du frère Daniel Rufeisen, tranché par la Cour suprême en 1962. Né en Pologne de parents juifs, Daniel Rufeisen, qui sauva de nombreux Juifs pendant la guerre, se convertit au catholicisme et entra au Carmel. Il s'installa ensuite au couvent du Carmel en Israël et finit par demander le bénéfice de la loi du retour ainsi que la nationalité israélienne sur cette même base. Le refus du ministre entraîna le recours devant la Cour suprême, qui rejeta la requête. Pour la Cour suprême, un Juif converti ne saurait être considéré comme Juif au sens de la loi du retour[1].

De ce fait, en 1970, après qu'une nouvelle affaire eut défrayé la chronique[2], le législateur adopta une définition qui se voulait relativement restrictive, mais qui, en même temps, renfermait une mesure singulièrement libérale.

---

1. Cela est d'autant plus paradoxal qu'au sens du droit hébraïque (la *Halakha)* un Juif converti reste juif. La Cour décidait d'appliquer à la loi du retour, loi laïque, des critères d'interprétation *laïque*. On doit signaler cependant que le juge Haïm Cohen exprima dans cette affaire une vigoureuse opinion dissidente, basée sur une analyse tout aussi sociologique que celle des juges de la majorité. Si pour la majorité la conversion représente un acte volontaire de rupture avec le peuple juif, le juge Haïm Cohen avance qu'il s'agit là d'une conception « diasporique » qui n'aurait plus sa place et sa raison d'être en Israël.

2. Il s'agit de l'affaire *Shalit*. Dans cette hypothèse, un Juif israélien, ayant épousé une femme non juive à l'étranger, demanda à faire inscrire les enfants nés de ce mariage comme « Juifs » du point de vue de l'appartenance ethnico-nationale (c'est là l'une des inscriptions requises par la loi, avec la religion et la nationalité : ainsi on peut être de nationalité israélienne, d'ethnie arabe et de religion musulmane ou chrétienne).

D'une part, est désormais considéré comme Juif « celui qui est né de mère juive, ou qui s'est converti au judaïsme, et qui n'appartient pas à une autre religion[1] ».
D'autre part, le bénéfice de la loi du retour est désormais étendu au conjoint, aux enfants ainsi qu'aux petits-enfants d'une personne juive[2].

Bien d'autres affaires pourraient être citées. On en indiquera ici très rapidement quelques-unes :

– les débats sur le respect du Chabbat par la compagnie aérienne El Al : depuis 1979, cette compagnie cesse ses vols plus de 60 jours par an (à noter que l'aéroport international de Lod fonctionne normalement, les compagnies étrangères étant autorisées à décoller ou atterrir) ;

– les nombreux débats sur l'interdiction de la viande de porc et ses
10 dérivés[3] ;

– les nombreux débats sur la possibilité de déroger à la rigueur des règles sur le repos hebdomadaire[4] ;

– les polémiques sur les exemptions du service militaire accordées à des jeunes gens orthodoxes, fréquentant les institutions talmudiques supérieures[5] ;

---

1. Bien des questions restent ouvertes : mais il a été jugé de manière persistante que la notion de conversion au judaïsme, au sens de cette loi et pour ses besoins, n'était nullement limitée à la conversion dite « orthodoxe », extrêmement difficile à obtenir. Sur la base de cette disposition, sont écartés les « Juifs pour Jésus ».

2. L'idée était de permettre l'accueil comme nouveaux immigrants, avec tous les droits, des conjoints, enfants et petits-enfants de Juifs. Idée prémonitoire s'il en fut : la vague d'immigration de l'ex-URSS a permis à Israël d'accueillir 450 000 personnes (le pays compte actuellement 5 100 000 habitants) depuis 1989, alors même qu'il semble avéré qu'environ 30 % au moins de ces immigrants ne sont pas juifs. Au cours d'une première vague – de 1969 à 1974 –, près de 200 000 immigrants étaient venus de l'ex-URSS.

3. L'évolution est en elle-même significative. Il existe une loi qui interdit l'élevage du porc dans le pays, sauf dans une petite zone de Galilée, proche de Nazareth, où vivent des Arabes chrétiens (car les musulmans ont aussi milité pour cette interdiction). En revanche, la viande de porc et ses dérivés sont commercialisés dans la plupart des villes du pays, malgré des interdictions formulées par des arrêtés municipaux non respectés (pour que ces arrêtés puissent intervenir, il avait fallu adopter, en 1956, une loi d'habilitation autorisant les municipalités à agir en cette matière). Les milieux religieux ont renoncé à faire voter une loi générale d'interdiction de la commercialisation de la viande de porc.

4. En 1987, un juge de paix de Jérusalem avait relaxé un propriétaire de cinéma, accusé d'avoir enfreint le règlement municipal sur la fermeture hebdomadaire de tous les établissements (cafés, restaurants, théâtres, cinémas). Le juge avait considéré l'interdiction comme excessive (manquant de *reasonableness* au sens du droit anglais). Malgré l'intervention d'une loi d'habilitation en décembre 1990, la vie locale s'en trouva profondément transformée : nombreux sont désormais les établissements ouverts le jour du Chabbat, dans la ville sainte.

5. Cette polémique est très vive. Rappelons que le service militaire israélien est très lourd (trois ans pour les hommes plus un mois par an jusqu'à l'âge de cinquante et un ans) ; par

– la question du mariage, sans doute la plus grave sur le plan des principes, ne fait pas cependant l'objet de controverses aussi vives[1]. La loi a établi l'exclusivité du mariage religieux : pour les Juifs, cela signifie que les mariages entre Juifs et non-Juifs ne sont pas possibles. De fait, ces mariages, s'ils sont conclus à l'étranger, sont valables en Israël : d'où la solution dite « cypriote ». Un couple qui, pour la raison invoquée, ne peut se marier en Israël pourra le faire à l'étranger : Chypre, par sa proximité et sa souplesse administrative dans cette matière, constitue l'une des destinations les plus commodes et les plus usitées[2].

On remarquera que la question scolaire ne se situe pas au cœur de ces débats : la solution trouvée a consisté à établir un réseau d'écoles publiques laïques (maternelles, primaires, secondaires) et un deuxième réseau d'écoles publiques religieuses[3].

Cependant, aujourd'hui encore, au gré des circonstances, il peut arriver qu'une affaire vienne agiter l'opinion publique. Au moment où ces lignes sont écrites (septembre 1994), la classe politique est secouée – une fois de plus – par le débat constitutionnel et ses diverses implications.

Le Débat Constitutionnel et le Problème Religieux

Dans une très large mesure, les principaux éléments de ce débat apparaissent dans l'article du juge Aharon Barak. Il convient cependant d'y ajouter quelques éléments qui permettront de mieux comprendre la problématique du débat constitutionnel et religieux.

L'État d'Israël passe – avec le Royaume-Uni – pour l'un des derniers États sans véritable constitution écrite[4]. Cependant, ainsi qu'Aharon

---

ailleurs, le nombre de ces exemptions n'a pas cessé d'augmenter. A l'inverse, l'exemption pour les femmes religieuses (vingt et un mois de service) n'est guère contestée.

1. Pour deux raisons à mon sens : d'une part, elle ne concerne que très peu de monde et par ailleurs une solution alternative existe (ci-dessous), et, d'autre part, parce que la majorité de la population reste attachée au mariage religieux à titre exclusif.

2. Il n'existe pas de statistiques précises, mais il semble bien que l'on ne puisse guère estimer le nombre de ces couples à plus de quelques dizaines par an. Notons que les couples « mixtes » qui immigrent en Israël sur la base de l'extension de la loi du retour, ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, font partie de cette même catégorie. En l'espèce, il s'agit par exemple de mariages célébrés dans l'ex-URSS.

3. Il existe un réseau d'écoles dites « indépendantes », appartenant aux différents milieux ultra-orthodoxes.

4. Sur ces questions, on peut se reporter à mon article « Les problèmes constitutionnels de l'État d'Israël. Le contrôle de la constitutionnalité des lois », *Revue du droit public et de la science politique*, Paris, 1969, p. 1105-1125.

Barak le montre dans son article, la situation n'est plus aussi claire qu'elle l'était il y a une dizaine d'années. D'une part, la Cour suprême a fermement affirmé son pouvoir de contrôle à partir de quelques très rares dispositions « rigides » contenues dans les lois fondamentales[1]. Puis, assez soudainement, à partir de 1992, à la faveur de deux lois fondamentales votées presque à la sauvette[2], le débat constitutionnel s'est complètement focalisé sur la question des droits de l'homme.

En effet, il existait jusqu'en 1992 un ensemble de neuf lois fondamentales, portant sur les principales questions généralement couvertes par une constitution[3] : l'absence de dispositions sur les droits de l'homme et les libertés publiques n'en apparaissait que plus clairement. Or, précisément, au fur et à mesure que la Cour suprême affirmait davantage son pouvoir[4], les partis religieux manifestaient plus fortement leur opposition à l'adoption de principes supra-législatifs. De tels principes, à l'évidence, étaient de nature à mettre en danger une grande partie de la législation religieuse.

On a vu[5] comment la loi fondamentale sur la liberté professionnelle, du fait de sa grande rigidité constitutionnelle, a donné naissance à une jurisprudence très audacieuse de la Cour suprême. La Knesset s'empressa d'amender la loi fondamentale sur la liberté professionnelle, de manière à permettre la prise en compte des valeurs juives *et* démocratiques de l'État, ce qui, en d'autres termes, revient à autoriser la mise en œuvre de certaines limitations à l'exercice de la liberté professionnelle reposant sur des motifs tirés des « valeurs juives ». En l'occurrence, il s'agit bien ici de motifs religieux[6].

---

1. En particulier l'article 4 de la loi fondamentale sur la Knesset qui, en disposant que les élections se font au scrutin « proportionnel, national, égal et secret » et en protégeant cette disposition, a permis le développement d'un véritable contrôle de la constitutionnalité des lois (à l'origine uniquement en matière électorale).

2. Il s'agit des deux lois fondamentales sur la liberté professionnelle et sur la dignité et la liberté de la personne humaine. Ces lois furent votées *in extremis* par la législature issue des élections de 1988, alors que la discipline de parti ne fonctionnait plus. Au cours de ces mêmes semaines « folles » de mars-avril 1992, la Knesset adopta le principe de l'élection du Premier ministre au suffrage universel, destiné à entrer en vigueur aux élections de 1996 (à moins que celles-ci ne soient avancées).

3. Ces lois fondamentales étaient les suivantes : la Knesset (1958) ; les terres d'Israël (1960) ; le président de l'État (1964) ; le gouvernement (1968 : cette loi fondamentale sera remplacée par une nouvelle loi adoptée en 1992 et dont l'entrée en vigueur a été différée) ; le budget de l'État (1975) ; l'armée (1976) ; Jérusalem : capitale d'Israël (1980) ; le pouvoir judiciaire (1984) ; le contrôleur de l'État (1985).

4. Voir l'article de Françoise Dreyfus, p. 61.

5. Dans l'article d'Aharon Barak, voir note de la page 20.

6. Cet amendement permit l'adoption d'une loi restreignant l'importation de viande

Un deuxième amendement, intervenu au cours de ce même mois de mars 1994, est – au moment où ces lignes sont écrites – au centre d'une sorte de tempête juridico-politique. Un nouvel article a été ajouté à la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de la personne humaine, ainsi conçu :

> « Les droits fondamentaux de l'individu en Israël sont basés sur la reconnaissance de la valeur de la personne humaine, de la sainteté de la vie, de la liberté. Ces droits sont respectés dans l'esprit des principes de la Déclaration d'indépendance de l'État d'Israël. »

Dans la réalité politique israélienne, ces quelques lignes prennent une signification hors du commun. En comprendre la raison permet de fournir une clef pour l'appréhension de la réalité des rapports entre religion et politique[1].

La référence à la Déclaration d'indépendance représente une innovation spectaculaire. Jusque-là, ce texte de trois feuillets, qui proclamait l'indépendance de l'État d'Israël le 14 mai 1948[2], n'avait pas été considéré comme ayant une quelconque valeur juridique supra-législative. Or, ce texte, outre des rappels historiques symboliques, ainsi que l'indication de la mise en marche du processus constituant, comporte la mise en place de principes directeurs pour le nouvel État ; il est ainsi conçu :

> « L'État d'Israël […] sera fondé sur la liberté, la justice et la paix selon l'idéal des prophètes d'Israël ; il assurera la plus complète égalité sociale et politique à tous ses habitants, sans distinction de religion, de race ou de sexe ; il garantira la liberté de culte, de conscience, de langue, d'éducation et de culture ; il assurera la protection des lieux saints de toutes les religions et sera fidèle aux principes de la Charte des Nations unies. »

Dans la mesure où ces quelques phrases sont destinées à acquérir une pleine valeur juridique, supra-législative[3], on peut imaginer l'usage

---

congelée à la seule viande cachère (ce qui, quelques semaines auparavant, avait été jugé contraire à la première version de la loi fondamentale).

1. Un aspect quasi anecdotique de cette affaire réside dans le fait que cet ajout passa inaperçu des partis religieux, alors même qu'il était voté dans le cadre de l'amendement à la loi fondamentale sur la liberté professionnelle destiné à leur donner satisfaction par ailleurs, ainsi qu'il est relaté *supra*.

2. Il porte la signature des 37 membres du *Conseil du peuple* autoproclamé, comportant des représentants des principaux partis et des organisations juives de la Palestine mandataire. Texte dans *Le Caractère juif de l'État d'Israël*, *op. cit.*, p. 153.

3. Le parallèle avec la problématique de la valeur juridique de la Déclaration des droits de 1789 (ainsi que celle du Préambule de la Constitution) en droit constitutionnel français est saisissant.

qu'une Cour suprême aussi active que celle de Jérusalem est susceptible d'en faire. De fait, il recèle ainsi une véritable bombe à retardement dans l'équilibre politico-religieux israélien, puisqu'une grande partie de la législation religieuse est ainsi potentiellement menacée[1].

Les partis religieux ont donc immédiatement entamé une campagne visant à annuler cet amendement. A défaut, ils cherchent à obtenir la « stabilisation » de la législation religieuse, c'est-à-dire sa protection globale contre tout contrôle de constitutionnalité. C'est là, en tout cas, le prix qu'ils entendent faire payer à M. Rabin pour leur entrée éventuelle dans son gouvernement[2].

La question qui doit être posée, en manière de conclusion, me paraît
14 être celle de savoir s'il existe une corrélation précise entre la place du phénomène religieux dans la vie publique (telle qu'elle s'exprime par exemple dans la législation) et les nécessités politiques à court terme, c'est-à-dire les problèmes de coalition. En d'autres termes, demandera-t-on, est-il possible de faire reposer ce qui dans une perspective laïque française apparaît comme relevant de la pure coercition religieuse sur la seule arithmétique de coalition ? Il était admis depuis très longtemps que nul gouvernement ne pouvait être établi en Israël sans qu'il s'associe à des partis religieux[3] ; cette donnée pourrait suffire par elle-même à expliquer l'emprise du phénomène religieux. On sait aujourd'hui que les choses sont loin d'être aussi simples. C'est ainsi qu'il y eut des périodes de « grande coalition[4] » entre les deux grands blocs (Likoud et travaillistes qui, ensemble, atteignaient 90 sièges sur 120) : nul n'a imaginé à cette période une dérégulation religieuse. Ce même phénomène

1. Ainsi de la législation en matière de mariages et divorces.

2. Le gouvernement de M. Rabin, dans sa formation de septembre 1994, ne repose que sur une très étroite majorité de 2 voix (la majorité absolue est de 61 voix). L'entrée dans la coalition du parti ultra-religieux Shas, qui est négociée depuis de longues semaines, pourrait lui faire gagner 6 voix : en allant trop loin cependant dans ses concessions aux religieux, les travaillistes et M. Rabin peuvent perdre les 12 voix du bloc de gauche Meretz…

3. Historiquement, il est vrai que presque tous les gouvernements depuis la création de l'État ont compris des partis religieux, qu'il s'agisse soit de la période d'avant 1977 (période de l'hégémonie travailliste), soit après l'arrivée au pouvoir de la droite cette même année. Les trois courtes périodes de coalition sans partenaires religieux sont les suivantes : un peu moins d'un an en 1958-1959, six mois en 1974 (premier gouvernement Rabin) et une période qui débute en 1993 (date à laquelle le parti orthodoxe Shas a quitté le gouvernement Rabin établi en juillet 1992).

4. De 1984 à 1988.

se vérifie sous le gouvernement Rabin investi en 1992. Il nous semble donc qu'il faille distinguer entre deux tendances : l'une sur le court terme, l'autre sur le long terme.

A l'évidence, dans le court terme, celui qui relève de l'exacte mesure de la force électorale, le « pouvoir religieux » (ou « pouvoir des religieux »), peut se mesurer de manière très précise. C'est ainsi que, dans une coalition où la présence religieuse n'est pas arithmétiquement requise, celle-ci, lorsqu'elle intervient malgré tout, s'obtiendra au prix de concessions minimales, si ce n'est sur la base du respect de ce qui a déjà été acquis. A l'inverse, lorsque l'apport de sièges est nécessaire, les concessions peuvent paraître impressionnantes.

Dans l'optique du long terme, les choses sont différentes. On peut, à mon sens, dégager deux axes en apparence contradictoires :

Le premier axe voit se mettre en place un système que l'on pourrait qualifier de double société. Une société ultra-orthodoxe, qui gagne du terrain en milieu religieux, qui semble être en phase d'enfermement sur elle-même. Ce phénomène est d'autant plus intéressant qu'il s'accompagne, partiellement tout au moins, d'un mouvement de radicalisation politique, d'engagement dans le camp ultra-nationaliste. A l'inverse, la société laïque se coupe de plus en plus de cette forme de nouveau ghetto qui apparaît ainsi en Israël.

Le deuxième axe peut apparaître en contradiction avec quelques-unes des hypothèses qui viennent d'être émises. En effet, on voudrait avancer l'idée que la majorité du pays[1], tout en se démarquant des éléments les plus orthodoxes, ne milite guère pour l'introduction d'une laïcisation totale. La revendication d'une séparation entre la religion et l'État, souvent formulée, vise surtout une dépolitisation du clergé, c'est-à-dire du rabbinat[2]. Elle vise également certains aspects considérés comme particulièrement « rétrogrades[3] ». Enfin, il n'est guère d'observateurs pour ne pas souligner l'apparition d'un mouvement de retour

1. Compte tenu des structures de la religion juive, il est difficile de formuler des statistiques précises quant au pourcentage de Juifs pratiquants. On soulignera que si 15 % à peine des électeurs votent pour des partis religieux, près de 25 % tiennent à envoyer leurs enfants dans des écoles (publiques) religieuses ou dans les écoles orthodoxes qui sont en dehors du réseau de l'État (mais subventionnées).

2. Il existe, bien entendu, un rabbinat d'État, ainsi qu'un système de tribunaux rabbiniques. L'élection des rabbins est à forte connotation politique (le corps électoral comprend d'ailleurs 49 % de laïcs : en fait des élus locaux ou nationaux).

3. Ainsi de certains empêchements au mariage entre Juifs (Cohen et femme divorcée, règle du lévirat, etc.).

aux sources, non pas dans le sens de l'intégrisme signalé plus haut, mais dans celui d'une recherche d'une culture judéo-hébraïque trouvant ses racines dans la Bible et le Talmud, tout en s'ouvrant au monde moderne. Cette démarche n'est pas toujours dépourvue d'ambiguïtés ou de contradictions : elle permet cependant de comprendre certains traits étonnants de la vie politique israélienne.

RÉSUMÉ

La structure des relations entre l'État et la religion en Israël est particulièrement difficile à démêler. Elle repose sur l'existence d'un certain nombre de règles d'inspiration religieuse et quasi religieuse (le statut personnel, le repos hebdomadaire, la loi du retour). Si, en principe, une formule politique de statu quo *a été adoptée dès la création de l'État (1948), celle-ci n'est pas toujours en mesure d'éviter les crises qui se cristallisent autour de telle ou telle cause célèbre. Dans l'analyse de l'évolution des rapports de force, il convient de ne pas privilégier les seules données électorales, mais de tenir compte de l'identification à certaines valeurs religieuses d'une partie de la population considérée comme laïque.*

Aharon Barak

LA RÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE : LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

Note du traducteur : La traduction (de l'hébreu) de l'article qui suit, paru en 1992 dans la revue de la faculté de droit de l'université de Haïfa (Israël), *Mishpat Oumimshal* [Droit et pouvoir] (n°1, p. 9-35), de la plume du vice-président de la Cour suprême Aharon Barak, présente un intérêt tout à fait exceptionnel. D'une part, il s'agit de l'un des juristes les plus éminents du pays. Ancien professeur à la faculté de droit de l'université hébraïque de Jérusalem, ancien doyen, Aharon Barak servit également comme Attorney General de l'État (de 1974 à 1978). A ce titre, il joua un rôle important (n'hésitant pas à intenter, par exemple, des poursuites judiciaires contre certains hommes politiques, dont le Premier ministre Rabin et son épouse, en 1976, pour avoir continué à détenir un compte bancaire à l'étranger). Il joua un rôle important dans la négociation de Camp David (septembre 1978) entre MM. Sadate et Begin. En 1978, à l'âge de 38 ans, il fut nommé à la Cour suprême où il siège depuis. Ses décisions ont profondément influencé la transformation du droit, notamment en ce qui concerne les libertés publiques. Il a également contribué à l'extension tout à fait exceptionnelle du champ d'intervention de la Cour suprême, plus spécialement face aux organes politiques (qu'il s'agisse de l'exécutif, mais aussi du législatif). Mais, d'autre part, c'est surtout la signification que le juge Barak entend donner à l'expression « État juif et démocratique » qui a soulevé un véritable tollé dans les milieux religieux.

Avec l'accord de l'auteur, l'article a été quelque peu raccourci. La plupart des notes ont été supprimées. Quelques notes explicatives sont du traducteur, elles sont indiquées en fin de note par [C.K.][1].

L'article constitue également une excellente introduction au problème fondamental du droit constitutionnel israélien, celui de l'absence de constitution écrite. En même temps, il montre comment l'adoption progressive d'articles « rigides » a

1. Nous renvoyons le lecteur qui souhaiterait d'autres informations sur le droit israélien aux livres suivants de Claude Klein : *Le Droit israélien,* Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1990, et *Le Système politique israélien,* Paris, PUF, coll. « Thémis », 1983, ainsi qu'à l'article « Les problèmes constitutionnels de l'État d'Israël. Le contrôle de la constitutionnalité des lois », *Revue du droit public*, 1969, p. 1105-1125.

permis à la Cour suprême de mettre en œuvre un contrôle de la constitutionnalité des lois qui a permis de mettre en place un système constitutionnel reposant sur l'affirmation de certains principes et sur un contrôle efficace. Il faut, bien entendu, lire cet important article parallèlement aux autres études consacrées à la Cour suprême, notamment celles de Françoise Dreyfus et de David Kretzmer. Enfin, cet article est également un très bel exemple de la méthode juridique pratiquée en Israël, plus proche du droit anglais.

C. K.

*

INTRODUCTION

La révolution constitutionnelle

18 Jusqu'à une période récente, les droits fondamentaux étaient essentiellement d'origine jurisprudentielle. Le juge S. Z. Cheshin avait reconnu l'un de ces droits – le droit à la liberté professionnelle – dès la création de l'État. C'est ainsi qu'il écrivait :

> « C'est un grand principe que chaque personne a un droit naturel de s'adonner au travail ou à la profession de son choix, pour autant que ceux-ci ne soient pas interdits par la loi […] ce droit ne figure pas au recueil des lois, mais il dérive du droit naturel de chaque individu de chercher une source de revenus et de trouver un métier qui le nourrisse… » (*affaire Bejerano c. ministre de la Police,* jugée en 1949).

Ces droits fondamentaux forment une sorte de « parapluie normatif, qui recouvre l'ensemble de la législation ». La Cour suprême a supposé, à la lumière du caractère démocratique de l'État, que notre univers normatif recèle ces droits de l'homme et qu'il n'y a pas de vide dans ce domaine[1]. Cependant, il existait toujours un consensus selon lequel la législation de la Knesset peut porter atteinte à ces droits, elle peut les limiter ou même les écarter. Ainsi donc, dans la dogmatique israélienne – semblable à celle de la Grande-Bretagne –, les droits s'ancrent dans

1. Le juge Barak renvoie à plusieurs décisions de la Cour suprême, dont la plus importante est l'affaire *Kol Haam c. ministre de l'Intérieur*, jugée en 1953. Dans cette affaire, interprétant la législation mandataire sur la presse, toujours en vigueur, qui autorise le ministre de l'Intérieur à ordonner la fermeture d'un journal qui a publié des nouvelles de nature à troubler l'ordre public, la Cour avait décidé, à la lumière du caractère démocratique de l'État, que l'expression « de nature à… » devait être interprétée comme représentant une véritable certitude et non pas seulement une appréciation discrétionnaire et subjective. La Cour avait d'ailleurs annulé l'ordre de suspension de ce journal communiste [C.K.].

l'interprétation législative. C'est pourquoi, ici, le droit constitutionnel est né du droit administratif. La supériorité du législateur a été comprise comme autorisant la possibilité pour celui-ci d'adopter des lois contraires aux droits de l'homme. Les tentatives visant à faire annuler des lois qui seraient contraires à tel ou tel principe fondamental du système ou à tel ou tel droit fondamental ont échoué. Pourtant, il a été indiqué que des changements dans le consensus social pourraient intervenir[1]. Bien des projets sont discutés, mais, surtout, la Knesset, agissant en vertu de son pouvoir constituant, vient[2] d'adopter deux lois fondamentales nouvelles et de modifier complètement une troisième loi.

La loi fondamentale sur la liberté professionnelle dispose que tout citoyen ou résident est libre de s'adonner à l'activité professionnelle de son choix. On étudiera plus loin la technique de limitation de ce droit.

La loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu dispose quant à elle qu'il ne saurait être porté atteinte à la vie, au corps ou à la dignité de la personne humaine. De même, toute personne est protégée contre l'arrestation, l'emprisonnement ou l'extradition, elle a droit à la protection de son domicile : nul ne peut y pénétrer sans son assentiment. Il ne saurait y avoir de perquisition domiciliaire ou de fouille corporelle (ce qui comprend l'intégrité corporelle et les objets personnels). Il ne saurait être porté atteinte au secret de la correspondance (sous aucune forme). Cependant, des limitations peuvent être valablement introduites : elles seront étudiées plus loin.

Ces deux lois fondamentales représentent une véritable révolution du statut constitutionnel des droits de l'homme en Israël[3].

La nouvelle loi fondamentale sur le gouvernement renforce elle aussi cette approche, dans la mesure où elle dispose que les ordonnances prises en vertu de l'état d'urgence ne sauraient « porter atteinte à la dignité de l'homme ». Cette révolution transforme radicalement la

1. Il est fait allusion ici à l'arrêt *Laor c. le président de la Knesset* rendu le 1er juillet 1989. Dans cette affaire, le juge Barak se référait notamment à l'affaire connue sous le nom de *Bonham's case* (décidée par le juge anglais Coke en 1610 et dans laquelle celui-ci avançait la proposition suivante : *When an Act of Parliament is against common right and reason, or repugnant, or impossible to be performed, the common law will control it and adjudicate such Act to be void*). Il se posait la question de l'attitude du juge face à une loi manifestement contraire à un principe fondamental. Il en arrivait à indiquer qu'au cas où la Knesset priverait une minorité du droit de vote ou s'arrogerait des pouvoirs judiciaires, elle serait susceptible de perdre le fondement de sa légitimité dans notre société.

2. L'article a été écrit en juillet 1992 [C.K.].

3. Une autre révolution constitutionnelle est intervenue en même temps : elle concerne l'élection du Premier ministre au suffrage universel ; son étude dépasse le cadre de cet article.

notion des droits de l'homme en Israël : ceux-ci cessent d'être des droits qui ne « figurent pas au recueil des lois », ils jouissent maintenant d'un statut juridique préférentiel. Certes, ces droits continuent également de faire partie de la jurisprudence. Les tribunaux continueront donc d'interpréter les lois de l'État à leur lumière. Toutefois, un profond changement interne est intervenu : leur statut normatif a changé. Désormais, il y a un point d'appui pour décider de la validité de l'ensemble de la législation.

Il s'agit bien d'une révolution : les droits fondamentaux sont désormais statutaires. Mais celle-ci porte davantage sur la valeur normative de ces droits que sur leur contenu. Il serait désormais erroné d'avancer – comme on le faisait autrefois – que l'État d'Israël n'a pas de constitution écrite (formelle et rigide). Ce pays compte maintenant parmi ceux qui possèdent une constitution écrite et rigide dans laquelle les droits fondamentaux sont bien ancrés et jouissent d'un statut normatif supérieur. Une loi ordinaire ne saurait donc, à l'avenir, porter indûment atteinte à la liberté professionnelle, puisqu'il faudra, pour le faire, adopter une loi fondamentale, à la majorité absolue[1]. De même, ainsi qu'on le montrera, une loi ordinaire ne peut plus porter atteinte indûment à la dignité et à la liberté de l'individu. Enfin, les ordonnances prises en vertu de l'état d'urgence, qui peuvent amender toute loi, ne peuvent cependant porter atteinte à la dignité et à la liberté de l'individu. Cette disposition est elle-même protégée, puisqu'une majorité absolue est nécessaire pour la modifier.

1. De fait, dès le mois de septembre 1993, la Cour suprême rendait un arrêt extrêmement important, sur la base même de cette loi fondamentale. A la suite de la disparition du monopole gouvernemental d'importation de la viande, elle annulait le refus opposé à une demande d'importation de viande non cachère. La crise prit une telle ampleur que la Knesset adoptait le 9 mars 1994 une nouvelle loi fondamentale sur la liberté professionnelle, remplaçant celle de 1992 que le juge Barak analyse ici. Dans sa nouvelle formulation, la loi fondamentale introduit dans sa clause limitative des éléments tirés du caractère juif et démocratique d'Israël (qui ne figuraient jusque-là que dans la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu). Une loi peut donc, depuis cette date, validement interdire l'importation de viande non cachère. Signalons également que le nouvel article 1er de la loi fondamentale renvoie désormais aux principes généraux d'égalité et de liberté de la Déclaration d'indépendance de l'État (14 mai 1948), auxquels la Cour avait, jusque-là, dénié toute valeur supra-législative. Une formulation semblable s'applique également à la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu (elle résulte également d'un amendement du 9 mars 1994) : elle constitue par ailleurs une importante source de friction dans la vie politique du pays, car certains partis ultra-religieux exigent l'abrogation immédiate de ces dispositions, notamment comme prix de leur entrée dans la coalition de M. Rabin qui ne dispose que d'une marge très étroite [C.K.].

La technique législative choisie : les chapitres successifs

Si la révolution constitutionnelle est évidente, elle est cependant loin d'être complète. Les lois fondamentales adoptées ne couvrent pas l'ensemble des matières touchant aux droits fondamentaux. De plus, alors que la loi fondamentale sur la liberté professionnelle est rigide (il faut une autre loi fondamentale adoptée à la majorité absolue pour la modifier), la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu n'a pas été protégée contre la loi ordinaire (mais elle est cependant protégée contre les ordonnances prises en vertu de l'état d'urgence). Enfin, il convient de remarquer que les conditions dans lesquelles il est licite de limiter les droits de l'homme (la clause limitative) sont différentes dans les deux lois fondamentales. On étudiera ces clauses plus loin : il est permis de se demander si cette différence est justifiée. De plus, remarquons aussi que la loi fondamentale sur la liberté professionnelle protège, pour une période de deux ans, toute la législation ordinaire non conforme. A l'inverse, la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu protège toute la législation contraire adoptée avant son entrée en vigueur. La solution normative est donc très boiteuse. On se rend compte de la méthode adoptée qui est semblable à celle envisagée en 1950 pour l'adoption de la Constitution : celle-ci était prévue en forme de chapitres successifs. Aujourd'hui, il est envisagé d'adopter les lois sur les droits fondamentaux de manière graduelle. Ceux qui tiennent à la législation sur ces droits fondamentaux le regretteront, mais cette technique reste préférable face à l'alternative, c'est-à-dire à l'absence totale de législation. Il me semble que l'on s'engage désormais dans une voie qui mènera inéluctablement à une véritable charte complète des droits. Celle-ci sera supérieure à la loi ordinaire, tout en comportant une clause limitative appropriée ainsi qu'une clause de protection (rigide).

Les trois buts du présent article

Les nouvelles lois fondamentales constituent sans nul doute une source importante pour la recherche et pour la jurisprudence. Je suis persuadé que ces lois seront de toute première importance pour l'évolution de la société et du système juridique de ce pays. Le droit n'est plus le même après l'entrée en vigueur de ces lois, et les juges – plus particulièrement ceux de la Cour suprême – disposent désormais d'un instrument très puissant qui peut leur permettre de modifier la société israélienne.

Je me propose dans cet article d'avancer quelques idées quant à la compréhension des nouvelles lois fondamentales. Il ne s'agit pas de donner ici un commentaire exhaustif, mais plutôt de suggérer des voies pour

la compréhension de ces lois. Je vise non pas à répondre à des questions, mais bien plus à en poser de manière que ceux qui sont intéressés par ces questions en prennent conscience. Je m'interrogerai d'abord sur la nature des lois fondamentales en général et sur la compétence des juges d'annuler une loi ordinaire non conforme, ainsi que sur les critiques portées sur cette distinction. Ensuite, je passerai à l'étude du statut normatif de la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu, en particulier compte tenu des problèmes spécifiques que cette loi soulève du fait de l'absence d'une clause de « rigidité » (j'espère d'ailleurs qu'une telle clause y sera ajoutée, ce qui rendrait la discussion superflue). Enfin, j'étudierai les conditions dans lesquelles il est licite de limiter les droits dans ces deux lois.

22 Le Statut des Lois Fondamentales et la Question des Lois Ordinaires Contraires

Les lois fondamentales « rigides » et la compétence du juge d'annuler une loi « ordinaire » contraire

D'après la conception constitutionnelle reçue, une loi fondamentale « rigide » doit être considérée comme ayant un statut normatif spécial. Pour la résolution Harari[1], une telle loi représente un chapitre de la constitution de l'État. En voici la teneur :

> « La Constitution de l'État sera élaborée chapitre par chapitre, de telle sorte que chacun d'entre eux constitue une loi fondamentale par lui-même. Les chapitres seront présentés à la Knesset, au fur et à mesure que la Commission de la Constitution achèvera son œuvre. Les chapitres seront assemblés et formeront la Constitution de l'État. »

Il s'ensuit que lorsque la Knesset adopte une loi fondamentale, elle n'œuvre pas comme législateur de l'État. Elle agit alors en sa capacité constituante. Ce pouvoir lui vient de l'Assemblée constituante[2] qui s'était transformée en première Knesset et qui avait transmis ses pouvoirs à la deuxième Knesset, ainsi qu'à celles qui suivraient. La Knesset a donc deux casquettes : celle du constituant, celle du législateur. Lorsque la Knesset utilise sa casquette constituante, elle produit des lois

1. Du nom du député qui, en juin 1950, proposa cette résolution pour mettre fin au débat à la première Knesset qui avait été élue comme constituante [C.K.].

2. Voir Claude Klein, « A new era in Israel's Constitutional Law », *Israel Law Review*, vol. 6, 1971, p. 376.

fondamentales qui ont un statut spécial. Lorsqu'elle utilise sa casquette de législateur, elle produit des lois « ordinaires ». Pourtant, il ne s'ensuit pas – ce qui serait logique – qu'en cas de contradiction entre une loi fondamentale et une loi ordinaire, cette dernière doive être annulée. Cela dépend de la tradition juridique. Il semble bien qu'il n'y ait plus de discussion – en Israël – quant à la supériorité de la constitution – ou bien des lois fondamentales sur la loi ordinaire : cette supériorité conduit à l'annulation d'une loi ordinaire qui serait en contradiction avec une loi fondamentale « rigide ». Après quelques hésitations, on a même admis le pouvoir de la Cour d'établir cette contradiction entre les deux types de normes (c'est là l'essence du contrôle de la constitutionnalité des lois) et cela malgré l'absence de disposition expresse. Il serait d'ailleurs préférable qu'une telle disposition existât et que le constituant se prononçât clairement, évitant par là toute discussion sur la légitimité du contrôle de la constitutionnalité des lois. Cela reviendrait donc à déduire clairement ce contrôle de la constitution elle-même, alors que, dans la situation inverse, il est parfois avancé que la supériorité de la constitution découle du contrôle ! Cependant, l'absence d'une telle mesure ne saurait être interprétée comme constituant une disposition négative. A l'image des États-Unis, de l'Afrique du Sud, la Cour suprême considère les lois fondamentales rigides comme présentant un caractère constitutionnel supérieur – œuvre du constituant – et en déduit la nullité d'une loi ordinaire contraire. Une telle nullité peut être proclamée par tout tribunal, mais la déclaration finale reviendra évidemment à la Cour suprême. Aujourd'hui, il n'y a donc plus de doute quant au fait que les tribunaux sont compétents pour proclamer un telle nullité.

Loi fondamentale rigide et non rigide

Dans la mesure où une loi fondamentale est l'œuvre du constituant, celle-ci dispose d'une supériorité normative. Il devrait s'ensuivre que dans le cas d'une contradiction entre une loi fondamentale et une loi ordinaire, la première devrait l'emporter (sauf au cas où la loi fondamentale en déciderait elle-même autrement). Pourtant, ce raisonnement n'a pas été accepté par la Cour suprême. La Cour a décidé qu'il fallait distinguer entre les dispositions rigides et celles qui ne le sont pas. La supériorité normative n'a été reconnue qu'aux seules lois fondamentales rigides. Pour celles qui ne le sont pas, il a été jugé que leur statut serait identique à celui des lois « ordinaires ». Il en résulte qu'une loi « ordinaire » postérieure est susceptible de modifier ou d'annuler des dispositions contenues dans une loi fondamentale antérieure, lorsque

celle-ci n'est pas « rigide ». On peut justifier une telle jurisprudence en analysant les dispositions sur la rigidité. En effet, on induit de l'existence des règles de rigidité pour certaines lois fondamentales que le constituant lui-même a voulu en exempter les autres. Ce raisonnement est parfaitement convaincant, mais, cependant, il n'en résulte pas que l'amendement puisse intervenir dans une loi ordinaire et non pas exclusivement dans une loi fondamentale. A ce sujet, il convient de relever la force de l'argumentation du professeur Claude Klein[1]. Selon cet auteur, le statut normatif spécial de la loi fondamentale par rapport à la loi ordinaire n'est pas dépendant de la majorité requise pour la modifier. Il en résulte qu'une loi fondamentale ne saurait être modifiée que par une autre loi fondamentale. Il écrit :

> « La source de la supériorité n'est pas à rechercher dans l'exigence d'une majorité, mais dans la nature de l'organe qui produit la norme. Il en résulte qu'une loi fondamentale rigide est supérieure à la loi ordinaire, même en l'absence de disposition rigide. Si la Knesset veut amender une telle loi fondamentale, elle ne peut le faire qu'expressément : la règle *lex posterior* ne s'applique qu'entre normes ayant la même valeur normative[2]. »

Selon ce point de vue, une loi fondamentale non rigide ne saurait être amendée – explicitement ou implicitement – que par une autre loi fondamentale. L'absence de rigidité signifie simplement qu'un amendement peut être réalisé à la majorité simple, par la Knesset, en sa capacité constituante. Selon l'opinion du professeur Klein, en l'absence d'une disposition expresse dans la loi fondamentale, une loi ordinaire ne saurait amender une loi fondamentale non rigide, quelle que soit la majorité recueillie par cette loi ordinaire. De plus, même dans l'hypothèse où la loi fondamentale autorise la loi ordinaire à être en contradiction avec elle (en général, il faudra une majorité spéciale), cette contradiction doit être expresse (elle comprendra une formule du genre « nonobstant les dispositions contraires de la loi fondamentale »). Une contradiction implicite est inadmissible : s'il en était autrement, il serait impossible de connaître de façon précise la Constitution de l'État. D'après cette conception, en l'absence de toute habilitation expresse, une loi ordinaire – quelle que soit la majorité à laquelle elle a été obte-

1. Dans son article précité (ainsi que dans plusieurs articles en hébreu).

2. Cette citation provient d'un article en hébreu, « Le pouvoir constituant en Israël », *Mishpatim*, vol. 2, 1969, p. 51.

nue – ne saurait validement être en contradiction avec un article d'une loi fondamentale non rigide. Cette manière de voir du professeur Klein devrait, à mon sens, être réexaminée. Il me semble que, dans le passé, elle n'a pas eu la considération qu'elle mérite.

La nature des lois fondamentales

Une loi fondamentale (rigide) jouit d'une supériorité normative. Elle peut certainement limiter le législateur, puisqu'elle est l'œuvre du constituant. D'où la question : comment se manifeste une loi fondamentale ? Comment saurons-nous qu'une loi a été légiférée par la Knesset dans sa capacité constituante ? La réponse est loin d'être simple. On peut imaginer, en principe, trois réponses :

– la première avancerait que le critère doit être purement formel. En vertu de ce critère, une loi fondamentale est celle qui est ainsi qualifiée. Il en résulte que la loi du retour de 1950 n'est pas une loi fondamentale[1]. C'est également le cas de la loi sur l'égalité des droits de la femme de 1951 ;

– une deuxième réponse s'en tiendrait au contenu : une loi est fondamentale dans la mesure où son contenu le justifie, c'est alors la raison pour laquelle elle est l'œuvre du pouvoir constituant. D'après cette manière de voir, les deux lois susmentionnées seraient bien des lois fondamentales. A l'inverse, de nombreuses dispositions contenues dans les lois qualifiées comme fondamentales n'auraient aucun caractère constitutionnel (du fait de la matière traitée) ;

– une troisième réponse préconise un critère mixte : formel-matériel. Une loi fondamentale jouirait d'une supériorité normative à la double condition d'être qualifiée comme telle *et* dans la mesure où son contenu serait constitutionnel.

L'avantage du critère formel réside dans sa simplicité et sa clarté. Il permet à la fois certitude et sûreté[2]. Son inconvénient se trouve dans son caractère arbitraire. Il permet à la Knesset de qualifier de loi fondamentale toute loi et de lui attribuer ainsi un statut normatif supérieur. L'avantage du critère matériel est à chercher dans la retenue qu'il impose à la Knesset : son inconvénient réside dans l'incertitude qu'il introduit. Le critère mixte combine les avantages et les inconvénients des deux sys-

1. La loi du retour adoptée en 1950 est l'une des lois les plus importantes de l'État d'Israël : en accordant à tout Juif le droit de venir s'installer en Israël, elle exprime l'idéologie sioniste [C.K.].

2. C'est la thèse du professeur Klein dans son article précité.

tèmes. A mon avis, c'est le critère formel qui s'impose. Il n'est pas souhaitable de créer une incertitude quant à l'identification des normes constitutionnelles ; il n'est pas non plus souhaitable de charger le pouvoir judiciaire de cette tâche. Il est à espérer que la Knesset fera un bon usage de cette faculté de créer des lois fondamentales[1].

Le Statut Normatif de la Loi Fondamentale sur la Dignité et la Liberté de l'Individu

De l'adoption de cette loi fondamentale dérive un problème d'interprétation très particulier. En effet, il n'y a pas dans cette loi de disposition de « rigidité » (celle-ci figurait dans le texte initial, mais disparut lors de la deuxième lecture). Par contre, on y trouve une clause limitative, d'après laquelle :

> « Toute atteinte aux droits définis dans la présente loi fondamentale ne pourra dériver que d'une loi qui est conforme aux valeurs de l'État d'Israël, qui intervient dans un but approprié et dans une mesure qui n'excède pas ce qui est nécessaire » (article 8 de la loi fondamentale)[2].

Une loi ordinaire qui ne correspondrait pas à ces critères se trouverait donc en contradiction avec la loi fondamentale. Une telle loi sera-t-elle valide ? Si l'on adopte le point de vue suivant lequel une loi fondamentale ne saurait être modifiée que par une autre loi fondamentale, on aura la réponse suivante : une loi contraire serait nulle, même en l'absence de rigidité de la loi fondamentale. Mais, puisque l'opinion communément admise est qu'une loi ordinaire peut modifier une loi fondamentale non rigide, quelle sera la validité d'une telle loi contraire ? Une telle loi peut-elle être contraire à la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu, malgré les critères limitatifs

1. C'est évidemment une tout autre question que celle de savoir jusqu'à quand la Knesset disposera du pouvoir constituant. Est-elle perpétuelle ? Ou bien cette compétence doit-elle disparaître avec l'adoption des premières lois fondamentales et leur assemblage en constitution de l'État ? Les amendements à la constitution sont effectués non par la Knesset comme pouvoir constituant (originaire) mais conformément à la procédure établie par la constitution elle-même (même si, en fin de compte, c'est la Knesset elle-même qui en sera chargée, à charge pour elle de dégager une majorité particulière ou peut-être même à charge d'autres exigences). Dans ce cas, évidemment, le pouvoir de révision dérivera de la constitution elle-même et non du pouvoir originaire qui n'existe plus.

2. Cette disposition est visiblement inspirée de l'article 1er de la Charte canadienne des droits et libertés de 1981. Voir également plus haut la note de la page 20 qui indique un changement intervenu en mars 1994 [C.K.].

édictés par celle-ci ? D'une part, on peut soutenir que l'absence de rigidité (qui n'est nullement due au hasard) entraînerait bien cette conséquence que toute loi ordinaire postérieure, adoptée à quelque majorité que ce soit, peut validement contredire ladite loi fondamentale. Si la Knesset en sa capacité constituante avait voulu atteindre un objectif différent, il lui suffisait d'introduire une clause de rigidité. D'autre part, cependant, on peut aussi avancer que cette loi fondamentale n'est pas une loi fondamentale ordinaire dépourvue de rigidité, car elle contient une clause limitative. Cette clause s'adresse au législateur ordinaire et l'instruit d'avoir à s'abstenir de légiférer des lois contraires. Cette clause est certainement valide ; autrement, quel sens donner à sa formulation très précise ? Il nous faut donc interpréter cette loi fondamentale en donnant sa pleine validité à la clause limitative. Ces clauses sont, on le sait, de la plus haute importance dans tous les textes sur les droits de l'homme. Cette loi fondamentale doit donc être considérée à un niveau normatif différent de celui des autres lois fondamentales non rigides (cela, selon l'opinion dominante qui place ces dernières au même niveau que les lois ordinaires).

Quel est donc le statut d'une telle loi fondamentale du fait de la présence de la clause limitative ? On peut, en principe, avancer deux opinions :

– la première voit dans la clause limitative une manière de clause de rigidité. Il s'agit alors d'une « rigidification » contre les lois ordinaires non conformes. Une loi qui viserait à porter atteinte aux droits définis dans cette loi fondamentale serait nulle, quelle que soit la majorité à laquelle elle aurait été obtenue ;

– une deuxième approche consiste à affirmer que la clause limitative est différente d'une clause de rigidité et que, en l'absence de celle-ci, une loi ordinaire peut être en contradiction avec les droits fondamentaux. Mais, dans cette seconde hypothèse, pour donner un sens à ladite clause, il faut que la loi ordinaire contraire porte expressément la mention « nonobstant » la loi fondamentale. En d'autres termes, cette manière de voir exclut la possibilité de contradictions et d'amendements implicites. Si la Knesset, agissant comme pouvoir législatif, veut porter atteinte à des droits apparaissant dans cette loi fondamentale, elle peut certainement le faire, à la condition de le dire *expressis verbis*, la technique de l'annulation implicite est inapplicable.

Les deux solutions sont possibles. Il faut espérer que la Knesset, agissant comme pouvoir constituant, éclairera ce débat, évitant à la Cour d'avoir à choisir. La solution la plus naturelle consisterait évi-

demment à ajouter une clause de rigidité pour éviter à la Cour d'avoir à trancher.

La première solution porte une force remarquable. La clause limitative devient une véritable clause de rigidité. La différence avec une véritable rigidité est à trouver – selon l'expérience israélienne – dans le débat sur la majorité à atteindre, alors que la clause limitative porte avant tout sur le contenu, quelle que soit la majorité obtenue. La clause limitative fixe un processus législatif qui vise à éviter les atteintes aux droits fondamentaux. Cela aboutit à une manière de clause de rigidité implicite.

La Clause Limitative

28 ***La nature de la clause limitative***

La présence d'une clause limitative est la grande nouveauté des deux lois fondamentales : celle sur la liberté professionnelle et celle sur la dignité et la liberté de l'individu. Dans la loi fondamentale sur la liberté professionnelle, on lit :

> « Aucune limite à cette liberté ne sera valide, si elle n'est l'œuvre d'une loi, adoptée dans un but approprié et pour des motifs d'intérêt général » (article 1er).

Dans la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu, la clause limitative est différente :

> « Toute atteinte aux droits définis dans la présente loi fondamentale ne pourra dériver que d'une loi qui est conforme aux valeurs de l'État d'Israël, qui intervient dans un but approprié et dans une mesure qui n'excède pas ce qui est nécessaire » (article 8).

Les « valeurs de l'État d'Israël » ont par ailleurs été définies dans l'article 1er de la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu :

> « La présente loi fondamentale a pour but de défendre la dignité de l'individu ainsi que sa liberté, en ancrant les valeurs de l'État d'Israël comme État juif et démocratique dans cette loi fondamentale. »

Il s'ensuit de ces références que tout contrôle de la validité d'une loi requiert trois examens différents.

– le premier consiste à se demander si la loi touche à l'un des droits fondamentaux protégés dans une loi fondamentale. Ainsi peut-on se demander si la filature d'un individu sans son accord constitue une

infraction à la protection de la personne privée ? La loi fondamentale sur la dignité et la liberté couvre-t-elle la liberté d'expression, la liberté contractuelle et la liberté de conscience ? L'égalité est-elle comprise dans la dignité ? Si l'on parvient à une réponse selon laquelle la loi ordinaire ne touche pas à un droit couvert par la loi fondamentale, l'examen s'arrête là. Si, au contraire, la réponse est positive, on passera au stade suivant ;

– le deuxième examen consiste à se demander si la loi ordinaire est conforme à la clause limitative. Les droits fondamentaux dans les deux lois fondamentales ne sont pas absolus, mais relatifs. C'est la raison pour laquelle il est, de fait, erroné de parler d'atteinte aux droits par une loi conforme puisque, dès l'abord, ces droits sont définis comme relatifs, la clause limitative servant d'aune. Certes, nous devons distinguer entre l'étendue des droits et leur degré de protection. L'étendue d'un droit est déterminée par la conception sociale quant à ces droits. Ainsi, on peut dire que la liberté d'expression comporte également la liberté d'une expression raciste. La protection qui est donnée à un droit est fournie par l'équilibre approprié entre les droits de l'homme et l'intérêt général. On pourra ainsi affirmer que l'expression raciste n'est pas protégée dans une société donnée à un moment donné. La clause limitative joue un rôle majeur dans la détermination de cet équilibre ;

– il faut alors passer à un troisième examen, puisqu'il faut enfin juger de la validité de la loi contraire. Si la loi fondamentale était rigide, cela même emporterait la décision. Ainsi, le mode de scrutin figure en Israël dans une disposition rigide : si une loi ordinaire prétend y porter atteinte, il faudra examiner la majorité obtenue pour cette loi. Si, au contraire, la loi fondamentale n'était pas rigide, la réponse dépendra de la position de principe quant à la valeur des lois fondamentales non rigides.

L'importance de la clause limitative

Elle est indispensable dans toute législation sur les droits de l'homme, dans la mesure où elle détermine l'étendue de la protection de ces droits. Elle défend les droits et les limite en même temps. Si de telles clauses n'existaient pas, on aurait malgré tout dû limiter les droits, car ceux-ci ne peuvent être que relatifs. Cette formulation aurait alors été d'origine jurisprudentielle. Le juge aurait alors été chargé de définir un équilibre entre des valeurs constitutionnelles contradictoires. La clause limitative peut apparaître comme une clause interprétative établie par le pouvoir constituant lui-même.

Cette clause n'est d'ailleurs pas la seule qui existe. Les clauses jurisprudentielles continuent d'exister : notamment dans les cas où la clause qui figure dans la loi ne s'applique pas. Ce serait, par exemple, le cas dans l'hypothèse d'une contradiction entre des droits définis dans la loi fondamentale sur la liberté professionnelle et ceux qui sont définis dans la loi fondamentale sur la dignité et la liberté. Quel sera le critère d'interprétation à utiliser ? On peut même imaginer des contradictions entre des principes apparaissant dans des articles différents d'une même loi. Bien des situations sont possibles : ainsi si A a passé un accord avec B, au terme duquel il ne quittera pas le territoire national aussi longtemps qu'il n'aura pas réglé sa dette. Un tel accord est-il valide à la lumière de la loi sur la dignité et la liberté ? La réponse ne peut se trouver exclusivement dans la clause limitative : il y aura lieu de chercher la

réponse dans des principes jurisprudentiels. Il faudra faire appel à des principes tirés du droit constitutionnel et du droit privé (ainsi que des rapports entre eux). Ainsi dans les relations entre débiteur et créditeur, au cas où le débiteur se serait engagé à ne pas disposer de ses biens (jusqu'au règlement de la dette), on peut soutenir qu'un tel engagement est contraire à l'ordre public. On peut imaginer un nouveau terrain constitutionnel privé, inconnu jusque-là en Israël.

La clause limitative dans la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu

C'est dans cette loi fondamentale que se trouve la clause la plus large. Examinons-en les différents éléments[1].

a) *Le premier élément :* l'atteinte ne peut se faire que par la loi. Contrairement à l'interprétation canadienne ou à celle de la Cour européenne des droits de l'homme, le concept de loi ici ne s'étend qu'à la loi parlementaire (et non, par exemple, à la Common Law…). La question reste cependant posée (en Israël) quant au point de savoir si la jurisprudence peut être englobée (ce que l'on appelle ici « la Common Law à l'israélienne »).

1. La clause limitative dans cette loi ressemble beaucoup à celle contenue dans la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 29-2) ou encore dans la Convention européenne des droits de l'homme. Il convient donc de prêter attention à la jurisprudence et à la littérature juridique intervenues à ce sujet.

b) *Le deuxième et le troisième élément* (« conformité aux valeurs de l'État d'Israël » et « but approprié »). Bien que la clause limitative distingue entre ces deux éléments, il me semble, quant à moi, qu'ils sont liés. Si une loi n'est pas en conformité avec les valeurs de l'État, peut-on encore imaginer qu'elle soit intervenue dans un but approprié ? La jurisprudence éclairera ces points dans le futur.

La mise en œuvre de ces critères requiert deux examens. Le premier touche au but, le second aux valeurs de l'État (tout au moins celles qui sont « relevantes »). On peut prévoir des problèmes d'interprétation assez graves. Mais, de fait, il n'y a là rien de neuf : déjà, dans le passé, nous avons eu l'occasion de nous pencher sur de telles questions dans un cadre purement interprétatif, alors que maintenant il s'agira de décider de la validité d'une loi. Une telle entreprise devra se faire avec la plus grande prudence.

Comment pourra-t-on déterminer le « but approprié » ? On pourra continuer une pratique ancienne. Il faudra examiner la lettre de la loi, son histoire législative. Il faudra faire jouer plusieurs présomptions (notamment celle selon laquelle la loi n'a pas pour but de porter atteinte aux principes de base du système). Cependant, à l'évidence, ces présomptions peuvent être renversées. Toute la question revenant à demander quand la Cour sera amenée à le faire.

Le juge devra se demander à quel degré d'abstraction il se prononcera pour décider du but « approprié » ? En effet, si ce degré reste très élevé, il est susceptible de correspondre davantage aux valeurs du système. Je prends un exemple canadien qui illustre cette difficulté[1]. Une loi avait stipulé que seul un citoyen canadien pouvait agir comme avocat en Colombie britannique. La Cour suprême du Canada a jugé, à l'unanimité, que cette loi violait le principe d'égalité. La question posée était celle de savoir si cette loi violait la clause limitative de la Charte canadienne des droits et libertés, selon laquelle « la Charte […] garantit les droits et libertés […] dans les seules limites prescrites par la loi ainsi qu'il peut être justifié dans une société libre et démocratique ». Il fallait donc examiner le but de la loi en question. Une abstraction simple amenait à conclure que le but de la loi était d'empêcher un étranger d'agir comme avocat. Un degré supérieur d'abstraction mène à dire que l'on ne voulait autoriser que les personnes qui connaissent bien la société canadienne. Là-dessus les juges canadiens étaient divisés. Une

1. Voir l'affaire *Andrews c. Law Society (British Columbia)* (1989), 1 *SCR* 143, ainsi que *Irvin Tov. Ltée c. Québec (procureur général)* (1989), 1 *SCR* 927.

analyse approfondie de cet arrêt montre que les différents juges se sont arrêtés à des niveaux d'abstraction différents.

Quelles sont les « valeurs de l'État d'Israël » dont il est question ici et qui nous intéressent pour cette loi fondamentale ? On a vu que, dans le passé, cette analyse a été faite par la Cour pour l'interprétation de certaines lois[1]. Dans le passé, cette tâche difficile revenait aux seuls juges ; désormais, les choses ont changé. C'est la Knesset, agissant comme pouvoir constituant, qui a désigné deux des valeurs fondamentales de l'État d'Israël (dans l'article 1er de la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu). Les valeurs de l'État doivent désormais être définies par rapport à ces deux éléments : l'État est juif et démocratique.

Il existe une jurisprudence abondante sur ces questions. Depuis l'affaire *Kol Haam* précitée, la Cour avait fait dériver les droits de
32 l'homme du caractère démocratique de l'État. De plus, le caractère démocratique comprend également l'ordre public, la tranquillité publique, le règne de la loi (*rule of law*), la sécurité et l'existence même de la nation. Ce caractère démocratique s'étend aussi à la règle de la majorité. Il s'agit, on le voit, d'un concept complexe qui comprend bien des éléments. C'est la recherche de l'équilibre entre ces différents éléments qui cristallise les valeurs de l'État démocratique. Le poids respectif qu'il faudra donner à chacun de ces éléments n'est pas déterminé par la loi fondamentale elle-même : ce sera au juge de trancher dans chaque cas.

Les questions qui ont trait à « l'État juif » sont bien plus difficiles. Comment définir le rapport entre les expressions « État juif » et « État démocratique » ? Peut-on définir des valeurs fondamentales qui découlent du caractère juif de l'État d'Israël et qui ne découleraient pas de son caractère démocratique ? Peut-on envisager une contradiction entre le caractère juif et le caractère démocratique de l'État ? Ces questions seront, sans nul doute, traitées par la jurisprudence dans l'avenir. A mon avis, l'expression « juif et démocratique » ne renferme nulle contradiction, mais deux éléments qui se complètent et sont en parfaite harmonie. Le contenu de l'expression « État juif » sera déterminé par le degré d'abstraction qui lui sera donné. Je pense qu'il faut donner à cette

1. En particulier à propos du problème très grave de l'interdiction prononcée à l'endroit de certaines listes de participer aux élections. D'après l'article 7a de la loi fondamentale sur la Knesset, une liste peut être écartée dans l'hypothèse où « elle nie l'existence de l'État d'Israël comme État juif » ou encore si « elle nie le caractère démocratique de l'État ». Sur ces points, voir Claude Klein, « Le syndrome de Weimar : version israélienne », *Le Genre humain*, n° 26, 1992, p. 181, et surtout l'article de Raphaël Cohen-Almagor dans ce même numéro [C.K.].

expression une signification qui atteigne un haut degré d'abstraction, de manière à parvenir à ce qui unit véritablement l'ensemble de la société. Le degré d'abstraction doit être d'un tel niveau qu'il puisse se concilier avec le caractère démocratique de l'État. De fait, si l'État est juif, ce n'est pas au sens halakhique-religieux[1], mais en tant que tous les Juifs ont le droit de venir s'installer en Israël, que leur expérience nationale est celle de l'État : cela s'exprime entre autres par la langue, les jours de fête et de repos, par le fait que les valeurs fondamentales du judaïsme sont celles de l'État. Je fais allusion aux valeurs d'amour de l'homme, de la sainteté de la vie, de la justice sociale, de la recherche d'actions bonnes et droites, du respect de la dignité de l'homme, de la règle de droit qui s'impose aussi au législateur, toutes valeurs que le judaïsme a données au monde entier. La référence à ces valeurs doit se faire par rapport à leur valeur universelle correspondant à la nature démocratique de l'État, c'est pourquoi il ne faut pas confondre les valeurs de l'État d'Israël avec le droit hébraïque. N'oublions pas non plus qu'Israël abrite une minorité non juive importante. Il faut donc considérer que les valeurs de l'État comme État juif sont les mêmes que les valeurs universelles qui sont communes aux habitants d'une société démocratique et qui se sont développées à partir de la tradition et de l'histoire juives. Les valeurs démocratiques leur sont proches. C'est du rapprochement et de la conciliation de ces deux éléments que se forgeront les valeurs de l'État d'Israël[2].

Après que le juge aura déterminé son point de vue quant au but approprié de la loi qui porte atteinte à un droit d'une part et aux valeurs de l'État d'autre part, il devra procéder à une comparaison. Il devra dire si le but de cette loi est compatible avec les valeurs de l'État. Il ne s'agit pas d'une simple comparaison technique. Il lui faudra faire montre de sensibilité et de compréhension. Il s'agit là de la mise en œuvre de la discrétion judiciaire qui sera au centre même de l'activité judiciaire future.

c) *Le quatrième élément :* l'atteinte aux droits ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire.

Ce principe de proportionnalité risque, plus tard, de devenir le plus important. On le voit bien récemment dans les derniers développements

1. Le concept de *Halakha* désigne l'ensemble du droit religieux juif, appelé également droit hébraïque [C.K.].

2. Ces remarques du juge Barak se trouvent renforcées, deux ans plus tard, par l'ajout de mars 1994 qui se réfère à l'esprit des principes de la Déclaration d'indépendance [C.K.].

du droit administratif. Le juge devra se demander si le but approprié est assez important qu'il puisse justifier l'atteinte aux droits. Les moyens employés l'ont-ils été *bona fide ?* Le lien avec le but est-il bien rationnel ? Quels sont les moyens alternatifs que l'on peut imaginer, qui constitueraient une atteinte moindre aux droits ? On se demandera donc s'il faut utiliser le critère de la *reasonableness*[1]. Certes, il faudra prêter attention à ce que le juge ne prenne pas la place du législateur. Si un certain résultat peut être atteint par divers moyens et que celui qui a été choisi par le législateur porte une atteinte plus grande aux droits fondamentaux qu'un autre moyen, la loi devra être annulée. Si, au contraire, l'atteinte aux droits est équivalente dans toutes les voies possibles, le juge devra décider que le principe de la proportionnalité requis a été respecté : ce sera alors au législateur de choisir.

La clause limitative dans la loi fondamentale sur la liberté professionnelle

On se rappelle la clause dans cette loi : « Toute atteinte à ce droit ne saurait provenir que d'une loi prise dans un but approprié et pour des motifs d'intérêt général. »

De fait, malgré les différences, les deux clauses limitatives ont un noyau commun. En premier lieu, dans les deux cas la limitation doit apparaître dans une loi. Le but doit être « approprié ». Comme je l'ai indiqué, on peut englober dans le but approprié les valeurs de l'État d'Israël, ainsi que les motifs d'« intérêt général ». Dans la loi fondamentale sur la liberté professionnelle manque le critère « dans la mesure de ce qui est nécessaire ». Cette différence pose une problème qui n'est pas simple. Cet élément doit-il être considéré comme requis, même s'il n'est pas spécifiquement indiqué ? Il est à souhaiter que cette différence entre les deux clauses disparaisse. Aussi longtemps que cela ne sera pas effectué par la Knesset agissant en vertu de son pouvoir constituant, le juge aura à trancher. Dans la mesure où il faut rechercher l'unité constitutionnelle, je penche pour une solution qui englobe la proportionnalité, par l'intermédiaire notamment du principe de l'intérêt général. Il reste cependant quelques doutes que le législateur devra résoudre.

1. Il s'agit d'un critère très utilisé en Israël (et en Grande-Bretagne) qui permet au juge d'examiner le caractère raisonnable de la décision. On n'est plus très loin du contrôle de l'opportunité [C.K.].

Conclusion

On discute encore de la nécessité d'une charte écrite des droits. Pour l'heure, le constituant a tranché en adoptant les deux lois fondamentales examinées. Le juge, qui disposait jusqu'à présent d'un armement conventionnel pour traiter des droits fondamentaux, dispose maintenant d'un armement non conventionnel qui permet l'annulation de lois dans certaines conditions. La Knesset exprime ainsi une très grande confiance à l'égard des juges. Je suis persuadé que les juges sauront s'en montrer dignes. Ils utiliseront ce nouveau pouvoir avec sagesse et discernement, conscients de la grande responsabilité qui leur revient. L'annulation d'une loi, adoptée par les représentants du peuple, n'est jamais une mince affaire. Il y a toujours présomption de constitutionnalité. Pourtant, il est des cas où le juge n'aura pas le choix. Il lui faudra annuler une loi qui porte atteinte à des droits : n'est-ce pas là le but même des clauses de rigidité et des clauses limitatives ? Dans ces hypothèses, le juge accomplit une tâche qui s'inscrit dans le contexte démocratique, puisqu'il s'agit de faire respecter les principes de base de la société et de la nation. Le juge fait respecter la démocratie au sens le plus noble du terme, telle qu'elle s'est exprimée par la majorité constituante.

La tâche du juge est bien difficile, au moment même où l'État lutte pour sa survie, la nation pour son identité et le régime pour sa nature. Ce sont des conditions idéales pour la radicalisation, c'est-à-dire pour des atteintes aux principes fondamentaux : d'où l'importance de la nouvelle législation. A partir de maintenant, le juge ne pourra pas seulement interpréter la loi, il pourra aussi l'annuler. Le peuple a donné à ses juges un instrument d'une exceptionnelle puissance. Nous remplirons notre mission.

Résumé

L'adoption des deux lois fondamentales portant sur la dignité et la liberté de l'individu et sur la liberté professionnelle a fait entrer Israël dans une nouvelle ère constitutionnelle. Désormais, certains principes fondamentaux ont acquis une valeur normative supérieure à la loi ordinaire : ils permettront au juge d'effectuer un véritable contrôle de la constitutionnalité des lois. On soulignera en particulier le délicat travail d'harmonisation que le juge sera appelé à réaliser, notamment lorsqu'il s'agit de principes qui peuvent apparaître antagonistes.

DAVID KRETZMER

LES DROITS DE L'HOMME EN ISRAËL*

ISRAËL A ÉTÉ LONGTEMPS CONSIDÉRÉ comme l'un des quelques rares pays ne disposant pas d'une constitution ou d'une déclaration des droits de l'homme formelles. Une série de lois fondamentales, qui, prises ensemble, forment la constitution de l'État, ont bien été adoptées, mais elles n'incluent pas une charte des droits de l'homme. En outre, les tribunaux ont toujours refusé de considérer les lois fondamentales comme étant par nature supérieures à la législation ordinaire. Le principe de la suprématie parlementaire dans le domaine législatif était considéré comme fondamental.

En 1992, deux lois fondamentales concernant certains aspects des droits de l'homme ont été adoptées : la loi fondamentale sur la liberté professionnelle et la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu. Bien qu'au départ ces lois fondamentales devaient avoir un champ d'application limité, elles ont entraîné une mini-révolution dans le statut constitutionnel des droits de l'homme en Israël en ouvrant la voie à la révision judiciaire de la législation parlementaire.

Jusqu'à l'adoption de ces deux lois fondamentales, la Cour suprême avait rejeté toutes les tentatives visant à donner un statut constitutionnel à la Déclaration d'indépendance, ce qui aurait ouvert une brèche dans le mur de la souveraineté du Parlement. En même temps, elle a développé une jurisprudence extrêmement sophistiquée qui reconnaît le statut des droits fondamentaux de l'homme dans le système légal. Cette jurisprudence conservera toute son importance, même après l'adoption des deux lois fondamentales sur les droits de l'homme.

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

Le fondement théorique de la jurisprudence établie par la Cour en matière de droits de l'homme explique que, dans la mesure où Israël prétend être un État démocratique, des droits fondamentaux tels que la liberté d'expression et l'égalité, qui sont étroitement associés à la notion même de démocratie, doivent être reconnus comme des principes légaux. Ces principes doivent être écartés lorsqu'ils sont en opposition ouverte avec la législation parlementaire, mais ils conservent néanmoins un champ d'application significatif.

Le Statut Constitutionnel des Droits de l'Homme

Droits fondamentaux et principes légaux

38 Une étude des décisions prises par la Cour suprême au cours des années montre que les droits fondamentaux opèrent comme des principes légaux à trois niveaux.

– L'exigence d'une autorité légale bien établie

Dans l'affaire *Bejerano*[1], la Cour devait traiter la décision des autorités d'interdire l'entrée du Bureau des immatriculations des véhicules aux personnes qui gagnaient leur vie en représentant les propriétaires de véhicules auprès de cette instance. La Cour suprême estima que les autorités avaient agi sans pouvoir légal et que leur action était donc illégale. La Cour précisa que les autorités n'avaient pas le pouvoir d'imposer des restrictions aux libertés fondamentales des individus, telles que la liberté de choisir la vocation de son choix, ce que la Cour considérait comme un droit naturel. Même si elles agissent dans un but louable, les autorités ne peuvent restreindre ces droits que si le pouvoir de le faire leur est conféré légalement.

Le principe *Bejerano*, selon lequel toute restriction de droits fondamentaux doit reposer sur un pouvoir légal, a joué un rôle significatif en restreignant la possibilité, pour les autorités du gouvernement central et local, d'avoir recours aux pouvoirs de réglementation à leur disposition pour imposer des pratiques religieuses. Les tribunaux se sont appuyés sur ce principe pour invalider des règlements municipaux interdisant la vente de porc ou limitant l'ouverture des cinémas le jour du Chabbat. Dans certains cas, les décisions des tri-

1. Voir *Bejerano c. ministre de la Police* (1949), 2 *PD* 80 [*PD : Piskei Din* (Jugements) : publication officielle des jugements de la Cour suprême israélienne].

bunaux ont amené l'adoption de lois qui accordent aux autorités les pouvoirs nécessaires pour restreindre les libertés à partir de considérants religieux.

– *L'interprétation des lois*

Sur ce point, la décision *Kol Ha'am* est la plus importante[1]. Deux journaux publiés par le Parti communiste avaient réagi à l'annonce, dans la presse (démentie ultérieurement par le gouvernement), que l'ambassadeur israélien aux États-Unis avait déclaré qu'Israël mettrait 200 000 soldats à la disposition de Washington dans l'éventualité d'une guerre contre l'Union soviétique. Les journaux avaient accusé le gouvernement d'être prêt à sacrifier des soldats pour une cause impérialiste et avaient laissé entendre qu'ils pourraient appeler les soldats à refuser de servir sous les drapeaux. Le ministre ordonna la suspension de ces journaux pour une période de 10 et 15 jours respectivement. Pour ce faire, il s'appuya sur une section de l'Ordonnance sur la presse publiée par l'autorité de tutelle britannique en 1933, qui autorise la suspension d'un journal si, de l'avis du ministre, ce qu'il publie est « susceptible de mettre en danger la paix publique ».

Bien que la Cour ait accepté la validité de l'Ordonnance sur la presse, elle estima qu'il était nécessaire de prendre en compte le principe de la liberté d'expression pour interpréter cette clause statutaire. Ce principe implique qu'on ne peut supprimer la liberté d'expression à partir de la simple supposition qu'elle pourrait mettre en danger la paix publique. La clause statutaire déclare qu'un journal peut être suspendu si le ministre estime que les écrits qu'il publie sont « susceptibles de mettre en danger l'ordre public ». Ordonner la suspension d'un journal en décidant que sa « mauvaise tendance » le rend susceptible de troubler l'ordre public serait totalement incompatible avec la notion de liberté d'expression en vigueur dans une société démocratique. Le juge Agranat estima en conséquence qu'il fallait interpréter le terme « susceptible » comme signifiant « une forte probabilité » et non « une simple possibilité ». Comme ce n'était pas l'interprétation retenue par le ministre pour justifier la suspension des journaux, la Cour décida que cette mesure n'était pas valide.

L'idée que les clauses statutaires doivent être interprétées de façon à protéger les droits fondamentaux a été étendue à différents domaines,

1. Voir *Kol Ha'am c. ministre de l'Intérieur* (1953), 7 *PD* 871 (traduction anglaise dans *Selected Judgments of the Supreme Court of Israël,* 1, 1962, p. 90).

outre la liberté d'expression. Dans le cas *Bergman*[1], il s'agissait de savoir si une clause de la loi fondamentale sur la Knesset, qui stipule que les élections doivent être fondées sur le principe d'égalité, faisait référence uniquement à l'égalité entre les électeurs (une personne = une voix) ou si elle pouvait être étendue à l'égalité des chances d'être élu. En optant pour cette dernière interprétation, la Cour suprême déclara que, dans la mesure où l'égalité est un droit fondamental, la clause statutaire devait être interprétée dans un sens qui étendait ce droit au lieu de le réduire.

– Limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration

De nombreux codes, en particulier ceux qui furent adoptés sous le mandat britannique, accordent de larges pouvoirs discrétionnaires aux autorités gouvernementales dans le domaine de la restriction des libertés et droits fondamentaux. Dans ces cas-là, les deux niveaux où les droits fondamentaux opèrent comme des principes légaux présentés plus haut ne sont pas très utiles car il existe bien un pouvoir statutaire de limiter un droit fondamental, et cela laisse peu de place à une interprétation créatrice des codes. Afin d'affronter cette situation, la Cour a créé un troisième niveau d'opération qui exige des autorités qu'elles accordent un poids suffisant aux droits fondamentaux dans l'exercice de leurs pouvoirs.

La décision qui fait ici jurisprudence est celle du cas *Israel Film Studios*[2]. Aux termes d'une disposition mandataire, il est interdit de projeter un film en public avant d'en avoir reçu l'autorisation par une commission spéciale. Le texte ne précise pas les critères qui doivent guider les décisions de la commission. Dans le cas *Israel Film Studios*, la commission censura un film d'actualité montrant l'évacuation par la police d'une zone de taudis de Tel-Aviv. La Cour suprême estima qu'en prenant cette décision, la commission n'avait pas donné un poids suffisant au droit du public à être informé, droit qui fait partie de la liberté d'expression. Même si, dans le cas *Kol Ha'am* le critère de « forte probabilité » était lié à une question d'interprétation des lois, la Cour estima que ce critère avait un fondement théorique suffisamment large pour être aussi appliqué par la commission dans sa décision de censu-

1. Voir *Bergman c. ministre des Finances* (1969), 23 (I) *PD* 693 (traduction anglaise dans *Selected Judgments of the Supreme Court of Israël,* 8, 1968-1988, p. 13).

2. Voir *Israël Film Studios Ltd c. Geri* (1962), 16 *PD* 2407 (traduction anglaise dans *Selected Judgments of the Supreme Court of Israel*, 1961-1962, p. 208).

rer un film. Ainsi la commission ne pouvait utiliser son pouvoir discrétionnaire de censurer un film que si elle était en mesure de démontrer que le danger que représentait la projection de ce film pour l'ordre public satisfaisait le critère de « forte probabilité ». Comme cela n'était pas le cas, la Cour invalida la décision de la commission de censure.

Un examen des décisions de la Cour sur la question du pouvoir discrétionnaire de l'administration met en évidence les éléments fondamentaux de la jurisprudence établie par la Cour :

– Même lorsqu'une autorité administrative a le pouvoir statutaire de limiter un droit fondamental afin de défendre les intérêts légitimes du gouvernement, tels que l'ordre public ou la sécurité de l'État, en exerçant ce pouvoir l'autorité en question doit donner un poids suffisant au droit fondamental.

– L'équilibre entre le droit qui est limité et les intérêts gouvernementaux doit être un « équilibre principiel », c'est-à-dire qui s'appuie sur un critère d'équilibre établi par la Cour.

– La Cour doit non seulement établir le critère d'équilibre à employer, elle doit aussi vérifier que ce critère est appliqué correctement dans chaque cas individuel.

Les droits garantis

En l'absence d'une charte des droits de l'homme qui définit les droits garantis, la Cour suprême a dû déterminer quels droits devaient être reconnus comme principes légaux. Pour prendre ses décisions dans de tels cas, la Cour s'inspire d'autres régimes libéral-démocratiques et étudie les documents présentant les droits de l'homme, tels que la Déclaration des droits de l'homme française et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948[1].

Utilisant de telles références, la Cour a reconnu un large éventail de droits, incluant la liberté d'expression, l'égalité, le droit à la liberté et la sécurité des individus, la liberté de mouvement, de religion et de conscience, la liberté de manifestation, d'association et d'assemblée, la liberté de poursuivre sa vocation et le droit à la propriété privée. Il faut rappeler, cependant, que la reconnaissance de ces droits comme principes légaux n'affecte pas le principe fondamental appliqué avant l'adoption de la loi fondamentale sur la liberté professionnelle et de la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu, à savoir que la

1. Voir *Fogel c. Broadcasting Authority* (1977), 31 (III) *PD* 657.

Knesset dispose d'un pouvoir illimité pour imposer des restrictions législatives à ces droits.

L'importance du droit international

Israël est signataire de plusieurs traités sur les droits de l'homme : la Quatrième Convention de Genève concernant la protection des civils en cas de guerre (1985 ?) et la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant (1989). En août 1991, le gouvernement d'Israël a également ratifié la Convention internationale sur les droits civiques et politiques de 1966 et la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels de la même année.

Tous ces traités lient les mains de l'État israélien au niveau international. Cependant, la Cour suprême a suivi la doctrine britannique en décidant que le droit coutumier international était applicable devant les tribunaux nationaux, mais que les droits établis par traités ne l'étaient pas s'ils n'avaient pas été ratifiés par le Parlement. Ainsi, les traités sur les droits de l'homme ne sont pas, en tant que tels, une source de garantie des droits devant les tribunaux nationaux israéliens. Néanmoins, ces tribunaux partent du principe que l'État n'entend pas violer ses obligations internationales. En cas de doute, la législation nationale doit être interprétée dans un sens qui soit en accord avec les obligations contractées par Israël en signant ces traités.

Les lois fondamentales sur les droits de l'homme

La situation présentée ci-dessus du statut légal des droits de l'homme a connu une transformation radicale après l'adoption des deux lois fondamentales sur les droits de l'homme présentées dans l'article du juge Aharon Barak. Même si les tribunaux continuent d'avoir recours à la jurisprudence établie par la Cour suprême, la protection des droits de l'individu a été renforcée par l'ouverture d'un processus de révision judiciaire de la législation parlementaire.

Depuis l'adoption de ces deux lois, la situation des droits fondamentaux dans le système constitutionnel israélien peut être résumée de la façon suivante :

– Jusqu'à l'adoption de la loi fondamentale sur la liberté professionnelle et de la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu, les droits de l'homme fondamentaux n'étaient pas protégés par une déclaration ou une constitution formelles.

– La Cour suprême a rempli une partie du vide laissé par l'absence d'une constitution ou une déclaration des droits de l'homme formelles

en créant une « déclaration juridique des droits ». Les droits reconnus par la Cour devinrent des principes légaux qui ne pouvaient pas être supprimés sans une autorité législative bien établie, qui devaient être pris en compte dans l'interprétation des codes et qui déterminaient les limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

– La principale limite de la « déclaration juridique des droits » est qu'elle n'imposait pas de contraintes constitutionnelles au pouvoir législatif de la Knesset. La Knesset conservait le pouvoir constitutionnel d'adopter n'importe quelle loi, même si elle était en contradiction avec les libertés et les droits de l'homme fondamentaux.

– L'adoption des deux lois fondamentales ouvre la voie à la révision judiciaire de la législation de la Knesset. D'après la loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu, seule la législation adoptée après l'introduction de la loi fondamentale peut être remise en cause ; d'après la loi fondamentale sur la liberté professionnelle, après un délai de grâce, toute législation pourra être remise en cause. En attendant, la législation adoptée après l'introduction de la loi fondamentale peut être remise en cause.

Les Principales Questions Concernant les Droits de l'Homme en Israël

Israël est un pays démocratique qui aspire à protéger les droits civiques et politiques garantis dans les autres sociétés démocratiques. Cependant, deux facteurs compliquent la situation en Israël et la différencient de celle des autres démocraties libérales modernes. Tout d'abord, Israël est non seulement un État démocratique, mais également un État juif. La définition de l'État comme un État juif pose des problèmes à deux niveaux : 1) le statut des non-Juifs (dont la majorité sont des Arabes palestiniens), qui représentent 18 % de la population ; 2) la relation entre cet État et la religion juive. Ensuite, dès le premier jour de sa création, Israël a été en état de guerre ; il a pris part à plusieurs guerres importantes depuis et a également été la cible d'actes terroristes à l'intérieur de ses frontières comme à l'extérieur. L'état d'urgence fut décrété au moment de la création de l'État et n'a jamais été levé. Les problèmes de sécurité et l'état d'urgence formel ont été utilisés pour justifier l'introduction de mesures contraires à la conception démocratique des droits de l'homme en temps normal.

L'État juif

– Le statut des non-Juifs

Même si l'État d'Israël a été créé comme un État juif, la Déclaration d'indépendance promet l'égalité totale des droits politiques et sociaux à tous les citoyens, indépendamment de leur race, de leur religion ou de leur sexe. Dans quelle mesure les lois de l'État protègent-elles cette égalité ?

Au niveau formel, il existe peu de violations du principe selon lequel la loi ne doit pas faire de différence entre les citoyens en fonction de leur race, de leur religion ou du groupe ethnique auquel ils appartiennent. La seule loi qui utilise explicitement le critère d'appartenance à un groupe ethnique pour définir les droits et devoirs est la loi du retour de 1950, qui garantit à tous les Juifs et à leur famille le droit d'immigrer en Israël et de recevoir automatiquement la nationalité israélienne. Les droits politiques, comme le droit de vote ou le droit d'être candidat aux élections, sont universels et ne tiennent pas compte de la race, du sexe, de la religion ou du groupe ethnique des citoyens. Les citoyens arabes votent et sont élus à la Knesset, et un certain nombre ont été vice-ministres dans le gouvernement.

Le véritable problème d'égalité apparaît à deux niveaux : 1) la discrimination masquée par l'utilisation de critères qui dissimulent la différenciation entre groupes ethniques ou nationaux ; 2) la discrimination institutionnelle envers des groupes de citoyens.

La discrimination masquée est liée à la question du service militaire. Selon la loi du service de défense, tout résident adulte d'Israël est obligé de faire son service militaire. La loi ne fait pas mention de la race, de la religion ou du groupe ethnique ou national. Cependant, les autorités ont toute liberté en matière de conscription et, lors de la création de l'État, il fut décidé qu'en fonction de la nature des problèmes de sécurité d'Israël – le conflit avec les Arabes palestiniens et avec les pays arabes voisins – les Arabes habitant en Israël ne pouvaient pas être appelés sous les drapeaux. Cette politique a été quelque peu amendée dans les années cinquante quand il fut décidé que les hommes de la communauté druze pouvaient être mobilisés.

Dans le contexte israélien, où le service militaire joue un rôle extrêmement important, le fait de ne pas le faire a de nombreuses implications. Du point de vue légal, des problèmes surgissent lorsque le critère de l'accomplissement du service militaire est utilisé pour déterminer les droits aux assurances sociales. D'un côté, l'utilisation de ce critère peut être tout à fait justifiée, dans la mesure où les personnes qui passent plu-

sieurs années dans l'armée, puis sont appelées tous les ans à faire des périodes militaires en tant que soldats de réserve, ne perçoivent pas de rémunération directe. L'État leur garantit des prestations sociales, comme c'est le cas pour les vétérans de l'armée dans de nombreux pays. D'un autre côté, l'utilisation de ce critère dans le contexte israélien crée nécessairement des divisions entre groupes ethniques ou nationaux. Dans une telle situation, il apparaît essentiel de déterminer s'il existe un lien clair et rationnel entre le service militaire – ou les désavantages qu'il entraîne – et les prestations versées.

Une grande partie des prestations versées aux anciens soldats résiste sans problème à l'examen, car elles ne sont versées qu'à des personnes qui ont été pendant longtemps sous les drapeaux, et elles sont, en général, limitées dans le temps. Cependant, une des prestations qui ne résiste pas à l'examen est le versement d'allocations familiales supplémentaires. Selon la loi sur les assurances nationales, les allocations familiales sont versées à tous les couples ayant des enfants mineurs. Cependant, selon une loi adoptée en 1970, un supplément d'allocations familiales est versé à tous les « soldats » et leurs familles. Un « soldat » est défini comme toute personne ayant servi sous les drapeaux, quelle que soit la durée ou la période de ce service. Les membres des familles de ces soldats ont aussi droit à des allocations pour leurs enfants mineurs, même s'ils n'ont pas eux-mêmes servi dans l'armée.

L'utilisation du critère du service militaire pour le versement des allocations familiales apparaît comme un exemple clair de discrimination ouverte, puisqu'il n'y a pas de lien clair et rationnel entre l'accomplissement du service, exigé par la loi qui établit les versements, et les allocations familiales. Cela a été reconnu au niveau politique, et le gouvernement Rabin, élu en 1992, s'est engagé à éliminer graduellement cette forme de discrimination.

La discrimination institutionnelle entre les groupes est une question plus grave et beaucoup plus difficile à éliminer. Le gouvernement a un grand pouvoir discrétionnaire dans la répartition de ses dépenses et l'utilisation des ressources publiques. Ce pouvoir discrétionnaire a été utilisé depuis très longtemps au détriment de la communauté arabe. Ainsi, alors que les enfants arabes ont le droit d'être éduqués en arabe dans les écoles publiques, les fonds alloués à l'éducation en arabe sont bien plus faibles par élève que ceux alloués à l'éducation en hébreu. De même, les autorités locales dépendent largement du financement du gouvernement central. Dans le secteur arabe, les autorités locales reçoivent beaucoup moins d'aide du gouvernement central que les autorités

locales du secteur juif. La force politique des Arabes, après les élections de 1992 qui leur ont donné le pouvoir de décider la majorité à la Knesset, a permis de réduire cette discrimination institutionnelle[1].

Une autre forme de discrimination institutionnelle concerne l'utilisation des terres. En Israël, la majorité des terres, surtout dans les zones rurales, appartient à l'État ou au Fonds national juif, établi au début du XXe siècle afin d'acheter des terres en Palestine pour y installer des Juifs. La terre appartenant à l'État ou au FNJ ne peut être vendue et elle est administrée par un conseil statutaire, l'Administration des terres d'Israël, qui loue la terre à court ou long terme. Les terres appartenant au FNJ ne peuvent pas être louées à des non-Juifs et les terres appartenant à l'État n'ont, en général, été offertes en location à des non-Juifs que par des baux à court terme. La légalité de cette politique n'a jamais

été déterminée par un tribunal.

Selon les principes juridiques des droits fondamentaux examinés plus haut, alors qu'il est interdit à toutes les instances gouvernementales d'opérer une discrimination sur la base de l'appartenance à un groupe national ou ethnique à moins d'avoir le pouvoir statutaire de le faire, les particuliers peuvent opérer une telle discrimination à moins qu'elle ne soit interdite par la loi. Selon un amendement adopté en 1988, la loi sur l'emploi (1959) interdit la discrimination dans l'emploi sur la base de la race, de la religion, de l'appartenance à un groupe national ou du pays d'origine. Cependant, cette loi prévoit uniquement des poursuites criminelles, et elle est difficile à appliquer. La loi d'égalité devant l'emploi de 1988, qui prévoit des poursuites pénales pour remédier aux pratiques discriminatoires, ne s'applique qu'aux cas de discrimination fondés sur le sexe, les préférences sexuelles et le statut familial, et non à ceux fondés sur la religion ou l'appartenance à un groupe ethnique ou national. Il n'y a pas de loi en Israël qui interdise la discrimination sur le marché privé du logement.

– La religion et l'État

Il n'y a pas de séparation de l'Église et de l'État en Israël. Les lois de l'État sont utilisées à la fois pour donner un statut légal aux institutions religieuses et pour imposer les normes religieuses. Cela a des implications évidentes pour les droits de l'homme que nous n'aborde-

1. Pour une discussion détaillée de cette question, voir David Kretzmer, *The Legal Status of the Arabs in Israel*, Westview, 1990.

rons pas ici dans la mesure où la question de l'État et de la religion est présentée dans l'article du professeur Klein.

Les lois sécuritaires

Les autorités de tutelle britanniques avaient promulgué des lois qui donnaient à l'exécutif de larges pouvoirs pour limiter les droits fondamentaux des individus. La plus grande partie de ces lois est restée en vigueur après la création de l'État d'Israël et la majorité reste encore valide. Des lois israéliennes ont également été introduites qui accordent aux autorités des pouvoirs très étendus en matière de sécurité. La majorité de ces lois stipule expressément qu'elles ne peuvent être appliquées que lorsqu'une déclaration formelle d'état d'urgence est introduite. Cependant, comme nous l'avons signalé plus haut, une telle déclaration a été introduite dès la création de l'État et n'a jamais été révoquée.

Les Règlements de défense (états d'urgence) de 1945 sont les lois sécuritaires les plus importantes promulguées par les Britanniques. Ils visaient, au départ, à donner aux autorités civiles et militaires britanniques les pouvoirs nécessaires pour écraser le mouvement de résistance juive qui commença à prendre de l'importance à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Bien que ces lois aient été critiquées par les dirigeants de l'Association des juristes juifs en Palestine lors de leur introduction, toutes les tentatives visant à les abroger en bloc après la création de l'État ont échoué et elles demeurent presque intactes à ce jour.

Les lois sécuritaires affectent, en général, trois libertés fondamentales : la liberté d'expression, de mouvement et d'association. La liberté d'expression est affectée par la loi qui exige que les journaux obtiennent une licence, donne le pouvoir à l'exécutif de retirer la licence d'un journal ou de suspendre sa publication pour une période limitée et établit la censure militaire. La liberté de mouvement est affectée par le pouvoir de déclarer l'assignation à résidence, le pouvoir de limiter l'accès à des zones précises et le pouvoir d'empêcher un citoyen de sortir du pays. Selon une loi israélienne qui remplace l'un des Règlements de défense, les autorités ont également le droit d'introduire l'internement administratif, bien qu'elles ne puissent le faire qu'après approbation d'un tribunal. Le droit d'association est affecté par le pouvoir de mettre une organisation hors la loi.

La caractéristique fondamentale de la législation sécuritaire est que le pouvoir de limiter les libertés fondamentales est entre les mains de l'exécutif. En général, les différentes lois n'exigent pas l'approbation d'un juge et ne permettent pas la révision judiciaire des décisions de

l'exécutif. Dans ce cas, les décisions peuvent être soumises à l'examen de la Cour suprême, siégeant comme Haute Cour de justice avec le pouvoir de réviser les décisions de toutes les instances gouvernementales et de tous les organes qui remplissent des fonctions publiques selon la loi.

En révisant les pouvoirs accordés par les lois sécuritaires, la Cour suprême a toujours mis l'accent sur les questions de procédure et a parfois remis en cause des décisions à partir de problèmes de procédure. La Cour s'est montrée beaucoup plus réticente à remettre en cause l'utilisation par l'exécutif des pouvoirs accordés par les lois sécuritaires à partir de questions de fond. A un certain moment, la Cour a déclaré très clairement que la compétence du contrôle judiciaire en matière de sécurité était nécessairement limitée, mais elle a abandonné cette approche par la suite. La Cour examine désormais le contenu des décisions liées
48 à la sécurité. Cela lui permet d'intervenir quand elle conclut que les considérations de sécurité n'étaient pas, en fait, la raison principale de l'exercice de l'application de mesures sécuritaires. Cependant, malgré les déclarations de certains juges affirmant que la compétence de la révision judiciaire en matière de sécurité est la même que dans les autres domaines[1], et malgré un cas important où la Cour a remis en cause la décision du responsable de la censure militaire[2], elle s'incline presque toujours devant le pouvoir discrétionnaire des autorités en matière de sécurité, à moins qu'elle ne puisse démontrer que la décision de l'exécutif n'était pas motivée avant tout par des considérations de sécurité.

Les Droits Fondamentaux

Les droits politiques

La loi fondamentale sur la Knesset garantit le droit de voter à tout citoyen israélien âgé de plus de 18 ans. En outre, la section 4 de cette loi fondamentale, qui ne peut être amendée que par une majorité absolue de la Knesset, stipule que les élections seront égalitaires. La Cour suprême a décidé que le principe d'égalité dans les élections interdit non seulement de s'écarter du principe « une personne = une voix », mais interdit également de limiter l'égalité entre les listes qui se présentent aux élections dans le cadre du système électoral proportionnel en

1. Voir *Schnitzer c. censeur militaire en chef* (1988), 42 (IV) *PD* 617. On trouvera une traduction anglaise condensée dans Landau (éd.), *The Jerusalem Post Law Reports*, 1993, p. 71 [par la suite, *JP Reports*].

2. *Idem*.

vigueur en Israël. Cela est important dans le domaine du financement public des campagnes électorales et de la répartition du temps d'antenne à la radio et à la télévision nationales.

La seule exception au principe d'égalité entre les listes qui souhaitent participer aux élections à la Knesset est la loi qui permet d'écarter certaines listes. Selon une décision de la Cour suprême prise en 1965, une liste qui s'identifie avec l'objectif des ennemis d'Israël – à savoir : détruire l'État juif par la force – doit être exclue des élections, même s'il n'existe pas de pouvoir statutaire pour le faire[1]. Après que la Cour suprême eut refusé, en 1984, d'étendre cette règle aux listes antidémocratiques et racistes, la Knesset adopta la section 7a de la loi fondamentale sur la Knesset, qui stipule :

> « Une liste de candidats ne pourra pas participer aux élections à la Knesset si ses objectifs et ses actions visent, explicitement ou implicitement :
> – au rejet de l'existence de l'État d'Israël en tant qu'État du peuple juif ;
> – au rejet de la nature démocratique de l'État ;
> – à l'incitation au racisme. »

La Cour suprême a établi des règles très strictes pour l'application de cette section. Ainsi, le facteur retenu pour la disqualification doit être un élément central de l'identité politique de la liste ; sa décision de participer aux élections doit viser à atteindre son objectif ; ce but doit être exprimé de façon extrémiste ; il doit y avoir des preuves claires et convaincantes que les conditions mentionnées sont bien remplies. Sur la base de ces règles, en 1988, la Cour suprême a maintenu la disqualification de la liste de feu Meir Kahane, jugée à la fois raciste et opposée au caractère démocratique de l'État. Deux listes associées au mouvement de Kahane ont été également écartées sur la même base en 1992.

La liberté d'expression

Alors qu'il existe de nombreuses lois qui limitent la liberté d'expression, la Cour suprême a assumé un rôle très actif pour en restreindre l'application et limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans ce domaine. La Cour a interprété de façon très large la notion de « liberté d'expression », qui inclut aussi le droit du public à être informé et le droit

1. Voir *Yeredor c. Central Elections Committee for the Sixth Knesset* (1965), 19 (III) *PD* 365.

d'organiser des manifestations de rue. Ainsi, par exemple, en deux occasions, la Cour s'est appuyée sur le droit du public à être informé pour renverser des décisions des autorités de l'audiovisuel de ne pas diffuser certains documents[1]. Dans une décision d'une plus grande portée, le président de la Cour, le juge Shamgar, a affirmé que le droit du public à être informé impliquait qu'un journaliste devait avoir le privilège de ne pas être forcé de révéler ses sources devant un tribunal, même si la loi qui traite de tels privilèges ne les étend pas aux journalistes[2].

Les lois qui réglementent la liberté d'expression concernent plusieurs points :

– *Les autorisations de faire paraître un journal*

D'après les Règlements de défense, toute personne souhaitant publier un journal doit préalablement obtenir l'autorisation du commissaire de district de la région où le journal sera publié. Le règlement 94 stipule que le commissaire de district peut refuser d'accorder l'autorisation sans avoir à justifier sa décision. La Cour suprême a décrit ce règlement comme étant « opposé aux conceptions fondamentales de la liberté d'expression dans un pays démocratique[3] ».

Lorsqu'une telle décision de refuser d'accorder une licence est contestée devant la Cour, la pratique veut que le commissaire de district soumette un certificat signé par le ministre de la Défense assurant que toutes, ou la plupart des preuves qui ont entraîné la décision, sont classées « secret défense ». Dans de tels cas, la Cour suprême demande à voir les preuves, puis décide non seulement si elles doivent rester secrètes, mais aussi si elles présentent une base suffisante pour justifier la décision du commissaire. Cette procédure soulève des problèmes aussi bien en ce qui concerne le droit à un procès en bonne et due forme que la liberté d'expression. La Cour suprême a elle-même déclaré que cette procédure ne pouvait se justifier qu'à la lumière de la situation spéciale de la sécurité de l'État d'Israël[4].

---

1. Voir *Zichroni c. Broadcasting Authority* (1982), 37 (I) *PD* 757, *JP Reports* 5 : renversant la décision de ne pas diffuser d'interviews de Palestiniens qui soutiennent l'OLP ; *Kahane c. Broadcasting Authority* (1985), 41 (III) *PD* 255, *JP Reports* 47 : renversant la décision de ne pas diffuser des informations concernant Meir Kahane à moins qu'elles ne représentent une « véritable information ».

2. Voir *Zitrin c. Disciplinary Tribunal of Israel Bar* (1986), 41 (II) *PD* 337, *JP Reports* 41.

3. Voir *Al-Assad c. commissaire de district* (1981), 37 (IV) *PD* 505, 513.

4. Voir *Makhoul c. commissaire de district* (1983), 37 (IV) *PD* 837 ; *Ayoub c. commissaire de district* (1981), 38 (I) *PD* 750.

Dans un certain nombre de cas, il est apparu que le commissaire avait fondé son refus d'accorder une licence sur le fait que le journal était lié à une des organisations palestiniennes qui avaient été classées parmi les groupes terroristes. La Cour suprême a décidé que c'était là une base suffisante pour justifier le refus d'accorder l'autorisation, ou même pour révoquer une autorisation existante, bien qu'il n'ait pas pu être prouvé que le contenu du journal mettait en danger la sécurité de l'État. Cette mesure, qui consiste à refuser ou retirer une autorisation, est considérée comme une utilisation légitime du pouvoir de l'État dans la lutte contre ses ennemis.

– *La censure militaire*

Là aussi, la base légale de la censure militaire se trouve dans les Règlements de défense. Ils accordent le pouvoir à un censeur nommé par le ministre de la Défense d'interdire « la publication d'information [...] qui est, peut être ou peut devenir préjudiciable à la défense d'Israël ou à la sécurité et l'ordre publics ». Selon un décret promulgué par le censeur, la publication d'informations relevant de cette catégorie est interdite sans l'approbation préalable du censeur.

Peu après la création de l'État, les directeurs des principaux quotidiens, regroupés dans le Comité des directeurs de journaux, firent campagne pour modifier les mesures des Règlements de défense concernant la censure. Le gouvernement était très réticent à les modifier ; il proposa un accord avec les directeurs de journaux concernant la censure « extra-statutaire ». Un accord fut signé et remplacé par un nouveau texte amendé en 1966[1].

Les principaux points de cet accord sont les suivants :

– le but de la censure est d'empêcher la publication d'informations relevant de la sécurité qui peuvent aider l'ennemi ou affaiblir la défense de l'État. La censure ne vise pas les questions politiques, les opinions, les commentaires ou les jugements ;

– seules des informations concernant des questions spécifiques doivent être soumises à la censure ;

– les plaintes contre les décisions du censeur sont traitées par une commission formée d'un représentant de la presse, un représentant du censeur et un représentant du public. Si elles sont unanimes, les déci-

1. Le détail de ces accords et de leur application est discuté dans D. Goren, *Secrecy, Security and Freedom of the Press*, 1976.

sions de la commission sont finales ; dans le cas contraire, il peut en être fait appel devant le chef d'état-major dont la décision sera finale.

Le principal problème de cet accord est qu'il ne s'applique pas à tous les journaux, mais seulement aux quotidiens qui sont membres du Comité des directeurs de journaux, qui n'est pas ouvert à tous. Ce qui signifie que certains journaux sont soumis au strict régime statutaire alors que d'autres sont soumis à l'accord ci-dessus.

Les possibilités d'utilisation abusive des pouvoirs du censeur ont été sérieusement réduites par la décision de la Cour dans le cas *Schnitzer*[1]. Le censeur avait refusé d'autoriser la publication dans un hebdomadaire local de Tel-Aviv d'une partie d'une enquête sur des changements attendus dans le personnel des services secrets israéliens. La Cour décida que le censeur ne pouvait pas interdire la publication d'une information à moins que la publication ne crée selon toute probabilité un danger pour la sécurité de l'État ou l'affaiblisse réellement. Appliquant ce critère, la Cour décida que le censeur avait outrepassé ses droits en censurant certaines parties de cette enquête.

L'importance du cas *Schnitzer* réside non seulement dans l'application du critère de « probabilité » aux décisions du censeur, mais aussi dans la volonté de la Cour de soumettre ces décisions à une révision de fond. Les pouvoirs du censeur en sortent considérablement réduits.

– *L'obscénité*

Tous les films doivent être approuvés par une commission publique. Comme nous l'avons expliqué plus haut, la loi ne définit pas les critères utilisés pour censurer ou interdire un film, mais la Cour suprême a décidé que le pouvoir de censure ne pouvait être utilisé que lorsqu'il existe une forte probabilité que la diffusion du film offense gravement les sentiments du public.

Il n'existe pas de mécanismes légaux pour la censure du matériel écrit, à l'exception des considérations de sécurité d'État. Cependant, le Code pénal interdit la vente et la distribution d'« ouvrages obscènes ». Des ouvrages sont considérés obscènes quand ils visent à corrompre la moralité publique. Il n'existe pas de test d'ensemble pour déterminer quand un ouvrage vise à corrompre la moralité publique et, en cas de doute, une position libérale doit être adoptée. Dans une décision prononcée en 1969, la Cour déclara que des descriptions sexuelles vulgaires

1. Voir *Schnitzer c. censeur militaire en chef* (1988), 42 (IV) *PD* 617, *JP Reports* 71.

ou scandaleuses dont le seul objectif était de choquer le lecteur satisfaisaient ce critère[1]. Depuis cette date, aucune autre décision n'a été prononcée et il est difficile de savoir si la Cour adopterait une position similaire aujourd'hui, alors que les attitudes de la société sur les questions sexuelles sont plus permissives qu'elles ne l'étaient il y a vingt-cinq ans.

– *Les discours racistes*

Après l'élection à la Knesset de Meir Kahane, qui s'était présenté sur une plate-forme violemment anti-arabe, une loi a été adoptée qui criminalise l'incitation au racisme. Selon cette loi, toute personne qui publie un écrit incitant au racisme est passible d'une peine de 5 ans d'emprisonnement. Le racisme inclut « la persécution, l'humiliation, la dégradation, l'expression d'hostilité, d'agressivité ou de violence à l'égard d'un groupe de personnes ou de secteurs de la population – sur la base de la couleur, de l'appartenance à une race ou des origines ethniques et nationales ».

– *Protection du processus judiciaire*

La section 71 de la loi des tribunaux de 1984 stipule :

> « Une personne ne publiera aucune information concernant une affaire en cours de jugement si la publication risque d'influencer le déroulement ou le résultat du procès. »

L'interdiction ne s'applique pas à la publication *bone fide* d'un rapport de ce qui a été dit ou fait dans un tribunal public.

Afin de décider si une publication « peut influencer » le déroulement ou le résultat d'un procès, la Cour suprême a rejeté le critère de « probabilité » en faveur du critère de « possibilité raisonnable ». En outre, la Cour a décidé qu'il n'était pas nécessaire d'avoir connaissance de l'imminence d'un procès dont le résultat pourrait être influencé par la publication d'informations et que la simple négligence est suffisante pour être passible de poursuites criminelles.

La façon dont la section 71 a été interprétée ouvre la porte à des restrictions assez importantes de la liberté de la presse. En pratique, cependant, la section semble être plus souvent violée qu'appliquée, car les autorités judiciaires hésitent à engager des poursuites.

1. Voir *Omer c. ministre de la Justice* (1969), 24 (I) *PD* 408.

Égalité

L'égalité est considérée comme un des éléments fondamentaux du système légal israélien. Elle est protégée par les principes juridiques présentés plus haut et par une législation spécifique, comprenant la loi sur les droits égaux pour la femme de 1988, qui interdit la discrimination en matière d'emploi sur la base du sexe, des préférences sexuelles, de la situation personnelle et de la situation familiale ; la loi sur le conseil de l'enseignement supérieur de 1959 et différentes mesures attenantes, qui interdisent la discrimination dans l'inscription des étudiants et la nomination des enseignants, et un amendement de 1991 à la loi sur l'enseignement obligatoire de 1949 qui interdit aux autorités et aux institutions scolaires de pratiquer une discrimination entre élèves de différentes origines ethniques.

54 La principale attaque institutionnelle contre le principe d'égalité, rendue possible du fait de la règle de la souveraineté parlementaire en matière de législation, qui dominait jusqu'à l'adoption de la loi fondamentale sur la dignité et liberté de l'individu, concerne le statut de la femme, du fait de l'application de la loi religieuse en matière de mariage et de divorce[1]. Dans le contexte politique actuel où, en général, les partis religieux déterminent la majorité au Parlement, les possibilités de changer cette situation sont limitées. La loi sur l'égalité des droits de la femme précise qu'elle ne s'applique pas à l'autorisation ou l'interdiction légale de se marier ou de divorcer, et les projets de lois fondamentales sur les droits de l'homme au cours des années contenaient tous en général des clauses similaires.

La Cour suprême a tenté d'accroître l'égalité entre hommes et femmes sans révoquer les lois qui institutionnalisent la discrimination en accordant la juridiction aux tribunaux religieux. Ainsi, la Cour est intervenue à deux reprises quand les sensibilités de l'*establishment* religieux avaient entraîné l'exclusion des femmes des organes légaux remplissant des fonctions « semi-religieuses ». Dans un cas, elle décida que les femmes ne pouvaient pas être exclues des conseils religieux locaux[2]. Dans une autre décision, la Cour affirma que, dans les décisions concernant les droits de propriété dans un couple lors des procédures de divorce, les tribunaux religieux devaient appliquer la loi séculière et non la loi religieuse[3]. Cela signifie que ces tribunaux

1. Voir *Shakdiel c. ministre des Affaires religieuses*, (1987), 42 (II) *PD* 221.
2. Voir *Poras c. maire de Tel-Aviv* (1987), 42 (II) *PD* 309.
3. Voir *Bavli c. Bavli* (décision non rapportée dans *HC* 1000/92).

doivent admettre la notion de propriété commune entre époux, développée par les tribunaux séculiers d'Israël et qui, dans de nombreux cas, favorise la femme.

La tentative des tribunaux de promouvoir l'égalité entre les sexes ne se limite pas aux questions relevant de la loi religieuse. Ainsi, la Cour suprême a déclaré nulle et non avenue une clause d'une convention collective qui obligeait les femmes à partir à la retraite plus tôt que les hommes[1].

Si la Cour suprême a certainement pris des décisions qui avancent l'égalité des droits, en particulier entre hommes et femmes, son approche de la question de l'égalité s'attache au processus plutôt qu'au résultat. Il faut apporter la preuve que le facteur discriminatoire a influencé le processus de décision[2]. La preuve de l'existence d'une disparité entre différents groupes n'a pas, jusqu'ici, été admise comme une violation de l'obligation de respecter l'égalité. La Cour ne s'est pas encore occupée directement de questions de discrimination à rebours, ou discrimination positive. Étant donné l'attention qu'elle porte au processus de prise de décision de mesures discriminatoires plutôt qu'à leur résultat, les autorités ne sont certes pas contraintes d'adopter des mesures de discrimination positives pour respecter l'égalité des droits. Cependant deux décisions de la Cour suprême peuvent être interprétées comme une reconnaissance de la légitimité de telles mesures quand elles sont adoptées par l'exécutif[3].

La liberté de mouvement

Le pouvoir de restreindre le mouvement des individus fait partie de la législation d'urgence. Les règlements d'urgence approuvés par le

1. Voir *Nevo c. tribunal national du travail* (1987), 44 (IV) *PD* 749, *JP Reports* 164 : la bataille judiciaire autour de cette question poussa le Parlement à agir, et avant la décision finale de la Cour suprême la Knesset adopta une loi décrétant que, si une convention collective stipulait que les femmes devaient prendre leur retraite avant les hommes, une femme avait le droit de partir à la retraite quand elle le voulait entre l'âge stipulé pour les femmes et l'âge stipulé pour les hommes. Voir *Loi sur l'âge de retraite égal pour les travailleurs et les travailleuses*, 1987.

2. Voir *Comité de défense de la terre de Nazareth c. ministre des Finances* (1955), 9 *PD* 1261.

3. Voir *Bourkhan c. ministre des Finances* (1978), 32 (II) *PD* 800 : jugement dans lequel la Cour défend une mesure qui limite aux Juifs le droit d'acheter des appartements dans le quartier juif reconstruit de la vieille ville de Jérusalem qui est traditionnellement divisée entre les quartiers juifs, musulmans, chrétiens et arméniens ; *Avitan c. administration de la terre d'Israël* (1988), 43 (IV) *PD* 297 : la Cour défend une mesure qui limite aux Bédouins le droit de louer de la terre dans une colonie établie pour persuader les Bédouins de se sédentariser.

Parlement en 1948 autorisent le ministre de l'Intérieur à interdire à une personne de quitter Israël « s'il y a raison de penser que son départ peut mettre en danger la sécurité de l'État ». Dans le cas *Dahr*[1], la Cour suprême décida que le recours à ce pouvoir était justifié si la crainte pour la sécurité de l'État était « sincère et sérieuse ».

D'après les Règlements de défense, les autorités militaires ont le pouvoir d'assigner une personne à résidence si elles pensent qu'« il est nécessaire ou opportun de [le] faire pour garantir la sécurité publique, la défense d'Israël, le maintien de l'ordre ou écraser une mutinerie, une révolte ou une émeute ». Une mesure plus extrême est l'internement administratif prévu par la loi sur les pouvoirs d'urgence (détention) de 1979. L'ordre de détention doit être donné par le ministre de la Défense, et exige l'approbation d'un tribunal. Pour donner ou non cette approbation, le juge doit examiner la justification avancée, plutôt que le processus de poursuites criminelles, et décider si une mesure moins rigoureuse (comme l'assignation à résidence) pourrait être appliquée. L'internement administratif a été utilisé après le massacre d'Hébron en février 1994, afin de contrôler les activités des dirigeants des groupes juifs extrémistes.

Les Territoires Occupés

L'analyse précédente concerne uniquement la situation en Israël même et non celle des territoires occupés depuis la guerre des Six Jours de 1967, à savoir la rive occidentale du Jourdain et la bande de Gaza. A l'exception de Jérusalem-Est et des hauteurs du Golan, la loi israélienne ne s'applique pas dans ces territoires et ils sont placés sous un régime d'occupation militaire. D'après les accords d'Oslo et du Caire, une partie de ces territoires (Gaza et Jéricho) a été transférée à un gouvernement palestinien autonome, et le statut légal de ces régions n'est pas très clair. Cependant, le reste des territoires occupés demeure sous la domination militaire israélienne et aucun changement légal n'a été introduit dans leur statut.

Le cadre démocratique qui sert de base à la protection constitutionnelle des droits de l'homme dans le cadre du droit israélien ne s'applique évidemment pas à l'analyse de la situation dans les territoires occupés. Les résidents palestiniens de ces territoires sont soumis à

1. Voir *Dahr c. ministre de l'Intérieur* (1985), 40 (II) *PD* 701.

l'autorité militaire ; ils ne jouissent pas des droits politiques, et de nombreuses restrictions limitent leurs droits civiques.

Assez tôt, la Cour suprême s'est montrée disposée à prendre en considération des pétitions présentées par les résidents palestiniens de ces territoires mettant en cause la légalité des actions et des décisions des autorités militaires israéliennes. Même si les cas où la Cour est intervenue contre des décisions des militaires sont rares et espacés dans le temps, la simple existence d'un processus de révision judiciaire a exercé un certain pouvoir de restriction sur les responsables de l'armée. Il n'est pas rare de voir les autorités abandonner une action envisagée lorsqu'elles sont menacées d'une action légale, ou lorsqu'une pétition est effectivement présentée à la Cour ou encore lorsque les conseillers juridiques de l'armée informent les commandants que leur action ne tiendra pas devant les tribunaux.

Les critères adoptés pour juger de la légalité des actions et des décisions militaires dans les territoires occupés sont les règles du droit coutumier international, telles qu'elles s'appliquent aux situations de guerre, les règles de la loi administrative israélienne et les règles de la loi locale qui était appliquée dans les territoires quand Israël y est entré et y a établi son contrôle de 1967. Dans la mesure où la Quatrième Convention de Genève concernant la protection des civils en temps de guerre (1949) est considérée comme faisant partie des traités légaux internationaux et non du droit coutumier, la Cour suprême n'est pas disposée à appliquer ses clauses. Néanmoins, la Cour a souvent cherché à déterminer si les actions d'Israël étaient en accord avec les clauses de la Convention ; mais, dans chaque cas, elle a décidé qu'elles ne la violaient pas. Certaines des interprétations de la Convention données par la Cour, en particulier dans le cas de l'article 49 qui interdit les déportations, ont été très controversées en Israël même et à l'étranger.

Dans la mesure où la plupart des décisions qui ont été remises en cause devant la Cour concernaient l'application de mesures de sécurité par les militaires, la Cour s'est montrée très réticente à intervenir.

Il existe quelques cas historiques où la Cour a décidé d'intervenir, comme la décision *Elon Moreh* de 1979, dans laquelle la Cour affirma que la réquisition de terre sur ordre militaire pour établir une colonie juive était illégale, car elle avait été motivée par des considérations politiques et non militaires[1]. Cependant, il existe une disparité très claire

1. Voir *Dweikat c. gouvernement d'Israël* (1979), 34 (I) *PD* 1.

entre l'attitude de la Cour face à des pétitions concernant les territoires occupés ou face à des appels concernant des questions intérieures israéliennes. Dans le premier cas, elle donne la priorité aux pouvoirs de l'exécutif, dans le second au respect des droits de l'homme.

La priorité donnée aux pouvoirs de l'exécutif dans les pétitions concernant les territoires occupés apparaît clairement dans ses décisions concernant deux questions : la démolition des maisons et les expulsions.

Le pouvoir de démolir les maisons en réponse à la participation d'un habitant de la maison à des actes de violence est fondé sur les Règlements de défense établis par l'autorité de tutelle britannique qui étaient toujours valides sur la rive occidentale du Jourdain et à Gaza en 1967. Parfois, les autorités militaires ont utilisé ce pouvoir de façon extensive dans leur tentative de contrôler la résistance palestinienne à l'occupation. Le recours à cette mesure semble soulever de sérieuses questions en ce qui concerne les droits de l'homme, dans la mesure où la punition vise les membres de la famille du coupable plutôt que le coupable lui-même qui, dans la majorité des cas, a été arrêté et condamné à une longue peine de prison. Cependant, la Cour suprême ne s'est pas montrée disposée à décider que cette mesure est contraire à l'interdiction des punitions collectives dans le droit international. En outre, la Cour a toujours été très réticente à intervenir contre le pouvoir discrétionnaire des autorités militaires dans l'application de cette mesure. Un changement limité est apparu récemment dans cette attitude quand un juge de la Cour a rédigé deux opinions minoritaires dans lesquelles il explique que, dans chaque cas, la Cour devait déterminer si la mesure était utilisée comme une punition collective. Par la suite, la Cour est intervenue une fois contre le pouvoir discrétionnaire du commandant militaire, lorsqu'elle décida que, dans les circonstances données, la démolition de la maison était une mesure trop extrême, et que le commandant devait prendre une mesure plus limitée : la pose des scellés sur une partie de la maison.

Le seul cas où la Cour ait surmonté sa réticence à intervenir contre la politique de destruction des maisons concerne des problèmes de procédure. Bien que les Règlements de défense eux-mêmes ne l'exigent pas, la Cour a décidé que, selon la loi administrative israélienne, les autorités militaires devaient entendre les résidents avant de détruire leur maison et, ensuite, leur laisser le temps de faire appel devant la Cour s'ils le souhaitaient[1].

1. Voir *Association pour les droits civiques en Israël c. Responsable du commandement central* (1988), 43 (II) *PD* 529, *JP Reports* 98.

Face aux expulsions, la Cour a réagi de la même façon que pour les démolitions de maisons. Elle a accepté des mesures procédurières telles que le droit à être entendu, mais a rejeté tous les arguments avançant que les déportations étaient contraires à la loi internationale, et a refusé d'intervenir dans des cas individuels de déportation.

Le système juridique israélien subit actuellement des changements qui risquent d'avoir des implications importantes pour les droits de l'homme. En premier lieu, la promulgation des deux lois fondamentales sur les droits de l'homme a ouvert la voie à la révision judiciaire de la législation adoptée par le Parlement. En conséquence, les tribunaux ne devront plus se limiter à appliquer des principes juridiques qui acceptent comme point de départ la validité de la législation, même quand celle-ci viole les droits fondamentaux. Pour le moment, les implications de ce changement sont limitées, dans la mesure où la législation en vigueur au moment de l'adoption des deux lois fondamentales n'est pas ouverte à la révision judiciaire. Cependant, l'existence même d'un processus de révision judiciaire de la législation parlementaire peut avoir un effet dynamique sur les décisions judiciaires futures.

L'évolution politique des rapports entre Israël, les Palestiniens et les pays arabes voisins peut mener à des accords qui permettront à Israël de mettre fin à son rôle de puissance occupante pour 2 millions de Palestiniens. Cela résoudrait la situation anormale actuelle où les mêmes institutions doivent appliquer aux droits de l'homme deux cadres de référence différents. Une solution positive du conflit politique devrait, sur le long terme, entraîner également une réduction du recours aux pouvoirs d'urgence en Israël même.

RÉSUMÉ

L'article analyse la jurisprudence de la Cour suprême israélienne en matière de droit de l'homme. Il étudie la manière dont cette Cour a reconnu les droits fondamentaux comme principes juridiques. De même, l'article analyse les changements découlant de l'adoption, en 1992, de deux lois fondamentales traitant des droits de l'homme. Enfin, il aborde certaine particularité découlant de l'affirmation d'Israël comme État juif ainsi que des problèmes de sécurité.

Françoise Dreyfus

LA COUR SUPRÊME : L'AUDACE DU JUGE

L'inauguration de la Cour suprême le 15 septembre 1948, quatre mois après la création de l'État d'Israël, revêtait dans l'esprit de ses fondateurs une importance particulière : symbole de la restauration de la souveraineté politique du peuple juif, elle manifestait l'appartenance du nouvel État à la famille des nations se réclamant des Lumières et la volonté de créer un système légal dont l'esprit et le contenu différeraient de celui qu'il remplaçait[1]. L'organisation judiciaire n'en est pas moins demeurée celle établie par la puissance mandataire, et les compétences de la nouvelle Cour suprême ne se distinguent pas de celles qui étaient antérieurement dévolues à la Cour suprême de Palestine. Il lui appartient, d'une part, de juger en appel les décisions des cours de district en matière civile et pénale ; d'autre part, en tant que Haute Cour de justice, de connaître en premier et dernier ressort des recours pour excès de pouvoir formés contre les décisions prises par les autorités exerçant des fonctions publiques en vertu de la loi[2]. C'est en tant que juge de l'excès de pouvoir – seul aspect de sa compétence qui sera étudié ici – que la Cour suprême a, au fil du temps,

1. P. Lahav, « The Supreme Court of Israël : formative years 1948-1955 », *Studies in Zionism*, vol. 11, n° 1, 1990, p. 48 *sq*.

2. Ces compétences fixées par une ordonnance de 1940 ont été intégrées par l'ordonnance sur la loi et l'administration de 1948 qui dispose que la législation (mandataire et ottomane) en vigueur au moment de l'Indépendance reste applicable tant qu'elle n'aura pas été modifiée par des lois et qu'elle « est soumise aux changements découlant de l'établissement de l'État et de ses institutions » (article 11). Une loi de 1957 sur les tribunaux a globalement confirmé l'ordonnance de 1940 ; quant à la loi fondamentale sur le pouvoir judiciaire adoptée en 1984, elle codifie l'existant et reprend mot pour mot l'ordonnance de 1940 en ce qui concerne les compétences de la Cour suprême siégeant comme Haute Cour de justice.

développé une jurisprudence souvent hardie et dont on peut affirmer qu'elle tend à faire contrepoids au défaut de constitution écrite.

Le principe de la suprématie de la loi, hérité du système britannique, l'absence de constitution et plus particulièrement de déclaration des droits ayant une valeur supérieure dans la hiérarchie des normes[1] aurait pu conduire la Cour suprême à limiter son contrôle au seul examen de la légalité des actes administratifs par rapport aux lois votées par la Knesset (ou adoptées antérieurement par la puissance mandataire), quel qu'en soit le contenu, notamment attentatoire aux libertés fondamentales. Cette attitude positiviste fut, au demeurant, celle qui a prévalu pendant les premières années d'existence de la Cour[2] et ce, semble-t-il, clairement jusqu'à ce que soit adoptée en 1953 la loi sur les juges qui organise formellement l'indépendance de la magistrature[3]. A partir de là, la Cour a progressivement élaboré une jurisprudence libérale, protectrice – sous certaines réserves – des droits individuels et, depuis la fin des années soixante-dix, elle a fait preuve d'une audace certaine en étendant son contrôle à des normes à l'égard desquelles sa compétence n'est pas formellement prévue. Dans tous les cas, comme le font tous les juges à travers le monde, c'est par le biais de l'interprétation que la Cour suprême a procédé : interprétation impliquant de choisir entre différentes normes ou principes, de faire référence aux valeurs sociales qui sous-tendent le droit, interprétation quant à son propre rôle au sein des institutions[4]. La mesure de l'œuvre prétorienne de cette juridiction, qui jouit d'un très grand prestige, peut être prise en examinant son contrôle à l'égard, d'une part, des actes de l'administration, d'autre part, de ceux de la Knesset.

1. Les onze lois fondamentales adoptées depuis la Déclaration d'Harari de 1950 si elles ont une vocation constitutionnelle n'en posent pas moins divers problèmes juridiques concernant en particulier leur place dans la hiérarchie des normes ; voir par exemple Claude Klein, « La nouvelle législation constitutionnelle d'Israël », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. 42, p. 553-570.

2. Voir, sur ce point, P. Lahav, *op. cit.*, et également « Foundations of rights jurisprudence in Israël : Chief Justice Agranat's legacy », *Israël Law Review*, vol. 24, n° 2, 1990, p. 228 *sq*.

3. Jusqu'alors, les règles applicables sous le Mandat qui n'assuraient ni l'indépendance des magistrats ni la permanence de leurs fonctions restèrent en vigueur ; ce n'est que le 20 août 1953 que la Knesset adopta la loi sur les juges qui, outre leur mode de recrutement, spécifie qu'ils sont nommés à vie, en fait jusqu'à soixante-dix ans, âge de leur retraite obligatoire.

4. Voir, sur ce point, la conception d'un des juges de la Cour suprême, Aharon Barak, *Judicial Discretion*, Yale University Press, 1989, p. 64-72 et 192-221.

Le Contrôle des Actes de l'Administration

L'attitude du juge à l'égard des décisions administratives prend une valeur exemplaire dès lors que sont en jeu les libertés et droits fondamentaux des individus ; ceci est d'autant plus congruent en Israël que la sécurité de l'État y est centrale et qu'elle est censée justifier nombre de décisions. Si la Cour suprême a fermement établi la prééminence des principes de la démocratie pour protéger les droits et libertés des citoyens, l'impératif de sécurité qui tient, depuis les origines, une place prépondérante dans la politique israélienne a également conduit la Cour suprême à nuancer le libéralisme de sa jurisprudence.

Le caractère démocratique de l'État

En l'absence de constitution et de déclaration des droits, comment résoudre la question de savoir si l'autorité administrative peut, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, porter atteinte à une liberté telle, par exemple, la liberté d'opinion ? En octobre 1953, la Cour suprême modifiant sa jurisprudence antérieure[1] a considéré que la suspension de la parution d'un journal était illégale car le droit à la libre parole est la pierre angulaire de la démocratie israélienne[2]. Pour justifier juridiquement cette solution, la Cour a considéré que les mesures prises par le ministre de l'Intérieur, en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi[3], devaient être appréciées à la lumière d'une autre norme ; c'est par référence à la Déclaration d'indépendance, qui dispose que l'État d'Israël assure l'égalité des droits sociaux et politiques, garantit la liberté de conscience et qu'il est basé sur « la liberté, la justice et la paix telles que les ont conçues les prophètes d'Israël », que le juge Agranat[4] estimait que les lois en vigueur devaient être interprétées. Bien que n'ayant pas de valeur constitutionnelle[5], la Déclaration d'indé-

1. *Kol Ha'am c. ministre de l'Intérieur* (*Kol Ha'am* I) (1953), 7 *PD* 165 [*PD : Piskei Din* (Jugements), publication officielle des jugements de la Cour suprême d'Israël].

2. *Kol Ha'am c. ministre de l'Intérieur* (*Kol Ha'am* II) (1953), 7 *PD* 871.

3. Le ministre de l'Intérieur avait interdit la parution pendant dix jours du journal communiste *Kol Ha'am* conformément à la compétence qu'il tenait de l'ordonnance sur la presse de 1933 – toujours en vigueur en vertu de l'ordonnance sur la loi et l'administration de 1948.

4. Les jugements de la Cour suprême expriment, conformément à la tradition anglo-américaine, les opinions des juges favorables à la solution adoptée ou dissidentes.

5. La Cour suprême avait considéré que la Déclaration d'indépendance n'avait pas de valeur constitutionnelle et qu'en conséquence elle ne pouvait pas servir à invalider des lois, notamment mandataires ; voir *Zeev c. Gubernik* (1948), 1 *PD* 86 : la Cour n'est pas revenue sur le principe de l'absence de valeur constitutionnelle de la Déclaration.

pendance, parce qu'elle exprime la « vision du peuple » et les principes fondamentaux de la démocratie, sera désormais considérée comme norme de référence ; il appartient dès lors au juge, lorsqu'il doit se prononcer sur la légalité d'une décision légalement fondée mais portant atteinte à des principes inhérents à la démocratie, d'apprécier si l'ordre public est effectivement menacé par la liberté dont l'administration veut limiter l'exercice. De la même manière que la Cour suprême des États-Unis dont il s'inspire[1] – et comme le Conseil d'État –, le juge israélien apprécie dans chaque cas d'espèce si le principe doit primer sur l'ordre public en fonction de la gravité de la menace pesant sur l'un et l'autre.

La jurisprudence inaugurée en 1953 a fait, depuis lors, l'objet d'importants développements limitant le pouvoir discrétionnaire de l'administration ; outre la liberté d'expression[2], sont notamment protégés la liberté d'association[3], celle de manifester[4], le droit de grève[5], la dignité humaine[6], etc. La construction prétorienne d'une théorie des droits et libertés[7], s'appuyant sur la Déclaration d'indépendance et « s'inspirant des idées fondamentales d'un régime démocratique libéral exprimées dans les déclarations classiques des droits de l'homme, commençant avec la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et finissant avec la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948[8] », a ainsi permis au juge d'étendre de manière substantielle son contrôle ; mais sa conception très ouverte de l'intérêt pour agir[9] y a également contribué, tout

1. Voir Aharon Barak, « Freedom of speech in Israël : the impact of the American Constitution », *Tel Aviv University Studies in Law*, vol. 8, 1988, p. 241-248.

2. *Laor c. The films and Plays Inspection Board* (1986),41 (I) *PD* 241 : à propos de l'interdiction de représenter une pièce de théâtre ; *Kahane c. The Israël Broadcasting Authority Board of Directors* (1985), 41 (III) *PD* 255 : dans ce cas, la liberté d'expression du leader raciste Kahane a été reconnue pour autant qu'elle n'était pas de nature à créer de graves troubles à l'ordre public. En revanche, a été reconnue légale l'interdiction de participer aux élections d'une liste arabe qui, estimait-on, n'acceptait pas le principe même de l'existence d'Israël : *Yeredor c. Central Committee for the Elections to the Sixth Knesset* (1965), 19 (III) *PD* 365.

3. *Jaris c. commissaire du district d'Haifa* (1964), 18 (IV) *PD* 673

4. *Saar c. ministre de l'Intérieur et de la Police* (1979), 34 (II) *PD* 169 ; *Levi c. commandant de la police israélienne district sud* (1983), 38 (II) *PD* 393.

5. *Fainstein c. High-School Teachers Organization* (1971), 25 (I) *PD* 129.

6. *Katalan c. Prison Service* (1979), 34 (III) *PD* 294.

7. « A judicial bill of rights ».

8. Juge *Landau in Fogel c. Broadcasting Authority* (1977), 31 (III) *PD* 657.

9. Voir, par exemple, *Goldberg c. Mayor of Rishon LeZion* (1963), 18 (I) *PD* 453, et surtout l'opinion du juge A. Barak in *Ze'ev Segal c. ministre de l'Intérieur* (1980), 34 (IV) *PD* 429.

comme la reconnaissance de sa compétence à l'égard de mesures – celles des autorités militaires dans les territoires occupés[1] par exemple – qui *a priori* n'en relevaient pas.

Il n'empêche que dans bien des cas, notamment concernant des mesures prises à l'encontre des Palestiniens des territoires occupés, les solutions adoptées par la Cour ont privilégié l'impératif de sécurité sur le respect des libertés.

L'impératif de sécurité

Pour comprendre l'importance de la sécurité en Israël, il suffit d'indiquer que, de 1948 à nos jours, l'état d'urgence, qui confère au gouvernement la possibilité de prendre des mesures exceptionnelles[2], n'a jamais été levé. Si la Cour suprême n'a guère fait preuve d'audace dans le contrôle qu'elle exerce sur les décisions prises sur le fondement de l'état d'urgence, son attitude à l'égard des mesures édictées en vertu des règlements en matière de défense applicables dans les territoires occupés[3] a été bien peu protectrice des droits et libertés. Elle a certes posé un certain nombre de principes procéduraux visant à assurer le respect des droits de la défense, d'abord des personnes sous le coup d'un ordre d'expulsion du territoire et, plus tard, de celles dont l'autorité militaire avait ordonné de démolir leur maison à titre de représailles ; dans les deux cas, les intéressés doivent être en mesure de contester la validité de la décision avant que celle-ci ne soit exécutée[4]. Toutefois, la Cour a considéré que si, pour des motifs de sécurité, la déportation était exécutée avant toute audition préalable, le défaut de procédure n'était pas de nature à entacher l'acte d'illégalité[5]. La liste des arrêts de la Cour

1. Voir *Samara c. commandant militaire* (1979), 34 (IV) *PD* 1 : la Cour a considéré que le commandant militaire et ses subordonnés sont des agents publics exerçant leur fonction en vertu de la loi et qu'en conséquence la Cour suprême est compétente pour connaître des recours formés contre leurs décisions.

2. C'est l'article 9 de l'ordonnance sur la loi et l'administration de 1948 qui prévoit cette possibilité ; immédiatement après la promulgation de l'ordonnance, le gouvernement provisoire a considéré que « l'État d'urgence existe dans l'État ». Voir Claude Klein, « Israël », *International Encyclopedia of Laws*, Kluwer, The Netherlands, 1992, p. 126 *sq*.

3. Les Règlements sur la défense (urgence), qui datent de 1945 et ont été incorporés dans le droit israélien, s'appliquent dans les territoires occupés parce qu'ils y étaient en vigueur avant l'occupation israélienne.

4. *Kawasme c. ministre de la Défense* (1981), 53 (I) *PD* 617 : en ce qui concerne l'expulsion ; *Association for Civil Rights in Israël c. Commander of Central Command* (1988), 43 (II) *PD* 529 : en ce qui concerne la démolition d'une maison.

5. Voir la décision concernant la déportation de 415 Palestiniens, *Association for Civil Rights c. ministre de la Défense* (1993), 47 (I) *PD* 267.

suprême confirmant les décisions attentatoires aux libertés des Palestiniens est longue[1] et trop rares sont les cas inverses[2].

Sans doute pour comprendre cette position, en décalage complet avec celle adoptée par ailleurs, faut-il évoquer la déférence à la raison d'État[3] manifestée par la Cour lorsqu'elle est confrontée à des questions mettant en cause, en Israël même, la sécurité de l'État. L'« affaire du bus n° 300 » et ses prolongements juridiques en offrent une illustration exemplaire : appelée à se prononcer sur l'interdiction de paraître pendant quatre jours d'un journal[4], parce qu'il avait révélé l'assassinat par les services de sécurité (Shin Bet) de terroristes sur le point de commettre un attentat, la Cour suprême a jugé cette décision légale au motif qu'entre « le secret qui est requis pour assurer la sauvegarde de la sécurité nationale et de l'ordre public et le droit non écrit de savoir et d'informer », le secret devait primer. Par la suite, dans l'arrêt *Barzilai*[5] – lié à la même affaire, la Cour a conclu à la légalité de l'acte qui lui était déféré notamment sur la base de considérations d'opportunité, comme l'atteste l'opinion d'un des juges : « Il y a simplement des cas dans lesquels ceux qui sont le bouclier de l'État et portent la responsabilité de sa survie et de sa sécurité considèrent que certains écarts par rapport au droit, dans le but de protéger la sécurité de l'État, sont une inévitable nécessité. »

L'opinion dominante[6] selon laquelle lorsque la sécurité est en jeu le juge exerce un contrôle « minimum » sur les actes de l'exécutif a toutefois notablement évolué, comme le prouve l'arrêt de 1988[7] dans lequel la Cour suprême a, pour la première fois, considéré que le censeur mili-

1. Par exemple *Badir c. ministre de l'Intérieur* (1985), 39 (III) *PD* 54 : restriction du droit de voyager ; *El Hatib c. commissaire du district de Jérusalem* (1986), 40 (III) *PD* 657 : retrait d'une licence de publication ; *Hamdam c. commandant militaire de Judée et Samarie* (1986), 40 (II) *PD* 614 : fermeture d'un club sportif et éducatif pour raisons de sécurité.

2. *Chouki Ali Ahmed Naswan c. commandant militaire de Gaza* (1989), 43 (IV) *PD* 461 : la Cour a pour la première fois annulé un ordre de destruction d'une maison à Gaza.

3. Voir, sur cette question, P. Lahav, « A barrel without hoops : the impact of counterterrorism on Israel's legal culture », *Cardozo Law Review*, vol. 10, 1988, n° 3, p. 529-560.

4. *Hadashot Inc. c. ministre de la Défense* (1984), 38 (II) *PD* 477.

5. *Barzilai c. Israël* (1986), 40 (III) *PD* 506 : était contestée la légalité de la grâce présidentielle accordée au responsable du Shin Bet et à ses adjoints avant même que ceux-ci aient été poursuivis, ce qui conduisait à empêcher que les poursuites judiciaires soient effectivement engagées.

6. Dans l'arrêt *Barzilai*, le juge Barak avait émis une opinion dissidente.

7. *Schnitzer c. Chief Military Censor* (1988), 42 (IV) *PD* 617 : la décision de censurer un article critique à l'égard du Mossad (les services secrets) a été annulée par la Cour.

taire ne se distingue en rien des autres autorités et qu'en conséquence ses décisions et leurs motifs, en particulier les considérations de sécurité, doivent être contrôlés de la même façon que toute autre décision administrative.

S'il n'est guère possible, dans le cadre de cet article, d'analyser le rôle moteur que jouent certains juges au sein de la Cour suprême, il est clair que leur volonté de soumettre toutes les autorités publiques au respect de la loi[1] n'est pas sans influence sur la jurisprudence, comme l'atteste le contrôle exercé sur certains actes de la Knesset.

Le Contrôle des Actes de la Knesset[2]

En l'absence de constitution dotée d'une valeur supérieure aux lois votées par la Knesset, ces dernières ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Si la Cour suprême a de manière récurrente affirmé qu'il ne lui appartient pas de contrôler l'activité législative[3], elle a toutefois depuis 1969[4] nuancé sa position, sans pour autant accorder aux lois fondamentales une valeur supra-législative. Elle opère, en effet, au sein des lois fondamentales, une distinction entre les articles rigides[5] – qui ne peuvent être amendés ou abrogés qu'avec une majorité qualifiée – et ceux qui peuvent être modifiés à la majorité simple[6] ; elle a donc jugé qu'une loi, fondée sur un article rigide, n'est pas valide si elle n'a pas été adoptée à la majorité qualifiée[7].

1. Nous employons en l'occurrence le terme « loi » dans son sens le plus large et non pas d'un point de vue formel.

2. Voir David Kretzmer, « Judicial review of Knesset decisions », *Tel Aviv University Studies in Law*, vol. 8, 1988, p. 95-155.

3. *Batzul c. ministre de l'Intérieur,* 19 (I) *PD* 337 ; *Manor c. ministre des Finances* (1970), 24 (II) *PD* 442.

4. *Bergman c. ministre des Finances* (1969), 23 (I) *PD* 693 ; voir le commentaire de cette décision *in* C. Klein, « Les problèmes constitutionnels de l'État d'Israël, le contrôle de la constitutionnalité des lois », *RDP*, 1969, p. 1105-1125.

5. Ce que l'on appelle *entrenched clauses*.

6. Dans le cas où les articles d'une loi fondamentale ne sont pas rigides, la Cour considère qu'une loi ordinaire n'amendant pas directement la loi fondamentale peut la modifier ; *Kaniel c. ministre de la Justice* (1973) 27 (I) *PD* 794 ; *Ressler c. Chairman of Central Elections Commitee* (1977) 31 (II) *PD* 556 : ceci signifie que la Cour ne reconnaît aucune différence de nature entre les lois fondamentales et les lois ordinaires.

7. Outre *Bergman*, précité, voir aussi *Agudat Derech Eretz c. Broadcasting Authority* (1981) 35 (IV) *PD* 1 ; *Rubinstein c. Knesset Speaker* (1982) 27 (III) *PD* 141 ; *Laor c. Speaker of the Knesset* (1990) 44 (III) *PD* 529.

En réalité, l'audace de la Cour suprême s'est davantage manifestée lorsqu'elle a considéré qu'elle était compétente pour connaître des décisions prises par la Knesset en dehors de son activité législative et elle conduit à s'interroger sur les raisons avancées par le juge pour justifier son action.

Une compétence extensive

Lorsque, en 1981, la Cour suprême a pour la première fois annulé une décision – celle de suspendre un député condamné pénalement – prise par une commission de la Knesset[1], elle a en premier lieu examiné le point de savoir si elle avait compétence en la matière[2]. Revenant sur sa jurisprudence relative aux « actes de gouvernement[3] », elle a considéré que les comités de la Knesset sont des autorités qui « exercent des fonctions publiques en vertu de la loi », et en tant que telles soumises à sa juridiction. La voie ayant été ouverte au contrôle de la Cour sur les décisions d'une commission exerçant une fonction quasi juridictionnelle[4], il s'agissait de savoir si cette compétence s'exercerait également à l'égard d'autres décisions prises dans un contexte différent. La réponse, positive, ne s'est pas fait attendre[5]. Désormais, il fut admis que les actes de procédure interne à la Knesset[6] pouvaient faire l'objet d'un contrôle de la Cour ; comme l'expliquait le juge Aharon Barak[7], « les dispositions de la procédure sont une expression de la loi qui sont propres à la Knesset pour conduire sa vie parlementaire et permettre à ses membres de remplir leur mission politique. Le manquement à la procédure viole tout ceci et le contrôle juridictionnel est essentiel pour empêcher semblable violation, car là où il n'y a pas de juge il n'y a pas de justice, et là où la Cour n'intervient pas le principe de la règle de

1. *Flatto-Sharon c. Knesset Commitee* (1981) 35 (IV) *PD* 118.

2. Ce point mérite d'être souligné car, dans les espèces relatives aux articles rigides, la Cour n'a jamais soulevé la question de sa compétence.

3. *Jabotinsky c. Weizmann* (1951) 5 *PD* 801.

4. Dans un arrêt *Miari c. Knesset Speaker* (1985) 41 (IV) *PD* 169 : la Cour est allée beaucoup plus loin en annulant une décision de levée d'immunité parlementaire adoptée par la Knesset siégeant en assemblée au motif qu'elle était insuffisamment fondée et que la Knesset avait agi dans un but impropre.

5. *Sarid c. Knesset Speaker* (1981) 36 (II) *PD* 198 : il s'agissait de savoir si en repoussant l'heure de discussion d'une motion de censure le speaker avait excédé ses pouvoirs.

6. Par exemple *Kach Faction c. Knesset Speaker* (1985) 39 (III) *PD* 141 : dans ce cas était contesté le refus du speaker d'inscrire à l'ordre du jour une motion de censure déposée par un parti n'ayant qu'un seul élu.

7. Voir *Sarid*, *op. cit.*

droit est atteint ». Cette ligne jurisprudentielle, quelles que soient par ailleurs les solutions adoptées au fond dans les diverses espèces soumises au juge[1], a conduit la Cour à intervenir dans des cas directement liés au fonctionnement des institutions politiques : c'est ainsi qu'elle a jugé que les accords de coalition, préliminaires à la formation du gouvernement, doivent être publiés et qu'elle a également annulé une disposition d'un accord de coalition[2].

L'interventionnisme de la Cour suprême n'est évidemment pas à l'abri de toute critique et certains juges ont exprimé, en diverses occasions, leur crainte que l'usage croissant de son pouvoir discrétionnaire par la juridiction ne contredise le principe de neutralité politique auquel elle est soumise[3]. Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir à cet égard, il est intéressant d'examiner comment le juge justifie l'extension de son contrôle.

L'équilibre des pouvoirs

Curieusement – *a priori* – le principe de séparation des pouvoirs constitue la référence théorique grâce à laquelle la Cour suprême justifie l'extension de sa compétence à l'égard des décisions émanant de l'organe législatif. En effet, prenant acte du fait que la séparation des pouvoirs ne signifie pas l'isolement de chacun des organes, mais l'équilibre garanti par le contrôle qu'ils exercent réciproquement les uns sur les autres[4], le juge israélien estime qu'il lui appartient de faire respecter la règle de droit par l'ensemble des organes du pouvoir. En effet, le juge est l'interprète ultime de la loi et ses décisions ont autorité sur tous. En contrôlant les décisions de la Knesset, la Cour n'empiète pas sur les prérogatives du législateur qui, d'ailleurs, peut toujours modifier la loi interprétée par le juge[5] ; en revanche, elle protège les principes de la

1. David Kretzmer indique que le nombre d'affaires dans lesquelles la Cour suprême n'a pas annulé la décision contestée émanant d'un organe de la Knesset est nettement supérieur aux cas d'annulation ; ceci ne signifie évidemment rien quant à la volonté de contrôle de la Cour, in *op. cit.,* p. 140. Dans un arrêt *Ratz c. Speaker of the Knesset* (1990) 44 (II) *PD* 31 : la Cour n'a pas annulé une décision du speaker basée sur une coutume pourtant contraire à la règle de procédure écrite.

2. *Shalit c. Peres* (1990) 44 (III) *PD* 353 ; *Geregvski c. Premier ministre* (1991) 45 (I) *PD* 749 ; voir à ce sujet Claude Klein, « Israël », *op. cit.*, p. 44-45.

3. Voir David Kretzmer, *op. cit.*, p. 141-143.

4. Voir par exemple l'opinion du président Shamgar *in* Flatto-Sharon, *op. cit.*

5. Par exemple, les principes posés par la Cour dans les arrêts *Shalit c. Peres* et *Geregvski c. Premier ministre*, précités, ont été intégrés dans une loi adoptée en 1991.

démocratie qui seraient menacés si un organe, fût-il le Parlement, pouvait agir dans sa sphère de compétence de manière totalement autonome et sans être soumis au respect de la règle de droit[1] et donc au contrôle juridictionnel.

Finalement, le juge contribue à l'équilibre des pouvoirs et empêche, en acceptant de connaître des décisions de la Knesset, que la règle majoritaire ne menace les valeurs fondamentales de la démocratie[2]. Mais il est également conscient de la place particulière qu'occupe l'institution parlementaire et c'est pourquoi, lorsqu'il est saisi d'un recours contre acte de la Knesset, il apprécie si le manquement à la règle procédurale est de nature à affecter les fondations du régime parlementaire et, si tel n'est pas le cas, il s'abstiendra d'annuler l'acte litigieux[3]. Autrement dit, en la matière, la Cour procède comme elle le fait dans les espèces concernant les libertés publiques, où elle évalue l'intensité respective de la menace pesant sur la liberté et sur l'ordre public.

En moins de cinquante années d'existence, la Cour suprême a acquis une stature éminente au sein des institutions israéliennes et un prestige certain auprès des citoyens. Elle a, pour étendre le champ de sa compétence et accroître son contrôle, mis à profit l'imprécision des textes la concernant et fait usage du pouvoir d'interprétation inhérent à la fonction juridictionnelle ; de ce point de vue, elle a procédé de la même manière que la plupart des juridictions, la Cour suprême des États-Unis ou le Conseil d'État par exemple. En revanche, l'absence de déclaration des droits et de constitution a contribué de manière significative à justifier le rôle qu'elle s'est assigné : à défaut de règles écrites supérieures garantissant les droits et organisant les institutions et leurs relations, il appartient à la Cour suprême de protéger les valeurs fondatrices de la démocratie en veillant, notamment, au bon fonctionnement du régime. Ce rôle se voit confirmé dans la mesure où la Cour suprême devrait désormais pouvoir apprécier la constitutionnalité des lois en se référant aux « principes de la

1. « Nous sommes un organe de l'État et notre tâche est d'assurer que les autres organes agissent dans le cadre de la loi, afin de garantir l'état de droit. Les organes de l'État sont éminents, mais le droit est suprême », in *Barzilai*, *op. cit.*, opinion du juge Barak.

2. Voir Aharon Barak, *Judicial Review*, *op. cit.*, p. 404.

3. Voir *Sarid*, *op. cit.*, et la critique de cette méthode *in* David Kretzmer, *op. cit.*, p. 129.

Déclaration d'indépendance » qui bénéficient depuis mars 1994 d'un nouveau statut juridique[1].

1. Voir la révision du 9 mars 1994 des deux lois fondamentales de 1992 sur la liberté professionnelle, d'une part, et sur la dignité et la liberté de l'individu, d'autre part. L'article 1er de la loi sur la liberté professionnelle dispose désormais que « les droits fondamentaux en Israël reposent sur la valeur de l'individu, la sainteté de la vie, la liberté. Ces droits seront respectés dans l'esprit des principes de la Déclaration d'indépendance ».

RÉSUMÉ

La Cour suprême d'Israël a, en tant que juge administratif de première et dernière instance, construit une jurisprudence protectrice – sous certaines réserves – des droits et libertés inhérents à un régime démocratique ; ce faisant, elle a entendu suppléer l'absence de déclaration des droits et de constitution écrite. Étendant progressivement sa compétence à l'égard des actes émanant de toutes les autorités publiques (telle l'autorité militaire), elle a même accepté depuis une quinzaine d'années de soumettre à son contrôle les lois se référant aux dispositions rigides d'une loi fondamentale ainsi que certaines décisions procédurales internes à la Knesset.

Ilan Greilsammer

Réflexions sur le système électoral israélien

Le système politique israélien[1] 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 électoral[2]. 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 israélien[3] 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

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

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 partisanes, 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.

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 *Hérout* 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.

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.

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 ?

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.

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 « présidentialiste » est venue des États-Unis d'Amérique et aussi de l'exemple français de la Ve 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.

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.

RÉSUMÉ

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.

Raphaël Cohen-Almagor

LA LUTTE CONTRE L'EXTRÉMISME POLITIQUE EN ISRAËL*

Cette analyse** des mesures récentes prises pour combattre l'extrémisme politique en Israël porte avant tout sur la lutte contre l'extrémisme de droite. En Israël, l'opposition droite/gauche recouvre des divergences à propos des moyens de mettre fin au conflit israélo-palestinien. En ce sens, elle est différente de l'opposition droite/gauche en Europe, qui fait référence a des divergences en matière de politique économique. La droite israélienne défend une position intransigeante et s'oppose à la formule « la terre pour la paix » ; la gauche israélienne soutient cette formule et s'oppose à l'occupation de la rive occidentale du Jourdain et de la bande de Gaza par Israël.

L'extrême gauche politique a affirmé pendant des années qu'Israël devrait engager des négociations avec l'OLP. L'ancien gouvernement, contrôlé par le Likoud, avait adopté une loi qui interdisait très précisément de telles négociations. La gauche israélienne appelait donc, en fait, à violer la loi. « On fait la paix avec ses ennemis, pas avec ses amis », déclaraient ses porte-parole. Ils furent confortés dans leur position par la déclaration d'Itzhak Zamir – Attorney General (procureur de l'État) de 1978 à 1986[1] – affirmant que les personnes qui rencontraient des représentants de l'OLP sans intention de nuire à la sécurité d'Israël ne

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

** Je tiens à remercier les services du ministre de la Justice qui m'ont aidé à rassembler la documentation pour cet article. Je remercie également Mordechai Kremnitzer pour ses conseils et commentaires.

1. Le poste d'Attorney General est assez particulier. A l'origine, il s'inspire du poste du conseiller légal du gouvernement anglais. Alors que l'Attorney General anglais est une personnalité politique, membre du Parlement et du gouvernement, l'Attorney General israélien est un fonctionnaire.

commettaient pas un acte illégal. Un appel contre cette décision fut présenté devant la Cour suprême, qui le rejeta[1].

L'extrême gauche se prononçait également contre l'occupation et pour l'établissement d'un État palestinien indépendant dans les territoires occupés. Un groupe d'extrême gauche créé en 1982, *Yesh Gvul* (« Il y a une limite »), appelait explicitement les personnes appelées sous les drapeaux dans les territoires occupés ou au Liban à violer la loi en se déclarant objecteurs de conscience. Les membres de *Yesh Gvul* n'utilisaient pas la violence et n'appelaient pas à la répression et à la discrimination contre les minorités. Mais, à l'instar des extrémistes de droite, ils affirmaient que certaines valeurs étaient au-dessus des lois. Les membres de l'extrême droite pensent que le droit pour les Juifs d'occuper tout le territoire de la Bible est au-dessus de la loi.

Les militants de *Yesh Gvul* ont démontré qu'ils étaient prêts à payer pour leurs actions. Environ 185 militants ont été enfermés dans des prisons militaires pour avoir refusé d'aller servir dans les territoires occupés pour combattre l'*intifada* (le soulèvement palestinien qui a commencé en décembre 1987)[2]. Le principal dirigeant spirituel et idéologique du mouvement, le professeur Yeshayu Leibowitz, alla même jusqu'à appeler publiquement les soldats israéliens à se révolter. Il affirmait qu'il était de leur devoir moral de refuser de servir dans les territoires occupés. Philosophe respecté de 91 ans (décédé en août 1994), le professeur Leibowitz ne fut pas poursuivi pour cet appel provocateur. En défendant de telles positions, Leibowitz et les militants de *Yesh Gvul* ont contribué à affaiblir le respect de la loi et de l'ordre en Israël[3].

La signature des accords d'Oslo, le 13 septembre 1993, a modifié le contexte politique. La loi qui interdisait les rencontres entre représentants israéliens et palestiniens n'avait plus de raison d'être. A la suite de la signature de l'accord du Caire, le 4 mai 1994, le contrôle de Gaza et Jéricho a été transféré à l'OLP (18 mai 1994). La mise en place de l'autonomie palestinienne est en cours et les appels à la création d'un État palestinien indépendant dominent. Depuis la signature des accords d'Oslo, on a assisté à une intensification de l'activité de l'extrême droite israélienne qui cherche à renverser cette tendance générale. L'extrême

---

1. *HC* 650/82 *Beeri c. le conseiller légal du gouvernement*. 37 (IV), *PD* 216 [*PD : Piskei Din* (Jugements), publication officielle des jugements de la Cour suprême israélienne].

2. Cf. Anat Sheinkman, « An offer one cannot refuse », *Tel-Aviv* (hebdomadaire local), 8 avril 1994, p. 48-49 (en hébreu).

3. Sur ce point, voir Itzhak Zamir, « Les limites de l'obéissance à la loi », *in* Aharon Barak, *Essais en l'honneur de Shimon Agranat,* Jérusalem, 1986, p. 119-127 (en hébreu).

droite craint que le gouvernement abandonne d'autres territoires, contraignant les colons à les évacuer. Certains affirment que le gouvernement fait le jeu de Yasser Arafat et qu'il prépare la voie à l'établissement d'un État palestinien. Autant pour des raisons de sécurité que par conviction religieuse, les membres des partis d'extrême droite estiment qu'Israël ne devrait pas abandonner plus de territoires pour assurer la paix. Ils substituent au mot d'ordre « la terre pour la paix » celui de « la paix pour la paix ».

La fraction la plus extrémiste de la droite israélienne est celle qui est associée au rabbin Meir Kahane décédé en 1990. En fait, l'extrémisme politique de ces dix dernières années en Israël est étroitement lié au phénomène kahaniste. Le terme « kahanisme » fait référence à l'idéologie et au programme du rabbin Kahane. Celui-ci fonda la Ligue de défense juive (LDJ) en 1968 à Brooklyn (New York). En 1971, il immigra en Israël après que le FBI eut pris des mesures strictes pour limiter ses activités[1]. En Israël, Kahane établit le mouvement *Kach* et tenta de se faire élire au Parlement, la Knesset. Après trois échecs, il réussit à obtenir un siège en 1984. Au cours de ses quatre années à la Knesset, Kahane chercha activement à forcer les citoyens arabes à quitter le pays et fit campagne pour son plan visant à les transférer vers d'autres pays (utilisant des expressions orwelliennes telles que « l'immigration pour la paix ») ; il défendit la supériorité du Juif sur l'Arabe et la priorité de la loi juive, la *halacha* sur la loi de l'État israélien. Kahane essaya d'imposer la discussion et l'adoption de ces différents points par la Knesset, mais ses tentatives furent bloquées par le président de la Knesset de l'époque, Shlomo Hillel. Des mesures extraordinaires furent prises contre le parti de Kahane, *Kach,* par les institutions politiques ainsi que par les médias et le système éducatif. Ces mesures visaient à ôter toute légitimité à *Kach* et à faire obstacle à ses activités. A cette fin, les membres de la Knesset, à l'exception de quelques représentants de partis ultra-orthodoxes, firent front uni, quittant la salle chaque fois que Kahane se levait pour prendre la parole. Plusieurs organisations furent créées dans le seul but de lutter contre le kahanisme. Un certain nombre de partis, de groupes et d'individus refusèrent de rencontrer Kahane ou de débattre avec lui,

1. C'était une période de détente entre l'Est et l'Ouest, et les violentes attaques de Kahane contre les diplomates et institutions russes furent considérées, à un certain point, comme une menace contre le cadre très fragile des relations entre les deux superpuissances. Cf. mon article « Vigilant Jewish Fundamentalism : from the JDL to *Kach* (ou "Shalom Jews, Shalom Dogs") », *Terrorism and Political Violence*, 4, 1, 1992, p. 44-46.

estimant qu'accepter de le faire lui apporterait une légitimité. La volonté de lui conférer une telle légitimité était limitée à des cercles extrêmement restreints[1].

En 1988, *Kach* ne fut pas autorisé à participer aux élections et, deux ans plus tard, Kahane fut assassiné à New York. *Kach* et un groupe scissionniste, *Kahane est vivant*, ont continué à être actifs sur la scène politique, avant tout par leurs actions violentes contre les Arabes. *Kahane est vivant* fut créé par le fils de Meir Kahane, Benjamin Zeev, qui démissionna de *Kach* parce qu'il n'avait pas réussi à s'en faire élire dirigeant à la place de son père. Un petit groupe de fanatiques se réunit autour de lui dans son village, Kfar Tapuach, sur la rive occidentale du Jourdain. Benjamin Zeev Kahane y créa la *Yeshiva Idée juive-Kfar Tapuach,* qui fait fonction de base idéologique et de centre d'études de la pensée de Meir Kahane[2]. De Kfar Tapuach, les disciples de Kahane lancèrent de violentes attaques contre les villages palestiniens voisins. Alors que le processus de paix s'accélérait, leurs actions violentes se multiplièrent et beaucoup de sang fut versé dans le camp israélien comme dans le camp palestinien. Le gouvernement israélien qui, pendant des années, avait fourni aux colons des armes et les équipements nécessaires pour conserver les implantations et garantir la sécurité des individus dans les territoires occupés, se trouva en opposition de plus en plus ouverte avec ces derniers. Les moyens fournis par le gouvernement étaient maintenant très souvent utilisés pour faire obstacle à la politique gouvernementale. Jusqu'au moment où nous écrivons, les colons ont toujours refusé d'utiliser les armes contre les soldats israéliens. Ils les affrontent, essaient de les empêcher d'agir, organisent des manifestations et dénoncent haut et fort le processus de paix et ce qu'ils considèrent comme une trahison. Cependant, les colons n'ont pas franchi la ligne de démarcation très mince qui sépare de telles activités de la guerre civile.

---

1. Pour une discussion de certaines de ces mesures, voir mon article « Fighting against Kahanism in Israël : retrospect and appraisal », *The Anglo-American Law Review*, 22, 4, 1993, p. 447-474.

2. En mars 1992, le Registre des sociétés refusa d'inscrire la *Yeshiva Idée juive* à Kfar Tapuach (dossier n° 58-018-814). La décision était fondée sur la section 3 de la loi des sociétés (1980), qui stipule qu'une société ne peut être inscrite si ses objectifs vont à l'encontre du caractère démocratique de l'État d'Israël ou s'il existe une base raisonnable pour penser que la société pourrait servir de couverture à des actions illégales. Benjamin Zeev a fait appel contre cette décision au tribunal de district qui lui a donné raison. Le greffier des sociétés a fait à son tour appel de cette mesure devant la Cour suprême qui a accepté en partie cet appel et l'a en partie rejeté. Cf. *CA* 1282/93, *Greffier des sociétés c. Benjamin Zeev Kahane et autres* (non publié).

Les militants de *Kach* et *Kahane est vivant* ne manifestent pas le même degré de contrôle face aux Palestiniens. Ils pensent que le terrorisme est un processus bilatéral et, à de nombreuses reprises, ripostent aux actes violents du *Hamas* et d'autres fractions palestiniennes opposées aux accords d'Oslo. Depuis le début de l'*intifada*, les membres de ces deux organisations extrémistes ont offert leur aide aux forces de l'ordre en pénétrant dans les villes et villages palestiniens, détruisant les biens des habitants et, à l'occasion, tirant avec l'intention de blesser et de tuer[1]. L'attaque la plus violente a eu lieu le 25 février 1994, lorsque le Dr Baruch Goldstein, colon et proche de Meir Kahane, pénétra dans le caveau de Machpella (la sépulture des Patriarches et de leurs épouses) à Hébron et massacra de sang-froid 27 Palestiniens qui priaient dans la mosquée qui s'y trouve. Après cette attaque meurtrière, le gouvernement décida d'interdire *Kach* et *Kahane est vivant*.

La décision d'interdire ces deux mouvements, en accord avec la loi antiterroriste, me paraît tout à fait justifiée. Par principe, les organisations terroristes n'ont pas droit de cité dans des sociétés démocratiques. D'un autre côté, et toujours par principe, je pense que les mesures de détention administrative sont inacceptables dans une démocratie. Des exceptions à cette règle peuvent être admises si la sécurité du pays est gravement menacée. Dans ce contexte, il faut distinguer entre *danger latent* et *danger réel*. Des actes de guerre et des soulèvements représentent un danger réel. A mon avis, donc, la détention administrative ne peut être pratiquée que dans des périodes de danger réel contre la sécurité ou l'existence même de l'État, à condition qu'une telle mesure soit vraiment nécessaire et soit appliquée contre des individus précis, après une étude circonstanciée des preuves rassemblées contre eux par différentes sources. Le reste du temps, une procédure judiciaire devrait être engagée contre les personnes impliquées dans des actes séditieux et/ou violents. Le Code pénal israélien définit la sédition comme tout acte cherchant à susciter le mécontentement et la rancœur parmi les habitants d'Israël ou à monter les uns contre les autres différents groupes de la population[2]. Enfin, je pense également qu'Israël devrait faire une exception à sa loi du retour, afin d'exclure de la société les membres non israéliens de ces deux mouvements en leur refusant le droit d'immigrer.

---

1. En novembre 1990, un homme armé tua un couple palestinien âgé après avoir appris la nouvelle de l'assassinat de Kahane.

2. Chapitre 8, article 1, section 136 (3) (4) du Code pénal. Lois de l'État d'Israël, volume spécial : *Code pénal*, 5737-1977.

Une démocratie peut empêcher des groupes d'entrer dans la société si leurs conceptions du bien est en conflit fondamental avec ses normes libérales. « En conflit fondamental avec ses normes » signifie être en opposition flagrante avec celles-ci. Si les normes de la minorité devenaient majoritaires, la démocratie cesserait d'exister. Cette question est particulièrement importante à un moment où les démocraties européennes ouvrent leurs frontières aux individus et aux immigrants[1]. Mon argument essentiel est que le contexte et les intentions doivent être pris en compte, et qu'ils peuvent exiger l'introduction de mesures contraignantes. Il serait donc tout à fait justifié pour Israël de décider au cas par cas d'admettre ou non des éléments extrémistes qui souhaitent s'installer sur son territoire. Ceci étant établi, il faut tenter de répondre à la question de savoir si les éléments intolérants ont le droit de porter plainte.

L'Interdiction de *Kach* et de *Kahane est vivant*

La section 1 de la loi antiterroriste (n° 33, 1948) définit une « organisation terroriste » comme « un groupe de personnes ayant recours à des actes violents visant à blesser ou causer la mort d'une personne, ou menaçant de recourir à de tels actes[2] ». La loi spécifie les peines pour

1. Le Livre blanc de la Commission de 1985, intitulé « La mise en place du marché unique [COM (85)310 Final], annonçait que des mesures pratiques seraient prises pour réaliser l'ambition exprimée lors du Conseil européen de Fontainebleau : «…l'abolition de toutes formalités de contrôle de police et de douanes pour les personnes traversant les frontières internes de la Communauté ». Le Livre blanc disait explicitement que ces propositions s'appliqueraient aux citoyens des États non membres : «…l'abolition des contrôles aux frontières internes facilitera les mouvements des citoyens de pays non membres de la Communauté entre un État membre et un autre ». Cf. Richard Plender, « Competence, European Community Law and Nationals of Non-Member States », 39 *International and Comparative Law Quarterly* (1990), 599-610, p. 599. Cependant, il faut remarquer que si le nombre de demandes de droit d'asile a considérablement augmenté durant les années quatre-vingt, le nombre de personnes obtenant le statut de réfugié n'a pas augmenté dans les mêmes proportions que les demandes. Des critères plus stricts pour accorder le droit d'asile sont appliqués en Europe. De nombreux pays demandent des preuves de persécution et, souvent, celles-ci ne suffisent pas à garantir l'accord du statut de réfugié, car les gouvernements affirment que les candidats ne sont pas des réfugiés mais des « immigrants économiques ». Dans toute l'Europe, le terme « réfugié » est en train d'être redéfini dans le cadre d'un accroissement du contrôle des personnes n'appartenant pas aux pays de la Communauté. En France, le secrétaire d'État Bernard Kouchner a déclaré, en janvier 1990, que la France ne doit accepter que les vrais réfugiés. A la même date, la Belgique a été jusqu'à annoncer qu'elle n'accepterait désormais plus aucun réfugié. Cf. Maxim Silverman, *Deconstructing the Nation : Immigration, Racism and Citizenship in Modern France*, Londres et New York, Routledge, 1992, p. 155-156.

2. Voir *The Official Gazette*, 24, 29 septembre 1948.

l'appartenance à de telles organisations ou la participation à de telles actions.

La section 2 déclare que toute personne occupant une fonction dans la direction ou la formation d'une organisation terroriste ou participant à la discussion et à l'élaboration des décisions d'une organisation terroriste, ou prononçant des discours de propagande au nom de cette organisation, commet un acte criminel susceptible d'entraîner une peine maximum de 20 années d'emprisonnement. La simple appartenance à une organisation terroriste peut entraîner une peine ne dépassant pas 5 ans d'emprisonnement (section 3). En outre, toute personne apportant son appui ou encourageant par écrit des actes de violence visant à causer la mort ou des blessures, et toute personne aidant l'organisation dans ses activités peut être poursuivie devant les tribunaux et encourt une peine maximum de 3 ans d'emprisonnement (section 4).

La mise hors la loi de *Kach* et *Kahane est vivant* après l'attaque contre la mosquée d'Hébron représente un pas supplémentaire franchi par Israël dans sa lutte contre le kahanisme. Elle témoigne de la détermination du gouvernement à empêcher toute nouvelle attaque meurtrière contre les Arabes. Avant d'en arriver là, le gouvernement avait utilisé tout l'arsenal légal contre *Kach* et *Kahane est vivant*, apparemment sans succès[1]. Les deux groupes poursuivaient leurs actions violentes et il semblait que le massacre perpétré par le Dr Goldstein pourrait servir d'exemple. D'où la décision d'interdire les deux groupes.

Afin de comprendre cette mesure, il faut revenir sur la décision de la Haute Cour de justice qui, en 1992, confirma que *Kach* et *Kahane est vivant* n'étaient pas autorisés à participer aux élections. Cette décision fut prise en accord avec l'amendement 9 de la section 7a de la loi fondamentale sur la Knesset (1958). Après l'élection de Meir Kahane à la Knesset en 1984, le Parlement israélien introduisit cet amendement qui spécifie : « Une liste de candidats ne pourra pas participer aux élections de la Knesset si un des éléments suivants est exprimé ou implicite dans ses objectifs ou ses actions : 1) rejet de l'existence de l'État d'Israël en tant qu'État du peuple juif ; 2) négation du caractère démocratique de l'État ; 3) incitation au racisme. »

L'interdiction de participer aux élections fut décidée en accord avec

1. Pour une discussion des différentes mesures utilisées par Israël pour lutter contre le kahanisme, voir mon ouvrage *The Boundaries of Liberty and Tolerance : the Struggle against Kahanism in Israel*, Gainesville, FL, The University Press of Florida, 1994, chapitres 9, 11-13. Voir aussi Robert I. Friedman, *The False Prophet*, Londres, Faber & Faber, 1990.

les points 2 et 3 de l'amendement de la loi fondamentale. La Cour déclara à l'unanimité que les activités et les déclarations des membres des listes d'extrême droite montraient à l'évidence que la décision de la Commission électorale centrale d'interdire la participation de *Kach* et *Kahane est vivant* était justifiée. La Cour confirma la décision et rejeta les appels présentés par les deux listes[1].

La disqualification de *Kach* et *Kahane est vivant* visait à montrer que la démocratie israélienne devait imposer des limites à la liberté et à la tolérance. Des mesures d'autodéfense devaient être introduites pour bloquer les activités de ces deux listes antidémocratiques, racistes et violentes. En accord avec cette décision, j'ajoute qu'il n'est moralement ni obligatoire ni cohérent d'autoriser à participer aux élections des listes antidémocratiques qui prônent et emploient la violence pour arriver à leurs fins. Des partis violents qui agissent pour détruire la démocratie ou l'État ne doivent pas avoir le droit de se présenter aux élections.

La décision d'interdire *Kach* et *Kahane est vivant* fut prise après qu'il fut devenu évident que ces associations représentaient un danger réel pour la communauté israélienne et *ipso facto* pour la sécurité de l'État. A aucun moment *Kach* et *Kahane est vivant* n'ont laissé entendre qu'ils allaient cesser de prôner et de susciter des actes de discrimination et de haine à l'égard des Arabes. L'attaque meurtrière et haineuse contre la mosquée d'Hébron montrait qu'ils avaient, au contraire, abandonné toute restreinte. Les autorités ont dû estimer que le critère de « danger imminent » était présent et que la démocratie israélienne ne pouvait plus se permettre la tolérance qu'elle avait manifestée jusque-là.

Mon appréciation de la décision d'interdire les deux groupes part d'une position de principe. J'estime que les organisations terroristes devraient être interdites tout court. Il est contraire à toute logique d'espérer que la démocratie ne réagira pas de la façon la plus déterminée face aux attaques qui minent la souveraineté de l'État et qui visent à détruire l'ordre établi. A condition, bien sûr, que des preuves concluantes indiquent que l'organisation est bien une association terroriste. La démocratie est contrainte à la défensive. Elle a le droit d'interdire des groupes qui prônent la violence et l'utilisent contre ceux qui s'opposent à eux. La démocratie ne peut pas se permettre d'être tolérante contre les groupes intolérants qui veulent la détruire. La tolérance doit régner, certes, mais elle doit aussi avoir des limites ; sinon, la démo-

1. *EA* 2805/82, *Kach c. président de la CEC de la 13e Knesset* (non publié) et *EA* 2858/92, *Kahane est vivant c. président de la CEC de la 13e Knesset,* 46 (III) *PD* 541.

cratie risque de fournir à ses fossoyeurs les moyens de mener à bien leur tâche plus rapidement et de façon plus efficace. Au nom de la tolérance, nous devons donc proclamer le droit de ne pas tolérer les groupes intolérants[1]. L'idéal moral de tolérance n'implique certainement pas que l'on accepte le terrorisme. Car, par définition, le terrorisme nie l'esprit même de la démocratie.

En résumé, ma position se fonde sur des principes et met en évidence l'idée de réciprocité. Des actes d'autodéfense contre ceux qui minent la démocratie en ayant recours à des moyens violents exigent l'introduction de restrictions. A l'évidence, le terrorisme mine le fonctionnement de la démocratie. De la même manière, la démocratie doit empêcher le fonctionnement du terrorisme. Ces deux termes « démocratie » et « terrorisme » s'excluent mutuellement. Par définition, ils se nient l'un l'autre. La démocratie a le droit moral et pratique de supprimer le terrorisme par des moyens légaux (distincts des moyens terroristes).

Je voudrais maintenant analyser un autre type d'argument, présenté par une école qui évalue les mesures antiterroristes en fonction de leurs conséquences. Pour ma part, je pense que nous devons, par principe, employer tous les moyens pour lutter contre les instigateurs d'actes terroristes. En revanche, cette autre approche domine parmi les libéraux et doit donc être prise en compte[2]. Contrairement à un raisonnement fondé sur les principes, elle considère le pour et le contre de chaque mesure. Les partisans de cette approche comparent toutes les options et prennent en compte toutes les différentes considérations

1. Karl Popper écrit que nous devrions déclarer que tout mouvement qui prêche l'intolérance se place lui-même hors la loi, et que nous devrions considérer l'incitation à l'intolérance et à la persécution comme des actes criminels au même titre que l'incitation au meurtre ou l'appel au rétablissement de l'esclavage. Cf. K. R. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1957, vol. 1, p. 265. Voir aussi Onora O'Neill, « Lifeboat Earth », *in* Charles R. Beitz *et al.* (éds), *International Ethics*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1985, p. 262-281, p. 263.

2. Cette approche domine surtout sur les questions de liberté d'expression. Certains libéraux, cependant, sont prêts à étendre son raisonnement aux actes et pas seulement aux paroles. Pour un exemple de cette approche, voir, par exemple, John Rawls, *A Theory of Justice,* Oxford, Oxford University Press, 1971 ; T. M. Scanlon, « A theory of freedom of expression », *in* R. M. Dworkin (éd.), *The Philosophy of Law*, Oxford, Oxford University Press, 1977, p. 153-171 ; Anthony Skillen, « Freedom of speech », *in* Keith Graham (éd.), *Contemporary Political Philosophy,* Cambridge, Cambridge University Press, 1982, p. 139-159 ; Lee C. Bollinger, *The Tolerant Society*, Oxford, Clarendon Press, 1986 ; Norman Dorsen, « Is there a right to stop offensive speech ? The case of the Nazis at Stokie », *in* Larry Gostin (éd.), *Civil Liberties in Conflict,* Londres et New York, Routledge, 1988, p. 122-135.

liées à ces options. Il me semble que, dans le cas de *Kach* et *Kahane est vivant*, ils devraient aussi soutenir la mesure d'interdiction.

L'argumentation des partisans de cette approche ressemble un peu à ceci. D'un côté, contre l'interdiction, ils mettent en avant deux arguments fondamentaux. En premier lieu, la mesure risque de ne pas être très efficace. Le noyau dur continuera à exister. Les dirigeants changeront les noms et les emblèmes de leurs groupes et poursuivront leurs activités avec un peu plus de prudence. Deuxièmement, ils affirment qu'il existe un réel danger de s'engager sur une pente glissante. La décision d'interdire des organisations risque d'entraîner des résultats négatifs à long terme. D'un autre côté, en faveur de l'interdiction, ils devraient souligner l'élément positif que représente la négation pure et simple de toute légitimité à ces groupes. En ayant recours à cette mesure, le gouvernement affirme explicitement que l'organisation en question est au-delà de la limite du tolérable, que par sa conduite violente elle se met au ban de la société.

En soupesant le mérite respectif de ces considérations très importantes, les partisans de cette approche concluraient probablement que la décision d'interdire *Kach* et *Kahane est vivant* était justifiée. *Kach* et *Kahane est vivant* poursuivront peut-être leurs actions violentes et discriminatoires sous d'autres formes, et sans doute avec une plus grande prudence ; mais le fait de leur nier toute légitimité risque de rendre leurs efforts de recrutement plus difficiles. En les interdisant, Israël déclare de façon explicite que les deux mouvements se situent au-delà des limites de ce qui est acceptable et tolérable. Il est nécessaire de bien établir cela au moment où les Palestiniens et les Israéliens ont besoin d'établir des relations de confiance. En outre, en ce qui concerne le syndrome de la pente glissante, une analyse des mesures d'interdiction dans une perspective historique devrait permettre de calmer toutes les craintes.

Un retour sur le passé révèle qu'en quarante-six ans d'existence, Israël n'a eu recours à des mesures d'interdiction que deux fois : contre le groupe *El-Ard* en 1964 et les deux groupes kahanistes en 1994. Arrêtons-nous brièvement sur la décision de 1964 qui se rapporte à notre analyse.

En 1964, le commissaire du district d'Haïfa refusa d'enregistrer les statuts de l'organisation *El-Ard* (« La Terre », en arabe), faisant remarquer que ses objectifs rejetaient l'existence d'Israël[1]. L'objectif princi-

1. *HC* 253/64. *Sabri Jeryis c. commissaire de district de Haïfa,* 18 (IV) *PD* 673.

pal du groupe, présenté dans son programme, était de trouver une solution juste au problème palestinien – le considérant comme un tout indissociable – en accord avec la volonté du peuple palestinien. Le commissaire estima que cet objectif était incompatible avec l'existence d'un État juif. *El-Ard* devait donc être interdit. Les représentants du groupe firent appel devant la Cour suprême qui confirma la décision du commissaire de district. Au nom de la Cour, le juge Alfred Witkon admit que les statuts de l'association ne niaient pas explicitement la souveraineté de l'État d'Israël, mais il affirma que cet objectif y était implicite[1], car le but ultime du groupe niait de façon résolue l'existence de l'État d'Israël en général et ses frontières d'alors en particulier. Il expliqua que la revendication d'autodétermination pour le peuple arabe dans tout le territoire de Palestine ne laissait aucune possibilité à l'autodétermination du peuple juif. Le juge Witkon conclut que l'Histoire avait montré que les mouvements fascistes et totalitaires avaient profité de la liberté d'expression, de la presse et d'association que leur offraient les régimes démocratiques pour détruire ces régimes : « Ceux qui ont assisté à cela à l'époque de la république de Weimar n'oublieront jamais la leçon[2]. »

Le même sentiment d'urgence qui souligne le besoin de sauvegarder la sécurité d'Israël était présent dans le raisonnement du juge Moshe Landau. Dans son jugement soutenant l'interdiction, il expliquait qu'il existait assez de preuves pour soupçonner que le groupe *El-Ard* deviendrait une cinquième colonne, trahissant le devoir de loyauté que tout citoyen doit manifester à l'égard de l'État dans lequel il vit[3].

Trente ans se sont écoulés et un même sentiment d'urgence a persuadé le gouvernement d'avoir recours à nouveau à cette mesure d'interdiction d'associations. Cette fois-ci, le problème n'était pas l'existence de l'État d'Israël, mais la sécurité de ses habitants palestiniens. Leur sécurité a, bien sûr, une influence sur la sécurité d'Israël. C'est la nature même des actes terroristes de se renforcer mutuellement, et des actions violentes à grande échelle (comme le massacre de la mosquée d'Hébron) peuvent déclencher des actes de violence contre les

---

1. *Ibid*., 679. Pour un jugement critique de la décision du juge Witkon, voir mon ouvrage, *The Boundaries of Liberty and Tolerance, op. cit.*, chapitre 10.

2. *HC* 253/64. *Sabri Jeryis c. commissaire de district de Haïfa,* p. 679. Voir aussi *EA* 1/65 *Yeredor c. président de la commission centrale des élections à la 6e Knesset*, 19 (III) *PD* 365, 369-370, 385.

3. *HC* 253/64, *Sabri Jeryis c. commissaire de district de Haïfa,* p. 681. Le juge Zvi Berenson approuva la décision en déclarant qu'il n'avait rien à ajouter aux jugements de ses collègues.

Juifs. On entrerait alors dans l'engrenage du sang et de la terreur, qui attirerait de nouveaux éléments et augmenterait en volume et en intensité. Incontrôlé, un tel engrenage pouvait mettre fin au processus de recherche d'une solution pacifique au conflit israélo-palestinien et vider les accords d'Oslo de toute substance. Il est impossible de parler de paix et, ce qui est plus important, d'appliquer des décisions menant à la paix, dans une atmosphère de violence et de terreur.

Après l'interdiction de *Kach* et de *Kahane est vivant,* des mesures strictes furent prises pour surveiller les activités des membres de ces mouvements. Une de ces mesures est l'internement administratif de militants en vue. Depuis février 1994, neuf Juifs d'extrême droite ont été frappés par cette mesure[1]. Pour cinq d'entre eux (Marzel, Federman, Gopstein, Ben-Yoseph et Ben-Yaakov), la période de détention a été prolongée de trois mois[2]. Baruch Marzel, Noam Federman (le porte-parole de *Kach*) et les autres détenus se sont plaints de ne pas être autorisés à témoigner ou à citer des témoins, et d'ignorer les preuves qui ont conduit à leur arrestation. Ils ont affirmé, à juste titre, que le refus de leur communiquer ces preuves portait un sérieux préjudice à l'organisation de leur défense.

L'internement administratif est une des procédures les plus antidémocratiques qui existent en Israël. La section 1 de la loi sur les pouvoirs exceptionnels (détention) ne permet son utilisation que lors d'un « état d'urgence » selon la section 9 de l'arrêté des lois et de l'administration, 5708-1948[3]. On peut se demander si la situation qui règne dans le pays en 1994 peut être décrite comme un « état d'urgence ». A mon avis, on peut parler d'*urgence latente* mais pas d'*urgence réelle*. Un état d'urgence réelle fait référence à un danger existant ou tout au moins imminent. Il implique des menaces contre l'intégrité du territoire ou contre le fonctionnement des organes de l'État. Dans ce contexte, il est utile de mentionner deux traités internationaux. L'Accord international sur les droits civiques et politiques parle d'« un état d'urgence qui

1. Il s'agit de Marzel, Federman, Gopstein, Ben-Yoseph, Noked Ben-Yishai, Ben-Yaakov, Schaar et Ben-Horin.

2. La section 2 de la loi sur les pouvoirs exceptionnels (détention), 5739-1979, stipule : « Si le ministre de la Défense a des raisons suffisantes de croire que la sécurité de l'État ou la sécurité publique exigent qu'un individu déterminé soit détenu, il peut, selon les pouvoirs qui lui sont conférés, ordonner que cet individu soit interné, pour une période à préciser qui ne pourra excéder six mois. » Les sections 2(b) et 4 de cette loi renforcent la section précédente en permettant l'extension de la période de détention après accord du tribunal.

3. 1 *LS* I, 7.

menace la vie de la nation ». De même, la Convention européenne des droits de l'homme fait référence à « une guerre ou autre état d'urgence qui menace la vie de la nation ». En conséquence des actes de guerre (qu'il s'agisse d'une guerre internationale, d'une guerre civile ou d'une guerre de libération nationale), de rébellion ou de soulèvement peuvent constituer de réelles situations d'état d'urgence[1]. Le gouvernement israélien peut expliquer que tant que l'état officiel de guerre entre Israël et ses voisins continue, il est tout à fait justifié d'avoir recours à des mesures exceptionnelles, plus sévères, parmi lesquelles l'internement administratif. Mais un tel argument risque de miner la démocratie israélienne. On ne peut pas, à la fois, accepter la notion d'égalité devant la loi et la justice et avoir recours à de telles mesures. On ne peut pas présenter la liberté et la tolérance comme les valeurs de base qui fondent toute démocratie, y compris la démocratie israélienne et, en même temps, violer les droits civiques et la liberté élémentaire des habitants et citoyens sans procès en bonne et due forme. Des problèmes de sécurité peuvent exiger des mesures restrictives telles que des interrogatoires, la garde à vue de 48 heures, les assignations à résidence pour des périodes limitées, ainsi que l'engagement de procédures judiciaires. Mais ils ne peuvent pas justifier la négation arbitraire des droits de l'homme sous la forme de l'internement administratif. Par rapport à cela, ma position est simple : si les internés ont commis des actes criminels (sédition, incitation à la révolte, actes violents ou terroristes, etc.), ils doivent être jugés et c'est à l'accusation de démontrer pourquoi on doit les isoler de la société. Que l'accusation accuse, que les accusés se défendent et que les tribunaux rendent la justice sur la base de preuves tangibles. Et s'il n'y a pas assez de preuves pour engager un procès, ou si l'accusation n'est pas en mesure de fournir des preuves suffisantes ou de révéler ses sources d'information, les accusés doivent être laissés en liberté. Aucune procédure ne doit entraver la justice et les procès en bonne et due forme. Je le répète : quand il n'existe pas de réelle situation d'urgence, il n'y a pas place pour l'internement administratif dans une société démocratique.

Malgré le recours à l'internement administratif, il semble que *Kach* et *Kahane est vivant* conservent toute latitude de poursuivre leur action illégale. Le quotidien populaire *Yedioth Ahronoth* rapporte que les

1. Pour une discussion des éléments constitutifs d'une situation d'état d'urgence, voir Jaime Oraa, *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1992, chapitre 1.

militants de *Kach* continuent de patrouiller dans Jérusalem-Est et les villages palestiniens de la rive occidentale du Jourdain dans des voitures maquillées en véhicules de sécurité, et d'intercepter les transmissions de l'armée afin de savoir quand entrer dans les villages et quand en disparaître. Durant ces visites, les militants de *Kach* harcèlent les Palestiniens et détruisent leurs biens afin de « déclencher et accroître les tensions entre Juifs et Arabes[1] ». En outre, la première chaîne de télévision israélienne a montré que *Kach* organise des camps d'été pour la jeunesse où des garçons âgés de 14 à 16 ans reçoivent une formation idéologique et paramilitaire. Ils s'entraînent à l'action armée, au maniement des armes et à la fabrication de bombes incendiaires. Ils apprennent les « valeurs sacrées » telles que la vengeance et la guerre, et étudient la vie et la pensée du Dr Baruch Goldstein. Leur hymne est un chant intitulé *La Chanson du Docteur*. Il fait l'éloge du Dr Goldstein qui « a réduit au silence » une trentaine d'Arabes. Le reportage télévisé montre les participants d'un de ces camps d'été armés de fusils entrer dans un village palestinien, harceler ses habitants et lancer des pierres contre leurs maisons. Le ministre de la Justice, Michael Ben-Yair, a ouvert une enquête sur l'organisation de ces camps d'été[2].

1. Doron Meiri, « La police de *Kach* en pleine action », *Yedioth Ahronoth*, 20 juillet 1994, p. 13 (en hébreu). Certains des détails mentionnés par le journal ont été montrés à la télévision le 29 juillet 1994.

2. Première chaîne, 29 juillet 1994. Voir aussi *Yedioth Ahronoth,* 29 juillet 1994, p. 10 (en hébreu).

RÉSUMÉ

L'article analyse la décision d'interdire les organisations Kach *et* Kahane est vivant *et plusieurs autres mesures récentes introduites par le gouvernement israélien pour lutter contre le kahanisme. Pour l'auteur, si la décision d'interdire* Kach *et* Kahane est vivant *était justifiée, le recours à l'internement administratif, dans une période où il n'existe aucune menace réelle contre la sécurité de l'État, est une mesure tout à fait injustifiable dans un*

pays démocratique.

ALAIN DIECKHOFF

ISRAËL : LA QUÊTE DE LA PAIX

MAINTENANT QUE LES RENCONTRES entre dirigeants israéliens et représentants de l'OLP sont devenues routinières, le temps où les uns et les autres se vouaient aux gémonies paraît lointain, presque irréel. Et pourtant, les anathèmes mutuels, les combats sanglants n'ont pas manqué au cours des trois dernières décennies, à telle enseigne que le conflit israélo-palestinien apparaissait comme l'archétype du jeu à somme nulle, tout gain de l'un étant payé par une défaite de l'autre. Dans un tel contexte d'irréductible hostilité, la reconnaissance réciproque entre l'État d'Israël et l'OLP constitue un tournant diplomatique proprement révolutionnaire parce qu'il rompt avec la logique de guerre pour instaurer une dialectique de paix fondée sur le dialogue et la négociation. Retournement stratégique de la plus haute importance, et, comme tel, imprévisible, l'ouverture de pourparlers directs ne s'inscrit pas moins dans les évolutions récentes de la scène moyen-orientale.

D'une part, avec l'effondrement du monde bipolaire, et donc la disparition de l'Union soviétique, tuteur des régimes arabes radicaux, les États-Unis se trouvaient désormais en situation d'hégémonie, seul maître du jeu politique.

D'autre part, et indépendamment de la restructuration du système international et de ses répercussions régionales, l'OLP avait progressivement opté, après sa défaite militaire au Liban au cours de l'été 1982, pour une démarche diplomatique, plus pragmatique, ouverte au com-

1. Pour une analyse détaillée de la position du PTI, voir Alain Dieckhoff : « Le mouvement travailliste israélien et les territoires occupés », *Revue française de science politique,* octobre 1985, n° 5, vol. 35, p. 909-929.

promis. En novembre 1988, la proclamation d'indépendance de l'État de Palestine, qui admettait officiellement la validité du partage de l'ONU de 1947, était une illustration notable de ce nouveau réalisme.

Enfin, du côté israélien, une maturation politique, plus discrète, mais contestable, avait gagné à la fois une fraction grandissante de l'opinion publique et les formations politiques, libérales et de gauche, désormais convaincues, surtout après le déclenchement de l'*intifada* en décembre 1987, que le contentieux israélo-palestinien ne pourrait jamais être résolu en faisant l'économie de négociations directes avec les Palestiniens et l'organisation représentative dont ils s'étaient dotés, l'OLP. Cette constatation, les décideurs israéliens ne l'ont toutefois faite leur qu'au terme d'un processus extrêmement long qui leur fit comprendre que l'occupation militaire indéfinie de la bande de Gaza et de la Cisjordanie ne correspondait plus à l'intérêt stratégique à long terme d'Israël.

Dans son inspiration profonde, la déclaration de principes du 13 septembre 1993 est fidèle à une très vieille idée défendue par le Parti travailliste depuis 1967 : celle du compromis territorial[1]. Avancés dans la foulée de la foudroyante victoire de la guerre des Six Jours, les contours généraux de ce compromis sont simples : en échange d'une paix totale avec ses voisins, Israël est disposé à se retirer des différents territoires occupés, à l'exception de Jérusalem-Est, annexée, et de zones tampons stratégiques (en particulier, le long de la vallée du Jourdain). Toutefois, ce compromis territorial reste, à l'époque, une proposition unilatérale d'Israël qui ne trouve aucun écho dans le monde arabe. Au contraire, sonné par la déroute militaire de juin 1967, ce dernier réaffirme, lors du sommet de Khartoum, une ligne intransigeante fondée sur un triple non : non à la reconnaissance d'Israël, non aux négociations, non à la paix. Même le plus accommodant des chefs d'État arabes, Hussein de Jordanie, qui aurait bénéficié au premier chef d'un tel compromis, puisque la plus grande partie de la Cisjordanie lui aurait été restituée, n'osa pas briser le consensus régnant.

Bien que se voyant opposer une fin de non-recevoir par les États arabes, cette vision israélienne de la paix sera le soubassement du fameux plan Allon, qui servira de guide officieux au Parti travailliste jusqu'à sa défaite électorale de mai 1977.

Si, dès 1967, les travaillistes avaient donc accepté l'équation « des territoires contre la paix », sa résolution était impossible à défaut de consentement arabe. De plus, l'affaiblissement de la gauche minée, après la guerre d'octobre 1973, par une crise de légitimité interne et par

l'activisme colonisateur du *Gouch Emounim* (Bloc de la foi) achevait de rendre cette option impraticable.

Aujourd'hui, elle est au cœur de la stratégie diplomatique d'Israël. Une différence fondamentale distingue toutefois le compromis territorial qui s'ébauche actuellement de sa mouture antérieure : le partenaire avec lequel il est négocié, l'OLP. Que cette « organisation terroriste » qui faisait l'objet d'un rejet quasi unanime dans la société israélienne et que tous les gouvernements, de gauche comme de droite, avaient, au mieux, ignorée, au pire, férocement combattue, soit désormais reconnue comme un partenaire à part entière, est déjà en soi l'indice d'un retournement de la plus haute importance.

En effet, le Parti travailliste avait privilégié jusqu'alors l'option jordanienne, consistant à promouvoir un arrangement avec le roi Hussein et à contourner l'OLP. Quant à la droite, tout entière dévouée à l'idéologie du « Grand Israël », et donc réfractaire à toute rétrocession territoriale, elle préférait clairement la méthode musclée, comme Begin et Sharon en avaient administré la preuve en 1982 en larguant chars et avions à l'assaut du Liban avec l'intention de détruire à jamais l'infrastructure politico-militaire de l'OLP. Pourtant, même affaiblie au cours des années 1980, l'organisation palestinienne demeurait une réalité politique qu'Israël ne pouvait pas totalement réduire. Conscient de cette irréductibilité, le gouvernement Rabin choisit finalement de renoncer à l'anathème qui entourait l'OLP en fonction d'un calcul stratégique relativement simple. L'OLP étant la seule structure politique dotée d'une légitimité suffisante aux yeux des Palestiniens, seule sa participation active permettait de cautionner à la fois le processus de négociation lui-même et le règlement politique qui sera conclu. Cette reconnaissance symbolique de l'OLP intervenait, d'ailleurs, du point de vue israélien, au moindre coût puisque, divisée et minée par des problèmes financiers, l'OLP négociait en position de faiblesse en sachant qu'à court terme elle ne pouvait guère espérer davantage qu'une simple autonomie très encadrée.

Si la résolution définitive du contentieux israélo-palestinien sera encore âpre et disputée, puisque les questions les plus complexes (réfugiés, statut de Jérusalem, implantations juives, tracé des frontières et aménagements de sécurité) ne seront abordées qu'à partir de 1996, la mise en place de l'autonomie à Gaza et à Jéricho ainsi que son extension

1. Pour des compléments sur la question des territoires, voir mon livre : *Les Espaces d'Israël. Essai sur la stratégie territoriale israélienne,* Paris, Presses de la FNSP, 1989.

progressive au reste de la Cisjordanie permettent déjà de se faire une idée assez précise du scénario qui se profile. Le gouvernement travailliste est clairement engagé, aujourd'hui, dans le démantèlement de l'administration militaire mise en place en 1967, dans le transfert à l'autorité palestinienne de vastes compétences (fiscalité, éducation, santé…) et dans un processus de rétrocession territoriale. Israël préférerait, idéalement, continuer à contrôler directement certains points stratégiques comme la vallée du Jourdain. Les dirigeants travaillistes n'ont pas non plus abandonné l'idée de voir s'instaurer une fédération jordano-palestinienne qui serait dominée par le roi Hussein, Yasser Arafat jouant un simple rôle de caution politique. Un tel scénario semble toutefois peu crédible à long terme, la dynamique même des accords conduisant à la fois à une extension progressive de l'autorité palestinienne à la quasi-totalité des territoires occupés – à l'exception de Jérusalem qui devrait faire l'objet d'un arrangement particulier – et, comme l'ont reconnu plusieurs officiels israéliens, à la création d'un État palestinien. Un État qui sera, sans doute, largement démilitarisé et qui devra respecter de stricts arrangements de sécurité, mais un État quand même. Dans cette perspective, l'avenir des implantations juives paraît fort compromis. Si elles sont assurées de subsister tant que durera la période transitoire d'autonomie, leur sort à longue échéance s'avère problématique. Lorsque Yitzhak Rabin lui-même a envisagé le démantèlement de colonies juives dans le cadre d'un accord définitif, il n'a fait qu'énoncer la solution la plus cohérente si une entité palestinienne voyait le jour. On voit mal, en effet, des dizaines de milliers de colons, qui furent choyés par les gouvernements successifs depuis près de trente ans, se résigner à vivre sous une autorité palestinienne. Beaucoup d'entre eux – ceux, au moins, qui se sont installés dans les territoires parce que les logements y étaient moins chers – accepteront sans trop rechigner de regagner Israël, pour peu qu'ils obtiennent des compensations financières.

Quant à ceux qui sont venus en Cisjordanie pour des raisons idéologico-religieuses, leur départ sera certainement plus difficile à obtenir, mais aussi d'autant plus impérieux que, opposants résolus au processus de paix, ils mobiliseraient toute leur énergie pour le saboter. L'attentat sanglant contre les fidèles musulmans au caveau des Patriarches d'Hébron a amplement démontré la détermination aveugle dont les colons les plus fanatiques étaient capables[1].

Plus le désengagement israélien s'accélérera et plus l'hostilité au gouvernement s'approfondira (sans nécessairement s'élargir). Ce dur-

cissement ne doit, toutefois, pas être interprété comme un indice de force, mais plutôt de faiblesse. Prise de court par la célérité des développements diplomatiques, l'opposition de droite, minoritaire à la Knesset, n'est, en effet, pas parvenue, pour l'heure, à mettre en œuvre une stratégie alternative. Emmené par Binyamin Netanyahu, un leader qui n'a pas réussi à faire l'unité autour de lui, le Likoud, qui traverse une grave crise financière, n'a guère convaincu l'opinion publique que les accords avec l'OLP constituaient le début de la fin de l'État d'Israël. Après tout, même si les tractations pour aboutir à l'accord Gaza/Jéricho (mai 1994) ont été difficiles, sa mise en place s'est plutôt bien déroulée. Ainsi, la coordination entre la police palestinienne et l'armée israélienne fonctionne tout à fait honorablement, ce qui est déjà un exploit étant donné le contentieux entre l'OLP et Israël.

Même si doute et scepticisme sur la viabilité à long terme de l'accord avec l'OLP s'expriment parfois chez les Israéliens – en particulier après des attentats –, la majorité d'entre eux (environ 60 %) continuent, par conviction ou par résignation, à approuver les choix de Rabin. Ce dernier conduit d'ailleurs sa politique avec un mélange de fermeté et de prudence. La circonspection est d'autant plus nécessaire que le gouvernement dispose d'un soutien législatif fragile. Certes, il peut compter sur une majorité de blocage à gauche forte de 61 voix (sur 120 sièges), mais uniquement grâce à l'apport des 5 voix provenant du Parti communiste et du Parti démocratique arabe. Si, sur le plan de l'arithmétique parlementaire, cette majorité, même étroite, est suffisante, sur le plan de la légitimité interne, le fait qu'un gouvernement, engagé dans des concessions territoriales, dépende de deux formations politiques représentant les Arabes israéliens est plus malaisé à faire admettre. D'où l'obstination de Rabin, pour l'heure non couronnée de succès, à élargir sa coalition en y intégrant un parti de droite ou le parti sépharade, *Shas*, ultra-orthodoxe d'un point de vue religieux, mais politiquement modéré. Rabin doit être d'autant plus précautionneux qu'à l'intérieur même du Parti travailliste les voix discordantes sont nombreuses. Récemment s'est constituée au sein du groupe parlementaire une faction, baptisée « Troisième Voie », qui rassemble 18 députés (sur 44). Son programme est simple : veiller à ce que le gouvernement n'aille pas au-delà du plan Allon et, donc, empêcher toute concession sur le Golan, dans la vallée du Jourdain et dans le Grand Jérusalem. Or, si le compromis territorial qui s'esquisse se concrétise effectivement, il sera, selon toute vraisemblance, beaucoup

1. *Le Temps de la paix*, Paris, Odile Jacob, 1994.

plus large. Ainsi, Y. Rabin a-t-il d'ores et déjà affirmé que, si la Syrie acceptait une normalisation complète de ses relations, l'État hébreu était prêt à restituer le plateau du Golan à Damas, pour peu qu'il soit démilitarisé et soumis à une forme de contrôle international. Si un tel scénario se précisait, nul doute que le gouvernement aurait à affronter non seulement une opposition déchaînée, mais aussi une contestation interne très forte. D'où les infinies précautions avec lesquelles les responsables israéliens avancent sur ce dossier pour lequel ils se sont engagés à organiser un référendum avant tout règlement définitif.

La réflexion, en cours, sur le sort à réserver au Golan en cas d'accord avec la Syrie, illustre bien la validité persistante de l'axiome « la paix en échange des territoires » qui fut, pour la première fois, mis en application lors du rapprochement avec l'Égypte. En 1979, Israël ne gagna la paix avec l'Égypte (et, par là, sa neutralisation militaire) qu'en acceptant de restituer l'intégralité de la péninsule du Sinaï, y compris le minuscule kilomètre carré de l'enclave de Taba, près d'Eilat. On voit mal comment ce précédent pourrait être ignoré avec la Syrie, un adversaire autrement coriace, qui voit dans la récupération du Golan une affaire d'honneur national.

De la même façon, la conclusion du traité de paix définitif avec le royaume hachémite de Jordanie, à la suite de la proclamation de la fin de l'état de guerre en juillet 1994, dépendit, entre autres, du règlement d'un contentieux frontalier portant sur 380 km^2.

L'importance de la question territoriale dans les négociations actuelles montre combien le slogan de la droite « la paix contre la paix » (c'est-à-dire la paix sans compromis territorial) était à la fois démagogique et, potentiellement, belligène. Certes, la restitution des territoires occupés n'est pas, en elle-même, une garantie de stabilité de l'ordre régional, mais elle constitue, à l'évidence, un préalable indispensable, sans lequel aucune normalisation des relations d'Israël avec ses voisins ne serait envisageable.

La fin de la belligérance aura des conséquences importantes pour Israël, mais sans doute pas là où beaucoup les attendent. Certes, on verra peut-être bientôt des Israéliens à Pétra ou, un peu plus tard, à la grande mosquée de Damas. Cette liberté de mouvement marquera symboliquement le terme de l'ostracisme dont Israël a été l'objet depuis un demi-siècle, mais il est loin d'être sûr qu'elle annonce le début d'une

1. Positions défendues, par exemple, par le romancier David Grossman et le professeur Itamar Even-Zohar de Tel-Aviv.

véritable intégration d'Israël dans la région. Les plus optimistes – et Shimon Pérès en fait partie – prévoient déjà la constitution d'un marché commun moyen-oriental qui permettra une prospérité sans égale[1].

Il n'est bien entendu pas interdit d'imaginer que l'instauration de la paix libérera de nouvelles potentialités de développement, mais il convient de se garder de tout optimisme excessif. Les différents partenaires arabes craignent en effet, par-dessus tout, d'échapper à la suprématie militaire d'Israël pour se retrouver sous sa domination économique. Cette crainte est particulièrement forte chez les Palestiniens qui, dans la phase de construction de leur souveraineté nationale, chercheront précisément à réduire une dépendance déjà extrêmement importante vis-à-vis d'Israël. L'essor d'une coopération, voire d'une intégration régionale, est un objectif vers lequel il faudra, idéalement, tendre, mais les conditions politiques ne s'y prêteront que très progressivement.

Si les répercussions économiques de la pacification du Proche-Orient seront lentes, les conséquences internes de la fin des hostilités pour la société israélienne seront plus immédiates. Une fois disparue, ou au moins réduite, la menace extérieure, Israël se trouvera en effet confronté à toute une série de problèmes touchant à son identité nationale. Le premier, le plus brûlant, concernera les 800 000 Arabes israéliens. L'émergence d'une entité palestinienne ne pourra que reposer à nouveaux frais la question de leur statut ambigu. Leur intégration citoyenne en Israël sera-t-elle facilitée ou, au contraire, handicapée par l'apparition d'un pouvoir palestinien ?

Deuxième problème d'importance : la normalisation d'Israël dans la région donnera un relief nouveau à la question, jamais tranchée, des rapports entre État et judaïsme. Là aussi, l'ambivalence inhérente à Israël, démocratie libérale où la religion a une fonction sociale reconnue, demandera sans doute à être levée.

Cette clarification aura inévitablement des implications sur les rapports entre l'État hébreu et la diaspora : quel sens aura le projet sioniste, une fois l'État admis à part entière dans le « club moyen-oriental » ? L'insertion régionale sera-t-elle « payée » par une dissociation grandissante entre Israël et les Juifs de la diaspora ? Beaucoup, en Israël, le pensent et certains vont jusqu'à proposer qu'Israël entre résolument dans l'ère post-sioniste en abolissant la loi du retour qui accorde automatiquement la citoyenneté israélienne à tous les Juifs (et à certains de leurs descendants) qui s'installent en Israël[1].

Israël ne pourra, toutefois, se colleter avec son identité problématique que si la paix s'instaure durablement. Or, on peut légitimement se

demander si Israël n'a pas obtenu l'apaisement sur un front – avec des États arabes et une OLP gagnés par le réalisme politique – au moment où se profile à l'horizon un adversaire fermé à tout esprit de conciliation et animé d'un antisionisme rabique : l'islamisme radical. Hier menacé par le nationalisme arabe, désormais sur le reflux, Israël le serait demain par la déferlante islamiste. L'accord historique avec les Palestiniens et le rapprochement avec les États arabes n'auraient alors apporté à l'État juif qu'un répit provisoire, et non une paix authentique.

RÉSUMÉ

La signature des accords Israël-OLP en septembre 1993 est l'aboutissement d'une maturation politique du Parti travailliste qui, s'il est resté fidèle à l'idée du compromis territorial, entend désormais la réaliser, non plus avec la Jordanie, mais avec la centrale palestinienne. Ce changement stratégique rencontre de fortes oppositions de la part de la droite et des colons, mais sans qu'elles puissent entamer la détermination du gouvernement. Ce dernier, qui dispose d'une majorité parlementaire précaire, doit néanmoins faire preuve de prudence, surtout dans ses négociations avec la Syrie. Si le processus actuel aboutit bien à l'instauration d'une paix authentique, le visage de la société israélienne en sera profondément transformé.

MAHMOUD LABADI

POINT DE VUE : ARABES ISRAÉLIENS OU PALESTINIENS D'ISRAËL ?

AVANT LA CRÉATION DE L'ÉTAT D'ISRAËL et la guerre de 1948, le peuple palestinien vivant dans sa patrie historique comptait 1 300 000 habitants. A l'issue de la proclamation du nouvel État, il ne restait plus environ que 160 000 à 170 000 Palestiniens dans les limites de celui-ci. La guerre de 1948 et les accrochages qui l'ont suivie ont donc provoqué l'exode massif de la population palestinienne. 750 000 personnes déplacées étaient alors inscrites sur les registres de l'UNRWA en tant que réfugiées, disséminées dans la zone de Cisjordanie et de Gaza et dans les pays limitrophes.

A la suite de la première guerre israélo-arabe, Israël s'étendait sur les 56,4 % de terres que lui attribuait le plan de partage de novembre 1947, ainsi que sur 11 % de territoires conquis et qui devaient théoriquement revenir à l'État arabe palestinien. C'est sur ces derniers territoires que se sont regroupés les Palestiniens ou Arabes d'Israël, et plus particulièrement dans les trois régions de la Galilée, du Triangle et du Neguev.

Ils ne représentaient plus que 12 % de la population israélienne, qui s'élevait à 1 370 100 habitants.

Aujourd'hui, ces Palestiniens sont au nombre de 800 000 environ, mais leur importance en terme de pourcentage n'a guère varié malgré leur fort taux de croissance, qui est de l'ordre de 5,9 %, tandis qu'il se situe à 1,5 % pour la population juive, phénomène dû au fait que celle-

1. D. Bensimon et E. Errera, *Israéliens, des Juifs et des Arabes*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1989, p. 433.

2. *Ibid.*

3. Uri Avneri, *Israel without Zionism : A Plan for Peace in the Middle East*, New York, Collier Book, 1971, p. 227.

4. Ilan Halevi, *Question juive, la Tribu, la Loi, l'Espace*, Paris, Éd. de Minuit, 1981, p. 227.

ci a été renflouée par des vagues d'immigration successives.

Ainsi, ces Palestiniens – tous ceux qui sont restés, qui ont fui leurs villages mais n'ont pas quitté la région sur laquelle Israël s'est établi – se sont trouvés incorporés dans la nouvelle entité, réduits à l'état de minorité nationale dans leur propre pays. Encore que les dirigeants israéliens préfèrent les diviser en « minorités » musulmane, druze, chrétienne, bédouine, circassienne, dans une tentative évidente de les morceler et les « dissocier pour mieux les contrôler », comme le soulignent D. Bensimon et E. Errera[1].

Les Israéliens les appellent « Arabes israéliens ». Mais la quasi-totalité d'entre eux, qui se composent de 77 % de musulmans, 13 % de chrétiens et 10 % de druzes, se définissent comme Arabes ou, mieux, Palestiniens d'Israël, ce qui nous paraît davantage convenir à leurs spécificités en terme d'identité, bien que nous assistions depuis le début des années quatre-vingt à un double processus qui les conduit à être « plus israéliens qu'auparavant et plus arabes palestiniens que jamais[2] ».

L'accord de paix israélo-palestinien du 13 septembre 1993 n'affecte en rien la situation de cette composante du peuple palestinien considérée officiellement comme partie intégrante de la société israélienne.

L'Enjeu Démographique

L'existence de ces Palestiniens sur le territoire israélien est d'emblée inscrite comme un enjeu démographique, à telle enseigne qu'elle n'a jamais cessé d'être au centre des préoccupations officielles. Le maître mot des responsables du Mouvement sioniste, dès le début du siècle, n'est-il pas « transfert » ? Les dirigeants israéliens se sont tour à tour exprimés à ce sujet, qui relève de l'idéal sioniste dont parle Uri Avneri : celui d'une « Palestine aussi juive que l'Angleterre est anglaise[3] ». Il existait jusqu'à récemment encore une sorte de consensus quant au bien-fondé du transfert. Rappelons encore, à propos du transfert, le fameux plan Daleth de l'état-major israélien ; datant du 10 mars 1948, il prévoyait l'évacuation des Palestiniens des zones de combat, c'est-à-dire, note Ilan Halevi, « hors des zones allouées par l'ONU à l'État arabe mort-né[4] ».

1. Ilan Halevi, « Le modèle colonial expulseur », *La Terre confisquée*, Paris, 1978, p. 113.

2. Rapport secret, mais dont le texte a été publié par la presse israélienne et par l'Institut des études palestiennes, in *Les Arabes sous l'Occupation*, Beyrouth, p. 113.

La publication du rapport n'a suscité aucune réaction officielle. En revanche, elle a provoqué un vaste mouvement d'indignation parmi les Arabes et les Juifs progressistes.

Pour les Palestiniens d'Israël, ces expulsions n'ont pas cessé avec la fin de la guerre de 1948. Elles se sont poursuivies jusqu'en 1950. Les Palestiniens restés dans certaines agglomérations, telles que Haïfa, ont été repoussés vers d'autres régions – en Israël même –, leurs biens confisqués ou leurs villages rasés pour les dissuader de toute idée de retour, et transformer l'exode en fait accompli.

Le 4 juin 1948, 155 villages arabes étaient abandonnés sur le territoire que l'ONU allouait à l'État juif et 35 autres dans le territoire conquis. L'exode allait continuer même au-delà de la signature des accords d'armistice de Rhodes en 1949, par lesquels pourtant Israël s'engageait à faciliter le « regroupement des familles ».

L'État hébreu a été obligé d'accepter le rapatriement de 20 000 réfugiés au terme de ces accords. Mais, en même temps, il expulsait.

> « Cela a été le cas [écrit I. Halevi] pour des zones entières comme la région de Majdal et Askalan, comme les tribus bédouines de Galilée, comme un grand nombre d'habitants qui ont été expulsés, après la guerre de 1948, afin de diminuer la population arabe de cet État[1]. »

Plus tard, dans les régions où les Palestiniens d'Israël se sont regroupés, notamment en Galilée, la préoccupation majeure des gouvernements israéliens successifs sera de créer une majorité juive. Israël Koenig, préfet de la Galilée, rendu célèbre par le rapport qui porte son nom, en date de 1976, est explicite à ce propos :

> « Au centre de la Galilée [écrit-il], les Arabes constituent déjà une majorité de 60 à 65 % de la population ; en 1978, ils représenteront plus de 51 % de toute la population de la région nord du pays[2]. »

L'administrateur israélien perçoit dans la croissance de la population palestinienne le « danger » qu'elle prenne le contrôle démographique et politique de Saint-Jean-d'Acre et de la région de Nazareth et qu'elle ne soit tentée par une radicalisation politique de type nationaliste « hostile à l'État ». Aussi propose-t-il une série de mesures pour freiner le taux de croissance des Arabes palestiniens.

> « Il faut [suggère-t-il entre autres] encourager les Arabes à faire des études à l'étranger et augmenter leurs difficultés à trouver du travail en Israël pour favoriser leur émigration […] développer la colonisation juive dans les régions à forte densité arabe, et clairsemer les concentrations

1. Trois quarts de million, selon Sabri Geries, dont 280 000 dounams de champs cultivés (dans *Les Arabes en Israël*, Paris, Maspero, 1969).

arabes existantes, notamment dans les zones qui jouxtent la frontière nord-ouest et la région de Nazareth. »

Expropriation et Confiscation des Terres

Le volet complémentaire du transfert est l'expropriation et la confiscation des terres arabes. Après l'exode, les terres appartenant aux réfugiés sont confisquées et confiées à des institutions ou à des particuliers juifs. Il s'agira ensuite de légaliser l'usurpation, et on le fera au moyen de tout un dispositif « juridique » – sept lois au total dont le but est de « légaliser » rétroactivement la confiscation des terres en 1948 et 1949, mais qui visent aussi à ouvrir la voie à de nouvelles expropriations et confiscations de terres, celles des Palestiniens restés sur place, population dont le devenir même a été largement dominé par ces mesures et leurs implications aussi bien humaines que politiques et économiques.

La principale de ces lois porte sur les biens des propriétaires absents (*Absentees Property Law*). Avant d'être promulguées par la Knesset en 1950, ses dispositions avaient été mises en vigueur dès 1949 sous forme d'ordonnance. Elles rendent l'État propriétaire des terres ayant appartenu aux « absents ».

> « [Est] propriétaire absent [toute personne] qui était citoyen palestinien avant le 1er septembre 1948 et qui a quitté son domicile habituel en Palestine pour un endroit situé soit à l'étranger, soit dans une partie de la Palestine qui était occupée à l'époque par des forces armées qui, soit ont empêché la création de l'État d'Israël, soit l'ont combattu après sa création. »

Cette loi visait non seulement les réfugiés, mais également des Palestiniens vivant en Israël, puisqu'il suffisait d'une information ou d'un témoignage « prouvant » que tel Palestinien se trouvait dans les territoires indiqués dans le texte pour qu'il soit considéré comme « absent » et ses biens confisqués. Les surfaces ainsi récupérées avoisinent les 7 millions de dounams[1] (10 dounams = 1 hectare), sans compter les biens mobiliers et financiers qui s'élèvent à des fortunes colossales.

Les autres lois ou ordonnances promulguées pour légitimer ou parfaire la dépossession des Palestiniens sont : l'article 125 de la *Defence Emergency Regulation,* à partir de 1948, pour empêcher le retour des

1. D. Bensimon et E. Errera, *op. cit.*, p. 397.

réfugiés dans les zones qu'ils ont quittées ou d'où ils ont été expulsés ; les ordonnances d'urgence de 1949, par lesquelles le ministre de la Défense peut déclarer « zone de sécurité » tout ou partie d'un territoire, dont l'accès devient dès lors interdit à tout étranger, ou ordonner à tout habitant de la zone ainsi déclarée « de sécurité » de la quitter ; les ordonnances d'urgence sur la culture des terres en jachère de 1948, qui confèrent au ministre de l'Agriculture le pouvoir de confisquer les terres en jachère et d'en assurer l'exploitation ; la loi de réquisition de terres en état d'urgence de 1949, qui autorise le gouverneur militaire à procéder à des saisies s'il estime qu'une telle mesure « s'impose » pour l'intérêt de l'État ; la loi portant acquisition des terres de 1953, qui permet au ministre des Finances de procéder au transfert des terres confisquées ; et enfin la loi de prescription de 1958, laquelle fixe non plus à dix ans, comme dans les réglementations ottomanes, mais à cinquante ans le délai ininterrompu d'occupation et d'exploitation requis à un paysan pour pouvoir demander l'enregistrement d'une terre à son nom.

Quand on connaît le mode d'acquisition et d'exploitation des terres à l'époque ottomane, et en considérant que l'enregistrement au cadastre ne s'était pas effectué durant le mandat britannique, de nombreux paysans se virent dans l'impossibilité de justifier de leurs titres de propriété ou de prouver leur occupation et leur exploitation des terres.

En conséquence de toutes ces mesures, les Arabes d'Israël ont été dépossédés de 320 000 hectares sur les 400 000 qu'ils possédaient après 1948. Des 80 000 hectares qui restent en leur possession, 30 000 seulement sont cultivables, selon le Comité de défense des terres arabes[1].

Les confiscations de terres et les vaines tentatives de transfert de la population palestinienne d'Israël seront accompagnées d'une politique de judaïsation à outrance de la Galilée à partir de 1953, année qui correspond à l'adoption de la loi sur la redistribution des terres.

Elle s'appuiera sur le plan mis au point en 1953 et adopté par le gouvernement travailliste en 1963 qui porte précisément le nom de « Plan de judaïsation de la Galilée ». Cette politique se traduira par la création, sur les terres confisquées, des deux villes juives de Haute-Nazareth et de Carmiel, ainsi que de plusieurs colonies agricoles (Kibboutz et Mochav), mais elle ne parviendra pas à atteindre son objectif principal :

1. Première manifestation de Palestiniens d'Israël de cette ampleur, elle fit suite à l'annonce de nouvelles expropriations de terres arabes dans le cadre d'un nouveau projet de « développement ». Sévèrement réprimée, elle se solda par six tués et plusieurs dizaines de blessés parmi les manifestants.

transformer les Palestiniens en minorité dans la seule région où ils étaient majoritaires en Israël, la Galilée.

La lutte pour la terre, thème central depuis toujours du nationalisme palestinien, est plus que jamais d'actualité pour les Arabes d'Israël dans les années soixante-dix. Ils sont alors mieux organisés politiquement, et on assiste à l'amorce, dans des conditions plus favorables, d'un véritable mouvement politique dont l'axe central est la terre et la question nationale palestinienne. Sous cet aspect, la manifestation et la grève générale du 30 mars 1976, auxquelles avait appelé le Comité pour la défense des terres arabes, se distinguent comme une date charnière, commémorée depuis par tout le peuple palestinien comme la *Journée de la Terre*[1].

Évolution de la Conscience et de l'Organisation Politiques

Le texte de la Déclaration d'indépendance de l'État d'Israël préconise « l'égalité et la liberté de culte et de religion, de langue, d'éducation et de culture sans égard à l'origine ou à la race ». Il appelle les Palestiniens d'Israël à participer à la construction de l'État sur la base de la citoyenneté intégrale qui leur donne ainsi le droit de vote et la possibilité de voyager avec un passeport israélien. Dans le même temps, le document déclare qu'Israël est « l'État du peuple juif ».

Cette apparente contradiction entre l'adhésion au principe d'égalité et l'affirmation d'une entité exclusivement juive est renforcée par la loi du retour votée par la Knesset en 1950, et dont l'objet est précisément d'assurer cette judéité de l'État d'Israël. En effet, la loi du retour, qu'on peut considérer comme transrégionale, permet aux Juifs du monde entier d'acquérir la nationalité israélienne sans justification autre que la qualité de Juif, alors que les Palestiniens d'Israël ne doivent leur existence en tant que citoyens que parce qu'ils sont là, et grâce à l'organisation de leur lutte dans le cadre de la vie politique du pays.

Après 1948, ces Palestiniens, rappelons-le, sont privés de leur *leadership* politique traditionnel, et les régions où ils se retrouvent concentrés sont placées sous administration militaire en application exceptionnelle des *Defence Emergency Regulations* du mandat britannique. Les Palestiniens sont ainsi soumis à un régime qui limite leur liberté de mouvement – il leur faut un permis pour se déplacer d'une zone à une autre –, leur impose des couvre-feux, les assigne à résidence…

Ces mesures se sont assouplies en 1957 avant d'être plus profondé-

ment modifiées en 1963, puis définitivement abolies en 1966. Néanmoins, le recours à la loi martiale reste possible, et les autorités peuvent y recourir si les circonstances les y obligent.

C'est dans ces conditions que les Palestiniens d'Israël vont inscrire leurs tentatives de réorganisation politique après l'immense bouleversement qu'est 1948. Une des lois réactivées par les autorités israéliennes concerne précisément la liberté de se réunir en association ou organisation. Promulguée en 1909, à l'époque de l'Empire ottoman, elle vise à interdire tout mouvement politique organisé, ou à en assurer le contrôle en le subordonnant à l'administration militaire, car, s'il est vrai qu'elle n'astreint pas à une autorisation préalable, elle commande de prévenir les autorités de la création de toute nouvelle association ou organisation. Le ministre de la Défense peut évidemment l'interdire, comme il a le pouvoir de mettre hors la loi toutes celles existantes. C'est ainsi d'ailleurs que nombre d'entre elles, y compris des associations sportives, ont été interdites.

D'autres dispositions sont venues compléter la loi ottomane. Ainsi, en 1980, une nouvelle loi fut promulguée prévoyant l'interdiction de toute association ou organisation qui dénonce la création de l'État d'Israël ou remet en cause son caractère démocratique. En 1988, la Knesset a voté une autre loi interdisant la constitution de toute liste électorale dont le programme s'oppose à l'existence d'Israël en tant qu'État du peuple juif, conteste son caractère démocratique ou « incite au racisme ».

L'État israélien cherche de toute évidence à empêcher l'émergence de formations politiques palestiniennes autonomes.

La première tentative d'organiser la lutte palestinienne en Israël date de 1958, lors de la création du Front arabe, qui fut aussitôt interdit, puis qui reparut sous le nom de Front populaire – vaste rassemblement de militants palestiniens avec le Parti communiste israélien MAKI. Il se proposait de défendre les droits et les intérêts de la minorité palestinienne en réclamant notamment l'arrêt de la confiscation des terres et leur restitution à leurs propriétaires, l'abolition du système discriminatoire entre citoyens juifs et non juifs. Il demandait aussi l'exercice par les réfugiés de leur droit de retour, sans pour autant remettre en cause l'existence de l'État d'Israël et en s'adaptant le mieux possible à la législation israélienne. Le Front populaire fut également dissout en 1958, et les quarante personnalités palestiniennes qui avaient signé l'appel à sa réunion constitutive furent assignées à résidence.

Au début des années soixante, le mouvement *El-Ard* (La Terre) vit le jour, fondé par un groupe de jeunes intellectuels issus de l'expérience du Front populaire, dont il reprenait les revendications tout en se fixant cette fois pour objectif d'œuvrer en vue d'une solution pacifique du conflit israélo-palestinien sur la base du plan de partage de 1947.

A la veille des élections législatives de 1965, la « liste socialiste » qu'il présentait fut dissoute et le mouvement déclaré « illégal » par la Cour suprême israélienne. Sa reconstitution fut interdite sous quelque autre nom ou sous quelque autre forme que ce soit.

Il ne restait dès lors à la majorité des Palestiniens d'Israël, pour s'organiser, que le Parti communiste israélien, devenu Rakah après sa scission en 1965 et qui, au contraire de la tendance MAKI, considère que les Palestiniens d'Israël, outre qu'ils représentent une minorité opprimée dont il fallait défendre les droits, font partie intégrante du peuple arabe palestinien et de la nation arabe.

C'est le seul pôle existant et reconnu légal autour duquel ils pouvaient se rassembler et exprimer leurs revendications. Encore faut-il signaler qu'à l'instigation d'une frange importante du Likoud, la tentation fut grande de dissoudre le PCI au début des années soixante-dix.

Deux événements majeurs vont influer de façon décisive sur la conscience et l'organisation politiques des Palestiniens d'Israël : la création de l'OLP en 1964 et la guerre de 1967 qui aboutira à l'occupation de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Ces deux faits de portée considérable faciliteront l'émergence de nouvelles forces politiques qui, bénéficiant paradoxalement de meilleures conditions avec la suppression de l'administration militaire en 1966, auront davantage de latitude pour s'organiser, et supplanteront peu à peu les notables sur lesquels l'administration militaire avait fondé son autorité arbitraire. La création de l'OLP dote le peuple palestinien tout entier de l'institution représentative qui lui avait fait défaut jusque-là, et la guerre de 1967 désenclave les Palestiniens d'Israël en leur permettant de renouer des liens avec le reste du peuple palestinien et du monde arabe.

A partir de ce moment, ils ne limitent plus leurs revendications à leurs seuls problèmes, ni au seul droit de retour des réfugiés, ni à quelque solution aux contours politiques mal définis. Dorénavant, ils prônent haut et fort la nécessité de créer un État palestinien indépendant. Les jeunes, en particulier, se mobilisent au niveau local, villageois même, tout comme ils arborent des slogans de l'OLP lors de manifestations estudiantines ou nationalistes de plus en plus fréquentes, ce qui

fera dire à Israël Koenig : « l'Arabe israélien a cessé d'être passif, il est passé à un stade de nationalisme qui s'exprime ».

Le problème des inégalités sociales ou de l'appropriation des terres arabes ne cesse pas d'imprégner la conscience politique des Palestiniens d'Israël, mais, à partir des années 1975-1976, il s'imbrique plus intimement à la question nationale. La *Journée de la terre*, en 1976, exprime d'ailleurs avec éclat ce tournant essentiel et impulse une nouvelle dynamique à l'expression politique de la communauté palestinienne dont la participation à la vie politique israélienne reste cependant limitée au cadre offert par le Parti communiste et les partis sionistes existants.

Dès 1949, le Parti travailliste israélien a présenté des « listes arabes » affiliées au parti, mais elles étaient loin d'être représentatives.

Le Mapam ne trouvait pas plus audience auprès des populations palestiniennes, bien qu'il accordât une plus grande place à leurs revendications. Les deux partis sont fondamentalement sionistes et associés au gouvernement depuis 1967, ce qui explique sans aucun doute le peu d'intérêt qu'ils suscitaient parmi les Palestiniens d'Israël. Il faut cependant préciser qu'une minorité de Palestiniens d'Israël, pour des intérêts personnels ou familiaux, ou pour des raisons qui relèvent d'un certain conservatisme tribal, comme parmi les Bédouins et les Druzes, ont toujours accordé leurs voix aux partis sionistes, y compris au Likoud. Phénomène qui s'est progressivement estompé jusqu'aux dernières élections.

Le Parti communiste restait donc le véritable porte-parole des Palestiniens d'Israël après 1976. 50 % des électeurs palestiniens votent pour ses candidats en 1977, et la plupart des grandes villes palestiniennes sont dirigées par des municipalités communistes.

En 1981, un nouveau parti judéo-arabe voit le jour : la Liste progressiste pour la paix, dirigée par Mohammed Mi'ari et Matti Peled. Lors des élections de 1984, elle obtiendra 18 % des voix arabes. Les prises de position sur la question palestinienne reflètent largement celles de l'OLP, ce qui lui vaut son succès auprès de l'électorat palestinien. Pas moins de 30 % des voix dans la région du Triangle où on assiste à une nette radicalisation politique.

---

1. Abdel Wahab Darawshé, syndicaliste, puis seul député travailliste arabe à la Knesset, quitte le Parti travailliste en janvier 1988, en réaction à la politique israélienne de répression contre l'*intifada*. Il fonde ensuite le Parti démocratique arabe.

2. Voir l'analyse du vote arabe faite par Azmy Bishara dans *Yediot Achronot*, 25 juin 1992.

L'arrivée au pouvoir du Likoud en 1977, puis le début de l'*intifada* à la fin de 1987 vont généraliser et accentuer cette radicalisation. Les Palestiniens d'Israël se tourneront de plus en plus vers les partis favorables à la création d'un État palestinien aux côtés de l'État d'Israël. Et c'est dans ce contexte que naît, en avril 1988, le premier parti palestinien indépendant, le Parti démocratique arabe[1]. Cette année-là, lors des élections législatives, le Parti communiste obtient 4 sièges, le Parti démocratique pour la paix 1 siège, la Liste progressiste pour la paix 1 siège, et le Mouvement des droits civiques 5 sièges.

L'élection de la 13e Knesset, qui ramène le Parti travailliste au pouvoir en juin 1992, fait ressortir l'échec de la Liste progressiste pour la paix, qui perd son unique siège. Elle révèle également un affaiblissement du Hadash (nouveau nom du Parti communiste), qui n'obtient que 3 sièges et enregistre une perte sensible de voix arabes. Le Parti démocratique arabe passe d'un élu à 2, résultats qui confirment une relative implantation parmi la population palestinienne. Le fait nouveau reste que celle-ci a reporté une part significative de ses voix sur le Parti travailliste et le Meretz (coalition de gauche), qui ont focalisé leur campagne sur le thème de la paix. Le nombre de voix arabes en faveur de ces deux formations représente presque autant que celui recueilli par le Hadash, la Liste progressiste et le Parti démocratique réunis.

Le vote de 1992 révèle un émiettement des voix et une fragmentation du *leadership* palestinien en Israël. Les nouveaux dirigeants de la communauté palestinienne ont d'abord été victimes de leurs propres divisions, car, comme le note le professeur Gideon Doron, dans une interview à *Al Hamishmar* le 26 juin 1992, si Abdel Wahab Darawshé et Mohammed Miari, respectivement du Parti démocratique et de la Liste progressiste, s'étaient associés, ils auraient doublé leur représentation à la Knesset. L'autre raison de ce qu'on peut considérer comme un échec partiel réside dans leur incapacité à traduire en programme politique les spécificités nationales et culturelles des Palestiniens d'Israël[2].

Les Inégalités Sociales

A l'issue des dernières élections, Moshé Arens, qui fut ministre de la

1. Interview à *Hadashot*, 28 juin 1992.

2. Voir la *Revue d'études palestiniennes*, n° 43, printemps 1992 ; *Al Hamishmar*, 19 juillet 1988.

Défense du gouvernement Likoud, déclarait :

> « La plus grande erreur des gouvernements successifs a été leur mépris de la population palestinienne. Ceci contredit les normes de la société israélienne [...]. Aujourd'hui, les Palestiniens exigent d'être traités comme tous les citoyens israéliens[1]. »

Cet aveu corrobore un état de fait : depuis la création d'Israël, les appareils administratifs qui régissent la vie des citoyens israéliens reposent sur tout un système discriminatoire entre Juifs et non-Juifs. Cette discrimination élaborée qui s'étend à tous les secteurs de la société israélienne se traduit par des inégalités sociales considérables subies par les Palestiniens en tant que citoyens de seconde zone.

La distinction entre Juifs et non-Juifs s'opère aussi bien dans le domaine de l'éducation que dans celui de l'habitat ou des prestations sociales, sans parler du niveau de vie lui-même.

Il ressort ainsi des statistiques officielles que 23,7 % des enfants arabes sont scolarisés à l'école maternelle contre 53,1 % pour les enfants juifs ; 46 % des jeunes Arabes entre 13 et 17 ans ne fréquentent pas les établissements scolaires, alors que seulement 6,3 % de jeunes Juifs de cette tranche d'âge ne sont pas scolarisés ; les Arabes inscrits à l'université ne dépassent guère 3 à 3,5 % environ de l'ensemble des étudiants israéliens[2].

Ces chiffres prennent toute leur signification quand on sait que l'enseignement dispensé aux Palestiniens d'Israël se limite à l'enseignement laïque officiel (enseignement obligatoire, enseignement secondaire et enseignement supérieur), tandis que les Juifs ont accès, outre à l'enseignement laïque officiel, à divers types d'enseignement religieux officiels ou agréés par l'État.

D'autre part, si l'enseignement primaire – scolarisant environ 48 % des enfants arabes – est obligatoire (le seul à l'être), nombre d'enfants arabes quittent l'école primaire soit par désintérêt, soit par nécessité, étant obligés de travailler pour aider la famille.

Si c'est le ministère de l'Éducation qui nomme et rémunère les enseignements du primaire, ce sont en revanche les autorités locales qui fournissent les locaux et les équipements nécessaires. Or, les municipa-

---

1. Un rapport établi par l'Association (israélienne) pour la promotion de l'égalité des chances révèle que 48 % des familles arabes d'Israël vivent au-dessus du seuil de pauvreté contre 8 % de familles juives (*Davar*, 30 mai 1989). Selon un autre rapport cité par *News From Within* de mars-avril 1992, il serait de l'ordre de 60 % contre 10 %.

lités arabes disposent de budgets insuffisants (le tiers de ce qui est alloué proportionnellement aux municipalités juives) pour faire face aux dépenses de l'enseignement. Les écoles sont par conséquent vétustes, les classes surpeuplées, les élèves souvent privés de fournitures et d'instruments pédagogiques indispensables.

L'enseignement secondaire général et professionnel est quant à lui privé, quoique subventionné par les conseils municipaux. Les frais de scolarité étant relativement élevés et les revenus des familles bien inférieurs à ceux des familles juives[1], un faible pourcentage de jeunes Palestiniens sont scolarisés dans le secondaire (environ 30 %). La disparité est d'autant plus grande que les lycéens juifs peuvent prétendre à diverses facilités, telle la réduction des frais de scolarité, à titre d'aides aux familles nécessiteuses ou aux nouveaux immigrés. Ils peuvent également obtenir des bourses accordées par les organisations juives exclusivement aux étudiants juifs.

Dans l'enseignement supérieur, les problèmes qui se posent aux étudiants arabes sont encore plus nombreux et complexes. Les droits d'inscription, les frais de scolarité, le loyer, le transport exigent des dépenses importantes. D'autre part, ils sont confrontés à des barrières psychologiques et linguistiques. Il n'existe pas une seule université dans les régions arabes, ce qui oblige les étudiants arabes à se déplacer dans des villes essentiellement juives où ils font l'objet d'un racisme particulièrement virulent. Les règlements leur interdisent l'accès à certaines matières scientifiques au motif de protéger la sécurité de l'État. Une difficulté supplémentaire consiste en ce que les cours sont dispensés en hébreu, langue que souvent ils ne maîtrisent pas aussi bien que leurs concitoyens juifs.

Il importe de signaler, à propos du budget de l'enseignement, les implications de la loi dite de villes en développement. Selon celle-ci, outre que les habitants des localités concernées sont exonérés d'impôts, les journées d'école sont plus longues. Ceci suppose une importante augmentation du budget de l'éducation alloué par l'État. Or, on constate que pas une seule localité arabe ne figure sur la liste de ces villes en développement.

Dans les domaines se rapportant aux droits de l'enfant tels que définis par la Convention internationale, il appert que 53 % des enfants

1. *Revue d'études palestiniennes, op. cit.*, p. 64-65.

2. Quoique citoyens, les Palestiniens ne servent pas dans l'armée israélienne, et cela d'un commun accord. Seule la communauté druze est soumise au service militaire obligatoire.

arabes d'Israël vivent à plus de deux dans une chambre contre 2,8 % pour les enfants juifs ; une assistante sociale a la charge de 5 000 enfants parmi les Arabes, alors que le nombre d'enfants par assistante sociale est de 1 800 dans le secteur juif ; le taux de mortalité parmi les nouveau-nés prématurés est de 14,8 % parmi la population arabe et de 8,2 % parmi les Juifs[1].

Par ailleurs, une partie des allocations de maternité est soumise à la condition de justifier d'un travail régulier et d'avoir cotisé à la Sécurité sociale pendant au moins trois mois ; 56,3 % de mères juives en bénéficient contre 6,3 % de mères arabes.

Concernant les allocations pour enfants, théoriquement toute famille israélienne y a droit. Mais, en réalité, la majeure partie est conditionnée par le passage sous les drapeaux, ce qui exclut de fait les Arabes[2]. Par contre, 99 % des Juifs israéliens y ont droit. Cette disparité, qui porte sur 50 % du total des allocations pour enfants, constitue la source majeure des inégalités sociales et économiques entre familles arabes et familles juives, étant donné que ces allocations permettent à 25 % des familles avec trois enfants et 40 % des familles avec quatre enfants et plus de se situer au-dessus du seuil de pauvreté.

Une Économie Marginale

L'agriculture palestinienne, qui représentait le secteur dominant des activités économiques de la Palestine, a subi de plein fouet les contrecoups des confiscations de terres. De sorte que la création de l'État d'Israël est suivie par une période de paralysie quasi totale du secteur agricole palestinien.

Quand, en 1963, le gouvernement israélien assouplit l'administration militaire, l'agriculture arabe est en nette régression. Dans 104 villages, sur une population rurale de 172 000 habitants, seuls 95 000 sont propriétaires terriens. 28 % seulement des paysans palestiniens possèdent ce que le ministère de l'Agriculture définit comme la surface minimale de viabilité, c'est-à-dire 31 dounams par famille. De 1949 à 1953, le nombre de paysans sans terre a augmenté d'environ 20 %, tandis que la surface cultivée par les Juifs s'accroissait de 90 %.

---

1. *Op. cit.*, p. 399. Rappelons également que les Arabes ont un accès limité au réseau de distribution d'eau comme aux techniques d'assainissement d'eau. A la fin des années 1970, plus de la moitié des terres juives étaient irriguées contre 8 % des terres arabes. Voir, à ce sujet, la *Revue d'études palestiniennes*, n° 17, automne 1985, p. 32-33.

En 1979, le pourcentage de paysans palestiniens propriétaires de terres cultivables était de même passé à 20 % – ils étaient environ 31 % en 1949-1950. Sous la pression des difficultés économiques et des restrictions gouvernementales, nombre d'entre eux ont préféré vendre leurs terres aux acheteurs juifs.

Les jeunes sont allés travailler dans les centres agricoles juifs, en tant que main-d'œuvre dans la construction ou travailleurs saisonniers dans les exploitations agricoles. L'agriculture palestinienne s'en est trouvée désorganisée, d'autant plus qu'elle n'avait pu s'adapter aux nouvelles techniques, et les subventions gouvernementales étaient dérisoires. Les faibles revenus que procure le secteur agricole conjugués aux effets d'une démographie galopante vont accentuer le délaissement des terres et la conversion au travail salarié, plus lucratif, en milieu juif urbain.

Contrairement aux évolutions traditionnelles dans de telles circonstances, il ne se produit guère ici d'exode rural, en raison des réticences propres aux Palestiniens et du rejet dont ils continuent à être l'objet. Ce phénomène va accroître l'extension des zones d'habitation au détriment des surfaces cultivées.

A partir des années soixante-dix, l'agriculture arabe se modernise, avec l'apport de la mécanisation et de nouvelles techniques. Il y a une meilleure rentabilisation des terres cultivables. Mais elle reste insuffisante, et on ne peut à ce jour considérer l'agriculture arabe comme un secteur économique actif et concurrentiel. Bensimon et Errera constatent :

> «La rentabilité des terres juives est quatre fois plus élevée que celle des terres arabes. En matière d'irrigation, le gouvernement privilégie l'agriculture juive aux dépens de l'agriculture arabe. Dans cette dernière, les cultures sèches (oliviers, tabac) seront encouragées. Au fil des années, le décalage entre les deux agricultures s'accroît[1]. »

Le fossé est en effet énorme entre les deux secteurs agricoles arabe et juif, et il ne cesse de se creuser. Avec les 79,7 % de terres qu'ils cultivent, les Juifs israéliens produisent 94,5 % environ de l'ensemble de la production agricole nationale. Sur la surface restante, les Palestiniens produisent 5,5 % de la totalité de la production.

Durant les trente dernières années, le comportement des Arabes

---

1. «L'économie arabe en Israël », *Revue d'études palestiniennes*, n° 17, automne 1985, p. 38.

2. *Davar*, 30 mai 1989.

palestiniens se caractérise donc par l'abandon du secteur agricole. Ceci se confirme d'année en année. De 50 % en 1955 et 37 % en 1965, leur force de travail dans l'agriculture a chuté à moins de 12 % en 1981. Le nombre de paysans palestiniens ayant délaissé le travail de la terre entre 1968 et 1981 s'élève à environ 10 000. « Le nombre total des travailleurs agricoles [palestiniens] s'est stabilisé entre 15 000 et 19 000[1]. »

La main-d'œuvre arabe s'est déplacée vers le travail agricole, mais surtout vers l'industrie, en particulier le bâtiment, où elle a augmenté de près de 100 % (8 % en termes relatifs : de 35 à 43 %) entre 1968 et 1981. Elle s'est orientée aussi vers le commerce et les services qui ont accru la part de l'emploi arabe de 12 %. Cette hausse considérable du travail arabe dans le secteur industriel ne s'est pas accompagnée d'une mutation notable quant à la structure professionnelle des ouvriers arabes, qui restent dans l'ensemble une source de main-d'œuvre bon marché ; le salaire moyen d'un ouvrier arabe serait inférieur de 23 % à celui de son homologue juif, écrit *Al Hamishmar* le 19 juillet 1988. Ce chiffre se fonde en réalité sur les statistiques officielles qui ne concernent que la distribution des revenus des employés de secteurs urbains. En fait, le revenu des Palestiniens par tête d'habitant est la moitié environ de celui du Juif israélien.

On remarque aussi que, en 1985, 19 % d'Arabes – autant d'hommes que de femmes – étaient employés dans la fonction publique, contre 8,2 % en 1965 et 6,3 % en 1954. Quant à l'enseignement, il représente le principal débouché pour les intellectuels qui trouvent de plus en plus difficilement d'emplois correspondant à leurs qualifications. 13,5 % de Palestiniens d'Israël sont employés dans l'enseignement et 70 % d'entre eux n'occupent pas de postes conformes à leurs qualifications.

Environ un tiers des diplômés arabes sont au chômage. Au total, le taux de chômage dans les villes arabes est plus élevé que parmi la population juive. Dans la ville de Nazareth, par exemple, qui compte 80 000 habitants, le taux de chômage atteint 20-25 % environ, soit le triple de la moyenne nationale[2].

D'une société paysanne à l'origine, les Palestiniens d'Israël, dépossédés de la majeure partie de leurs terres, sont ainsi prolétarisés comme main-d'œuvre non qualifiée ou semi-spécialisée. C'est toute leur structure sociale qui s'en trouve bouleversée.

Les conditions qui sont les leurs aujourd'hui sont des plus précaires, parce qu'ils ne maîtrisent pas leur économie. Ils ne sont pas citoyens à part entière, ils le savent. C'est pourquoi une part de leur

LA DÉCLARATION D'INDÉPENDANCE DE L'ÉTAT D'ISRAËL

ERETZ-ISRAEL (le Pays d'Israël) est le lieu où naquit le Peuple juif. C'est là que se forma son caractère spirituel, religieux et national. C'est là qu'il acquit son indépendance et créa une culture d'une portée à la fois nationale et universelle. C'est là qu'il écrivit la Bible et en fit don au monde.

Exilé de Terre sainte, le Peuple juif lui demeura fidèle tout au long de sa Dispersion et il n'a jamais cessé de prier pour son retour, espérant toujours la restauration de sa liberté politique.

Mus par ce lien historique et traditionnel, les Juifs s'efforcèrent au long des siècles de revenir dans le pays de leurs ancêtres. Au cours de ces dernières décennies, ils rentrèrent en masse dans leur pays. Pionniers, immigrants clandestins, combattants, ils ont défriché les déserts, ressuscité la langue hébraïque, construit des villes et des villages et créé une communauté en pleine expansion, contrôlant sa vie économique et culturelle, recherchant la paix mais sachant aussi se défendre, apportant à tous les habitants du pays les bienfaits du progrès et aspirant à l'indépendance nationale.

En l'an 5657 (1897), le Ier Congrès sioniste, convoqué par le père spirituel de l'État juif, Théodore Herzl, proclama le droit du Peuple juif à sa renaissance nationale sur le sol de sa patrie.

Ce droit fut reconnu par la Déclaration Balfour, le 2 novembre 1917, et confirmé par le mandat de la Société des nations qui accordait la reconnaissance internationale aux liens historiques entre le Peuple juif et le Pays d'Israël, et reconnaissait le droit au Peuple juif de s'y créer un foyer national.

La catastrophe nationale qui s'est abattue sur le Peuple juif, le massacre de six millions de Juifs en Europe, a montré l'urgence d'une solu-

tion au problème de ce peuple sans patrie par le rétablissement d'un État juif qui ouvrirait ses portes à tous les Juifs et referait du Peuple juif un membre à part entière de la famille des Nations.

Les survivants des massacres nazis en Europe, ainsi que les Juifs d'autres pays, ont cherché, sans relâche, à immigrer en Palestine sans se laisser rebuter par les difficultés ou les dangers et n'ont cessé de proclamer leur droit à une vie de dignité, de liberté et de labeur dans la patrie nationale.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, la communauté juive de ce pays a pris sa part de la lutte pour la liberté aux côtés des nations éprises de paix, afin d'abattre le fléau nazi, et elle s'est acquis, par le sang de ses combattants comme par son effort de guerre, le droit de compter parmi les peuples qui fondèrent les Nations unies.

Le 29 novembre 1947, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution demandant la création d'un État juif en Palestine et invité les habitants de la Palestine à prendre les mesures nécessaires pour l'exécution de cette résolution. Cette reconnaissance, par les Nations unies, du droit du Peuple juif à créer son État est irrévocable.

C'est là le droit naturel du peuple juif d'être, comme toutes les autres nations, maître de son destin sur le sol de son propre État souverain.

En conséquence, nous, membres du Conseil national représentant la communauté juive de Palestine et le mouvement sioniste, nous nous sommes rassemblés ici, en ce jour où prend fin le mandat britannique, et en vertu du droit naturel et historique du Peuple juif et conformément à la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, nous proclamons la création d'un État juif en terre d'Israël qui portera le nom d'ÉTAT D'ISRAËL.

NOUS DÉCLARONS que dès l'expiration du mandat, en cette veille de Chabbat, 6 Iyar 5708 (15 mai 1948), et jusqu'à l'installation des autorités régulières de l'État, dûment élues, conformément à la Constitution qui sera adoptée par l'Assemblée constituante convoquée avant le 1er octobre 1948, le Conseil remplira les fonctions de Conseil provisoire de l'État et son organisme exécutif, le Directoire du Peuple, fera fonction de gouvernement provisoire de l'État juif qui sera appelé « Israël ».

L'ÉTAT D'ISRAËL sera ouvert à l'immigration juive et aux Juifs venant de tous les pays de leur Dispersion ; il veillera au développement du pays pour le bénéfice de tous ses habitants ; il sera fondé sur la liberté, la justice et la paix selon l'idéal des prophètes d'Israël ; il assurera la plus complète égalité sociale et politique à tous ses habitants sans

distinction de religion, de race ou de sexe ; il garantira la liberté de culte, de conscience, de langue, d'éducation et de culture ; il assurera la protection des lieux saints de toutes les religions et sera fidèle aux principes de la Charte des Nations unies.

L'ÉTAT D'ISRAËL sera prêt à collaborer avec les agences spécialisées et les représentants des Nations unies pour l'application de la résolution de l'Assemblée générale en date du 29 novembre 1947 et prendra toutes les mesures nécessaires pour réaliser l'union économique de l'ensemble de la Palestine.

NOUS DEMANDONS aux Nations unies d'aider le Peuple juif à édifier son État et de recevoir l'État d'Israël dans la famille des Nations.

NOUS DEMANDONS – face à l'agression dont nous sommes l'objet depuis quelques mois – aux habitants arabes de l'État d'Israël de préserver la paix et de prendre leur part dans l'édification de l'État sur la base d'une égalité complète de droits et devoirs et d'une juste représentation dans tous les organismes provisoires et permanents de l'État.

NOUS TENDONS la main à tous pays voisins et à leurs peuples et nous leur offrons la paix et des relations de bon voisinage ; nous les invitons à coopérer avec le Peuple juif rétabli dans sa souveraineté nationale. L'État d'Israël est prêt à contribuer à l'effort commun de développement du Moyen-Orient tout entier.

NOUS DEMANDONS au Peuple juif dans sa Dispersion de se rassembler autour des Juifs d'Israël, de les assister dans la tâche d'immigration et de reconstruction et d'être à leurs côtés dans la grande lutte pour la réalisation du rêve des générations passées : la rédemption d'Israël.

Confiants en l'Éternel Tout-Puissant, nous signons cette Déclaration en cette séance du Conseil provisoire de l'État, sur le sol de la Patrie dans la ville de Tel-Aviv, cette veille de Chabbat, 5 Iyar 5708, 14 mai 1948.

(Suivent les 37 signatures des membres du Conseil provisoire du Peuple.)

LOI FONDAMENTALE : LE GOUVERNEMENT, 1992 (APPLICABLE À PARTIR DE 1996)

Nature

1. Le gouvernement est l'autorité exécutive de l'État.

Siège

2. Le siège du gouvernement est à Jérusalem.

Source d'autorité et composition

3. (a) Le gouvernement est composé du Premier ministre et des ministres.

(b) Le Premier ministre est élu par un scrutin national, direct, égalitaire et secret en accord avec la loi électorale (la Knesset et le Premier ministre).

(c) Les ministres sont nommés par le Premier ministre ; leur nomination doit être ratifiée par la Knesset.

(d) Un refus de la Knesset d'accepter la composition du gouvernement proposée par le Premier ministre équivaut à un vote de censure et les clauses du paragraphe 19 (b) sont alors applicables.

Élection – date

4. L'élection du Premier ministre se déroule à la même date que les élections de la Knesset, à moins que ces dernières ne fassent suite à un appel électoral.

Élections spéciales

5. Dans les cas spécifiés par cette loi fondamentale, des élections séparées seront organisées pour l'élection du Premier ministre (par la suite : « élections spéciales »).

Le droit de vote

6. Les personnes qui ont le droit de voter pour élire la Knesset ont le droit de voter pour élire le Premier ministre.

Durée du mandat

7. Les mandats du Premier ministre et des ministres sont d'une durée égale à celui de la Knesset à laquelle ils sont élus. Dans le cas d'élections spéciales, leur mandat est égal à celui de la Knesset alors en place, à moins de conditions différentes spécifiées dans la présente loi fondamentale.

Éligibilité au poste de Premier ministre

8. (a) Les personnes satisfaisant aux conditions suivantes peuvent

être candidates au poste de Premier ministre :

1) être éligible à la Knesset et âgé d'au moins 30 ans le jour de la présentation de la candidature ;
2) si les élections du Premier ministre se déroulent en même temps que celles de la Knesset, le candidat au poste de Premier ministre sera la tête de liste des candidats à la Knesset ;
3) dans le cas d'élections spéciales, il doit être membre de la Knesset.

Le droit de proposer un candidat

9. (a) Les instances suivantes peuvent proposer des candidats au poste de Premier ministre :

1) une fraction de l'Assemblée sortante, comprenant un minimum de 10 membres et ayant soumis une liste de candidats à la Knesset ;
2) plusieurs fractions de l'Assemblée sortante comptant au moins 10 membres et ayant soumis une liste ou des listes de candidats à la Knesset.

(b) Dans le cas d'élections spéciales, un candidat peut être proposé par une fraction, ou des fractions de la Knesset, dont le nombre des membres ne peut être inférieur à 10, ou par 50 000 personnes éligibles.

Date des élections spéciales

10. (a) Dans les cas où cette loi fondamentale prévoit l'organisation d'élections spéciales, celles-ci se dérouleront le premier mardi suivant l'échéance d'une période de 60 jours à compter de la date de l'incident qui a rendu les élections spéciales nécessaires.

(b) Dans les cas où cette loi fondamentale prévoit l'organisation d'élections spéciales et que la date fixée pour ces élections est à moins d'un an de la date normalement prévue pour les élections à la Knesset, selon le paragraphe 9 de la loi fondamentale : la Knesset, les élections à la Knesset seront anticipées et se tiendront, tout comme les élections du Premier ministre, à la date prévue pour les élections spéciales.

Retard des élections dû à un jour de repos

11. Si la date des élections de la Knesset ou des élections du Premier ministre fixée par cette loi fondamentale tombe sur un jour de repos, la veille ou le lendemain d'un jour de repos, les élections se tiendront alors le premier mardi qui n'est pas un jour de repos, la veille ou le lendemain d'un jour de repos.

Mort du candidat ou abandon de candidature

12. (a) Au cas où un candidat viendrait à mourir ou devrait abandonner sa candidature pour des raisons de santé après les délais fixés par la loi sur la présentation des candidatures, les élections de la Knesset et du Premier ministre, ou les élections spéciales, seront en conséquence renvoyées et se tiendront le quatrième mardi suivant. Cependant, la mort ou l'abandon d'un candidat avant la date limite établie pour le dépôt des candidatures n'entraîneront pas le renvoi de la date des élections.

(b) Si une personne proposée comme candidat retire sa candidature, la personne qui l'avait proposée peut présenter un autre candidat dans un délai de deux semaines, mais pas plus tard que 96 heures avant l'élection. Cependant

1) si un candidat avait été proposé par une fraction ou des fractions de la Knesset, le nouveau candidat devra nécessairement être choisi parmi la liste présentée pour l'élection de la Knesset et dans tous les cas il sera considéré comme la tête de la liste à laquelle il appartient. Dans le cas d'élections spéciales, le nouveau candidat sera choisi parmi les membres de la Knesset ;
2) si le candidat avait été choisi par un groupe de 50 000 personnes éligibles, le nouveau candidat sera celui dont le nom vient en second sur la liste pour la Knesset à la tête de laquelle se trouvait la personne dont la candidature a été retirée. Dans le cas d'élections spéciales, le nouveau candidat devra être choisi parmi les membres de la Knesset.

Élection du Premier ministre

13. (a) Le candidat élu Premier ministre sera celui qui aura reçu plus de la moitié des votes exprimés, à condition qu'il soit aussi membre de la Knesset.

(b) Si aucun des candidats ne reçoit le nombre de voix prescrit dans le paragraphe (a), de nouvelles élections seront organisées le premier mardi suivant un délai de deux semaines à compter de la date de publication des résultats des premières élections. Lors de ce second scrutin, les candidats seront les deux personnes ayant reçu le plus grand nombre de votes exprimés lors de la première consultation, et qui sont membres de la Knesset. Lors du second scrutin, le candidat recevant le plus grand nombre de voix sera choisi.

(d) Dans le cas de la mort d'un des candidats avant la date du second scrutin, ou dans le cas où il serait dans l'impossibilité, pour une raison quelconque, de maintenir sa candidature, la personne qui l'avait proposé peut présenter un autre candidat à sa place, à condition que cela soit fait 96 heures avant le scrutin. Les clauses du paragraphe 12 (b) s'appliqueront *mutatis mutandis.* Si le candidat au second scrutin se retire, il sera remplacé par le candidat qui a reçu le nombre le plus important de votes lors du premier scrutin et qui appartient à la Knesset.

(e) Au cas où il n'y aurait qu'un seul candidat, au premier scrutin comme au second, les élections prendront la forme d'un vote pour ou contre lui et il sera considéré élu si les voix favorables dépassent les voix défavorables.

(f) Si aucun candidat n'est élu en fonction des clauses établies dans ce paragraphe, des élections spéciales seront organisées.

(g) Les résultats de l'élection du Premier ministre seront publiés dans *Reshumot* dans un délai de 14 jours après le scrutin.

Entrée en fonction

14. (a) Dans un délai de 45 jours après la publication des résultats électoraux, le Premier ministre élu se rendra devant la Knesset, y présentera les ministres du gouvernement, annoncera le partage des tâches en son sein et les principes guidant sa politique. Après quoi, le Premier ministre et les ministres entreront en fonction. Le Premier ministre et les ministres devront ensuite le plus rapidement possible prêter serment devant la Knesset, selon la procédure spécifiée dans l'alinéa (c).

(b) Le Premier ministre élu préviendra à l'avance le président de la Knesset de son intention de se présenter devant l'Assemblée pas plus tard que sept jours après la fin de la période spécifiée dans l'alinéa (a).

Au cas où cette annonce ne serait pas faite au cours d'une des sessions ordinaires de la Knesset, le président réunira l'Assemblée spécialement à cet effet.

(c) Le Premier ministre prêtera serment en ces termes : « Moi, (nom), m'engage, en tant que Premier ministre, à défendre l'État d'Israël et ses lois, à accomplir fidèlement mes devoirs de Premier ministre et à me plier aux décisions de la Knesset. »

Les ministres prêteront serment en ces termes : « Moi, (nom), m'engage, en tant que ministre, à défendre l'État d'Israël et ses lois, à accomplir fidèlement mes devoirs de membre du gouvernement et à me plier aux décisions de la Knesset. »

L'incapacité à former un gouvernement

15. (a) Au cas où le gouvernement ne pourrait pas être présenté selon les clauses du paragraphe 14, des élections spéciales seront organisées. 129

(b) Au cas où le Premier ministre élu n'arrive pas à former le gouvernement comme prévu, et s'il est à nouveau Premier ministre élu et ne peut toujours pas former de gouvernement, il ne pourra pas soumettre sa candidature aux élections spéciales suivantes.

L'éligibilité des ministres

16. (a) Une personne qui n'est pas éligible à la Knesset ne peut pas être nommée ministre ; cependant, une personne ayant occupé les fonctions mentionnées dans le paragraphe 7 de la loi fondamentale sur la Knesset peut être nommée Premier ministre, à condition qu'elle abandonne ces fonctions préalablement.

(b) Une personne ayant été condamnée pour un délit témoignant de bassesse morale ne pourra pas être nommée ministre avant un délai de dix ans après l'accomplissement de sa peine.

(c) Un membre de la Knesset quittant sa fraction et refusant de démissionner de l'Assemblée ne peut pas être nommé ministre pendant la durée du mandat de cette Knesset.

Publication des accords

17. (a) Au cas où un accord écrit serait établi concernant l'élection du Premier ministre, la formation du gouvernement, ou en rapport avec un vote de censure, la nomination de ministres supplémentaires après la formation du gouvernement, ou la nomination d'un ministre adjoint, les parties soumettront le texte complet de l'accord au secrétaire de la Knesset dans un délai de 3 jours après sa signature, et pas plus tard

que 48 heures avant le jour de l'élection, ou 24 heures avant la présentation du gouvernement ou le vote d'une motion de censure respectivement. Dans le calcul des jours et des heures, les jours de congés légaux ou le Chabbat ne seront pas pris en compte. Si un accord est élaboré par une liste de candidats à la Knesset, les parties en soumettront immédiatement une copie au secrétaire de l'Assemblée.

(b) Le secrétaire de la Knesset informera immédiatement les membres de l'Assemblée de tout accord qui lui a été soumis, en fonction de ce paragraphe et, durant une période électorale à la Knesset, il en informera également les représentants des listes de candidats.

(c) Après le délai spécifié à l'alinéa (a), aucun accord portant sur un des points qui y sont mentionnés ne pourra être signé à moins qu'une nouvelle période ne soit prévue afin de permettre la publication de l'accord comme prévu dans ce paragraphe.

Restrictions de l'accord

18. (a) Lorsque la loi confère l'autorité d'exiger la démission d'une personne de la Knesset, du gouvernement, de l'administration, d'une compagnie statutaire, d'un compagnie publique ou de toute autre instance publique, aucun accord ne sera établi et aucun engagement pris quant à la permanence de ladite personne dans cette fonction.

(b) Aucune garantie ne sera donnée, de façon directe ou indirecte, sous forme d'argent ou de services ou tout autre avantage, pour assurer la réalisation d'un accord ou d'un engagement, comme spécifiés dans ce paragraphe, et de telles garanties ne seront pas considérées valides.

Vote de censure

19. (a) La Knesset peut, par un vote majoritaire, censurer le Premier ministre.

(b) Un vote de censure équivaudra à une décision de la Knesset de se dissoudre avant la fin de son mandat.

Dissolution due à l'incapacité d'adopter un budget

20. L'impossibilité d'adopter un budget dans un délai de trois mois après le début de la loi fiscale équivaudra à une décision de la Knesset de se dissoudre avant la fin de son mandat.

Élections anticipées

21. (a) Au cas où la Knesset censure le Premier ministre ou ne réus-

sit pas à voter un budget selon les clauses du paragraphe 20, un scrutin sera organisé pour élire la Knesset et le Premier ministre, le dernier mardi avant l'échéance d'une période de 60 jours à compter du vote de censure, ou à la fin de la période spécifiée au paragraphe 20.

(b) Les paragraphes 34 et 35 de la loi fondamentale sur la Knesset ne s'appliquent pas à la dissolution de la Knesset, en accord avec les paragraphes 19 et 20.

(c) Le président de la Knesset annoncera dans *Reshumot* le vote de censure ou l'incapacité d'adopter un budget.

Dissolution de la Knesset par le Premier ministre

22. Si le Premier ministre est convaincu qu'une majorité de la Knesset est opposée au gouvernement, et que le fonctionnement effectif de celui-ci en est affecté, il peut, avec l'accord du chef de l'État, donner l'ordre de dissoudre la Knesset, ordre qui sera publié dans *Reshumot*. Une décision de dissoudre la Knesset équivaut à la décision de la Knesset de se disperser avant la fin de son mandat, et un nouveau scrutin sera organisé le dernier mardi avant l'échéance d'une période de 60 jours à compter de la dissolution, pour élire la Knesset et le Premier ministre.

(b) Ce paragraphe prévoit que le Premier ministre ne peut pas exercer son autorité :

1) entre la période d'entrée en fonction de la nouvelle Knesset et la formation de son gouvernement ;
2) à partir du jour où le comité de la Knesset décide de recommander sa démission et jusqu'au jour où l'Assemblée plénière rend sa décision sur la question, en accord avec les clauses des paragraphes 26 et 27.

Démission du Premier ministre

23. (a) Après en avoir informé le gouvernement, le Premier ministre peut démissionner en remettant sa lettre de démission au chef de l'État ; la démission prendra effet 48 heures après la remise de la lettre au président, à moins que le Premier ministre ne revienne sur sa décision avant l'expiration de ce délai.

(b) Un Premier ministre qui a démissionné en informera le président de la Knesset et celui-ci en informera l'Assemblée.

(c) En cas de démission du Premier ministre, des élections spéciales seront organisées.

Premier ministre cessant d'être membre de la Knesset

24. Si le Premier ministre cessait d'être membre de la Knesset, il serait considéré comme démissionnaire.

Poursuite et mise en accusation du Premier ministre

25. (a) Aucune poursuite pénale ne pourra être engagée contre le Premier ministre sans l'accord du ministre de la Justice, et seul celui-ci peut le mettre en accusation.

(b) Un acte d'accusation contre le Premier ministre devra être émis et traité par la Cour fédérale de Jérusalem, par un présidium de trois juges.

(c) Si la Cour reconnaît le Premier ministre coupable d'un délit, elle doit préciser dans sa décision si le délit implique une bassesse morale.

Démission après une condamnation

26. (a) Si le Premier ministre est reconnu coupable d'une offense impliquant une bassesse morale, la Knesset peut décider de lui retirer ses fonctions, par un vote majoritaire de ses membres.

(b) Dans un délai de 30 jours après le verdict définitif, la commission de la Knesset devra faire connaître sa décision à propos de la démission du Premier ministre. La décision de la commission, dans un sens comme dans l'autre, doit être prise par un vote majoritaire ; si la commission décide de recommander la démission du Premier ministre, elle en informera l'Assemblée plénière de la Knesset ; si la commission ne fait pas part de sa décision à l'Assemblée plénière dans le délai imparti, le président de la Knesset devra soulever la question devant l'Assemblée le plus rapidement possible.

(c) Aucune décision ne sera prise par la Knesset, ou la commission de la Knesset, concernant la démission du Premier ministre, avant que celui-ci n'ait eu l'occasion de se défendre devant leurs membres.

(d) Au cas où la Knesset décide de démissionner le Premier ministre, des élections spéciales doivent être organisées.

(e) Les clauses des paragraphes 42 (a) et 42 (b) de la loi fondamentale sur la Knesset ne s'appliquent pas au Premier ministre.

27. (a) La Knesset peut, après un vote de 80 de ses membres, contraindre le Premier ministre à se retirer.

(b) Une motion visant à contraindre le Premier ministre à la démission doit être soumise par au moins 40 membres au président de

la Knesset, et celui-ci la soumettra à son tour à la discussion de la commission de la Knesset.

(c) La commission de la Knesset devra prendre sa décision et la présenter à l'Assemblée plénière dans un délai de 30 jours après la présentation de la motion ; si la commission ne respecte pas ce délai, le président de la Knesset soumettra la question au débat de l'Assemblée plénière aussitôt que possible.

(d) Ni la commission de la Knesset ni la Knesset elle-même ne peuvent retirer ses fonctions au Premier ministre avant de lui avoir donné l'occasion de se défendre devant leurs membres.

(e) Si la Knesset décide de retirer ses fonctions au Premier ministre, des élections spéciales doivent être organisées.

Mort du Premier ministre

28. En cas de mort ou d'incapacité permanente du Premier ministre, des élections spéciales seront organisées.

Premier ministre par intérim

29. (a) En cas de mort ou d'incapacité permanente ou de démission du Premier ministre, le gouvernement chargera un des ministres, qui est aussi membre de la Knesset, d'assurer l'intérim jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau Premier ministre.

(b) Le Premier ministre par intérim aura tous les pouvoirs du Premier ministre, excepté celui de dissoudre l'Assemblée.

Incapacité d'occuper ses fonctions

30. (a) En cas d'absence du pays du Premier ministre, les réunions du gouvernement seront convoquées et présidées par le ministre délégué par le Premier ministre.

(b) Au cas où le Premier ministre serait dans l'incapacité temporaire d'occuper ses fonctions pour une période n'excédant pas 100 jours consécutifs, il sera remplacé par un ministre qui est aussi membre de la Knesset et a été désigné par le Premier ministre ; en l'absence de Premier ministre par intérim désigné ou dans le cas où la personne désignée serait dans l'incapacité d'assurer sa charge, un ministre, qui est aussi membre de la Knesset, sera nommé Premier ministre par intérim par le gouvernement jusqu'à ce que le Premier ministre ou le Premier ministre par intérim désigné reprenne ses fonctions.

(c) Les clauses de l'alinéa (a) s'appliqueront au Premier ministre par intérim tant qu'il occupera cette fonction.

(d) Si, après la période de 100 jours, le Premier ministre ne peut pas reprendre ses fonctions, il sera considéré comme ayant définitivement cessé de les assurer, et les clauses des paragraphes 28 et 29 seront alors applicables.

Permanence de la fonction du Premier ministre et des ministres.

31. (a) Un Premier ministre démissionnaire, ou contraint à la démission par le vote d'une motion de censure à la Knesset, restera en place jusqu'à l'entrée en fonction du Premier ministre élu.

(b) Dans le cas de la mort du Premier ministre, de son incapacité permanente, de sa démission, d'un vote de censure par la Knesset, les ministres resteront en place jusqu'à ce que le nouveau Premier ministre élu prenne ses fonctions.

Continuité du gouvernement

32. Durant les périodes de campagne pour l'élection de la Knesset ou du Premier ministre, celui-ci ainsi que les ministres de la Knesset sortante resteront en place jusqu'à ce que le Premier ministre et les ministres du nouveau gouvernement entrent en fonction.

Les ministres

33. (a) Le gouvernement n'aura pas plus de 18 ni moins de 8 membres.

(b) Au moins la moitié des membres du Cabinet seront membres de la Knesset.

(c) Un ministre est nommé à une fonction mais il peut aussi être ministre sans portefeuille.

(d) Le Premier ministre peut également faire fonction de ministre d'un département précis.

(e) En fonction des clauses des alinéas (a) et (b), le Premier ministre peut nommer des membres supplémentaires au gouvernement après l'entrée en fonction de celui-ci. Le début du mandat d'un ministre ainsi nommé prendra effet au moment de sa présentation à la Knesset par le Premier ministre. Immédiatement après celle-ci, le nouveau ministre prêtera serment selon la formule présentée au paragraphe 14 (c).

CHRONIQUES

LUC FERRY

L'HUMANISATION DE LA RELIGION CHRÉTIENNE : LE CAS DREWERMANN

Deux arbres cachent la forêt, deux discours, plus ou moins convenus, nous empêchent d'apercevoir le fond des débats qui traversent aujourd'hui l'univers de la religion.

Le premier, celui de la « revanche de Dieu », s'en prend aux intégrismes. Il affirme, parfois avec des arguments plausibles, que nous vivons un « retour du religieux » : le monde occidental moderne, tout imbu de sa supériorité historique et géographique, sécréterait de lui-même ses antidotes fondamentalistes – à moins que la réaction, autre variante du même diagnostic, ne s'enracine dans les derniers soubresauts de la décolonisation. L'Islam de Khomeiny, le christianisme de Mgr Lefebvre ou le judaïsme des « ayathora » de l'extrême droite israélienne seraient ainsi à mettre dans le même calice.

D'un autre côté, des enquêtes sociologiques sérieuses dévoilent l'ampleur du mouvement de sécularisation qui gagne le monde démocratique. Au point qu'il faudrait parler, notamment à propos des jeunes, d'une véritable « déchristianisation[1] ».

Ces analyses sont utiles, elles ont, c'est l'évidence, leur part de vérité. Mais elles ont aussi l'inconvénient, du moins si on les considère isolément, de n'approcher que de l'extérieur la façon dont les religions instituées réagissent aux problèmes posés par ce « désenchantement du monde » dont parlait Marcel Gauchet. A cet égard, deux interrogations cruciales traversent aujourd'hui l'Église, qui l'une et l'autre sont au plus haut point révélatrices des effets produits par l'émancipation des croyants eux-mêmes à l'égard des figures traditionnelles du théologico-politique. C'est, à travers ces deux questions, à une véritable « humanisation » de la religion que l'on assiste, même si, d'évidence, cette tendance est fermement combattue par l'institution. Le premier débat, celui auquel Jean-Paul II tente de mettre un terme dans *Splendeur de la vérité,* touche la question de la compati-

1. Voir, sur ce point, les articles, au demeurant excellents, réunis dans le n° 75 de la revue *Le Débat*, Paris, Gallimard, mai-août 1993. Voir aussi, sur ce même thème, Jean Stoezel, *Les Valeurs du temps présent : une enquête européenne*, Paris, PUF, 1983 ; Hélène Riffault, *Les Valeurs des Français*, Paris, PUF, 1994 ; ou encore le dossier consacré par le mensuel *Panorama*, en novembre 1993, au thème « Les Français, la mort et l'au-delà ».

bilité des progrès de l'idéologie humaniste avec l'idée d'une vérité morale révélée aux hommes de l'extérieur. Question classique, depuis le XVIIIe siècle au moins, mais que l'actualité des évolutions qui se font jour au sein même de l'Église contraint de reformuler. La seconde discussion, elle aussi déjà ancienne et réactivée pour les mêmes raisons que la première, est souvent associée au nom du théologien allemand Eugen Drewermann. Elle porte sur la question du statut de l'interprétation des Évangiles. Le message du Christ doit-il être lu, de façon traditionnelle, comme dévoilant des vérités historiques incontestables, donc comme apportant la lumière aux hommes de l'extérieur, ou, au contraire, comme un discours porteur d'un sens seulement symbolique, à l'image des mythes ou des grands récits poétiques dont le décryptage psychanalytique montrerait qu'ils s'adressent aux individus comme du dedans d'eux-mêmes ? Devons-nous tenir les différents épisodes rapportés par les Évangiles pour des faits historiques ou pour des symboles issus des profondeurs de l'âme humaine et doués d'une signification intemporelle ? Dans le premier cas, ils appartiendraient à l'ordre d'une vérité tout à la fois révélée et positive qui devrait s'imposer aux croyants de façon incontestable ; dans le second, en revanche, ils relèveraient seulement de la sphère du sens mythologique ou psychologique.

L'enjeu de ce débat est aussi clair que décisif : il s'agit à nouveau de décider si les faits de la religion doivent conserver ou non leur statut d'*extériorité radicale* à l'égard des être humains ou, à l'inverse, être débarrassés de leurs oripeaux extérieurs pour que leur signification authentique puisse être intériorisée. Et si l'on admet, avec Gauchet, que la religion est liée par essence à l'idée d'une extériorité radicale du divin par rapport aux hommes, cette intériorisation n'est-elle pas, comme le craint manifestement le pape, la négation même du religieux ?

En faisant appel aux sciences humaines, à la psychanalyse ainsi qu'à l'histoire comparée des religions, Drewermann a ouvert la discussion par des livres dont le succès fut tel qu'il devint rapidement impossible à l'Église de ne pas y voir un nouveau signe des « progrès » de l'idéologie humaniste. D'autant que Drewermann était et reste encore aujourd'hui, bien qu'en disgrâce, un prêtre catholique. Tout son travail peut être lu (si on se refuse, du moins, d'en parler sans le lire) comme une tentative de réduire au minimum la part d'*extériorité* que recèle le message chrétien. Il s'agit de « désaliéner » la religion sur tous les plans, pas seulement institutionnels, mais aussi herméneutiques, afin que son contenu n'apparaisse plus comme tiré d'ailleurs que du fond du cœur humain. On comprend par là en quoi le débat sur la question de savoir si la vérité des Évangiles est historique ou symbolique s'inscrit dans la même perspective que celui abordé par *Veritatis splendor :* car c'est encore de la liberté intérieure de la conscience humaine dans son rapport à la révélation qu'il s'agit, donc du processus d'intériorisation du religieux lié au retrait des figures classiques du théologico-politique, éthique et culturel. On perçoit également pourquoi la polémique est d'une extrême violence : si la religion se définit justement par son extériorité à l'égard des hommes, par le fait que son contenu révélé, par essence, vient d'ailleurs, comment l'application d'une herméneutique « humaniste » qui la réduit à ses significations symboliques ne risquerait-elle

pas de la détruire ? N'est-ce pas la distinction même entre mythe et religion qu'une telle lecture risque d'abolir, mettant pour ainsi dire le christianisme sur le même plan que le bouddhisme, la théogonie égyptienne ou la mythologie grecque ?

Voilà aussi pourquoi la question centrale est bien celle de l'interprétation. Sur ce point, la position de Drewermann est clairement exposée dans son essai intitulé *De la naissance des dieux à la naissance du Christ*[1]. Paru en 1986, il tente de dégager la signification réelle, donc, pour Drewermann, non historique et factuelle, du « mythe » de la nativité. Voici comment Drewermann définit lui-même son approche : « La naissance du fils de Dieu ne se situe pas au niveau de l'histoire, elle se situe au niveau de la réalité que seules les images du mythe sont capables de décrire. Mais il convient alors de lire *symboliquement* l'histoire de la naissance de Jésus à Bethléem elle-même[2]. » Et Drewermann y insiste tout au long de son livre : il faut relier ces symboles à des « expériences vitales », à des vécus humains, afin de les laisser agir sur nous, à la façon de ces contes et légendes, cette poésie du peuple dans laquelle le romantisme[3] cherchait déjà ses archétypes avant que la psychanalyse n'en dévoile le pouvoir thérapeutique – là où la théologie catholique officielle se borne à consacrer des faits dénués de sens auxquels les chrétiens sont invités à croire de façon autoritaire et, parce qu'extérieure, privée de tout sens authentique pour eux.

Ce qui conduit bien sûr Drewermann à considérer la virginité de Marie comme un mythe symbolique, et non comme un fait historique miraculeux. Marie a bel et bien « connu le sperme de l'homme », ce qui ne l'empêche pas, en un autre sens, d'être vierge. Assertion qui, émanant d'un prêtre catholique, sera jugée irrecevable par les autorités ecclésiastiques incarnées dans la personne de Mgr Degenhardt. Les actes du débat qui opposera le prêtre à son évêque ont été publiés et traduits presque aussitôt (1993) en français aux éditions du Cerf sous le titre : *Le Cas Drewermann. Les documents*. Peu importe ici le détail de cette discussion théologique savante et serrée. Drewermann, du reste, n'a pas trop de difficulté à montrer, face à son évêque, que, selon les exégètes les plus traditionalistes eux-mêmes, la factualité de l'affaire est douteuse et que, au demeurant, la foi chrétienne n'a rien à gagner (et plutôt tout à perdre) à lier son sort à celui d'événements surnaturels dont la crédibilité est chaque jour plus fragile. L'essentiel, quant au fond, est ailleurs : dans la distinction que Drewermann effectue entre l'histoire au sens factuel du terme (l'allemand dit *Historie*) et l'histoire comprise comme récit, comme un discours que l'on raconte (*Geschichte*), qu'il soit ou non « vrai » selon la première acception. A cet égard, la virginité de Marie, de même, par exemple, que la multiplication des pains ou d'autres « miracles », fait partie de la *Geschichte*, mais certainement pas de l'*Historie*. Il faut rapporter ici les termes dans lesquels Drewermann s'adresse à son évêque :

1. Traduction parue aux Éd. du Seuil, Paris, 1992.
2. *Ibid*., p. 144.
3. *Ibid*., p. 24.

> «La foi ne définit pas de faits historiques (*historisch*). On ne peut tirer de la foi effective aucune hypothèse sur ce qui a dû se passer historiquement (*historisch*). Si la recherche historique (*historisch*) bute sur certains passages, il faut se contenter de dire à leur propos que nous ne savons pas, ou expliquer ce que nous pouvons savoir dans le cadre de nos méthodes actuelles […] Linguistiquement, il y a une grande différence entre fait historique (*historisch*) et histoire (*Geschichte*) […] Je ne cesse d'affirmer que la multiplication des pains fait partie de l'histoire (*Geschichte*) ! Mais oui[1] ! »

Irritation suprême de l'évêque qui se moque bien d'apprendre que la multiplication des pains est une bien belle histoire quand il voudrait entendre qu'elle est un fait historique ! D'autant que Drewermann, quelque lignes plus loin, enfonce le clou :

> «…on entend par histoire (*Geschichte*), ce qui renvoie à une expérience et à un vécu, et c'est ce que certains textes expriment de façon adéquate dans des formulations qui ne sont pas d'ordre historique (*historisch*). Quand on dit histoire (*Historie*) dans le second sens, cela veut signifier qu'il faut comprendre ce qui est dit comme une information sur certains faits. Cette différence tient à ce que […] les expériences de foi sont essentiellement d'ordre intérieur. A cela nous devons croire, alors que nous ne pouvons pas dire en tout point si cela s'est passé de telle ou telle façon dans la réalité observable[2]. »

Pour saisir la portée exacte de cette prise de position, il faut la relier au projet global qui s'exprime dans les premiers ouvrages de Drewermann (voir notamment *La Peur et la Faute*, aux éditions du Cerf) : réconcilier enfin ces deux sœurs ennemies que sont la psychanalyse et la religion. Comment faut-il comprendre et apprécier une telle tentative ?

A première vue, disons-le franchement, l'objectif semble déraisonnable. Freud lui-même s'est abondamment exprimé sur ce point. Et ses propos sont sans ambiguïté. Dans *L'Avenir d'une illusion,* les grands monothéismes sont assimilés à une gigantesque névrose obsessionnelle qui aurait pris les dimensions de l'humanité entière. Au-delà même de la lettre des textes du Père fondateur, les deux optiques paraissent irréconciliables, et ce pour une raison de fond : toute religion suppose, en effet, un moment de transcendance radicale. Le sacré, en quelque sens qu'on l'entende, renvoie à une entité extérieure aux hommes et c'est pourquoi, justement, il requiert d'eux un acte de foi. Or la psychanalyse n'admet guère d'autre extériorité que celle de l'inconscient. Si donc, on peut encore parler de transcendance (de cet inconscient par rapport au conscient), il ne saurait s'agir que d'une transcendance, si l'on ose dire, interne à notre subjectivité. Dans cette perspective, le Diable et le Bon Dieu ne peuvent être que des fantasmes, des projections qui extraposent des conflits inconscients. Drewermann le confirme lui-même en toute naïveté lorsqu'il déclare dans un entretien accordé à *L'Express* (printemps 1992) : « Le diable est le composé de tout ce qui nous appartient

1. *Le Cas Drewermann, op. cit.*, p. 83.
2. *Ibid.*, p. 83.

et que nous n'osons pas vivre : la somme de nos désirs refoulés et de la vie plus profonde que nous refoulons. » En somme, il n'est nulle part ailleurs qu'en nous-mêmes, et le discours du prêtre cède la place à celui d'un psychanalyste qui pourrait tout aussi bien être athée. Et, du reste, on voit mal en quoi ce qui vaut pour le Diable, à savoir qu'il n'est qu'une projection de *notre* inconscient, ne vaudrait pas aussi pour Dieu lui-même… « Dieu a créé l'homme à son image. Il le lui a bien rendu », disait déjà Voltaire. Avouons que son humour était prémonitoire. Il aurait pu servir d'exergue à toutes les entreprises qui, de Feuerbach à Freud en passant par Marx, ont tenté de réduire le contenu de la religion à une simple projection de l'esprit humain. Dans ces conditions, on voit mal comment la religion et la psychanalyse pourraient entretenir d'autres relations que celles de l'eau et du feu…

Drewermann, bien sûr, n'ignore rien de tout cela, et ses livres, quoi qu'on en pense, ne connaîtraient sans doute pas un tel succès s'ils ne touchaient en quelque façon à la réalité. Que visent-ils au juste et comment tentent-ils de lever la difficulté qu'on vient d'évoquer ? On notera d'abord qu'ils se réfèrent plus volontiers à Jung qu'à Freud. Nul hasard en cela : le premier, à la différence du second, postule en effet une transcendance de certains « archétypes » par rapport aux sujets individuels (par exemple ceux qui sont associés à l'image des parents, et qui viendraient du fond des âges). Il ne réduit donc pas tout à l'histoire personnelle. Drewermann est convaincu que cette psychanalyse peut apporter beaucoup à la théologie : elle seule, selon lui, pourra enfin nous permettre d'interpréter la signification authentique du message biblique. Si l'on prend, par exemple, le récit de la Genèse (notamment le péché originel) au pied de la lettre, on entre dans une série de difficultés insurmontables. D'un point de vue historique et scientifique, il est devenu pour nous, aujourd'hui, peu vraisemblable. On se souvient, à ce propos, de la ridicule censure qui pesait encore il y a peu, aux États-Unis, sur l'enseignement de Darwin à l'école ! En revanche, selon Drewermann, d'un point de vue symbolique, ce récit rejoint ce que nous savons des origines de l'angoisse : coupé de cette sécurité qu'apporte la foi en l'amour de Dieu, l'existence humaine, fondamentalement dénuée de sens, ne peut que s'empêtrer dans les méandres des diverses pathologies névrotiques. Comme le schizophrène qui éprouve le sentiment de l'étrangeté absolue du monde qui l'entoure, Adam et Ève se retrouvent au sein d'un univers qui a cessé d'être amical. Dès l'instant où Dieu s'efface derrière l'indifférence de la nature, l'être humain ne peut plus trouver sur cette terre une demeure habitable. On voit bien, dans ce type de comparaison entre une angoisse d'origine psychique (celle de la personnalité schizoïde) et celle, métaphysique, de l'homme séparé de Dieu, qu'il ne s'agit pas de réduire une discipline à l'autre. Si Drewermann cherche à comprendre la religion à partir de la théorie psychanalytique de l'angoisse – ce qui le conduit à nier l'existence factuelle du surnaturel (notamment des miracles) –, il vise aussi à élever cette dernière au-delà de la simple psychologie, jusqu'à sa dimension proprement sacrée :

> «…la théologie se doit de se corriger et de se définir elle-même de façon nouvelle dans sa compréhension dogmatique unilatérale et l'auto-assurance

de son positivisme historique, face aux perspectives ouvertes par la psychanalyse. Mais aussi bien, à l'inverse, la vision psychanalytique doit accepter d'être complétée et approfondie par la théologie, si elle ne veut pas sombrer elle-même dans une autre forme de positivisme[1]. »

Sur le premier versant, je ne suis pas sûr que la foi chrétienne ne soit pas en danger et je comprends qu'un différend irréductible oppose l'Église à Drewermann. Mais sur le second, en revanche, il me semble que son travail ouvre une voie intéressante. Car les approches purement psychologiques de l'angoisse, quel que soit leur intérêt, sont toujours trop courtes. Lorsque Freud, pourtant sans nul doute l'un des plus puissants esprits de ce siècle, déclare posément que « lorsqu'on commence à se poser des questions sur le sens de la vie et de la mort, on est malade car tout ceci n'existe pas objectivement », il profère tout simplement une ineptie. Qu'à travers le dialogue entre psychanalyse et théologie la dimension du sacré fasse son apparition dans l'ordre des sciences humaines serait, en ce sens, du plus haut intérêt.

Reste que la conception du divin qui ressort de cette « psycho-théologie » est d'une extrême ambiguïté. A un journaliste qui lui demandait, de façon il est vrai très directe, « croyez-vous en Dieu ? », Drewermann apporte une réponse dont l'équivocité est au plus haut point symptomatique des nouvelles figures du religieux qui traversent aujourd'hui les sociétés laïques. La voici :

« Je crois de deux façons en Dieu. Je crois d'abord que les sciences de la nature sont en train de nous tracer une nouvelle image même de la pensée théologique. Elles manifestent la nécessité de respecter un système qui s'organise de lui-même. Nous ne pouvons plus parler de la matière et de l'esprit comme nous étions habitués à le faire en Occident. Nous découvrons l'esprit comme une propriété structurelle de tous les systèmes complexes. Le sens se pose de lui-même à partir de la voie de l'évolution. En ce sens, Dieu est quelque chose qui se déploie lui-même dans le monde et avec le monde. Cette idée très poétique et créatrice qui rappelle le panthéisme est aussi fort sage et elle nous conduit à redécouvrir de façon nouvelle notre lien avec les créatures […] Une religion ne sera plus désormais crédible que si elle marque le sens religieux du lien entre l'homme et la nature et saisit l'unité constitutive de l'âme et du corps […] Le second point, c'est qu'il n'est plus désormais possible de bannir l'angoisse résultant du fait de se saisir comme individu […] Je considère la foi en un Dieu personnel comme un postulat urgent pour répondre à cette angoisse humaine. Je crois que c'était ce que pensait Jésus quand il entendait nous redonner le courage de marcher sur les eaux et de sentir que l'abîme nous portait dès lors que nous faisions confiance. Ces deux images de Dieu, celle du Dieu personnel et celle de l'esprit se développant lui-même, celle de la systématique évolutive, sont antithétiques. Mais je tiens pour possible que la vieille doctrine trinitaire du

1. *De la naissance des dieux à la naissance du Christ*, *op. cit.*, p. 48.

christianisme soit capable de relier les deux rôles[1]. »

Ce texte méritait d'être largement cité, car il exprime, dans ses dernières lignes, le programme théologique de Drewermann, en même temps qu'il permet de saisir la clef de sa formidable audience auprès des jeunes Allemands. Car les deux conceptions du divin qu'il expose correspondent, l'une comme l'autre, quoique de façon différente, voire divergente, aux passions démocratiques les plus fortes qui animent la société laïque.

D'un côté, en effet, Drewermann communie avec les écologistes profonds dans leur religion de la nature en affirmant clairement le caractère sacré, voire divin, de toutes les créatures. S'inspirant des philosophies romantiques, il rejoint Hans Jonas dans l'idée que l'homme n'est que le produit le plus achevé de la nature, qu'il ne diffère des autres créatures que par le degré, sur un mode quantitatif, donc, et non qualitatif, même si cette distinction lui confère certaines responsabilités particulières. De là sa proximité affichée avec le bouddhisme, dont témoigne son dialogue amical avec le Dalaï Lama[2]. De là encore sa fameuse thèse sur l'immortalité de l'âme des animaux[3] et, en parallèle, sa non moins célèbre critique du « progrès meurtrier[4] ». L'ouvrage qui porte ce titre s'inscrit dans la longue série des critiques de l'anthropocentrisme moderne. Il dénonce, comme le fait aujourd'hui l'écologie profonde, et dans les mêmes termes, un certain monothéisme, censé annoncer le cartésianisme et l'idéologie des Lumières, grands responsables de la « dévastation de la terre » qui marquerait l'époque contemporaine. A cet égard, le livre de Drewermann contre le progrès n'offre aucune originalité particulière. Sa faiblesse principale pourrait s'énoncer simplement de la façon suivante : il tend à accréditer l'idée que nous n'aurions que le choix entre un « humanisme meurtrier », d'origine judaïque et cartésienne, ou le retour à une religion de la nature au sein de laquelle toutes les créatures sont situées sur le même plan (ce que le jargon de l'écologie radicale désigne sous l'expression d'« égalitarisme biosphérique »). Mais, quant au fond théologique, cette vision panthéiste du monde semble incompatible, comme le reconnaît Drewermann lui-même, avec la conception chrétienne d'un Dieu personnel qui ne se confond nullement avec les créatures terrestres. Mêlant des thèmes chrétiens à d'autres, panthéistes, bouddhistes, animistes, qui ne doivent rien au christianisme mais à bien des égards s'en écartent, Drewermann rejoint cette « nébuleuse mystico-ésotérique » qui, depuis les années soixante-dix, n'a cessé de gagner du terrain, en particulier auprès des jeunes[5]. Au reste, cette conception naturaliste et impersonnelle du divin, située qu'elle est ici dans le contexte d'une critique

1. *Frankfurter Allgemeine,* 3 mai 1991. Traduit et commenté dans le numéro de *L'Actualité religieuse dans le monde* consacré entièrement à Drewermann en mars 1993, p. 58.

2. Voir *Les Voies du cœur*, trad. française, Paris, Éd. du Cerf, 1993.

3. *De l'immortalité des animaux*, trad. française, Paris, Éd. du Cerf, 1992.

4. *Le Progrès meurtrier*, trad. française, Paris, Stock, 1993.

5. Voir, sur ce point, l'article de Françoise Champion et Martine Cohen, in *Le Débat*, Paris, Gallimard, mai-août 1993.

radicale de l'Occident, s'accompagne d'une déconstruction, elle aussi radicale, des prétentions du sujet moderne à maîtriser son destin par sa volonté et son intelligence. C'est par là qu'elle peut s'associer au thème psychanalytique de la « déprise du sujet », de la nécessité, pour l'individu, de cesser de vouloir maîtriser sa propre vie par la conscience morale sans passer par le détour de la prise en compte de cet inconscient qui, justement, vient détrôner le sujet métaphysique, supposé maître et possesseur de la nature comme de lui-même. De là, la dénonciation de la théologie morale, de ce « pélagisme », puis de ce kantisme qui veulent toujours exprimer les objectifs éthiques en termes de devoir, d'impératif, de loi…

Et c'est justement par cette médiation de la psychanalyse que l'on en vient à la seconde conception du divin : c'est parce qu'il faut répondre à l'angoisse inhérente à la solitude de l'être humain que l'on doit admettre le « postulat » d'un Dieu personnel, qui nous aime, prend soin de nous, et nous donne l'immortalité. La question de savoir comment cette image de Dieu peut se réconcilier avec la première reste entière. Mais, surtout, elle confirme, de façon inquiétante pour les chrétiens « traditionnels », la sentence de Voltaire : à trop vouloir faire de Dieu une réponse aux attentes de l'homme, on risque de le réduire à une simple projection subjective de nos besoins humains. Crainte d'autant plus justifiée qu'elle s'accorde parfaitement avec la lecture des Évangiles en termes de symboles, et non de faits historiques. De Feuerbach à Freud en passant par Marx, les critiques les plus virulentes de la religion ne s'y prendront pas autrement : celle-ci n'est qu'une création humaine « fétichisée », au sens que Marx donne à ce concept : nous avons produit l'idée dont nous avions besoin, et, oubliant ce processus de production, nous cédons à l'illusion de croire en l'existence objective du produit. La réponse de Drewermann au journaliste, pour honnête qu'elle soit, n'a rien pour rassurer son évêque : sur ces deux versants, elle traduit davantage les passions démocratiques contemporaines que le souffle imposant du divin.

Christian Rolot*
Francis Ramirez**

VÉRITÉ ET FAIRE-SEMBLANT DU GESTE

DANS QUELQUES RÉCITS ORAUX DE PERSONNALITÉS POLITIQUES À LA TÉLÉVISION

L'objet de cette réflexion est à la fois très concret, très engagé dans une réalité empirique, et en même temps quelque peu idéaliste, voire tout à fait utopique. Il s'agit en effet de chercher à rendre compte, au sein de récits oraux de personnalités politiques « passant à la télévision », comme le dit avec une sagesse un brin désabusée la parole populaire, d'un sentiment puissant et déraisonnable s'il en fut, celui de la vérité et du faire-semblant des hommes. Car on sent bien tout à la fois que la question est d'importance, et même d'importance cruciale pour le bon fonctionnement de la vie publique, et qu'elle relève, par excellence, de ce que Kant appelait un jugement sans critères [1]. Il pèse en fait sur ces questions de vérité et de faire-semblant un fort soupçon d'indécidabilité. Que celui qui, assis devant l'écran lumineux de la télévision, n'a jamais éprouvé de façon évidente et irrépressible le sentiment que tel ou tel personnage politique était en train de dissimuler, de faire semblant, bref de mentir, nous jette la première pierre !

Cette vérité et ce faire-semblant, nous les avons recherchés et analysés non pas dans la totalité des éléments qui composent une performance télévisuelle, mais seulement dans la gestualité et seulement dans les récits oraux. D'abord parce que le geste, et au-delà l'ensemble de la sphère corporelle, entretient avec le vrai une relation culturelle particulière : vecteur d'un discours du corps, le geste est étroitement surveillé et parfois censuré comme tel ; mais, d'un autre côté, il fait aussi saillir, de façon souvent incongrue et déplacée, une part de vérité authentique, de ces vérités qui, à la lettre, ne sont pas toujours bonnes à dire [2]. On sera donc attentif dans la gestualité des personnalités politiques s'exprimant à la télévision à ce qui se

* Professeur à l'université Montpellier III, département cinéma et audiovisuel.
** Maître de conférences à l'université Paris III, département cinéma et audiovisuel.

1. Dans *Critique de la faculté de juger* (1790), le philosophe de Königsberg, qui s'interroge sur le Beau, a cette formule célèbre : « Est beau ce qui plaît universellement sans concept. »

2. Une certaine éducation occidentale apprend à réprimer les saillies corporelles de l'interaction. Balzac y voyait la marque stérilisante d'une anglomanie étendant sur les mœurs françaises sa glaciation hypocrite. Une abondante littérature spécialisée aborde cet aspect. Citons, entre autres, Jacques Corraze, *Les Communications non verbales*, Paris, PUF, 1988.

constitue en système, ce qui s'interprète et fait sens ; avec l'idée – l'hypothèse ? – que là pèse plus qu'ailleurs une présomption d'authenticité.

La seconde réduction opérée ici est celle qui cantonne le geste dans les récits oraux. La raison n'en est pas de pure convenance. Le récit oral, en effet, lui aussi fait tache sur le discours verbal général, souvent informatif ou dialogique, de l'homme politique. Il introduit, sur un champ marqué par un certain degré d'abstraction, la diversion du réel, la référence à des faits précis ou à des situations concrètes. On voit donc bien que l'écart qu'il crée est d'une nature analogue à celui qui naît du discours gestuel : l'un et l'autre en rabattent sur l'abstraction, l'un en laissant s'exprimer le corps qui parle ; l'autre en resserrant le propos dans les contours précis d'une fable ou d'une anecdote.

En somme, le récit oral produit sur le discours gestuel ce qu'on appelle en esthétique un effet de surcadrage[1] : il le met en évidence, il le cerne, il le souligne.

Nous avons choisi pour cette enquête deux personnalités différentes et, bien entendu, contradictoires. L'une est relativement peu connue du grand public – ce point a son importance – et s'exprime dans le cadre d'une campagne officielle en vue de l'élection du président de la République. Il s'agit de Mme Marie-France Garaud et l'événement date d'avril 1981. Nous avons retenu entre beaucoup d'autres cette prestation déjà ancienne parce qu'en matière de gestes le temps compte peu et surtout parce qu'à bien des égards elle reste exemplaire. Femme de droite et femme de tête, Mme Garaud fit, au cours de la campagne qui vit la première victoire de François Mitterrand, l'impression unanime d'un bloc de pure conviction. Qu'elle goûte ou qu'elle rejette cette personnalité énergique et parfois tranchante, l'opinion – observateurs professionnels et grand public confondus – fut en effet saisie par une justesse de ton qui, dans une campagne particulièrement diversifiée, fit entendre la note claire de la sincérité[2] !

La seconde personnalité est un homme, lui tout à fait public, qui est interrogé dans le cadre du dispositif plus complexe de *L'Heure de vérité*[3]. Il s'agit de M. Laurent Fabius et l'émission date de décembre 1987. Nous avons dit que cet exemple entrait en contradiction avec celui de Marie-France Garaud. Cela ne

1. En peinture, au cinéma, le surcadrage est proprement la figuration d'un cadre dans le cadre.

2. Pour une étude complète des prestations des dix candidats de cette campagne, nous renvoyons à notre ouvrage *Choisir un président* (Paris, Ramsay, 1988), ainsi qu'à la thèse de doctorat d'État de Christian Rolot, *La Communication inachevée, théorie du discours télévisuel à travers la campagne officielle en vue de l'élection du président de la République en 1981*, Université de la Sorbonne nouvelle Paris III, 1986.

3. La célèbre émission de François-Henri de Virieu, produite par France 2, a souvent été étudiée. Pour ce qui nous intéresse ici, signalons simplement qu'elle relève d'une procédure accusatoire et non inquisitoire, pour employer un vocabulaire juridique. C'est dire que l'homme politique y est interrogé publiquement par plusieurs journalistes qui forment une sorte de jury. Un tel questionnement, en dépit parfois de la vivacité de son ton, est, comme en justice, réputé plus favorable à l'intéressé que l'enquête *in abstentia* reposant sur des documents lentement élaborés.

signifie pas qu'à la « sincérité » de l'une s'opposerait la « fausseté » avérée du second. L'opposition n'est pas si simple : elle porterait plutôt sur le concept même qui anime cette réflexion, sur la notion de faire-semblant[1]. Mme Garaud, qui peut n'être pas sincère, paraît l'être évidemment de ne pas chercher à faire semblant ; M. Fabius, qui peut être sincère, ne le paraît guère de savoir si bien faire semblant et de le montrer si imprudemment. Cette mise au point, dont l'objectif est d'écarter l'idée d'une prévention *a priori* pour ou contre l'une ou l'autre de ces deux personnalités, reste assurément un peu obscure. L'examen des émissions apportera quelque lumière.

Pour **Marie-France Garaud,** nous avons d'abord établi les caractéristiques générales de sa gestualité télévisuelle, de façon à construire un modèle qui rende compte de son *habitus* ordinaire en la matière. Nous avons pour cela procédé à une analyse descriptive des six émissions de la campagne électorale en repérant des constantes. La tâche, à vrai dire, a été relativement aisée et gratifiante, car, en matière de gestualité, l'ancienne conseillère de Jacques Chirac est un sujet d'élite.

Marie-France Garaud effectue avec ses mains une importante série de figures géométriques tout à fait remarquables par leur rigueur. Il ne s'agit pas de quelques occurrences occasionnelles ayant un rapport privilégié avec un sujet particulier, mais d'une attitude permanente qui s'impose à l'attention du spectateur et qui constitue un véritable « style gestuel ».

En quoi cela consiste-t-il ?

Observons tout d'abord que de nombreuses émissions de Marie-France Garaud débutent par des postures analogues. On voit ainsi très souvent la candidate installée, mains croisées sous le menton et coudes sur la table, en position d'attente. Une telle fermeté d'attitude s'oppose naturellement aux sourires accueillants par lesquels tant d'émissions commencent. Elle donne le sentiment que ce qui va suivre sera plus un exposé ardu qu'une agréable causerie, et aussi l'impression que la candidate attendait de pied ferme le départ de l'émission. En fait, ni la position des coudes, bien appuyés sur la table, ni celle des mains, jointes avec les doigts croisés, ne changeront au cours du déroulement des émissions. Cette base étant assurée, un grand nombre de figures vont être exécutées avec une étonnante précision. Pyramides, triangles, losanges, structures complexes réalisées avec les doigts disposés en croisillons vont ainsi apparaître au fil des émissions, sans que l'on puisse mettre formellement en rapport telle figure et tel thème abordé. On est alors amené à penser que le développement de cette gestualité presque abstraite à force d'être géométrique prend par rapport au discours une valeur générale.

Par ces constructions continuelles, la candidate donne en effet une sorte de traduction visuelle de sa conception politique. La nécessité de construire, ou plutôt de reconstruire, qui est un thème dominant de sa campagne, s'y lit dans la

1. Le faire-semblant est ambigu par essence et il n'y aurait rien à redire aujourd'hui à la pensée de La Bruyère : « La condition des comédiens était infâme chez les Romains et honorable chez les Grecs : qu'est-elle chez nous ? On pense d'eux comme les Romains, on vit avec eux comme les Grecs » (*Les Caractères,* « Des jugements », 15).

multiplicité des formes élaborées, matérialisant avec une étonnante clarté le concept de structure. Il s'agit donc d'une gestualité illustrative[1] de type symbolique. Par ses gestes de mains et de doigts, Marie-France Garaud donne une représentation analogique mais non figurative de l'ordre qu'il faudrait construire pour mettre fin au désordre – à l'époque giscardien – qu'elle dénonce. Les gestes sont de plus exécutés en tension, exprimant la nécessité de l'effort et, au-delà, se référant à un modèle éthique. Enfin, ce système dominant est codé positivement par le discours verbal qui nous dit en substance : « Voilà ce qu'il faudrait faire ; voilà le programme qu'il faudrait réaliser ! »

Le codage positif de cette gestuelle très sthénique se trouve en outre complété par un contre-exemple. Il s'agit alors d'illustrer le comportement négatif du président sortant, accusé de faiblesse dans la conduite de la politique européenne. Dès lors, la gestualité devient molle, dissymétrique ; les mains défaites, déconstruites expriment, en laissant traîner sur le bureau des doigts sans rectitude, « ce qu'il ne faut absolument pas faire » (émission du mercredi 15 avril, 20 h 10).

Passons, maintenant que nous avons décrit le caractère valorisé des gestes sthéniques dans l'*habitus* ordinaire de la candidate, à des situations de récit oral.

Dans un premier exemple, Mme Garaud afin d'illustrer la doctrine de défense nucléaire de la France – doctrine qu'elle juge très favorablement – recourt à une sorte de fable explicative.

La voici :

> « Vous savez, il s'est produit, dans des guerres ou dans des coups de main, qu'une femme soit attaquée dans sa maison ; les agresseurs sont arrivés à la porte, elle était au milieu de la pièce avec une grenade dégoupillée dans la main. Elle n'avait pas besoin de dire quelque chose ; ils voyaient, au blanc de ses jointures, que, s'ils faisaient un pas, elle lâcherait la grenade. Sans doute, elle serait blessée, mais eux aussi ! Et ils n'avançaient pas.
> Et la dissuasion, c'est cela ! » (émission du mardi 21 avril, 20 h 10).

Qu'avons-nous observé ? Le passage à l'acte narratif confirme d'abord le codage positif de la tension. La main serrée sur la grenade, le corps tout entier tendu continuent d'appartenir au même système d'exaltation de l'énergie que les figures manuelles du discours général.

On note cependant que le passage à la narration opère un changement précis dans la nature de la modalisation des gestes : on avait précédemment affaire à une gestualité symbolique, sans rapport de forme avec le thème du discours, on passe à présent à une véritable mimogestualité qui reproduit une action référentielle. De l'abstrait, on glisse en quelque sorte vers le figuratif.

Un second exemple de gestualité en situation narrative va nous permettre de compléter ces observations. Mme Garaud compare l'état de la France à celui d'une femme âgée abandonnée à la solitude dans un lit d'hôpital.

> « Un matin, dans un hôpital parisien, un grand patron faisait ce qu'on appelle la visite, c'est-à-dire que, suivi

1. Pour les catégories de la mimogestualité, nous reprenons la terminologie synthétique et claire de J. Cosnier et J. Coulon présentée dans *Les Voies du langage,* Paris, Dunod, 1982.

de son assistant, de ses assistants, des internes et des externes, il s'arrêtait devant les lits de tous les malades. Il s'est immobilisé devant celui d'une vieille femme, et il a dit à son assistant : "Qu'est-ce qu'elle a ?" Son assistant lui a dit : "Justement, nous ne savons pas ! Nous avons fait tous les examens, toutes les analyses, toutes les radios, mais nous ne trouvons rien." Et tout bas, il ajoute : "Elle est en train de mourir, et on ne sait pas de quoi." Alors le grand patron lui a dit : "Est-ce que vous lui avez pris la main ?" Parce que, quand un médecin est en face d'un malade, la première chose qu'il doit faire, c'est lui prendre la main » (émission du mercredi 22 avril, 12 h 40).

Ce qui peut frapper l'observateur, dans ce dernier fragment d'émission, c'est le soudain retrait de la gestualité : les doigts sont croisés, les mains comme verrouillées. Ce blocage est d'ailleurs d'autant plus surprenant qu'il intervient dans un contexte thématique propice à l'illustration. En effet, Mme Garaud préconisant, pour sortir la France de l'état de torpeur morbide où elle la voit, de « lui prendre la main », d'effectuer un geste d'apaisement, rien ne s'opposait à ce qu'elle fît elle-même ce geste en posant, par exemple, avec douceur l'une de ses mains sur le plat de l'autre. Or cela n'a pas lieu.

Nous pensons que cette retenue a un sens : elle confirme la valeur négative absolue de la gestualité molle pour la candidate. En d'autres termes, un geste mou ne peut servir à illustrer qu'un thème négatif ; et si d'aventure un thème positif appelle en illustration une gestualité empreinte de douceur, le thème « bloque » le geste.

Ces quelques remarques tendent à montrer que la gestualité narrative de Marie-France Garaud est commandée par sa gestualité discursive. Plus réduit dans ses possibilités, plus lié à un référent anecdotique fourni par l'histoire racontée, le gestuel narratif fonctionne comme un sous-système. Cette étroite dépendance nous semble avoir une relation avec l'impression de « vérité », à tout le moins d'authenticité, qui se dégage des prestations de Mme Garaud. La « vérité du geste » serait en somme la perception d'une cohérence interne entre une gestualité discursive habituelle, récurrente, globalement peu soupçonnable de falsification intentionnelle parce que, s'exprimant sur des durées très longues, elle semble être « dans la nature » de la personne, et une gestualité plus concrète, plus ponctuelle, mais aussi plus « comédienne », qui se manifeste au moment des récits. Or, le récit oral, parce qu'il fait tache dans le discours général de l'homme politique, est un lieu d'agrément et d'attention particulière du spectateur : les gestes produits y sont surcadrés, exposés et, par conséquent, facilement mis en concurrence avec ceux du système général. S'ils le confirment, il y a présomption de « vérité » dans l'ensemble des deux discours ; s'ils l'infirment, il y a au contraire non-congruence, grimace communicationnelle : c'est-à-dire suspicion de duplicité. Le discours général ou le récit oral seront, dans ce cas, ressentis comme présumés empreints de fausseté.

Une émission de **Laurent Fabius** illustre de façon presque caricaturale le fonctionnement de cette proposition, à savoir qu'un rapport de congruence entre l'*habitus* gestuel général et la ges-

tualité narrative induit un sentiment d'authenticité ; tandis que la manifestation d'une décohérence, d'une discordance entraîne un sentiment de méfiance.

Dans un premier temps, M. Fabius est interrogé sur une affaire de vente illégale d'armes à l'Iran intervenue à l'époque où il était Premier ministre[1]. Pour développer sa défense, M. Fabius se lance dans une narration assez détaillée des circonstances de cette affaire Luchaire, visant à établir qu'il était personnellement dans l'ignorance des faits et que le gouvernement, qui a porté plainte, a été abusé.

> « Lorsque j'ai moi-même été saisi de cette affaire par le ministre de la Défense, M. Quilès, dans la fin de l'année 1985, qui m'a dit : "Nous avons des doutes [...], que faut-il faire ?" Il envisageait de faire des investigations. Je lui ai dit : "Bien sûr !" Et puis les investigations sont devenues beaucoup plus précises à partir de janvier-février. Et dès lors qu'il a été établi que c'était illicite et qu'il y avait eu des faux, *des faux,* de la part de ces entreprises, c'est M. Quilès qui, sur ma demande, a porté plainte. Donc je voudrais que les choses soient très claires, parce qu'on ne va pas passer la soirée là-dessus, mais quand même, c'est important. Il est évident que, ayant dès le début interdit les ventes d'armes, ayant à la fin saisi le caractère illicite de cela, porté plainte, il est évident qu'en cours de mandat nous n'avons à aucun moment autorisé cette vente illicite. Et c'est ça qui est très important à comprendre, faute de quoi alors, évidemment, toutes les supputations sont possibles. »

Au cours de ce premier récit, l'ancien Premier ministre demeure dans l'*habitus* gestuel qui est le sien : comme à l'accoutumée, il produit des gestes essentiellement paraverbaux[2] servant à rythmer et à découper le propos. De temps à autre, intervient un geste illustratif – par exemple pour matérialiser un faux document – ou une scansion expressive s'accordant à l'énergie qu'il rappelle avoir déployée pour tenter de tirer l'affaire au clair. Mais l'ensemble reste plutôt pondéré ; le visage, en outre, est calme, avenant, tourné vers le journaliste, et le buste, assuré, toujours bien droit au fond du fauteuil.

Or, paradoxalement, cette situation ordinaire de congruence entre les deux types de gestualité induit chez les spectateurs une réponse de suspicion majoritaire. Les sondages qui suivent les explications de M. Fabius indiquent en effet que sa version des faits est fortement mise en doute (sincère 33% ; pas sincère 49% ; sans opinion 18%).

Que s'est-il passé ? La proposition formulée plus haut est-elle prise en défaut ? Nullement, nous semble-t-il, car l'« anomalie » trouve son explication en dehors de la prestation : ce n'est pas parce que M. Fabius *a l'air de mentir* que le mensonge lui est imputé ; mais à cause d'une présomption négative plus englobante formulable ainsi : « Les

1. Au moment de l'émission, M. Fabius n'est plus chef du gouvernement. Les élections de 1986 ont été gagnées par le RPR et l'UDF et M. Chirac a été nommé Premier ministre par le président de la République. Ce contexte a évidemment son importance.

2. J. Cosnier et J. Coulon, *ibid*.

hommes politiques ne disent pas la vérité sur les affaires » ou encore : « Le scénario le plus noir est le plus sûr. »

A partir de là, Laurent Fabius va réagir en cherchant à déplacer l'objet du jugement. Il va en effet tenter de faire en sorte que l'appréciation des spectateurs ne porte plus sur *un* homme politique englobé dans un ensemble perçu négativement ; mais sur une personne particulière, lui-même, ponctuellement soustraite à sa catégorie et qu'on regarde *maintenant*. Pour cela, il demande « la permission » de reprendre son explication tout en annonçant qu'il escompte, à partir de sa nouvelle prestation, de meilleurs résultats. Et que voit-on ? M. Fabius se lancer dans une sorte de challenge – prise de risque sportive qui est déjà un élément positif – et procéder au cours d'un second récit de l'« affaire Luchaire » à une modification radicale de son *habitus* gestuel. A la pondération ordinaire et précédente succède en effet une agitation marquée par une affectivité forte et parfois violente. Des gestes des bras et des mains très amples et très brusques expriment l'émotion, la colère et la perte de maîtrise de soi ; les index pointés se font agressifs ; le buste, penché vers l'avant, comme jeté dans la bataille, n'est plus tourné vers le journaliste mais orienté en direction du sol, vers le lieu imaginaire de la polémique. Naturellement, à ces bouleversements gestuels et posturaux correspondent les fortes altérations d'un visage crispé, aux sourcils décalés, à la bouche tendue par l'hyperarticulation. La voix elle-même a changé d'assiette : plus haute, plus étranglée. Un ministre présent dans la salle, enfin, est tutoyé.

Quel est le résultat de cette singulière prestation ?

En termes d'opinions exprimées sur le coup, il est assez spectaculaire : alors qu'à la fin du premier récit 33% seulement des personnes interrogées trouvaient Laurent Fabius sincère, ce chiffre passe, à l'issue du récit « réchauffé » à 50%. En outre, les personnes présentes dans la salle saluent son bon résultat par des applaudissements.

Mais ce résultat ne s'apprécie pas, nous semble-t-il, qu'en termes ponctuels mesurables par un sondage immédiat. Cette performance de l'homme politique produit en effet une seconde conséquence dont l'impact en termes d'image peut être considérable : elle exhibe, en même temps qu'elle induit un résultat ponctuel, la capacité de M. Fabius à *jouer des rôles* ; et non pas seulement au plan admis et habituel de la parole, mais à celui plus délicat, plus intime de la gestualité. Délicat, rappelons-le, parce englobée dans la sphère corporelle, la gestualité est censée *dire le vrai* de la personne. Par surcroît, le dispositif spectaculaire de l'émission, les applaudissements des spectateurs présents dans le studio, le commentaire même de M. Fabius sur la mise en scène d'un emportement qu'on a vu se fabriquer de toutes pièces (il s'excuse de « s'être mis en colère »), tout cela met fortement en lumière l'histrionisme de la performance.

Ces quelques remarques montrent bien qu'il s'agit d'un comportement à haut risque pour le sujet : d'un côté, il emporte une conviction ponctuelle, il fait « un coup » ; mais, de l'autre, il se montre capable d'une éloquence comportementale construite à froid dans un domaine où le non-volontarisme fonctionne comme un garant d'authenticité.

Tout en pouvant croire que M. Fabius ne ment pas, le spectateur est témoin

d'une capacité à opérer des ruptures d'expression gestuelles dans un but de persuasion. Paradoxalement, M. Fabius ne convainc qu'il ne ment pas que lorsqu'il montre qu'il saurait mentir.

En conclusion, il semble que, dans les deux cas analysés, le passage à l'acte narratif ait produit un effet de loupe : l'histoire, enchâssée dans le discours, apparaît comme un moment plus fort, plus visible de l'engagement du sujet. Les gestes qui l'accompagnent voient leur fonction authentificatrice grossie et renforcée. S'ils s'inscrivent de façon cohérente dans un *habitus* stable, comme chez Mme Garaud, ils accréditent la sincérité globale du comportement. Si, au contraire, comme chez M. Fabius, ils s'inscrivent en forte rupture, ils déstabilisent l'image du sujet au plan crucial de sa sincérité, et ce quelle que soit la qualité intrinsèque et ponctuelle de la performance.

Morale : la télévision, en dépit des apparences, n'est pas uniquement le lieu d'une manipulation des opinions. Utilisée de façon documentaire, elle peut aussi servir à établir ou à infirmer une présomption de vérité du sujet, notion à la fois floue et terriblement précise dans notre morale politique.

L'impression de vérité ou de faire-semblant émanant d'un système gestuel vu à la télévision résulte plus de la perception d'une *cohérence interne* du comportement que de l'établissement, impossible, d'un rapport de conformité entre l'objet du discours et son référent[1].

Tout repose, en somme, sur le postulat idéaliste selon lequel la cohérence absolue est l'un des aspects du vrai ; et, inversement, qu'il est impossible à quiconque de tenir un rôle sans jamais montrer qu'il le tient.

1. Cette impossibilité est évidemment accentuée par le caractère ordinairement semi-documentaire (pour reprendre une formule de Robert Escarpit), c'est-à-dire peu manipulable et peu consultable du *medium* audiovisuel.

JOHN KEELER

LE PRÉSIDENT CLINTON À MI-MANDAT : LE PESSIMISME EST-IL JUSTIFIÉ ?*

Alors que la campagne pour les élections de mi-mandat commence aux États-Unis, le *Washington Post* note que « les démocrates sont universellement pessimistes[1] ». Le président Clinton se trouve au centre de ce pessimisme. Comme d'habitude, les élections seront en grande partie un référendum sur la performance du président, et toute la presse s'accorde à dire que la performance du jeune président n'a pas été très brillante. Certains articles assez représentatifs, publiés dans *The Economist* au cours des six derniers mois, traitant de questions allant du scandale de Whitewater aux problèmes législatifs du gouvernement, portaient des titres comme « Un président en mauvais état », « Clinton survivra-t-il ? » et « Tout s'effondre »[2]. Il est donc compréhensible que « les républicains invitent les électeurs à regarder Clinton. Les démocrates espèrent qu'ils détourneront les yeux[3] ».

Il ne fait aucun doute que l'étoile de Clinton a pâli. Mais dans quelle mesure doit-on blâmer le président pour ne pas avoir satisfait les attentes du public ? Le déclin de Clinton est-il vraiment grave dans une perspective historique, et le président est-il à même de redresser la situation ? Ce sont là des questions trop souvent négligées dans les comptes rendus quotidiens de la presse et ce sont les questions auxquelles nous voulons tenter de répondre dans ce bref article.

SURMONTER LES OBSTACLES À TOUTE POLITIQUE DE RÉFORME

Un thème central des meilleurs livres publiés récemment sur la présidence américaine est que les chefs de l'exécutif sont désormais tous certains de décevoir le public. Les présidents sont toujours jugés en fonction d'un modèle de « direction activiste visionnaire » qui ne correspond tout simplement pas aux réalités du système américain de séparation des pouvoirs. Malgré le fait que les

* Traduit de l'américain par Isabelle Richet.

1. Dan Blaz, « Democratic majorities face cuts. How deep is question », *Washington Post*, 10 septembre 1994.

2. Voir *The Economist*, 12 mars, 30 juillet et 20 août 1994.

3. Richard Lacayo, « Off to the races », *Time*, 12 septembre 1994.

présidents américains exercent beaucoup moins de pouvoir sur le processus législatif que les présidents français soutenus par une solide majorité à l'Assemblée nationale, l'idée dominante est que chaque président américain devrait démontrer sa capacité à « rassembler le pays » et à façonner l'action du Congrès. « S'il ne fait pas cela, soulignent Brace et Hinckley, c'est souvent vu comme un échec personnel. Cependant [...] de telles attentes ne sont pas réalistes et entraînent déception et déclin à terme[1]. »

Les campagnes électorales non seulement obligent les candidats à la présidence à parler comme s'ils partageaient l'idée populaire concernant les pouvoirs du chef de l'exécutif, mais elles préparent également très mal les futurs présidents aux lourdes tâches de gestion qu'ils devront assumer s'ils sont élus. Le candidat chanceux doit opérer une transition rapide de « la direction d'une organisation convergente et centralisée » à une structure de gouvernement « divergeante et dispersée »[2]. Avec le temps, comme le nouveau livre de Stephen Skowronek sur la présidence le montre, les obstacles que cette structure présente aux présidents ambitieux ont énormément augmenté. Son analyse des « épisodes de reconstruction » dans l'histoire américaine révèle « un modèle de résistance institutionnelle accrue face à l'autorité destructrice de ces présidents, et un gouvernement toujours plus important capable de parer et de dévier en grande partie leurs initiatives réformistes[3] ».

Analysée dans ce contexte, on peut dire que la présidence Clinton souffre d'un cas aigu d'une maladie assez répandue. Au cours de la campagne de 1992 et de ses premiers mois au pouvoir, Clinton a soulevé des attentes encore plus grandes – et plus irréalistes – que d'habitude. Il a consciemment choisi de copier le style vigoureux du héros de son adolescence, J. F. Kennedy, tout en présentant un programme de changement économique et social plus ambitieux que tous les programmes présidentiels depuis la Grande Société de Lyndon B. Johnson ; en outre, il s'est engagé à introduire ses principales innovations à un rythme rappelant celui des cent premiers jours de Franklin D. Roosevelt. La presse contribua à accroître les attentes en soulignant que Clinton ne serait pas freiné, comme l'avait été Ronald Reagan, par la version américaine du problème de la cohabitation – un Congrès contrôlé par le parti d'opposition. « Attachez vos ceintures », annonçait le *Time* dans son numéro spécial sur les élections de 1992, « le blocage parlementaire est brisé[4] ».

Mais les vingt premiers mois de Clinton sont loin d'avoir introduit des nouveautés politiques fracassantes. Ce qui aurait pu être considéré comme un assez bon résultat législatif, de la première loi budgétaire à l'ALENA, à la récente loi sur la criminalité, s'avère donc très décevant, selon les termes

1. Paul Brace et Barbara Hinckley, *Follow the Leader : Opinion Polls and the Modern Presidents*, New York, Basic Books, 1992, p. 174.

2. Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, Washington, Brookings, 1994, p. 294.

3. Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make : Leadership from John Adams to George Bush*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, p. 413.

4. Voir *Time*, 16 novembre 1992, p. 3.

mêmes du président. Le public, à qui on avait fait miroiter du spectaculaire, ne pouvait se satisfaire d'un résultat beaucoup plus modeste. Comme l'écrivait récemment le *Washington Post :* « Les électeurs qui ont voté pour le changement en élisant Clinton et en donnant 19 % de leurs voix à Ross Perot il y a deux ans ne croient pas que celui-ci a eu lieu[1]. »

Même si on tient compte de la pression qui pousse à produire des déclarations hyperboliques au cours de la campagne, il est rétrospectivement vraiment surprenant que Clinton ait pu promettre autant de choses qu'il l'a fait. Comme je l'ai écrit ailleurs, des programmes massifs de réforme tels que la Grande Société et le *New Deal* n'ont en général été possibles qu'après des élections offrant un mandat énorme au président. Il est difficile de définir ce qu'est un « mandat », mais une façon de le faire est d'utiliser un indice qui, dans le cas américain, combine la marge de victoire dans l'élection présidentielle, l'étendue du contrôle du Congrès par le parti du président et le degré du déplacement de voix en faveur du parti du président dans les élections législatives. Un tel indice produit un score moyen de 10,5 pour les présidents et leur parti dans toutes les élections depuis 1932[2]. Le *New Deal* de Roosevelt fut rendu possible par un score record de 25,2 et 29,9 en 1942 et 1936 respectivement ; la Grande Société de Johnson fut lancée avec un score de 21,8 en 1964.

En comparaison, le score lors des élections de 1992 était au mieux médiocre : 7, inférieur au 8,6 de Carter en 1976. La marge victorieuse de Clinton sur Bush (5 %) était réduite et, avec le résultat important du « troisième parti » de Perot, il n'a obtenu que 43 % des voix au total. Les démocrates ont en fait enregistré un déplacement de voix *négatif* (perdant 9 sièges) dans les élections à la Chambre des représentants et disposent seulement d'un avantage de 259-175 sur les républicains. Les démocrates n'ont gagné aucun siège au Sénat, conservant une marge de 57-43. Bref, Clinton a eu un résultat personnel limité, qui n'a pas eu d'effet d'entraînement visible qui aurait pu accroître son autorité sur le Congrès, et des majorités dérisoires comparées à celles de Roosevelt en 1936 (331-89 à la Chambre, 76-16 au Congrès) ou LBJ en 1964 (295-140 et 68-32). En outre, étant donné le déclin de la discipline de parti au cours des dernières décennies, les chances qu'avait Clinton d'être soutenu par le Congrès étaient encore plus faibles que ces chiffres pouvaient le laisser croire.

Étant donné ces atouts politiques limités, il n'est guère surprenant que Clinton ait été contraint de revoir à la baisse son programme législatif, d'atténuer considérablement ses lois les plus importantes – sans succès jusqu'ici – et de lutter pour atteindre son objectif – et celui de la *First Lady* – le plus controversé : un système d'assurance maladie universel. L'adoption de cette mesure a été bloquée par toute une série de facteurs allant des efforts très bien financés des lobbies de l'industrie privée de la santé (attaquée par les spots publicitaires désormais célèbres « Harry et Louise » joués par le président et son épouse) aux inquiétudes croissantes, même parmi les démocrates, face aux

1. Voir Dan Balz, *op. cit.*
2. Voir John Keeler, *Réformer. Les conditions du changement politique,* Paris, PUF, 1993.

coûts et à l'appareil bureaucratique impliqués par un système universel.

Une des explications les plus surprenantes de l'échec du projet de loi sur la santé de Clinton est que Clinton-le-Réformateur a été freiné politiquement par son succès étonnant dans la sphère économique. Un contexte de crise sévère contribue souvent à stimuler les réformes, donnant les moyens au gouvernement de prendre des risques jugés inacceptables en période normale[1]. Le président Clinton a joué avec ce thème au début de son mandat, allant visiter la maison familiale de FDR à Hyde Park pour souligner que le pays traversait une véritable crise et que ses propositions en matière d'économie et de santé permettaient d'y répondre. De façon ironique, cependant, la croissance régulière et solide de l'économie au cours de l'année écoulée a sapé la force de cet appel. Comme David Broder l'a noté, en août 1994, les responsables de la Maison-Blanche commençaient à soupçonner que le soutien apporté à la loi sur la santé s'effilochait parce que les gens « avaient moins peur de perdre leur emploi – et donc leur assurance maladie ». En d'autres termes, la bonne santé de l'économie « diminue en partie l'urgence d'introduire la réforme maintenant[2] ».

Il faut aussi souligner que l'incapacité de Clinton à satisfaire les attentes politiques vient non seulement des changements limités réalisés mais aussi de questions soulevées par l'orientation de ce changement. Les animateurs conservateurs d'émissions télévisées comme Rush Limbaugh et les éditorialistes comme George Will ont fait de leur mieux pour discréditer l'image que Clinton a cherché à donner de lui-même, celle d'un « nouveau » démocrate, pragmatique, et non libéral. Ils se sont efforcés de le décrire comme l'incarnation même du libéralisme traditionnel qui, malgré les efforts de Ronald Reagan, continue à menacer l'Amérique avec son penchant pour un « gros gouvernement ». Une des métaphores les plus imagées (attribuée à Bill Krystol, ancien chef d'état-major de Dan Quayle) est celle qui décrit l'échec de la réforme de la santé comme « l'Afghanistan du libéralisme[3] ».

Pour exagérées que soient beaucoup de ces affirmations, de nombreux démocrates centristes se plaignent de plus en plus que Clinton penche trop souvent à gauche sur des questions aussi différentes que les droits des homosexuels et la santé. « Ce que Clinton avait promis de faire s'il devenait président, c'était d'aller au-delà du débat droite-gauche », remarque un conseiller démocrate. Cependant, à l'exception – majeure – de l'ALENA, la plupart de ses initiatives ont été adoptées avec très peu de voix républicaines et essentiellement avec l'appui des secteurs démocrates traditionnels[4].

1. *Ibid.*, en particulier, p. 20-26.

2. David S. Broder, « Economic gains ease health care fears ; rise in consumer confidence undercuts drive », *Washington Post,* 11 août 1994.

3. George F. Will, « Health care reform : liberalism's Afghanistan », *Washington Post*, 14 août 1994.

4. Michael Wines, « So many minds to be changed, so little time », *New York Times*, 11 septembre 1994.

L'Impopularité de Clinton dans une Perspective Historique

Les critiques croissantes qui présentent ses tentatives de réformes comme des échecs ou comme allant dans la mauvaise direction, les questions sans réponses dans le scandale Whitewater (qui est toujours au niveau de l'instruction), les doutes continuels à propos de son caractère (symbolisés par les poursuites toujours en cours pour harcèlement sexuel) ; tous ces facteurs et d'autres encore ont contribué à éroder la position de Clinton dans l'opinion publique. Certains articles publiés récemment font apparaître la situation de Clinton comme extrêmement critique. « Les candidats démocrates à travers le pays reçoivent des sondages qui montrent que Clinton est personnellement en très mauvaise position dans leurs États ou leurs circonscriptions », écrit le *Washington Post* début septembre. « Des mots tels que "horrible" et "terrible" ponctuent les conversations avec les conseillers qui analysent les mêmes chiffres[1]. » Les sondages nationaux confirment que le taux d'approbation de Clinton a baissé de façon substantielle depuis janvier 1993 : de 54 %, lorsqu'il est entré à la Maison-Blanche, le soutien pour Clinton est tombé à 40 %, selon un récent sondage *Time*-CNN (31 août-1er septembre)[2].

Même si ces sondages ne sont pas du tout réjouissants, ce qui est plus frappant c'est qu'ils ne sont pas pires que ce que l'Histoire peut nous amener à attendre d'un président typique. Étant donné ce que Brace et Hinckley appellent « le cycle de déflation des attentes », depuis Truman les présidents ont, en moyenne, enregistré une baisse de 13 % dans les sondages à l'étape de leur mandat où est maintenant Clinton. En outre, les deux prédécesseurs immédiats de Clinton viennent rappeler que les sondages du vingtième mois ne doivent pas être pris très au sérieux pour prédire les chances de réélection. A ce point de son premier mandat, le taux d'approbation de Ronald Reagan était à peu près le même que celui de Clinton, et il remporta triomphalement les élections deux années plus tard. D'un autre côté, les résultats de George Bush – gonflés par la guerre du Golfe – étaient bien supérieurs, pour s'effondrer précipitamment et ouvrir la voie à la victoire de Clinton[3].

Deux autres éléments font apparaître les résultats de Clinton dans les sondages comme assez impressionnants. En premier lieu, les politologues ont montré que, en général, les présidents relativement actifs comme Clinton « ne sont pas récompensés dans les sondages ». Les programmes législatifs plus importants tendent à produire des résultats dans les sondages plus faibles, alors que les présidents perdent des points avec chaque position qu'ils prennent. En deuxième lieu, les résultats de Clinton n'ont pas bénéficié, jusqu'ici, du type d'événement qui tend à gonfler les sondages, « un incident international, de courte durée, impliquant l'utilisation de la force par les États-Unis ». Les études montrent que l'utilisation de la force, suivie par un discours présidentiel, tend

1. Voir Dan Blaz, *op. cit.*
2. Richard Lacayo, *op. cit.*, p. 39.
3. Paul Brace et Barbara Hinckley, *op. cit.*, p. 31-33 et 155.

à ajouter environ 8 points aux taux d'approbation d'un président[1]. C'est précisément ce type d'incident qui gonfla les résultats de Bush dans sa seconde année. Comme cet exemple le montre, les effets d'un tel gonflement des sondages sont souvent éphémères, mais ils peuvent être politiquement importants si le moment est bien choisi. C'est en grande partie la raison pour laquelle la mobilisation pour une possible invasion d'Haïti est considérée avec suspicion par l'opposition républicaine de Clinton.

Dans le jargon politique américain, le recours à la force à un moment bien choisi politiquement est appelé la « surprise d'octobre », et il reste à voir quel effet une telle surprise pourrait avoir sur les prochaines élections de mi-mandat et sur les perspectives à plus long terme de Clinton[2]. Pour l'instant, la prévision largement partagée est que les démocrates vont perdre un minimum de 3 ou 4 sièges au Sénat (maintenant tout juste leur majorité dans la Chambre Haute) et 15 à 20 sièges à la Chambre[3]. Un tel résultat ne serait pas une bonne nouvelle pour Clinton, dont les premières initiatives ont été votées avec des marges très étroites au cours de ces vingt premiers mois. D'un autre côté, dans une perspective historique, un résultat de ce type serait tout à fait normal, dans la mesure où le parti du président a perdu des sièges dans toutes les élections de mi-mandat au cours des six dernières décennies, à l'exception de 1934.

Si l'on considère les élections de 1996, deux autres variables joueront un rôle important. Premièrement, l'état de l'économie. Jusqu'ici, les bons résultats économiques du pays n'ont pas été portés au crédit de Clinton, mais il fait peu de doute que cette croissance a gonflé ses résultats dans les sondages. Les économistes prédisent qu'il n'y aura pas de récession avant 1997, et tous les essais sur les cycles économiques indiquent que l'état de l'économie américaine tend en général à s'améliorer au cours de la troisième et de la quatrième année du mandat présidentiel[4]. En conséquence, pour le moment les indicateurs économiques sont d'un bon augure pour Clinton. Deuxièmement, la perspective d'une autre candidature Perot. A l'évidence, une sérieuse campagne de Perot pourrait entraîner des résultats imprévisibles pour Clinton, mais, à ce point, il semble que le candidat sortant démocrate pourrait tirer bénéfice d'une campagne à trois. De récents sondages montrent que les électeurs de Perot partagent plus les valeurs des républicains (52 %) que celles des démocrates (29 %), impliquant que le candidat républicain aurait plus à perdre si Perot se présentait[5].

Bien sûr, il y a beaucoup d'autres cartes inconnues dans le jeu de 1996, y compris l'impact potentiel de l'enquête de Whitewater. Pour le moment, cependant, dans une perspective historique, la situation ne paraît pas aussi sombre et sans issue pour les démocrates que certains articles de presse pourraient le faire croire.

1. *Ibid.*, p. 81 et 167.
2. Voir Dan Balz, *op. cit.*
3. *Ibid.*
4. Paul Brace et Barbara Hinckley, *op. cit.,* p. 26 ; *Seattle Times,* 10 septembre 1994.
5. Thomas Edsall, « Perot launches bid to sway upcoming elections in Denver », *Washington Post*, 11 septembre 1994.

Pierre Astié
Dominique Breillat*

Repères étrangers
(15 juin - 20 septembre 1994)

Allemagne

12 juillet et 7 septembre 1994 : **Cour constitutionnelle**. La Cour constitutionnelle de Karlsruhe juge conforme à la loi fondamentale l'envoi de troupes allemandes dans le cadre d'opérations de maintien de la paix menées par l'OTAN et l'UEO « dans le but de faire appliquer des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies », ainsi que pour les interventions menées par l'ONU.

Elle avait été saisie de ce problème par le Parti social démocrate et le Parti libéral, à la suite de la participation de militaires allemands aux opérations de Somalie (1993-1994), au contrôle de l'embargo contre la Yougoslavie avec l'UEO et à la surveillance de l'espace aérien de l'ex-Yougoslavie avec l'OTAN.

La Cour a estimé que l'article 87 (a) de la loi fondamentale, qui pose le principe de la nature défensive des forces allemandes, n'empêchait pas ce type d'opérations, car l'article 24 de ce même texte dispose que, pour garantir la paix, l'Allemagne peut s'intégrer à un système de sécurité collective réciproque (*Le Monde,* 14 juillet et 9 septembre 1994 ; *Die Zeit*, *Courrier international*, 28 juillet 1994).

Argentine

22 août 1994 : **Constitution**. A l'initiative du chef de l'État, M. Carlos Saul Menem, péroniste, l'Assemblée constituante, désignée le 10 avril 1994, adopte une nouvelle Constitution, en remplacement de la Charte fondamentale de 1853, à la suite d'un « pacte historique » entre le Parti justicialiste et l'Union civique radicale.

Les caractéristiques essentielles de cette révision sont les suivantes :

– le chef de l'État est désormais élu au suffrage universel direct exclusivement. Pour qu'un candidat soit élu au premier tour, il lui suffit d'obtenir 45 % des voix ou au moins 40 %, mais avec 10 % d'avance au minimum sur son suivant ; à défaut, un second tour est organisé. La durée du mandat présidentiel est réduite de 6 à 4 ans mais, nouveauté, le chef de l'État peut briguer un second mandat. Il n'est plus tenu d'appartenir à la religion catholique ;

* Université de Poitiers.

– un poste de « chef de cabinet », sorte de Premier ministre, est créé ;

– le pouvoir judiciaire est plus indépendant, dans la mesure où les juges sont désignés par un Conseil supérieur de la magistrature, et ceux de la Cour suprême doivent voir leur nomination approuvée par la majorité des sénateurs ;

– les auteurs de coups d'État ne peuvent occuper de charges publiques, ni être amnistiés ;

– les citoyens sont mieux protégés, par l'introduction dans le texte de neuf traités internationaux garantissant les droits de l'homme et de clauses relatives à la protection de l'environnement. Les minorités indigènes voient leurs droits reconnus et garantis ;

– est également réaffirmée, dans ce texte, la souveraineté argentine sur les Malouines, sujet qui avait provoqué en 1982 une guerre avec la Grande-Bretagne.

Cette Constitution demeure néanmoins de type présidentiel (*Libération,* 25 août 1994 ; *Le Monde*, 12 et 25 août 1994).

Corée du Nord

8 juillet 1994 : **Président de la République**. Le dirigeant le plus anciennement en fonction dans le monde, le maréchal Kim Il-sung, secrétaire général du Parti des travailleurs depuis le 10 octobre 1945, à la tête de l'État depuis le 28 décembre 1972, décède à l'âge de 82 ans.

« Grand leader », « cher dirigeant » – entre autres titres –, il maintenait depuis près de cinquante ans par la terreur la Corée du Nord sous le régime communiste.

Son successeur, désigné comme dauphin en février 1994, qui devrait être normalement son fils, Kim Jong-Il, 51 ans, n'a pas encore été officiellement désigné à ce jour. Il n'occupe pour l'instant que les fonctions de président de la Commission de défense nationale et de commandant suprême des forces armées (*Libération*, 11 et 14 juillet 1994 ; *Le Monde,* 10-11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 21 juillet et 2, 3, 4 et 26 août 1994).

Grande-Bretagne

21 juillet 1994 : **Parti travailliste**. A la suite du décès subit, le 12 mai dernier, de John Smith, leader du Parti travailliste, de nouvelles modalités démocratiques de désignation de son successeur ont été appliquées pour la première fois. Trois collèges ont participé à ce choix : les 264 députés aux Communes et les 45 députés européens (1er), les quelque 250 000 membres individuels du parti (2e) et environ 4 millions et demi de militants syndicaux (3e). Chaque électeur détenait une voix.

C'est M. Tony Blair, 42 ans, avocat issu d'Oxford, qui l'emporte avec 57 % des voix et 542 000 suffrages sur ses adversaires, M. John Prescott (24,1) et Mme Margaret Beckett (18,9). M. Prescott est désigné comme *« deputy leader »* avec 56,5 % des voix contre 43,5 % à Mme Beckett. La désignation de M. Blair, modéré, chrétien pratiquant, marque un recentrage du Parti travailliste après quinze ans d'opposition. Il est le plus jeune leader de l'histoire du parti (*Libération*, 21 et 22 juillet 1994 ; *Le Monde,* 14, 17, 29-30 mai, 3 et 14 juin et 23 juillet 1994 ; *Survey of Current Affairs*, juillet 1994).

JAPON

25 au 29 juin 1994 : **Premier ministre, gouvernement**. L'instabilité gouvernementale continue au Japon : après la démission en avril dernier de M. Morihiro Hosokawa – moins de neuf mois après son entrée en fonction –, c'est au tour de son successeur, M. Tsutomu Hata, de se retirer, après moins de deux mois d'exercice du pouvoir – le plus court cabinet depuis 1945 – sous la menace d'une motion de censure présentée par le Parti libéral-démocrate (PLD), principal élément de l'opposition parlementaire (cf. *RE*, 71) et à laquelle le Parti socialiste, qui avait abandonné la majorité le 26 avril, a décidé de s'associer.

C'est M. Tomiichi Murayama, 70 ans, leader du Parti socialiste (PSJ) qui obtient la confiance de la Chambre, avec 261 voix contre 214, pour lui succéder. Il dirigera un gouvernement tripartite un peu contre nature, caractérisé par le retour du Parti libéral-démocrate – au pouvoir de 1955 à 1993 – qui obtient, dans le nouveau cabinet, treize portefeuilles contre cinq aux socialistes et deux au Sakigaketo (Parti pionnier).

C'est la première fois depuis 1947 qu'un socialiste accède à la tête d'un gouvernement. Mais les chances de longévité de ce cabinet apparaissent, elles aussi, limitées (*Le Monde*, 26-27, 30 juin et 19 juillet 1994).

MEXIQUE

21 août 1994 : **Élections présidentielles, élections législatives et sénatoriales**. M. Ernesto Zedillo Ponce de Leon, 42 ans, candidat du Parti révolutionnaire institutionnel, est élu à la tête de l'État mexicain mais avec seulement 48,77 % des suffrages exprimés. Il l'emporte sur le candidat du Parti d'action nationale (PAN, conservateur), M. Diego Fernandez de Cevallos, 53 ans, qui obtient 25,94 % des voix, et sur celui de l'opposition de gauche, M. Cuauh-

Ernesto Zedillo Ponce de Leon, Parti révolutionnaire institutionnel (PRI)	17 336 325	(48,77 %)
Diego Fernandez de Cevallos, Parti d'action nationale (PAN)	9 222 899	(25,94 %)
Cuauhtemoc Cardenas Solorzano, Parti révolutionnaire démocratique (PRD)	5 901 557	(16,60 %)
Cecilia Soto Gonzales, Parti du travail (PT)	975 356	(2,74 %)
Jorge Gonzales Torres, Parti vert écologiste du Mexique (PVEM)	330 381	(0,93 %)
Rafael Aguilar Talamantes, Front cardeniste de restructuration nationale (PFCRN)	301 524	(0,85 %)
Alvaro Perez Trevino Gonzales, Parti authentique de la révolution mexicaine (PARM)	195 086	(0,55 %)
Marcela Lombardo, Parti populaire socialiste (PPS)	168 603	(0,47 %)
Paslo Emilio Radeiro, Parti démocratique mexicain	99 216	(0,28 %)

Inscrits : 45 729 053 ;Votants : 35 550 283 (77,73 %) ; Blancs et nuls : 1 000 782 ; Suffrages exprimés : 34 149 501

témoc Cardenas, 60 ans, Parti de la révolution démocratique (PRD), fils du général Lazaro Cardenas, président de 1934 à 1940 qui nationalisa le pétrole, qui recueille 16,6 % des voix.

Le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) conserve également la majorité absolue au Parlement (*Libération,* 25, 26-27 mars, 20-21, 23 août 1994 ; *Le Monde*, 25, 26 mars, 23, 24, 27, 30, 31 août 1994 ; *Ambassade du Mexique*).

UNION EUROPÉENNE

19 juillet 1994 : **Parlement européen – composition**. A l'issue des élections européennes des 9 et 12 juin dernier (cf. *RE*, 71), on connaît désormais avec exactitude la composition du Parlement (567 sièges). Il comporte neuf formations contre huit dans l'Assemblée précédente (518). Deux groupes disparaissent : celui des Droites européennes de Jean-Marie Le Pen et celui de l'Arc en ciel qui regroupait les régionalistes.

Deux nouveaux groupes apparaissent : Forza Europa et l'Europe des nations.

Composition du Parlement européen (*Le Monde*, 19 au 20 juillet 1994) :

	sièges
Parti des socialistes européens (PSE)	198
Parti populaire européen (démocrate-chrétien) (PPE)	115
Groupe libéral démocratique et réformateur (LDR)	43
Gauche unitaire européenne (GUE)	28
Forza Europa	27
Rassemblement des démocrates européens (RDE)	26
Verts	23
Alliance radicale européenne (ARE)	19
Europe des nations (EDN)	19

Président : M. Klaus Hänsch, 55 ans, social démocrate allemand, est élu président du Parlement européen par 365 suffrages sur 452 exprimés au premier tour. M. Yves Galland, libéral français (UDF radical) recueillant 87 voix (*Le Monde*, 19 au 22 juillet 1994).

25 juin au 21 juillet 1994 : **Commission européenne**. Après l'échec de la candidature de M. Jean-Luc Dehaene pour succéder à M. Jacques Delors à la tête de la Commission européenne, du fait du veto britannique et du soutien peut-être trop appuyé et trop précipité de la France et de l'Allemagne, les chefs d'État et le gouvernement des Douze se mettent d'accord quelques jours plus tard sur le nom de M. Jacques Santer, 57 ans, Premier ministre luxembourgeois. Le Parlement européen approuve cette désignation par 260 voix contre 238 et 23 abstentions.

Ce n'est qu'en décembre prochain qu'aura lieu le vote d'investiture de l'ensemble de la nouvelle commission qui doit entrer en fonction le 5 janvier 1995 (*Le Monde*,1er, 3, 19, 20, 24, 25, 26-27, 29 juin, 5, 10-11, 13, 15, 16, 17-18, 22 juillet 1994).

5 septembre 1994 : **Commissaires français**. La France propose Mme Edith Cresson, ancien Premier ministre, et M. Yves Thibault de Silguy, conseiller de M. Balladur, pour les questions européennes, aux deux postes lui revenant dans la Commission (*Le Monde*, 7 septembre 1994).

OBSERVATIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

RELATIVES AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DES 21 ET 28 MARS 1993

Nous remercions messieurs les secrétaires généraux du Conseil constitutionnel et du gouvernement d'avoir autorisé Pouvoirs *à publier ces observations du Conseil constitutionnel transmises aux pouvoirs publics le 29 mars 1994 à la suite des élections législatives de mars 1993.*

*

Le Conseil constitutionnel, chargé, en application de l'article 59 de la Constitution, de statuer, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés, est conduit consécutivement au contentieux des dernières élections législatives à faire les observations suivantes :

I. En ce qui concerne les conditions relatives aux déclarations de candidature et leurs incidences financières

Les dispositions des articles 8 et 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée prévoient l'attribution d'une aide publique dont la moitié revient aux partis et groupements politiques en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale. Il suffit que les partis et groupements concernés aient présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions.

Le Conseil constitutionnel, saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de la situation de candidats dont les comptes avaient été déposés tardivement ou selon des formes irrégulières, a observé que nombre d'entre eux soutenaient qu'ils n'avaient pas pris conscience de la portée de leur acte de candidature ni fixé le choix de la circonscription concernée. Or les suffrages qu'ils ont obtenus, dans les conditions ainsi alléguées, ont ouvert droit à financement public pour chaque année de la législature au bénéfice des groupements ayant pu solliciter leur candidature.

Afin d'éviter que l'utilisation des fonds publics puisse donner lieu à des abus, voire à des détournements, le Conseil constitutionnel formule les observations suivantes :

1) Par sa décision 89-271 DC du 11 janvier 1990, il a considéré que la seule prise en compte pour l'accès au financement public des « résultats égaux ou supérieurs à 5 % des suffrages exprimés dans chaque circonscription » était contraire à la Constitution dès lors qu'« en raison du seuil choisi », elle était

de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinion. Il n'a pas jugé pour autant que la fixation de tout seuil serait contraire aux dispositions des articles 2 et 4 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a souligné d'ailleurs par la même décision que les dispositions relatives au financement de la vie politique ne devaient pas conduire à provoquer des situations d'enrichissement sans cause.

2) Le Conseil constitutionnel suggère que par une modification de l'article L 157 du Code électoral, soit désormais exigée des candidats une déclaration personnelle de candidature à la préfecture.

3) Le Conseil constitutionnel préconise que le cautionnement prévu par l'article L 158 du même code soit versé personnellement par le candidat.

4) Le Conseil constitutionnel souhaite enfin que la méconnaissance de la législation sur les comptes de campagne ait pour conséquence l'absence de prise en compte des suffrages obtenus par le candidat concerné pour le financement de la formation politique à laquelle celui-ci a déclaré se rattacher.

II. En ce qui concerne la contestation des actes préliminaires aux opérations électorales

Les opérations préliminaires aux élections ont donné lieu, par la voie du référé, à de nombreuses décisions des juges judiciaires qui selon les cas se sont reconnus ou non compétents alors qu'ils étaient saisis de requêtes alléguant notamment des confusions entre des dénominations de candidatures et des présentations de bulletins. En l'état de la législation, les actes préliminaires aux opérations électorales ne peuvent être contestés que devant le Conseil constitutionnel en sa qualité de juge de l'élection à l'occasion du contentieux des opérations électorales.

Il apparaît toutefois au Conseil constitutionnel qu'il serait souhaitable d'ouvrir préalablement aux opérations électorales une voie de droit permettant de mettre fin à des abus qui même s'ils ne sont pas de nature à modifier le résultat de l'élection peuvent conduire à altérer la répartition des suffrages entre les candidats, laquelle détermine le financement public des formations politiques.

Il préconise donc que le législateur institue une procédure d'urgence de nature juridictionnelle en déterminant précisément les cas dans lesquels celle-ci pourrait être mise en œuvre par le juge compétent, administratif ou judiciaire.

III. En ce qui concerne le contrôle de la régularité des comptes de campagne

Ce contrôle fait intervenir la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, puis le cas échéant le Conseil constitutionnel dans des conditions qui appellent des adaptations.

Pour méconnaissance de la législation sur les comptes de campagne, la Commission a saisi le Conseil constitutionnel des cas de 648 candidats. Six candidats élus seulement étaient concernés. Dans les autres cas, les décisions d'inéligibilité pour un an que le Conseil constitutionnel a été, consécutivement à ces saisines, conduit à prononcer ont été dépourvues de portée en elles-mêmes.

Le Conseil constitutionnel déplore cette situation. Il souhaite n'être saisi que dans des cas qui le justifient réellement compte tenu de l'examen auquel aura pu procéder la Commission.

A cette fin, il préconise les orientations suivantes :

– En premier lieu, les dispositions législatives régissant le fonctionnement de la Commission pourraient prévoir que celle-ci adresse des demandes préalables de régularisation s'agissant du défaut de présentation des comptes par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés, ou de défaut de production soit de pièces annexes soit de pièces justificatives.

– En deuxième lieu, pour éviter la multiplicité des rejets de comptes en raison de retards de faible importance, au délai de réception des comptes à la préfecture pourrait être substitué un délai d'envoi, le cachet de la poste faisant foi.

– En troisième lieu, le Conseil constitutionnel, soucieux de préserver la totalité du délai d'examen imparti à la Commission, souhaiterait que soit précisé par la loi que la période de six mois prévue est un délai pour statuer et non pour faire parvenir la décision prise au juge de l'élection.

Le Conseil constitutionnel souhaite par ailleurs disposer de délais de jugement mieux adaptés à l'examen des cas dont il est saisi par la Commission.

En l'état actuel de la législation, la Commission dispose d'un délai de six mois à compter du dépôt des comptes, lequel doit être effectué dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection est acquise. Dans ces conditions, elle n'est en général tenue d'avoir statué que huit mois après cette date. Pour sa part, le ministère de l'Intérieur dispose de trois mois pour l'organisation éventuelle de nouvelles élections. Dès lors que la période d'inéligibilité encourue est actuellement d'une année à compter du jour de l'élection, le Conseil constitutionnel est ainsi conduit à se prononcer lui-même dans un délai de neuf mois, ce qui peut ne lui laisser qu'une période d'examen réduite à un mois.

Pour être assuré du temps nécessaire à des procédures d'instruction dont certaines peuvent se révéler complexes, le Conseil constitutionnel demande que les décisions d'inéligibilité qu'il peut être amené à prendre portent effet non à dater du jour de l'élection mais à la date de l'intervention desdites décisions, ainsi qu'il est d'ailleurs pratiqué par le juge administratif pour les élections relevant de la compétence de celui-ci.

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er juillet - 30 septembre 1994)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs *et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).*

REPÈRES

4 juillet. Henri Emmanuelli envisage de vendre le siège du PS, rue de Solférino.

6 juillet. Alain Boublil est condamné à un an de prison dans le procès en appel de l'affaire Péchiney.

12 juillet. Ouverture à Nanterre d'une information judiciaire mettant en cause plusieurs élus du RPR.

16 juillet. « Il conviendra de proposer une véritable rupture lors de l'élection présidentielle », estime Jean-Louis Debré, secrétaire général adjoint du RPR.

18 juillet. Le président de la République subit une seconde intervention chirurgicale.

25 juillet. Alain Carignon est mis en examen pour recel d'abus de biens sociaux.

1er août. Maurice Arrecks, sénateur UDF-PR, est mis en examen pour corruption.

21 août. Henri Emmanuelli évoque, sans le nommer, une candidature de Jacques Delors à l'Élysée.

24 août. Alain Juppé estime que le RPR devra choisir entre Jacques Chirac et Édouard Balladur.

4 septembre. Antoine Waechter crée le Mouvement écologiste indépendant.

4 septembre. Invité de l'université d'été des réformateurs, Bernard Kouchner annonce le lancement du mouvement Réunir.

5 septembre. Michel Rocard démissionne de la mairie de Conflans-Sainte-Honorine.

13 septembre. Raymond Barre met en garde contre les « accès de sensiblerie sociale ».

14 septembre. Le bureau national du PS décide de mettre un terme aux controverses sur le passé du président de la République.

17 septembre. Philippe de Villiers, qui quitte le PR, envisage d'être candidat

à l'élection présidentielle si ses « idées n'étaient pas représentées ».

18 septembre. Jean-Marie Le Pen annonce sa candidature à l'élection présidentielle

20 septembre. Le ministre de l'Éducation nationale demande l'interdiction des signes religieux « ostentatoires ».

21 septembre. Robert Hue, secrétaire national du PCF, est désigné par le comité national comme candidat à l'élection présidentielle.

22 septembre. « Pour le gaullisme, le danger c'est la dilution », affirme Jacques Chirac aux journées parlementaires du RPR de Colmar.

25 septembre. Selon Valéry Giscard d'Estaing, « un grand parti sans candidat à l'élection présidentielle n'a pas de raison d'être ».

26 septembre. Le garde des Sceaux demande une enquête préliminaire sur le financement de la villa de Gérard Longuet.

30 septembre. Bernard Tapie est condamné par le tribunal correctionnel de Toulon pour une agression contre des journalistes de France 3.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. Michel Ameller, *L'Assemblée nationale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2897, 1994 : un vibrant éloge du droit parlementaire.

– *Défense*. Le président Philippe Séguin a réagi, avec vivacité, le 14-9, aux propos tenus la veille par M. Charles Pasqua, devant l'assemblée des présidents de conseils généraux à Lille. Celui-ci avait déclaré qu'« il n'était pas satisfait » du projet de loi sur le développement du territoire adopté, en première lecture, par les députés le 12-7 (p. 4791) : « J'ai une autre ambition que de voir le projet de loi se traduire par l'élaboration d'un énième rapport et trois ou quatre commissions ou groupes de travail » (*Le Monde,* 15-9). Le président de l'Assemblée a repoussé les critiques exprimées en déclarant que « le seul reproche que l'on pourrait, à la limite, adresser [à l'Assemblée] serait de n'avoir pas osé passer outre le refus [du ministre] d'accepter tout amendement significatif à son texte, refus qui est allé jusqu'à l'annulation, par une deuxième délibération, qu'il avait demandée, des modifications qui avaient pu être votées contre son avis » (*ibid*., 16-9).

V. *Bicamérisme. Parlementaires en mission. Résolution. Session extraordinaire.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. Th. S. Renoux et A. Roux, *L'Administration de la justice en France*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2816, 1994 ; F. Fines, « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle dans la jurisprudence constitutionnelle », *RFDA*, 1994, p. 594.

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Libertés publiques. Partis politiques.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. Th. S. Renoux et A. Roux, *op. cit*.

BICAMÉRISME

– *Bilan de la session de printemps et de*

la 3e session extraordinaire. 75 lois ont été adoptées définitivement du 2-4 au 13-7, dont une LO et 38 lois autorisant la ratification d'un engagement international ; sur les 36 autres lois, 6 émanaient de propositions ; 12 CMP ont été constituées, qui ont toutes abouti à l'adoption d'un texte conforme (*BAN*, n° 41, p. 6).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. J. Cl. Douence, *La Commune*, Dalloz, 1994 ; J.-F. Lachaume, *L'Administration communale*, Dalloz, 1994 ; F. Scanvic, *Le Statut de l'élu local,* Dalloz, 1994 ; « Le droit local alsacien-mosellan », *La Vie judiciaire*, 22-8.

– *Absence de consultation de l'assemblée territoriale de la Polynésie française*. Le CC a fait bonne justice le 7-7 (décision 94-342 DC) de l'argument selon lequel la loi relative aux modalités d'exercice par l'État de ses pouvoirs de contrôle en mer serait entachée d'irrégularité, au motif que la procédure de consultation de l'assemblée territoriale n'aurait pas été respectée. Le juge a considéré que la matière ressortissait à la compétence de l'État (art. 3 de la loi du 6-9-1984) et non point à l'organisation particulière de la Polynésie (p. 9957).

– *Droit local alsacien-mosellan*. Les dispositions du droit national ne sont applicables aux départements dans lesquels existe une législation locale que dans la mesure où elles ne dérogent pas à cette législation. En cas de conflit, ce sont les dispositions les plus sévères qui prévalent, sous le contrôle du juge le cas échéant, estime le ministre de la communication (AN, *Q*, p. 4471).

V. *Conseil constitutionnel. Élections.*

COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Rapport.* Décidée le 28-4 (cette *Chronique,* n° 70, p. 188), la commission d'enquête sur le Crédit lyonnais a rendu son rapport avec une célérité exceptionnelle, puisqu'il a été publié le 6-7 (n° 1480). Le rapport est précédé d'un avant-propos du président Séguin qui avait dirigé ses travaux et qui tire les leçons de ses investigations.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie. CC, jurisprudence, tables quinquennales 1989-1993*, Dalloz, 1994 ; *Élection présidentielle. Financement de la campagne électorale. Mémento à l'usage du mandataire,* sept. 1994 ; S. Dubourg et A. Pantélis, *Les Décisions essentielles du CC*, L'Harmattan, 1994 ; D. Turpin, *Contentieux constitutionnel*, PUF, Droit fondamental, 2e éd., 1994 ; L. Favoreu, « Constitution et bioéthique », *Le Figaro*, 26-7 ; F. Fines, art. précité, *RFDA*, 1994, p. 594 ; F. Luchaire, « L'abrogation de la loi Falloux devant le juge constitutionnel », *RDP*, 1994, p. 609 ; Chr. Vimbert, « L'ordre public dans la jurisprudence du CC », *ibid.*, p. 693 ; J. Viguier, « La participation des citoyens au processus de contrôle de la constitutionnalité de la loi dans les projets français de 1990 et 1993 », *ibid.*, p. 969 ; R. Pinto, « Le CC et la Cour suprême des États-Unis confrontés au droit international. Entrée et séjour des étrangers », *Clunet*, 1994, p. 303 ; J. Rigaud, « La langue de tous », *ibid.*, 4-8 ; Chr. B. Mathieu et M. Verpeaux, *PA*, 9-9.

– *Notes.* Ch. Leroy sous 93-324 DC, 3-8-1993, *PA,* 18-7 ; F. Leclercq, 93-329 DC, 13-1-1994, *ibid.*, 12-8 ; P. Jans, 94-339

DC, 10-3-1994, 22-7 et H. Desclodures 31-8 ; B. Mathieu et M. Verpeaux, 93-325 DC, 13-8-1993, 9-9.

– *Décisions*. Voir tableau ci-dessous.

– *Mise en cause.* Sans aucune commune mesure avec l'an passé (cette *Chronique*, n° 68, p. 158), la Haute Instance a été cependant contestée à l'occasion de sa décision du 29-7 relative à l'emploi de la langue française. M. Jacques Toubon a dénoncé « l'erreur de lecture » et « le contresens » du Conseil (*Le Monde*, 4-8), à l'unisson de son prédécesseur, M. Jack Lang, qui a rappelé, le 1er-8 à RTL, que les révolutionnaires concevaient « une politique volontariste pour la langue française » (*ibid*., 2-8). Faut-il céder pour autant au syndrome québécois ? Le Conseil n'y a point songé.

– *Normes de constitutionnalité applicables.*
V. *Libertés publiques. Loi.*

– *Procédure*. Pour la première fois depuis 1979 (*RJC*, p. 75), le président de l'AN a déféré deux lois relatives à la bioéthique ; la dernière saisine d'un président d'assemblée parlementaire, celui du Sénat, remontait à 1991 (91-290 DC, *Collectivité territoriale de Corse*, cette *Chronique*, n° 59, p. 200). Mais la quête des libertés publiques revêt un caractère commun. La saisine de M. Séguin est originale en ce sens qu'elle contestait moins l'œuvre du législateur qu'elle ne recherchait la consécration constitutionnelle du

94-341 DC, 6-7 (p. 9956 et 9959)	Loi relative à la date du renouvellement des conseils municipaux. V. *Élections.*
94-342 DC, 7-7 (p. 9957 et 9964)	Loi relative aux modalités d'exercice par l'État de ses pouvoirs de contrôle en mer. V. *Collectivités territoriales et ci-après.*
94-346 DC, 21-7 (p. 10635 et 10638)	Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public. V. *Loi et ci-après.*
94-343-344 DC, 27-7 (p.11024 et 11031)	Loi relative au respect du corps humain. Loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal. V. *Libertés publiques et ci-après.*
94-345 DC, 29-7 (p. 11240 et 11426)	Loi relative à l'emploi de la langue française. V. *Loi et ci-après*.
94-347 DC, 3-8 (p. 11481 et 11494)	Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. V. *Loi.*
94-348 DC, 3-8 (p. 11482 et 11495)	Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives des 18-6 et 10-11 1992 du Conseil des communautés européennes. V. *Loi.*
21-7 Christian Estrosi (p. 10583)	V. *ci-après.*

juge. Par ailleurs, elle a été publiée (p. 11031) par assimilation à celle des députés. En outre, il y a lieu de relever l'existence d'une « saisine mixte », selon Louis Favoreu, qui a été le fait de la minorité de la majorité à l'Assemblée comme précédemment à propos de l'IVG. C'est le quatrième exemple depuis 1974 (*RJC*, p. 30, 40 et 41).

En dernière analyse, les saisines du président Séguin et des députés visant les mêmes lois ont été jointes. D'où la double numérotation de la décision du 27-7. Quant à la mention du rapporteur, elle a été traitée par prétérition, alors même, croit-on savoir, qu'aucune difficulté ne s'est présentée à cette occasion. Par ailleurs, on mentionnera l'existence, à nouveau (cette *Chronique*, n° 67, p. 172) d'une manière de recours en interprétation de l'art. 74C concernant les TOM déposé par des sénateurs de la majorité (94-342 DC). En dernier lieu, la loi complétant le code du domaine de l'État a été déférée dans son ensemble par les requérants (94-346 DC) ; un *amicus curiae*, notre collègue Guy Carcassonne, a présenté des observations à propos de la loi Toubon (94-345 DC) (*Le Monde*, 18-8).

– *Recours.* Si le Conseil fait droit au recours en rectification d'erreur matérielle (cette *Chronique*, n° 69, p. 196), en revanche, il frappe d'irrecevabilité une requête tendant à la « révision d'une précédente décision » (art. 62 al. 2C) (21-7, Christian Estrosi, p. 10583).

V. *Collectivités territoriales. Élections. Loi. Libertés publiques.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Article 21, alinéa 4 C.* En raison de l'hospitalisation de M. Mitterrand à Cochin, et pour la cinquième fois depuis 1959 (cette *Chronique*, n° 64, p. 190), le Premier ministre a suppléé le chef de l'État en présidant le Conseil des ministres le 20-7. Comme son prédécesseur Pierre Bérégovoy, dans les mêmes circonstances le 16-9-1992, M. Balladur a réuni les ministres à Matignon (*Le Monde,* 22-7). C'est le premier exemple en période de cohabitation.

V. *Dyarchie.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Composition.* Après que le décret 94-583 du 12-7 (p. 10086) eut modifié celui du 4-7-1984 (84-558), concernant des dénominations syndicales, les décrets des 7 et 27-9 (p. 13164 et 13718) y désignent, au terme de la négociation inhérente à la cohabitation, des personnalités qualifiées.

– *Présidence.* Pour la troisième fois depuis 1987 (cette *Chronique*, n° 42, p. 174), M. Jean Matteoli a été réélu le 28-9 (*Le Monde*, 30-9). Préalablement, il avait été élevé à la dignité de grand officier de l'ordre de la Légion d'honneur (décret du 13-7, p. 10177), en raison du caractère non parlementaire de l'assemblée du palais d'Iéna. Le décret du 6-9 (p. 12968) approuvant la modification de son règlement intérieur en témoigne.

V. *Dyarchie.*

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie.* « Gros plan sur le Conseil supérieur de la magistrature »,

Le Figaro, 20-9 ; « Le prix d'une indépendance judiciaire », *ibid.*, 23-9.

COUR DE JUSTICE
DE LA RÉPUBLIQUE

– *Saisine*. Après qu'un juge d'instruction de Paris eut rendu le 19-8 une ordonnance d'incompétence à propos de faits reprochés à M. Michel Gillibert, ancien secrétaire d'État chargé des handicapés dans les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy (*Le Monde*, 31-8), l'affaire du sang contaminé a connu de nouveaux développements. La commission des requêtes a déclaré recevable, en juillet, les plaintes de 11 hémophiles à l'encontre de Mme Dufoix, et MM. Fabius et Hervé (cette *Chronique*, n° 70, p. 193). Le procureur général près la Cour de cassation devait ouvrir, dans ces conditions, le 18-7 (*ibid.*, 20-7), une information judiciaire en saisissant la commission d'instruction de ladite cour de justice (art. 68-1 C, rédaction de la LC du 27-7-1993), sur le fondement de l'art. 318 du Code pénal (complicité d'administration de substance nuisible à la santé). Ladite commission d'instruction qui siège 21 rue de Constantine, Paris (VIIe), a mis en examen les ministres sous la qualification criminelle, cette fois, de « complicité d'empoisonnement » (art. 221-5 du Code pénal) successivement le 27-9, Mme Dufoix et les 29 et 30, MM. Hervé et Fabius (*Le Monde*, 22, 29, 30-9 et 1er-10).

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie*. G. Soulier, *L'Europe*, A. Colin, 1994 ; M.-F. Christophe-Tchakaloff, « Les mesures françaises d'application des normes communautaires », *RFDA*, 1994, p. 786.

– *Commission européenne*. Mme Édith Cresson et M. Yves-Thibault de Silguy, secrétaire général du SGCI, y ont été désignés, le 5-9 (*Le Monde*, 7-9), selon le principe du dosage politique.

V. *Dyarchie. Résolutions.*

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. En dehors des rééditions habituelles : O. Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Le Seuil, 1994 ; D. Turpin, *Droit constitutionnel*, PUF, 2e éd., 1994 ; P. Pactet, *Textes de droit constitutionnel*, LGDJ, 3e éd., 1994.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. A. Lercher, note sous TA Paris, 30-11-1992, Ph. Pinchot c. président de l'AN (régime applicable au personnel des assemblées parlementaires), *RFDA*, 1994, p. 528.

V. *Assemblée nationale.*

DYARCHIE

– *Bibliographie.* A. Duhamel, « La présidentialisation d'Édouard Balladur », *Le Point*, 13-8 ; P. Jarreau, « Cohabitation sans partage », *Le Monde*, 16-8.

I. Dans l'ordre interne :

– *Rappels.* Évoquant la première cohabitation, le chef de l'État a précisé le 14-7 : « J'ai refusé de signer les ordon-

nances, mais si M. Balladur me demandait de signer des textes sur lesquels j'aurais un droit d'exercer un refus et qui ne me plairaient pas, je ne les signerais pas […]. Quand il s'agit d'une loi, c'est le Parlement qui la vote et, quoi que j'en pense, mon devoir républicain, c'est de signer » (*Le Monde,*16-7).

Devant le congrès de la Mutualité française, le 17-9, M. Mitterrand a affirmé à propos des droits sociaux garantis par la Constitution : « Le chef de l'État, choisi par l'ensemble des citoyens, a pour mission de veiller au respect de ces principes qui sont le fondement de notre unité sociale […]. Ce mandat fait du président de la République le garant des intérêts fondamentaux de la nation et de ses acquis sociaux, et il aurait le devoir de saisir le pays en cas de manquement à ces principes essentiels. Croyez-moi, il me reste assez d'énergie pour le faire » (*ibid.*, 20-9).

– *Nominations.* Le renouvellement des 40 personnalités qualifiées du Conseil économique et social par le décret du 7-9 (p. 13164) a reposé sur un partage entre les candidats du président de la République, ceux du Premier ministre, et les personnalités bénéficiant d'un consensus (*Le Monde,* 9-9). La même harmonie a marqué la désignation des deux membres français de la Commission européenne, annoncée par un communiqué conjoint de l'Élysée et de Matignon : M. Balladur s'est résigné à la nomination de Mme Édith Cresson, mais il a choisi pour sa part son conseiller pour les affaires européennes, M. Yves-Thibault de Silguy, secrétaire général du SGCI (*ibid.*, 7-9).

II. Dans l'ordre externe, le président de la République, fidèle à sa conception féline (cette *Chronique*, n° 68, p. 165), a veillé au respect de ses prérogatives.

S'agissant de la présence de l'Eurocorps au défilé de la fête nationale, le président a récusé le jugement de M. Pasqua, qui, le 13-7 à TF1, avait estimé « le moment mal choisi alors qu'on célèbre le 50e anniversaire de la Libération » (*Le Monde*, 15-7) : « Le gouvernement a été mis devant le fait accompli… Je suis le chef des armées, j'ai pris la décision que je devais prendre » (intervention du 14-7 à France 2, *ibid.*, 16-7). En l'occurrence, le Premier ministre s'est incliné, et consacré la prééminence du chef de l'État en matière nucléaire (cette *Chronique*, n° 71, p. 192). A l'IHEDN, le 8-9, il a déclaré : « La dissuasion française concerne les intérêts vitaux de notre pays. La définition précise de ceux-ci relève de son appréciation, lui qui est, aux termes de notre Constitution, le garant de l'intégrité du territoire, de l'indépendance nationale et du fonctionnement régulier des pouvoirs publics » (*Le Monde*, 9-9).

D'un commun accord entre l'Élysée et Matignon, M. Léotard a assisté à Séville, le 28-9, à une réunion des ministres de la Défense de l'Alliance atlantique. C'était la première fois depuis 1966 qu'un ministre français y siégeait (*ibid.*, 29/30-9) (cette *Chronique*, n° 70, p. 196).

La politique étrangère a donné le sentiment d'affecter le partage au profit du Premier ministre jusqu'au moment où le chef de l'État en convalescence a réagi. C'est ainsi que si le Premier ministre a été absent du sommet des pays industrialisés à Naples, le 9-7 (*Le Monde*, 11-7), il a géré l'opération humanitaire au Rwanda, en se rendant successivement devant le Conseil de sécurité de l'ONU, le 11-7 (*ibid.,* 13-7), et, à partir

du 27, sur le continent africain (Sénégal, Côte-d'Ivoire, Gabon, Zaïre et Rwanda), annoncé, le 19-8, le retrait des soldats français (*ibid.*, 21-8).

Toutefois, en publiant dans *Le Figaro*, le 30-8, un article intitulé « Notre politique étrangère », M. Balladur devait susciter la réplique élyséenne. Recevant les ambassadeurs de France, le 31-8, le président de la République a cru devoir réaffirmer son rôle : « Les affaires étrangères sont, parmi les fonctions qui sont les miennes, parmi les plus importantes et les plus clairement définies par la Constitution. J'entends préserver exactement les différentes répartitions des tâches de l'exécutif » (*Le Monde*, 2-9). Le Premier ministre entendra la mise en garde, le lendemain, devant nos représentants : « Notre pays s'affirme… d'une seule voix » et de se féliciter de son « unité d'action » (*ibid.*, 3-9). De son côté, M. Juppé ne relèvera « aucun dysfonctionnement dans l'appareil de l'État, dans la chaîne qui permet de passer de la proposition à la décision, puis à l'exécution. […] la France a parlé d'une seule voix » (*Le Monde*, 6-9). Mais il a appartenu au président René Monory de représenter le chef de l'État, le 1er-8, à la cérémonie du 50e anniversaire de l'insurrection de Varsovie (*ibid.*, 3-8).

Tirant l'enseignement de la passe d'armes avec le Premier ministre, le chef de l'État conclura : « J'avais remarqué une certaine tendance à la personnalisation qui risquait de créer une confusion dans la répartition des rôles définis par la Constitution. Il en a tenu compte assez pour qu'il n'y ait pas de vrai conflit » (entretien au *Figaro*, 9-9). Bref, « il ne peut pas y avoir deux présidents à la fois. Et il n'y en a qu'un » (*ibid.*, 8-9).

V. *Conseil des ministres. Premier ministre. Président de la République.*

ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* Richard Ghevontian, « Un labyrinthe juridique : le contentieux des actes préparatoires en matière d'élections politiques », *RFDA,* 1994, p. 793.

– *Comptes de campagne.* La CCFP a publié les comptes de campagne des élections partielles du 17-1 au 26-9-1993 dans l'édition Documents administratifs du *JO* n° 59 du 6-7. A la suite du rejet des comptes de campagne de 5 conseillers généraux par la CCFP, les TA de Nantes et Toulon ont prononcé la démission d'office de deux d'entre eux ; parmi les trois restant, figure M. Christian Nucci, conseiller général de Beaurepaire (Isère) et ancien ministre (*Le Monde,* 22 et 24-9).

– *Élections municipales.* En raison de l'élection présidentielle, prévue les 23 avril et 7 mai 1995, la loi 94-590 du 15 juillet 1994 (p. 10245) a reporté en juin 1995 le renouvellement des conseils municipaux normalement prévu en mars 1995, pour ne pas perturber le processus de présentation des candidats dont la date limite sera le 4 avril. Mais le renouvellement des conseillers élus en juin 1995 aura lieu en mars 2001. La loi tire d'autre part la conséquence de ce report, en portant de 12 à 15 mois la durée de la période pendant laquelle les candidats peuvent avoir recueilli des fonds ; cette extension est justifiée par des motifs pratiques, les candidats ayant pu commencer à recueillir des fonds depuis le mois de mars 1994, mais elle ne

s'applique pas aux comptes de campagne qui retracent les dépenses effectuées dans l'année qui précède l'élection.

Saisi par les députés et les sénateurs socialistes, qui contestaient ces dispositions, le CC, s'appuyant sur les travaux préparatoires, a estimé que « le choix opéré par le législateur n'était pas manifestement inapproprié aux objectifs qu'il s'est fixés » et que la prolongation des délais ne violait pas le principe d'égalité, compte tenu des différences de situation (94-341 DC du 6-7).

– *Élections européennes.* Le *JO* a publié le 6-8 (p. 44455) un rectificatif aux résultats de l'élection des représentants au Parlement européen parus le 21-6.

– *Élection présidentielle.* Le décret 94-672 du 8-8 (p. 11591) modifie le décret 64-231 du 14-3-1964 en vue d'étendre l'application des dispositions du Code électoral relatives au financement privé à l'élection présidentielle, pour laquelle le CC exerce les attributions de la Commission nationale des comptes de campagne (la CCFP prête d'ailleurs son concours au CC à cette occasion). C'est la Conseil qui édite le carnet à souches numérotées dont sont extraits les reçus remis par le mandataire aux donateurs, et qui reçoit les souches utilisées, jointes aux comptes de campagne sur lesquels il statue, ses décisions étant publiées au *JO.*

La Commission nationale de contrôle est installée dans la semaine qui suit l'envoi des formulaires aux présentateurs, dont la date est fixée au moins 15 jours avant la publication du décret convoquant les électeurs, et non plus au moment de la publication dudit décret.

Les décrets 94-673 et 674 du même jour (p. 11592) autorisent le traitement informatique des fichiers concernant les mandataires financiers et les donateurs, sous réserve de la destruction, dans les trois ans suivants, des informations nominatives faisant apparaître leurs opinions politiques. Une autorisation analogue avait été accordée pour les présentateurs par le décret 87-1028 du 22-12-1987 (cette *Chronique,* n° 45, p. 179, et Bruno Genevois, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988 », *RDP,* 1989, p. 25).

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* « L'organisation interministérielle », *Administration*, n° 163, avril 1994, p. 29.

– *Composition*. A la veille d'une mise en examen pour des faits relatifs aux élections municipales de Grenoble, M. Alain Carignon, ministre de la Communication, a démissionné de ses fonctions (décret du 19-7, p. 10448). En conséquence, le gouvernement a été remanié, pour la première fois (*ibid.*, n° 66, p. 195) : au terme d'une formule inusitée, M. Nicolas Sarkozy est chargé « à titre provisoire » des fonctions du ministre de la Communication. A ce compte, le frégolisme a droit de cité avec trois portefeuilles pour un seul titulaire. A l'opposé, M. Longuet, mis en cause par un magistrat, est demeuré en fonction après que le Premier ministre lui eut concédé un sursis, le 27-9 (*Le Monde*, 29-7) (*infra*).

– *Conseils forains.* Le Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT) s'est réuni à Troyes (Aube), le 20-9 ; le Premier ministre était accompagné de 20 ministres (*Le Monde*, 22-9) (cette *Chronique*, n° 68, p. 197). Au préa-

lable, M. Balladur avait présidé à Chambéry (Savoie), le 21-7, le Conseil national de la montagne (CNM) (*ibid.*, 23-7).

– *Réunions gouvernementales*. Le Premier ministre a convoqué ses ministres, les 20 et 26-7, en vue de la préparation de la loi de finances pour 1995 (*Le Monde*, 22 et 28-7) (cette *Chronique*, n° 71, p. 195). Un conseil de cabinet informel s'est tenu, le 13-9, au cours duquel M. Balladur a demandé à ceux-ci de faire preuve de « réserve » dans la perspective de l'échéance présidentielle (*Le Monde*, 15-9).

– *Solidarité.* Des divergences d'appréciations se sont manifestées entre ministres (cette *Chronique*, n° 71, p. 195) : M. Bayrou a exprimé, le 7-7, des réserves à propos du projet de primaires cher à M. Pasqua (*Le Monde*, 9-7) ; M. Juppé a contesté le droit pour ce dernier de mener une diplomatie parallèle s'agissant de l'Algérie : « La politique étrangère, c'est ma responsabilité », devait-il déclarer à TF1 le 11-8 (*ibid.*, 13-8). Quant à M. Toubon, il s'est plaint, le 2-9, de la politique budgétaire de M. Sarkozy (*ibid.*, 4/5-9).

V. *Dyarchie. Ministre. Premier ministre. Président de la République.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité.* Saisi par le garde des Sceaux, le Bureau du Sénat a autorisé, le 29-7, l'arrestation de M. Maurice Arrecks, sénateur (UREI) du Var, qui a été incarcéré le 1er-8 (*Le Monde,* 30-7). C'est le second sénateur dont le Bureau autorise l'arrestation hors session, le précédent étant M. Chammougon (cette *Chronique,* n° 70, p. 200) et le 4e parlementaire incarcéré, après M. Éric Boyer (*ibid.,* n° 68, p. 168) et Pierre Lagaillarde en 1960.

IRRECEVABILITÉ

– *Bibliographie.* J. Barrot, *Art. 40 de la Constitution*, AN, rapport d'information, n° 1273, 1994.

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. Cours constitutionnelles européennes (IXe conférence), *Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme : concurrence ou complémentarité ?*, 1994 ; GISTI, *Le Nouveau Guide de la nationalité française*, La Découverte, 1994 ; Cl. Leclercq, *Libertés publiques*, Litec, 2e éd., 1994 ; G. Cohen-Jonathan, « Justice constitutionnelle et CEDH », *RFDC*, 1994, p. 175 ; J. Duffar, « La liberté religieuse dans les textes internationaux », *RDP*, 1994, p. 930 ; V. Fabre-Alibert, « Réflexions sur le nouveau régime juridique des étrangers en France », *ibid.*, p. 1165 ; D. Turpin, « La lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et le révisionnisme », *PA*, 30-9 ; « Homosexualité, droits et libertés », actes du colloque de Paris, *PA*, 10-8 ; « Les témoins de Jéhovah, le droit de la famille, de la santé, du service national et les libertés publiques », *ibid.*

– *Citoyenneté européenne*. Dans la perspective tracée par la loi du 26-7-1991 (cette *Chronique*, n° 60, p. 213), les décrets 94-741 et 743 du 30-8 portent assimilation, pour l'accès aux concours de la fonction publique d'État et de

la fonction publique territoriale, des diplômes délivrés dans d'autres États de l'Union européenne (p. 12646 et 12649). Pour sa part, le Sénat a adopté le 5-7 (p. 9791) une résolution communautaire (E 233) relative au droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales (art. 88-3 C). Ladite directive ne s'appliquerait qu'en 2001 (*BIRS* 587, p. 28).

V. *Résolutions.*

– *Communication audiovisuelle.* Le CSA a engagé une procédure de sanction, pour la première fois, le 24-8 (*Le Monde*, 28/29-8), à l'encontre de TF1, France 2 et France 3 pour non-respect du pluralisme politique dans les journaux télévisés, conformément à la règle des « trois tiers » en vigueur depuis 1969.

Simultanément, l'instance de régulation a infligé, le 21-7, une amende à TF1 pour infraction grave à la réglementation sur le parrainage (*Le Monde*, 23-7), alors même qu'une précédente n'a toujours pas été recouvrée par le quai de Bercy, depuis juillet 1992 (cette *Chronique*, n° 64, p. 201). Le CSA n'en persévère pas moins en demandant au gouvernement, le 2-8, une sanction contre Canal + pour débordements publicitaires (*Libération*, 24-8).

– *Droit de manifester.* Lors de son entretien du 14-7, le chef de l'État a rappelé (cette *Chronique,* n° 71, p. 191) l'attachement qu'il portait à ce « droit constitutionnel fondamental » auquel « il ne faut pas toucher » (*Le Monde*, 16-7).

– *Droit de propriété.* L'art. 18 de la loi portant DDOEF modifiant le régime des sociétés anonymes à participation ouvrière a été contesté par les députés socialistes et communistes au motif que ces dispositions, prélude à la privatisation d'Air France, méconnaîtraient l'art. 17 de la Déclaration de 1789. La décision 94-347 du 3-8 considère que les modalités du régime de répartition et de cession d'actions de telles sociétés n'entrent pas dans le champ de l'art. 17 qui concerne l'expropriation. En revanche, le CC invoque l'art. 2 de la Déclaration (la propriété figure parmi « les droits naturels et imprescriptibles ») pour affirmer que le législateur ne doit pas imposer la cession d'actions « dans des conditions qui n'assureraient pas le respect de leur valeur réelle ». V. *Loi.*

– *Informatique et liberté.* Un arrêté du 6-7 (p. 10407) porte création d'un traitement automatisé d'informations nominatives relatif à la gestion des personnels enseignants et des emplois d'enseignement supérieur.

En outre, le CNIL a adressé un avertissement au maire de Montfermeil (Seine-Saint-Denis), le 5-7, pour avoir utilisé « des données nominatives couvertes par le secret statistique » dans une étude sur les naissances d'enfants de parents étrangers clandestins (*Le Monde*, 7-5). A l'occasion de son intervention, le 14-7, le chef de l'État a réitéré sa critique à l'égard de la vidéosurveillance (cette *Chronique*, n° 71, p. 196) (*ibid.*, 16-7).

– *Liberté de la presse.* La concentration de la presse locale se poursuit (cette *Chronique*, n° 68, p. 173) : le groupe Hersant a repris *La Dépêche d'Évreux*, après un dépôt de bilan, le 2-8 (*Le Monde*, 4-8).

– *Liberté d'aller et venir*. Au moment où l'ord. du 2-11-1945 faisait l'objet de

nouvelles modalités d'application (décrets 94-593 du 13-7, 94-768, 769, 770 du 2-9, p. 12838, 12840 et 12841) au point de rendre malaisée, à tout le moins, son accessibilité, le contentieux des expulsions a été relancé, par l'assignation à résidence, le 4-8, à Folembray (Aisne), de 26 présumés militants islamistes algériens, en attente d'expulsion vers le Burkina Faso, le 31 courant (*Le Monde*, 1er/2-9). Le TA d'Amiens a annulé, le 3-9, un arrêté de reconduite à la frontière pris à l'encontre de l'une d'entre eux pour « erreur manifeste d'appréciation », dès lors qu'elle avait sollicité un statut de réfugié. Cependant, les juges ont repoussé, le 21-9, le sursis à l'exécution déposé par trois autres islamistes, sur conclusions contraires du commissaire du gouvernement (*Le Monde*, 6, 17 et 23-9).

Quant aux manifestants anti-CIP de Lyon (cette *Chronique*, n° 71, p. 196), le TA de cette ville a annulé pour illégalité, le 13-7, les arrêtés d'expulsion pris en urgence absolue qui reposaient sur des « faits partiellement inexacts » (*ibid.*, 14-7).

V. *Loi.*

– *Libre communication des pensées et des opinions.* S'agissant d'une liberté fondamentale énoncée par l'art. 11 de la Déclaration de 1789, le législateur ne peut intervenir qu'en vue « d'en rendre l'exercice plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle », en l'occurrence le 2e alinéa de l'art. 2 C («La langue de la République est le français »). Évoquée par Guy Carcassonne dans sa contribution d'*amicus curiae*, cette conciliation constitue la matrice de la décision 94-345 du 29-7 sur la loi relative à l'emploi de la langue française, de même que son analyse de la portée de l'art. 2 C qui ne saurait concerner que les institutions de la République, c'est-à-dire la terminologie officielle. En conséquence, le Conseil a censuré les dispositions qui ne distinguaient pas les personnes de droit public (ou les personnes privées dans l'exercice d'une mission de service public) des personnes privées, en réservant le cas de la radiodiffusion sonore et télévisuelle pour laquelle la liberté de l'art. 11 de la Déclaration prévaut sur la terminologie officielle. D'autre part, le CC censure la disposition subordonnant l'octroi de toute aide publique à des travaux d'enseignement ou de recherche à l'engagement des bénéficiaires d'assurer la publication ou la traduction en français desdits travaux, en raison des contraintes ainsi portées à l'exercice de la liberté d'expression et de communication, nonobstant les possibilités de dérogation qui n'offrent pas une garantie suffisante.

– *Principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.* Pour la première fois, le CC a été appelé à se prononcer sur la bioéthique. La décision 94-343-344 DC du 27-7 (p. 11024) consacre, de façon péremptoire, l'existence d'un nouveau principe à valeur constitutionnelle, celui de « la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation ». Dans cet ordre d'idées, le juge s'est évertué à prendre appui sur une justification textuelle du Préambule de la Constitution de 1946, afin de couper court à la critique de création *« ex nihilo »* des normes, qui avait été relancée, en 1993, à propos du droit d'asile (cette *Chronique*, n° 69, p. 196). La « règle d'hygiène morale », selon l'expression du doyen

Vedel, s'avère au cas d'espèce inédite autant qu'originale en ce qu'elle se réfère à la phrase d'attaque du Préambule (on a parlé d'exposé des motifs) qui, « d'emblée », relève le Conseil, résume le sens de « la victoire remportée par les peuples libres », en 1945, « sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine » dans l'univers concentrationnaire.

Le juge n'a pas fait droit à l'argumentation développée par la minorité de la majorité, en repoussant, notamment, le principe d'égalité à l'égard des embryons, tout en permettant une évolution ultérieure : « Il n'appartient pas au CC, qui ne détient pas un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances et des techniques, les dispositions ainsi prises par le législateur ».

Enfin et surtout, le Conseil, animé par le souci de prévenir les manipulations génétiques, a pris soin d'expliciter, conformément au credo occidental, les principes constitutifs de la nouvelle norme de constitutionnalité : « la primauté de la personne humaine, le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie » (nouvel art. 16 du Code civil, rédaction de la loi 94-653 du 29-7-1994) ; « l'inviolabilité, l'intégrité et l'absence de caractère patrimonial du corps humain » (nouvel art. 16-1), et « l'intégrité de l'espèce humaine » qui interdit « toute pratique eugénique » (nouvel art. 16-4). En revanche, le juge a refusé d'inclure la protection du patrimoine génétique de l'humanité, s'agissant de la sélection des embryons, au titre du respect du corps humain.

Les lois déférées ont été déclarées conformes et promulguées le 29-7 (94-563, p. 11056 et 94-564, p. 11060). A l'exemple du législateur, il y a fort à parier que la décision du Conseil servira de référence aux autres cours européennes confrontées à ce problème fondamental et angoissant de société, à bien des égards.

LOI

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, *La Procédure législative en France*, La Documentation française, Doc. d'études droit constitutionnel 1.12, 1994 ; Ph. Séguin, « Trop de loi tue la loi », *Libération*, 13-7.

– *Conformité de la loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.* La loi 94-631 du 25-7 (p. 10749) a été validée par le CC au terme de sa décision 91-346 DC (p. 10635). Seul l'article L. 34-1, al. 3, a été censuré, motif pris de ce qu'il portait atteinte à la protection due à la propriété publique en conférant au titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire une durée excessive, s'étendant au-delà d'une période de 70 ans.

Au surplus, la prosopopée à laquelle le juge se livre à l'égard de la Déclaration de 1789 a débouché, comme naguère à propos du principe d'égalité (91-293 DC, 23-7-1991, *Fonction publique*, cette *Chronique*, n° 60, p. 213) sur une audacieuse construction interprétative de l'article 17 qui, sans conteste, ne correspond pas à l'esprit de ses rédacteurs : « le droit de propriété et la protection qui lui est due ne concernent pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ». Or, il n'est pas douteux que les révolution-

naires n'avaient d'yeux que pour la propriété privée. Le Conseil avait déjà cédé à l'assimilation au moment des privatisations (86-207 DC, 25/26-1986, *Privatisation*, cette *Chronique*, n° 40, p. 179).

– *Conformité de la loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives des 18-6 et 10-11-1992 du Conseil des Communautés européennes*. La décision rendue par le CC, le 3-8 (94-348 DC), a censuré, pour violation du principe d'égalité, une disposition qui exonérait certains organismes d'assurances de l'obligation de constituer des provisions en vue d'assurer le versement de ces retraites (art. 11). En revanche, le juge a estimé que ni la liberté contractuelle ni l'intangibilité des droits de retraite liquidés n'avaient valeur de norme constitutionnelle. Par suite, la loi 94-678 du 8-8 a été promulguée (p. 11655).

– *Diverses dispositions d'ordre économique et financier.* Les députés socialistes et communistes contestaient la présence de l'art. 14 modifiant les conditions de nomination et de cessation des fonctions du directeur général de la Caisse des dépôts dans une loi portant DDOEF, car de telles dispositions seraient, selon eux, étrangères à l'objet de cette loi et auraient dû figurer dans une loi relative au statut de cet établissement. La décision 94-347 du 3-8 a écarté le grief en constatant qu'aucune disposition, ni principe de valeur constitutionnelle, ne faisait obstacle à ce que le Premier ministre inclue de telles dispositions dans une loi portant DDOEF. V. *Libertés publiques*.

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie.* Ph. Auberger, *L'Application des dispositions fiscales contenues dans les lois de finances*, AN, rapport d'information, n° 1485, 1994.

– *Services votés*. Dans un rapport confidentiel, cinq rapporteurs spéciaux de la commission des finances de l'AN, dont celui des charges communes, ont suggéré, le 6-7 (*Le Monde*, 8-6), des économies substantielles, en l'occurrence (cette *Chronique*, n° 70, p. 193).

MINISTRE

– *Condition.* M. Alain Carignon, ministre de la Communication, a abandonné ses fonctions, le 19-7 (p. 10448). Il a été mis en examen le 25, pour recel et complicité d'abus de biens sociaux, à propos de l'affaire « Dauphiné News » (*Le Monde*, 27-7).

M. Gérard Longuet, ministre de l'Industrie et président du PR, a été mis en cause, par le juge Van Ruymbeke le 19-9, en ce qui concerne le coût de la construction de sa villa à Saint-Tropez (*ibid.*, 21-9). La chancellerie a décidé de faire procéder, le 27, à une enquête préliminaire d'un mois avant l'ouverture d'une information judiciaire, de manière à permettre à l'intéressé de faire valoir sa défense (*ibid.*, 29-9). En l'espèce, la « logique d'appareil » (Alain Duhamel) l'a emporté sur la « logique d'opinion », laquelle voulait à ce jour qu'un ministre impliqué dans une affaire privée démissionnât, à l'exemple de MM. Dechartre en 1972, Tapie en 1992 (cette *Chronique*, n° 63, p. 175) et Carignon (*Le Monde*, 30-9).

« Un ministre, devait conclure le Premier ministre, à Vittel, le 1er-10, est soumis à des règles plus sévères ; je suis le premier à les avoir fixées, elles ont été et elles seront appliquées. Mais elles doivent l'être de façon humaine pour que toutes les chances de la défense soient réunies » (*Le Monde*, 2/3-10).

V. *Gouvernement. Partis politiques. Premier ministre.*

PARLEMENTAIRE EN MISSION

– *Nominations.* Une véritable moisson : un sénateur, M. Nachtar (RI, Meurthe-et-Moselle) auprès du ministre de l'Industrie (d. du 7-9, p. 13006) et 8 députés, à savoir : Mme de Veyrinas (UDF, Haute-Garonne, 6e) aux Affaires sociales (d. du 31-8, p. 12688) et MM. Couveinhes (RPR, Hérault, 3e) chez le Premier ministre (d. du 13-7, p. 10270) ; Forissier (UDF, Indre, 2e) à l'Industrie (décret du 22-8, p. 12277) ; Langenieux-Villard (RPR, Isère, 5e) à Matignon (d. du 22-8, p. 12278) ; Zeller (UDF, Bas-Rhin, 7e) à l'Économie (d. du 7-9, p. 13005) ; Rosselot (RPR, Belfort, 1re) auprès du Premier ministre (*ibid.*) ; Dell' Agnola (RPR, Val-de-Marne, 12e) à la Chancellerie (*ibid.),* et Hunault (RPR, Loire-Atlantique, 6e) à Matignon (d. du 28-9, p. 13846).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie*. Chr. Mestre, « Le statut des partis politiques en France », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, Strasbourg, avril 1994, p. 181 ; P. Koenig, « Le financement des partis politiques en France », *ibid.*, p. 295 ; M. Fromont, « Les partis politiques et le droit public. Comparaisons franco-allemandes », p. 375.

– *Financement privé*. La CCFP a accordé son agrément à diverses associations de financement (p. 10944, 11716 et 13572) et l'a retiré à Valeur et Démocratie française, l'Union des indépendants Afudi-Nord (p. 10944), ainsi qu'à Saint-Denis Avenir Solidarité, Comité départementaliste portois et Forum progressiste (p. 11716).

Dans le cadre de son enquête sur l'affaire Trager, le conseiller Van Ruymbeke a saisi la Chancellerie du cas de M. Gérard Longuet, mis en cause notamment en sa qualité de trésorier du Parti républicain (*Le Monde,* 21-9) ; d'autre part, le procureur de la République de Paris a proposé, le 30-9 (*ibid.,* 2/3-10), l'ouverture d'une information judiciaire sur le financement du PR (cette *Chronique,* n° 71, p. 198).

– *Financement public.* A la suite de l'annulation par le CE des délibérations du conseil municipal de Lyon et de la communauté urbaine attribuant des subventions aux groupes politiques, la Chambre régionale des comptes a déclaré gestionnaires de fait les présidents et les trésoriers des groupes bénéficiaires (*Le Monde*, 17-9).

– *Primaires présidentielles.* Le projet de loi « relatif au concours apporté par l'État aux partis et groupements politiques désireux d'associer le corps électoral au choix de leurs candidats » préparé par le ministre de l'Intérieur (*Le Figaro,* 1er-7) a été soumis aux partis par M. Pasqua, qui n'a recueilli que l'accord

du Parti radical et du Centre national des indépendants au sein de la majorité (*Le Monde,* 2-8), bien qu'un sondage eût indiqué que l'opinion lui était favorable (*ibid.,* 29-9).

– *Renseignement généraux.* Le ministre de l'Intérieur a confirmé, le 6-7, les information publiées par *Le Canard enchaîné,* selon lesquelles un fonctionnaire des Renseignements généraux avait écouté les débats à huis clos du conseil national du PS, le 19-6. Le directeur des RG de la préfecture de police a été relevé de ses fonctions le lendemain (*Le Monde*, 8-7), et le nouveau directeur a annoncé, le 13-9, l'abandon du suivi des partis politiques (*ibid.,* 15-9).

V. *Rappel au règlement.*

PREMIER MINISTRE

– *Dilemme.* A propos de la difficulté créée par M. Longuet, le Premier ministre a déclaré, à Vittel, le 1er-10, devant les parlementaires UDF : « Je me suis trouvé face à un problème de conscience… Je l'ai résolu après mûre réflexion… Je n'aime pas l'excès, je n'agis pas sous la pression, d'où qu'elle vienne. Je recherche l'équilibre et la mesure… La justice doit être respectée, la dignité des personnes et leur possibilité de se faire entendre doivent l'être aussi » (*Le Monde*, 2/3-10).

– *Responsable.* Fidèle à sa démarche (cette *Chronique*, n° 70, p. 211), M. Balladur a affirmé sa solidarité à l'égard du garde des Sceaux, s'agissant du cas de M. Longuet bénéficiaire d'un sursis : « Je prends comme chaque fois l'entière responsabilité, je la prends personnellement, je la prends complètement » (*Le Monde*, 2/3-10).

– *Sur la cohabitation.* M. Balladur, invité à TF1, le 11-9, a observé, à propos de la jeunesse de M. Mitterrand : « Chacun comprendra que dans les fonctions qui sont les miennes, je n'ai pas à m'exprimer sur ce sujet », tout en stigmatisant Vichy, « ce régime intrinsèquement mauvais, […] contraire aux valeurs qui ont fait la grandeur de la France ». Quant à sa relation avec le chef de l'État, il a noté : « J'ai la conscience tout à fait tranquille […] J'ai veillé avec beaucoup de scrupule à ce que les compétences de chacun soient respectées même si les circonstances ont fait que j'ai été porté par la force des choses un peu plus en avant dans ces dernières semaines ou dans ces derniers mois » (*Le Figaro*, 12-9).

V. *Conseil des ministres. Dyarchie. Gouvernement. Ministre. Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* E. Faux, Th. Legrand et G. Perez, *La Main droite de Dieu. Enquête sur François Mitterrand et l'extrême droite*, Le Seuil, 1994 ; P. Péan, *Une jeunesse française*, Fayard, 1994 ; Th. Brehier, « Les 14 juillet de François Mitterrand », *Le Monde*, 16-7, l'art. 21C, *ibid.*, 21-7 ; E. Jos, « La durée du mandat présidentiel : du hasard à la nécessité », *PA*, 2-9 ; J.-Ph. Moinet, « La combativité du président », *Le Figaro*, 29-9 ; D. Rosenberg, « Le président et sa démission », *Libération*, 30-9 ; « F. Mitterrand : l'explication », entretien avec F.-O. Giesbert, *Le Figaro*, 8/9-9.

– *« Arbitre des élégances » ?* Interrogé, le 14-7, sur le nom de son successeur, le président Mitterrand a ironisé : « Je ne veux pas… établir une liste… Ce n'est pas à moi de le faire. Je ne suis pas l'arbitre des élégances… La carrure, ce n'est pas qu'à droite, ni au centre. Je crois que ce qui est bon, c'est l'alternance… Si, en effet, tous les 20 ans on changeait un peu, ce ne serait pas plus mauvais. Je n'ai pas dit tous les 14 ! » (*Le Monde*, 16-7).

– *Chef des armées.* La présence de militaires allemands au défilé du 14 Juillet a été la réaffirmation de la prérogative présidentielle : « Le gouvernement a été mis devant le fait accompli… Le Premier ministre a été compréhensif, mais, de toute manière, je l'avais décidé. Je suis le chef des armées, j'ai pris la décision que je devais prendre », devait affirmer, sans ambages, ce jour, M. Mitterrand (*Le Monde*, 16-7). A bord du porte-avions « Foch », celui-ci a présidé au large de Toulon, le 14-8, une revue navale, la seconde depuis 1982, et la 11e depuis 1871, dans le cadre de la commémoration du débarquement allié en Provence, en 1944 (*ibid.*, 14/15-8). Une sorte de conseil de défense impromptu s'est tenu à bord. Il a été consacré à la situation en Bosnie-Herzégovine et au Rwanda (*ibid.*, 16-8). Le président devait ensuite assister, le 8-9, aux adieux des troupes occidentales à Berlin (*ibid.*, 9-9).

– *Collaborateurs.* Mme Paule Dayan, secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature jusqu'au mois de mai, a retrouvé les fonctions de chargée de mission au secrétariat général de la présidence qu'elle occupait avant d'être nommée au CSM (p. 9613). Il a été mis fin aux fonctions de M. Georges Serre, chargé de mission au secrétariat général, où M. Didier Robert a été nommé (p. 10897).

– *Condition.* M. François Mitterrand a subi, le 18-7 (*Le Monde*, 20-7), une seconde opération chirurgicale de la prostate (cette *Chronique*, n° 64, p. 210). Quatre jours après sa sortie de l'hôpital, il devait présider le Conseil des ministres, et le premier Conseil supérieur de la magistrature, le 27-7 (*Le Monde*, 29-7). Entre-temps, M. Balladur avait assumé sa suppléance (art. 21 *in fine* C) au Conseil des ministres, le 20-7, et présidé les cérémonies en l'honneur des combattants du Vercors, le lendemain (*Le Monde*, 23-7). « Tout le monde est au courant de ma maladie… Je pense que celle-ci sera assez obligeante pour me permettre de terminer mon mandat », opinera le président (*Le Figaro*, 8-9). « Je suis en situation de combat. Et quand je livre un combat, je me mets dans l'état d'esprit de celui qui gagne », affirmera-t-il sur France 2, le 12-9 (*ibid.*, 13-9).

– *Devoirs d'État.* Interrogé sur cette chaîne, le 12-9, sur une éventuelle démission, le chef de l'État a estimé : « Si la souffrance est telle qu'elle pèse sur moi au point que je ferais passer l'examen de mon sort avant celui des devoirs d'État, à ce moment-là, il est évident qu'il faut partir… Mon état de santé est essentiel, mais je connais mes obligations… L'achèvement de mon mandat est une obligation que j'ai contractée lorsque j'ai demandé aux Français de m'élire, ce qu'ils ont fait pour sept ans » (*Le Monde*, 14-9). M. Mitterrand a réitéré sa détermination en recevant des militants à l'Élysée, le 29-9 : « Je conduirai les affaires jusqu'au 10 mai (le 21, au vrai, cette *Chronique*, nº 47, p. 206), ceux qui

espèrent me déstabiliser en évoquant ma maladie n'y parviendront pas » (*ibid.*, 1er-10).

– *Fonction tribunicienne.* S'agissant des acquis sociaux, le président a déclaré, le 14-7 : « Si on entrait dans le détail on pourrait discuter » de leur remise en question par le gouvernement (*Le Monde*, 16-7).

V. *Dyarchie.*

– *Grâce.* La tradition a été respectée à l'occasion de la célébration de la fête nationale (*Le Monde*, 15-7).

– *Inauguration.* Le président de la République a inauguré, le 17-7, à Paris, le monument à la mémoire des victimes de la rafle du Vel d'Hiv (cette *Chronique*, n° 66, p. 216) (*Le Monde*, 19-7). Mais il a refusé, à nouveau, de faire des excuses au nom de la République, le 12-9, pour les crimes commis par Vichy, ce régime « essentiellement condamnable » (*ibid.*, 14-9).

– *Musée François Mitterrand.* Jarnac, ville natale du chef de l'État, abritera les dons que celui-ci a reçus (*Le Figaro*, 29-7). C'est le troisième musée dédié à sa présidence après ceux de Nevers et de Clamecy (cette *Chronique*, n° 70, p. 215).

– *Réconciliation nationale.* A propos de René Bousquet, le chef de l'État a déclaré, le 12-9, à France 2 : « J'ai toujours considéré de mon devoir de président de la République d'œuvrer pour l'apaisement des divisions nationales… J'ai toujours dit, aux différents gardes des Sceaux, ne mettons pas de raisons explosives dans une société déjà très divisée… mon devoir est de veiller à ce que les Français se réconcilient au bout d'un certain temps… Le pardon, cela existe aussi et si cela sert l'unité de la France, je suis pour » (*Le Monde*, 14-9).

– *Sur la cohabitation.* Le 14-7, M. Mitterrand a dressé un parallèle entre les Premiers ministres intéressés : « La description qui a été faite de la cohabitation avec Jacques Chirac a été noircie à plaisir. Ce qui a donné un ton dramatique et ce qui a accusé la tension réelle, c'est surtout la fin de cette cohabitation… Le tempérament de M. Balladur incite peut-être davantage à une cohabitation paisible. Mais le tempérament de M. Chirac ne me déplaisait pas toujours. Je ne déteste pas les chefs de gouvernement que leur tempérament pousse à dépasser un petit peu » (*Le Monde*, 16-7).

V. *Dyarchie. Premier ministre.*

QUESTION ÉCRITE

– *Fin de non-recevoir.* L'obligation du secret fiscal s'oppose à ce qu'une réponse soit apportée sur le dossier d'un contribuable (AN, *Q*, p. 4022), a rappelé le ministre du Budget, conformément à l'art. 139 RAN.

RAPPEL AU RÈGLEMENT

– *Interpellation.* A la suite des révélations du *Canard enchaîné* concernant l'écoute par un fonctionnaire des renseignements généraux des débats du conseil national du PS (V. *Partis politiques)*, le président du groupe socialiste a demandé une suspension de séance pour permettre au ministre de l'Intérieur de venir s'expli-

quer, le 6-7, tandis que M. Émile Zuccarelli évoquait l'écoute d'une conversation téléphonique entre le président du MRG et M. Bernard Tapie reproduite par la presse du jour (p. 4156). Le président Séguin a indiqué qu'il avait pu joindre M. Charles Pasqua, retenu au Sénat, et que le ministre de l'Intérieur viendrait répondre en fin d'après-midi. V. *Partis politiques.*

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* «1944 : Les commissaires de la République et le rétablissement de l'État républicain », *Administration*, n° 163, avril 1994, p. 171.

– *Drapeaux.* S'agissant du pavoisement des édifices publics, seul le drapeau national (art. 2C) est arboré sur les bâtiments publics à l'occasion de la célébration des fêtes nationales. Quant au drapeau européen, il peut orner occasionnellement lesdits édifices aux côtés du drapeau tricolore pour les grandes circonstances de la vie locale, estime le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 4309).
– *Fête nationale.* De manière symbolique, pour la première fois, des détachements de l'Eurocorps, comprenant des soldats allemands, ont défilé le 14-7 au son de *L'Hymne à la joie* de Beethoven : « J'étais heureux qu'on ait pu choisir entre le passé et le futur en faveur de l'avenir », a déclaré ce jour le président de la République (*Le Figaro*, 15-7).

V. *Dyarchie. Président de la République.*

– *Protocole.* Les allocutions sont prononcées à l'occasion d'une cérémonie publique, dans l'ordre inverse des préséances, indique le ministre de l'Intérieur. Il précise, par ailleurs, que le préfet de région, en dehors du département chef-lieu de région, n'a pas préséance sur le préfet du département. Aucun rang particulier n'est réservé à un ancien ministre. (AN, Q, p. 4683).

– *Tradition et philatélie.* Pour la première fois, le président Mitterrand est apparu au côté de M. Walesa sur une flamme d'oblitération consacrée au 50e anniversaire du débarquement en Normandie, mise en service, le 6-6, à Grainville-Langanne (Calvados) jusqu'au 6-9, contrairement à la tradition postale de la dépersonnalisation des vivants (*Le Monde*, 20-8).

RÉSOLUTIONS

– *Bibliographie*. Robert Pandraud, *L'Assemblée nationale et l'Europe – Bilan et perspectives*, rapport d'information, AN, n° 1436 ; Nicole Ameline, *Les Parlements et l'Europe : les leçons de l'expérience danoise*, AN, n° 1437 ; Frédéric Bobin, « Le gouvernement veut faciliter le travail des élus sans bloquer les mécanismes communautaires », *Le Monde*, 12-7.

– *Réserve d'examen parlementaire.* Répondant aux doléances des présidents Séguin et Monory sur l'application de l'art. 88-4 C (cette *Chronique*, n° 70, p. 216), le Premier ministre avait pris devant les députés, le 29-6 (p. 3822), l'engagement de rendre plus effectif le contrôle des assemblées sur les propositions d'actes communautaires. La circulaire du 19-7 « relative à la prise en compte de la position du Parlement

français dans l'élaboration des actes communautaires » (p. 10510) prescrit en conséquence aux ministres de vérifier l'intention des assemblées d'examiner une proposition d'acte communautaire, cette intention devant notamment être regardée comme manifestée par le dépôt d'une proposition de résolution. Dans l'affirmative, le SGCI donnera instruction à notre représentation, soit de s'opposer à l'inscription de l'acte communautaire concerné à l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'Union européenne, soit d'en demander le report, afin de permettre aux assemblées de se prononcer en temps utile. En application de cette circulaire, le gouvernement a invoqué la réserve d'examen parlementaire le 26-7 (*Le Monde*, 13-8). L'initiative du Premier ministre s'analyse en une restriction volontaire des prérogatives gouvernementales de nature conventionnelle, à l'instar des questions du mercredi.

En revanche, la circulaire confirme la jurisprudence du CE qui exclut du champ de l'art. 88-4 C les « deuxième et troisième piliers » du traité sur l'Union européenne (politique étrangère et coopération dans les affaires intérieures), bien que M. Balladur eût exprimé, le 29-6, son intention de poursuivre les échanges de vues sur cette question qui touche à la fois au contrôle parlementaire et aux prérogatives du gouvernement dans les relations internationales.

RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE

– *Bibliographie.* O. Beaud, « L'introuvable responsabilité politique », *Libération*, 22-7 ; F. Satchivi, « L'avenir mouvementé de l'art. 49 al. 3C », *PA*, 15-7.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. Chr. Pollmann, « La révision de l'article 54 de la Constitution : nouvelle avancée de la juridicité, nouvel échec de l'instrumentalisme juridique », *RDP*, 1994, p. 1079 ; M.-F. Verdier, « La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du traité de Maastricht et l'extension des pouvoirs des assemblées parlementaires françaises », *ibid.*, p. 1137.

SCRUTIN PUBLIC

– *Rejet.* A la demande du groupe RPR, un scrutin public « spontané » a eu lieu le 6-7, sur plusieurs amendements de suppression de l'art. 23 du projet relatif à l'organisation des juridictions qui instituait une transaction pénale (p. 4181). La suppression a été décidée par 122 voix (107 RPR, 10 UDF et 5 socialistes), contre 93 (13 RPR et 80 UDF). Le groupe RPR a demandé un autre scrutin public sur l'art. 22 précédemment réservé (extinction de l'action publique par transaction), lequel a été rejeté par 133 voix (113 RPR, 11 UDF et 9 socialistes) contre 102 (7 RPR et 95 UDF).

SÉNAT

– *Allocution de fin de session.* Le président René Monory s'est félicité, le 13-7 (p. 3951), de la réalité bicamérale, relevant notamment le taux de reprise des amendements sénatoriaux à hauteur de 85 % par les députés. Cependant, il a estimé utile « de réserver les sessions extraordinaires qui sont aujourd'hui

devenues des sessions de rattrapage aux seuls sujets exceptionnels. Il n'y a pas, en effet, de fatalité de la mauvaise organisation du travail parlementaire ». On sait que les députés ont examiné, en ce laps de temps, le projet de loi sur le développement du territoire, tandis que les sénateurs délibéraient sur le projet de sécurité.

– *Composition.* Mmes Janine Bardou et Magdeleine Anglade ont été appelées à remplacer respectivement Joseph Caupert (RI ; Lozère) et François Collet (RPR ; Paris) décédés (p. 13715 et 13795) (cette *Chronique*, n° 67, p. 192). La Haute Assemblée accueille désormais 18 femmes dans ses rangs (cette *Chronique*, n° 68, p. 184).

V. *Bicamérisme. Dyarchie. Parlementaire en mission. Résolution. Session extraordinaire.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Clôture.* Un décret du 13-7 (p. 10176) a mis un terme à ladite session (cette *Chronique*, n° 71, p. 202).

V. *Sénat.*

SUMMARIES

CLAUDE KLEIN

Church and State in Israel

It is quite difficult to understand the intricate relationship between church and state in Israel. It is based on a certain number of rules inspired by religion (individual status, respect of the Sabbath, the law of return). While, in principle, a political *statu quo* has been the rule since the establishment of the State in 1948, it has not always been able to prevent several major crises. When analyzing the evolution of the balance between the forces, one should avoid focusing exclusively on electoral results, and take into account the fact that sectors of the lay population identify strongly with certain religious values.

AHARON BARAK

A Constitutional Revolution: the protection of basis rights

The promulgation of two basic laws dealing with human dignity and freedom and freedom of occupation has ushered a new constitutional era in Israel. Certain basic principles have acquired a statutory value which put them above ordinary legislation. They will allow a real judicial review. The article also highlights the very delicate task of harmonization between various principles which appear to be antagonistic.

DAVID KRETZMER

Human rights in Israel

The article examines the jurisprudence of the Supreme Court that recognizes basic rights as legal principles and the change brought about by enactement in 1992 of two basic laws on human rights. The unique problems

connected with the «Jewish State» and by the precarious security situation are also discussed.

FRANÇOISE DREYFUS
The Supreme Court: the judge's boldness

The Supreme Court of Israel, acting as court of first instance and court of appeal, has built over the years a jurisprudence which protects – with a few limitations – the rights and liberties which are the foundations of a democratic society. In doing so, it has tried to fill the void created by the lack of a formal declaration for human rights and a written constitution. It has gradually extended the scope of its competence to the decisions taken by all the public authorities (including the military command). Over the last fifteen years it has also accepted to review legislation pertaining to the strict clauses of the basic law as well as some decisions dealing with the internal procedure of the Knesset.

ILAN GREILSAMMER
Remarks about the Israeli electoral system

The Israeli electoral system has been subjected to severe criticism for a long time now. It is accused of fostering political fragmentation, wheelings and dealings and even political corruption. The pressure in favour of a new system is gaining momentum. After having presented the main features of the present system of proportional representation, the article reviews the various alternatives presented over the years.

RAPHAËL COHEN-ALMAGOR
Combatting political extremism in Israel: recent developments

The aim of the paper is to examine the decision to outlaw *Kach* and *Kahane is alive* movements and to analyze some of the other recent measures taken by the Israeli government in its struggle against Kahanism. The author argues that while the decision to outlaw *Kach* and *Kahane is alive* movements was justified, resorting to administrative detention at a time when there is no real emergency to the security of the State is totally unjustified in a democratic society.

ALAIN DIECKHOFF
Israel: the quest for power

The signature of the Israel-PLO Accords in september 1994 is the outcome of a political maturation of the Labour party. While continuing to adhere to the idea of a territorial compromise, it now intends to implement it with

the Palestinian organization rather than with Jordan. This strategical shift is strongly opposed by the right and the settlers who have not been able to undermine the determination of the government. However, with a tiny majority in the Knesset, the government is forced to be extremely cautious, in particular in its negociations with Syria. If the current process does bring about a lasting peace, Israeli society will undergo a profound transformation.

MAHMOUD LABADI
Israeli Arabs or Palestinians from Israeli?

Galilee, the Neguev and the Triangle have been part of the State of Israel since 1948 and their inhabitants have become Israeli citizens. These Palestinians, transformed into a national minority, are living a double experience, on the one hand as Israelis and, on the other hand, as a long-isolated component of the Palestinian people and the Arab nation.
They have gradually organized to confront the judicial apparatus set up to maintain their exclusion and to confiscate their land. They demand a halt to land confiscation and the repeal of the measures aiming to hinder their political selforganization, as well as better economic and social conditions. However, the focus of their struggle is the assertion of their national identity.

POLITICAL CHRONICLE
LUC FERRY
The humanization of the christian religion: the Drewermann case

CHRISTIAN ROLOT AND FRANCIS RAMIREZ
Image and politics: truth and make believe

FOREIGN CHRONICLES : LETTER FROM UNITED STATES
JOHN KEELER
Clinton at midterm: is the gloom justified?

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT
Foreign notes (june 15-september 20 1994)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL
French constitutional chronicle (july 1st-september 30 1994)

© « POUVOIRS », JANVIER 1995.

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-023607-9

CPPAP 59-303

RÉALISATION : ATELIER GRAPHIQUE DES ÉDITIONS DE SEPTEMBRE, PARIS.
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 1995. N° 23607 ( ).