

# Le **TOURNANT** politique des **ARABES** israéliens

**Pascale Zonszain**

Journaliste et juriste.

Correspondante de plusieurs médias francophones, elle suit depuis 1994 le processus diplomatique israélo-palestinien et ses effets sur la société israélienne.

Il y a quelques mois, Naj'la Bakryeh, une jeune romancière arabe israélienne publiait *La femme à la lettre*. Une lectrice de Ramallah, curieuse de voir ce que pouvait produire la littérature arabe de l'autre côté de la Ligne verte, se procurait l'ouvrage. Las ! au bout de quelques

chapitres, l'ouvrage lui tombait des mains. Elle n'y comprenait rien. La lectrice déçue portait alors le livre à un journaliste palestinien de ses amis. Celui-ci, féru de littérature contemporaine et de surcroît hébraïsant, découvrit en quelques pages la cause de cette incompréhension : le roman, bien qu'écrit en arabe, avait été pensé en hébreu !

Ce qui pourrait n'être qu'une anecdote est en fait révélateur des paradoxes identitaires de la minorité arabe d'Israël. Depuis la création de l'Etat d'Israël, cette population se cherche une place, un statut, une définition, et balance d'un tropisme à l'autre, vers le modèle israélien, vers l'identité palestinienne ou même vers l'islamisation, au gré des accalmies ou des tempêtes. Insaisissable ou instrumentalisée, la population arabe israélienne se considère dans sa grande majorité loyale à l'Etat d'Israël, jalouse de ses particularismes religieux et culturels, attirée ou rebutée par le nationalisme palestinien, attachée à la nation arabe ; et parfois tout cela en même temps. Et si l'on ajoute à cela, que la base

est souvent en décalage avec ses élites, on comprend combien il est difficile de théoriser sans trahir.

Car il y a plusieurs façons d'aborder la question des Arabes citoyens de l'Etat d'Israël. Chacune est prédéterminée par un point de vue, un lexique et des intérêts distincts et souvent contradictoires. Si certaines se rejoignent, se relient ou se superposent, toutes relèvent d'une position subjective. Mais aucune ne saurait prétendre être complète en ignorant les autres. La situation des Arabes israéliens renvoie aussi à l'Etat l'écho de sa propre nature politique, en alimentant le débat sur son caractère démocratique.

Toutefois, on ne retiendra que la question des Arabes citoyens d'Israël à l'exclusion de celle des autres populations arabes, partiellement ou totalement sous administration israélienne, qu'il s'agisse des Palestiniens des Territoires ou des Arabes de Jérusalem, qui ont le statut de résident et non de citoyen.

### **Que veulent les Arabes israéliens ?**

Comme la plupart des citoyens, les Arabes israéliens veulent d'abord des conditions de vie satisfaisantes, les libertés individuelles que chacun attend de l'Etat dont il est citoyen, la liberté d'aller et venir, l'accès à l'éducation, à la protection sociale, à l'emploi, au logement, l'accès à la culture, la liberté de fonder une famille et de l'installer où bon lui semble. A ce propos, l'arrêt rendu par la Cour Suprême en mars 2000 est tout à fait intéressant. La famille Qadan de Bakaa al Gharbya décide en 1992 de s'établir dans un nouveau quartier de Katzir, une localité juive de Galilée, où l'Agence Juive vient de mettre à disposition des terrains pour la construction de maisons individuelles. Les conditions y sont bonnes, et les enfants pourront y bénéficier d'un meilleur encadrement scolaire. Mais le conseil local refuse le dossier de candidature des Qadan, au motif que les terrains en question sont réservés à des familles juives. Les Qadan décident de ne pas en rester là et saisissent la Cour Suprême. Après une longue procédure, la Cour, par 4 voix contre une, donne raison aux requérants<sup>1</sup>. Les juges ont privilégié le principe d'égalité des citoyens dans leurs droits à celui de la primauté du caractère juif de l'Etat, dans la mesure où il venait, dans ce cas, en contradiction avec la démocratie : « L'égalité est une des valeurs fondamentales de l'Etat d'Israël. Chaque autorité en Israël et au premier chef l'Etat d'Israël, ses institutions et ses fonctionnaires doivent traiter également les individus dans l'Etat (...) Le devoir de l'Etat de traiter la population de façon égale vaut pour tous ses actes. En conséquence, cela s'applique aussi à l'attribution des terres d'Etat ». Cet arrêt est une décision majeure de la Cour Suprême, comme l'a souligné son président de l'époque. Dans ses attendus, Aaron Barak notait en effet que cet arrêt constituait le premier pas d'un long et délicat parcours et

que la sagesse dictait de progresser lentement afin de ne pas trébucher ni tomber en chemin, ajoutant que l'universalisme dont le judaïsme est porteur imposait d'agir en respectant justice et égalité : « Juifs et non-Juifs sont des citoyens avec des droits et des devoirs égaux dans l'Etat d'Israël [...] Dès sa création, l'Etat d'Israël a institué l'égalité entre ses citoyens. L'Etat d'Israël est un Etat juif dans lequel vivent aussi des minorités, et parmi elles la minorité arabe. Chaque membre de minorité vivant en Israël jouit de droits rigoureusement égaux. Il est vrai qu'une clé spéciale a été donnée au Peuple juif (cf. Loi du Retour, 1950). Mais quand une personne dans cette maison est un citoyen respectueux des lois, il jouit de la même égalité de droits que tous les autres membres du foyer ». Mais si la décision de la Cour Suprême a créé un précédent, elle n'a pas ébranlé la seule communauté juridique. Le paradoxe de la jurisprudence Qadan réside aussi dans le fait que ce qui aurait pu être vu comme une victoire considérable par les cadres politiques arabes, a en fait été perçu comme une possibilité donnée à un groupe d'individus de s'intégrer dans la société israélienne majoritaire, et ce faisant de se détacher de sa communauté d'origine, et non pas de servir les intérêts collectifs de la minorité arabe. La position constante d'une grande part des intellectuels arabes est que la majorité des Arabes israéliens veut rester une communauté séparée et ne cherche pas à se fondre dans la société juive. Égalité ne veut pas dire mélange. L'assimilation de la minorité arabe par la majorité juive n'est pas une option envisageable. Une perception typique du hiatus entre une part de la société arabe israélienne et ses élites.

Pourtant, tous ne se figent pas dans cette conception. Le sociologue Sammy Smooha de l'Université de Haïfa, qui suit depuis près de trois décennies les relations entre Arabes et Juifs en Israël, reconnaît que les Arabes israéliens ont appris à vivre avec la réalité de la société à majorité juive et ce qu'ils pouvaient obtenir de l'Etat. Marqués par une succession de périodes plus ou moins fastes, malgré des inégalités socio-économiques patentées, les rapports des Arabes israéliens avec leur Etat ont même connu de brèves phases de quasi-idylle. Le gouvernement Itshak Rabin a été l'une d'elles. Après son élection en 1992, le Premier ministre travailliste avait considéré l'amélioration de la situation des citoyens arabes comme une véritable priorité, parallèlement au processus diplomatique engagé avec les Palestiniens. Rabin avait non seulement commencé à augmenter de façon substantielle le budget des collectivités locales, mais il avait aussi veillé à accroître la présence de hauts fonctionnaires arabes dans l'administration. Les Arabes israéliens pouvaient ainsi regarder vers l'ouest, du côté d'Israël, plutôt que vers l'est et l'entité palestinienne en gestation. La représentativité des partis sionistes dans l'électorat arabe, principalement celle du parti Travailliste a alors atteint son plafond et n'a fait que régresser par la suite. Et puis

ce sont les partis arabes de la Knesset qui ont donné au gouvernement la majorité nécessaire pour faire adopter les accords d'Oslo. Cette « israélisation » des Arabes israéliens a d'ailleurs commencé à préoccuper certains dirigeants de la minorité arabe, qui ont craint alors de voir périliter l'identité arabe en Israël. C'est à cette époque que le Dr. Ahmed Tibi, Arabe israélien s'est proclamé Palestinien et surtout conseiller de Yasser Arafat. Il était important pour lui de maintenir un rattachement de la communauté arabe israélienne à un repère suffisamment fort, qui l'empêche de se diluer dans la majorité juive.

Mais le fol espoir des Arabes israéliens s'est brisé avec l'assassinat d'Itshak Rabin, et l'abandon de sa politique par ses successeurs. Le nouveau divorce a naturellement fait pencher les Arabes d'Israël vers leurs « frères » palestiniens. La définition de « Palestinien arabe en Israël » ou « d'Arabes palestiniens » a peu à peu fait son chemin pour remplacer celle « d'Arabe israélien » qui portait désormais une connotation négative et surtout inféodée à l'Etat d'Israël. Le discours s'est radicalisé, aussi bien chez les députés arabes laïcs que chez les partisans de l'islamisation.

C'est en 1996 que se produit la scission du Mouvement Islamique, qui voit la création de la fraction nord, dirigée par Sheikh Raed Salah. Le courant radical trouve son tremplin politique en exploitant les émeutes suscitées dans les Territoires par l'ouverture d'une deuxième issue au tunnel qui longe le Kotel, autorisée par le Premier ministre Likoud Benyamin Netanyahou, qui se voit accusé de chercher à détruire les mosquées du Mont du Temple. C'est avec le slogan « Mosquée Al Aqsa en danger ! » que Raed Salah rallie des milliers de partisans, qu'il rassemble dans des stades pour prêcher l'islam fondamentaliste. Mais c'est avec sa politique systématique d'activisme social dans les localités arabes, que le Mouvement islamique assoit son soutien populaire. Le mouvement, qui refuse toute représentation à la Knesset, s'implique en revanche dans les affaires locales, conquiert les municipalités en y installant l'infrastructure sociale dont elles manquent. Ce faisant, il gagne à sa cause beaucoup d'Arabes israéliens, qui étaient restés attachés à la tradition, mais redoutaient une islamisation plus radicale. La ville d'Um El Fahm en basse Galilée, est ainsi passée en quelques années entre les mains des islamistes, après avoir été longtemps un bastion de la laïcité.

Mais là encore, aucun de ces phénomènes n'est irréversible. Si la radicalisation des Arabes israéliens semble avoir atteint son point culminant avec les émeutes d'octobre 2000, versant israélien de l'intifada, l'évolution n'est pas restée linéaire. Pourtant cette éruption de violence et la répression qui l'a suivie, ont été l'occasion d'une fracture supplémentaire entre la minorité arabe et la majorité juive. Le gouvernement d'Ehud Barak, qui redoutait de voir s'ouvrir un front intérieur,

avait donné ordre aux services de sécurité de stopper le mouvement qui pouvait tourner à l'insurrection. Les émeutes avaient fait treize morts en quelques jours. Sous la pression publique, le gouvernement désignait une commission d'enquête présidée par l'ancien juge à la Cour Suprême Theodore Or<sup>2</sup>. Les audiences avaient été émaillées d'incidents et même de violences, obligeant la Commission à faire comparaître les policiers cités derrière une paroi de verre blindé, pour leur éviter tout contact avec les familles des victimes. L'enquête, qui dura près de trois ans, ne se borna pas à établir des responsabilités ponctuelles, mais chercha à comprendre ce qui avait pu conduire à une crise aussi aiguë. « Les revendications répétées du secteur arabe dans les domaines de l'éducation, la langue, la culture et la religion forment des demandes d'égalité sur une base collective. Jusqu'à un certain point ces demandes (...) n'ont pas été satisfaites. Le droit fondamental à l'égalité dans le droit israélien est reconnu sur la base du droit des individus à l'égalité. Il n'a pas été reconnu ni dans la législation, ni dans la jurisprudence, comme un droit collectif, octroyé à tel ou tel groupe, à l'exception de certains individus au sein de ces groupes » pouvait-on lire dans les conclusions du rapport<sup>3</sup>. Un constat toutefois tempéré par un rappel : « Les citoyens arabes doivent se souvenir qu'Israël constitue la réalisation du désir du peuple juif d'avoir son propre Etat, le seul pays où les Juifs sont la majorité, un Etat où le rassemblement des exils constitue un de ses principes – et l'essence de l'existence de l'Etat pour ses citoyens juifs. Le caractère juif de l'Etat est une réalité constitutionnelle qui a aussi été exprimée, entre autres, dans la centralité de l'héritage d'Israël et de la langue hébreue dans sa vie publique <sup>4</sup>. »

### La politique des élites

Si la tourmente s'est apaisée depuis l'automne 2000 et la fin de la deuxième intifada, le désarroi identitaire des Arabes israéliens n'est pas réglé pour autant. Le discours de plus en plus radical de leurs leaders ne cesse de nourrir la polémique publique, sans apporter de réponse satisfaisante. L'affaire Azmi Bishara est à ce titre un épisode aussi préoccupant qu'embarrassant pour la communauté arabe. L'ancien député Balad a quitté Israël depuis le printemps, soupçonné par la police d'intelligence avec l'ennemi en temps de guerre. Le député aurait transmis des informations au Hezbollah durant la guerre de l'été 2006 sur la localisation de certains sites sensibles à viser en priorité sur le territoire israélien. Bishara a toujours flirté avec l'antisionisme, dénonçant la politique « d'apartheid » pratiquée par l'Etat d'Israël, tout en assumant une représentation politique au Parlement israélien. L'Arabe laïc a toujours adopté le discours le plus radical, veillant à rester en marge de toute forme de consensus selon l'évolution de ses composantes. Au point que de moins en moins d'Arabes israéliens parvenaient

encore à se reconnaître dans les propos ultramédiatisés du député. Mais sa dénonciation récurrente du régime politique israélien a aussi été une instrumentalisation calculée de la démocratie.

Quand en 2003, la commission centrale électorale avait invalidé la candidature aux législatives de la liste commune présentée par Azmi Bishara et Ahmed Tibi – revenu entretemps à la politique israélienne – au motif que son programme visait à détruire le caractère juif de l'Etat d'Israël et soutenait la lutte armée contre Israël, Azmi Bishara et Ahmed Tibi ont fait appel de l'invalidation devant la Cour Suprême, et l'ont emporté. Le président de la Cour avait d'ailleurs reconnu à quel point sa décision était délicate : « Nous considérons qu'il ne nous a pas été présenté de preuves qui par leur poids et leur force passent l'épreuve requise. En ce qui concerne la négation de l'existence de l'Etat d'Israël, comme Etat juif, il ne nous a pas été présenté de faisceau de preuves établissant la négation des caractéristiques fondamentales de l'Etat d'Israël comme Etat juif. Il est vrai que [chez Azmi Bishara] sa conception de l'Etat d'Israël comme devant être "l'Etat de tous ses citoyens" se rapproche dangereusement de la possibilité d'une négation de l'existence de l'Etat d'Israël comme Etat juif. Toutefois nous n'avons pas de preuves suffisamment convaincantes que la frontière a été franchie. Il en va de même pour la lutte armée. Nous n'avons pas été convaincus du soutien d'Azmi Bishara à la lutte armée contre l'Etat d'Israël (...) même si nous ne nions pas que dans nos cœurs le doute demeure. Mais dans un Etat démocratique ce doute doit jouer en faveur de la liberté de vote et d'éligibilité »<sup>5</sup>.

Dans cette affaire, Azmi Bishara et Ahmed Tibi ont prouvé leur parfaite maîtrise du jeu politique et judiciaire israélien. Ils ont réussi à légitimer leur discours outrancier au nom du respect de la liberté d'opinion, et ce faisant à justifier leur rôle de porte-voix d'une minorité discriminée. Il faut dire que les partis politiques arabes à la Knesset ont vu leur rôle de plus en plus grignoté par d'autres formes de représentation extra-parlementaires, dont l'action, beaucoup plus concrète, les marginalise et les contraint à élever de plus en plus la voix pour conserver une place.

Il faut donc continuer à capter l'attention, quand le public arabe israélien, comme la majorité juive, finit par développer une sorte de désensibilisation face au flux ininterrompu des événements et tend à se refermer sur une soif de normalité. Dans le nord d'Israël, les Arabes comme les Juifs ont affronté en 2006 les trente quatre jours de guerre et de bombardements du Hezbollah. Si le conflit n'a pas contribué à une fraternisation particulière, il a du moins également accru chez les uns et les autres l'aspiration au calme. Ajouté à cela la montée en puissance du Hamas jusqu'à son coup de force de juin dernier, qui a fait tomber entre ses mains la Bande de Gaza comme un fruit mûr. Autant

d'épreuves qui sont venues s'ajouter aux interrogations des Arabes israéliens sur leur communauté de destin avec les Palestiniens.

Ce qui est en train d'apparaître, sinon comme une faillite du projet palestinien, du moins comme un coup très grave porté à la société et aux institutions politiques de l'Autonomie, a inévitablement un effet sur ceux qui se définissent encore comme les Palestiniens d'Israël. La rue arabe israélienne semble détacher son regard de la réalité brouillée palestinienne. Tant que le chaos règne à Gaza et l'incertitude en Cisjordanie, pourquoi s'accrocher à un modèle de plus en plus hypothéqué ? Et par un effet de balancier déjà vu, le modèle israélien devient plus attrayant, ne serait-ce que comme choix par défaut. Entendre de la musique en hébreu s'échapper d'un autoradio dans une rue de Taïbeh, ou voir des familles des villages de Galilée faire leurs courses dans les galeries marchandes des localités juives voisines, n'a plus rien d'incongru, ni d'ailleurs d'agressif. C'est simplement une banalisation, une façon de se fondre dans une certaine réalité israélienne, comme dans une évidence.

Mais c'est précisément cette évidence qui inquiète les cadres arabes. Et pour empêcher leur société de s'assoupir dans une normalisation israélienne, ils multiplient les signaux d'alarme comme autant d'appels à la mobilisation. Israël s'apprête à fêter le soixantième anniversaire de son indépendance ? Shawki Hatib, le président du comité des maires et des élus locaux arabes appelle les édiles à boycotter les festivités. « Nous ne saurions nous associer à des célébrations qui dans notre conception nous rappellent que l'Etat d'Israël s'est édifié sur les ruines du peuple palestinien<sup>6</sup> » écrit Shawki Hatib dans les colonnes d'un grand quotidien israélien. Le gouvernement israélien veut-il développer le civisme chez les jeunes Arabes en leur proposant un an de service civil national ? Le député Ahmed Tibi dénonce une tentative de l'Etat de s'immiscer dans un engagement social où il n'a pas sa place. Mais les efforts des dirigeants arabes ne se limitent pas au débat politique intérieur. Quand Ehud Olmert a cru bon de rappeler que le conflit israélo-palestinien ne pourrait se régler que par la coexistence de deux Etats nations, l'un pour le peuple juif et l'autre pour le peuple palestinien, la levée de boucliers a été générale, unanime et cette fois tournée vers l'extérieur. Quelques jours avant la Conférence d'Annapolis, tous les cadres et élus arabes réunis à Nazareth ont exhorté le président palestinien à refuser d'endosser la définition israélienne, au motif qu'elle sonnerait à jamais le glas des aspirations nationales de la minorité arabe d'Israël. Certains députés des partis Balad et Hadash ont même à cette occasion mesuré la distance qui les séparait encore de la disqualification politique où les aurait entraînés leur décision de rejeter explicitement le caractère juif et démocratique de l'Etat d'Israël. Si la tentation était perceptible de sauter le pas, aucun n'a pourtant franchi le point de non retour.

## Les programmes en lice

Face à la versatilité identitaire de la population arabe israélienne et d'une certaine manière la multiplicité de ses liens de rattachements, les élites arabes israéliennes sont justement obligées de radicaliser leur discours et peu à peu de se révéler à travers leur quête de nouveaux modèles politiques. On a vu que les députés arabes n'étaient plus en tête de cet activisme. Ceux qui les remplacent et les entraînent dans leur sillage sont aujourd'hui les élus locaux, islamistes et laïcs, et les associations de droits civiques. Plutôt que de porter le débat sur la seule scène politique nationale, ceux qui parlent au nom des Arabes israéliens le font soit au niveau local, soit dans l'enceinte judiciaire. Le Haut Comité de Suivi des Arabes d'Israël, créé en 1982 regroupe principalement les maires et élus locaux arabes et prend une place de plus en plus importante. Des associations agissant essentiellement dans le domaine de l'assistance juridique aux citoyens arabes, comme Adalah ou Mossawa, sont aussi devenues les nouveaux faiseurs d'opinion. On retiendra le travail de ces trois organismes, qui fédère aujourd'hui le discours des élites arabes d'Israël. Depuis la fin 2006 et en l'espace de quelques mois, ces organisations, parmi plusieurs autres, ont publié des projets de constitution pour l'Etat d'Israël. Des projets qui ont été longuement pesés et réfléchis et qui ne se limitent pas à de simples revendications sans contenu. On retrouve d'ailleurs dans la liste des participants au projet du Haut Comité, plusieurs juristes éminents, enseignants dans les universités israéliennes. Quant aux ONG Adalah et Mossawa, elles sont composées de praticiens du droit.

## Le projet de constitution d'Adalah

Si l'on considère le *Projet de Constitution Démocratique*<sup>7</sup> publié par Adalah (*Justice*), qui se définit comme le « Centre juridique pour les droits de la minorité arabe en Israël » on constate que cette association cherche précisément par la représentation de citoyens ou de groupes de citoyens arabes israéliens devant les instances judiciaires israéliennes, à influencer suffisamment sur le droit positif, jusqu'à faire bouger le système de l'intérieur. C'est ce laborieux processus, entamé depuis une dizaine d'années, qui a permis la maturation et l'élaboration du projet. Dans son contenu, pas de surprise : le caractère juif de l'Etat d'Israël disparaît au profit du concept de « l'Etat de tous ses citoyens ». Les dispositions de l'article 2 sont sans ambiguïté : « L'Etat d'Israël est un Etat démocratique, fondé sur les valeurs de la dignité humaine, de la liberté et de l'égalité ».

En toute logique cette constitution refuse aussi la législation favorisant l'immigration juive en Israël : « Les lois concernant la citoyenneté et l'immigration seront érigées sur la base du principe de non-discrimination et définiront les accords par lesquels l'Etat d'Israël accordera la citoyenneté à :

A. Quiconque est né sur le territoire de l'Etat d'Israël et dont le parent est aussi né sur le territoire de l'Etat d'Israël ;

B. Quiconque est né d'un parent citoyen de l'Etat ;

C. L'époux/épouse d'un citoyen de l'Etat ;

D. Ceux qui arrivent ou restent dans l'Etat pour des raisons humanitaires, y compris ceux qui sont persécutés pour des raisons politiques »<sup>8</sup>. Le contrôle de l'immigration est un élément fondamental pour déterminer les composantes démographiques. Mais l'Etat de tous ses citoyens n'entraîne pas l'abandon de la reconnaissance des Arabes israéliens comme minorité nationale. Bien au contraire, cette revendication est clairement formulée : « Chaque groupe constituant une minorité nationale est doté du droit à des institutions éducatives et culturelles ; chaque groupe constituant une minorité religieuse a droit à des institutions religieuses »<sup>9</sup>.

Ce sont d'ailleurs l'ensemble des outils qui relèvent de la compétence de l'Etat qui se trouvent modifiés dans le projet d'Adalah, pour retirer à la majorité juive le contrôle par lequel il impose son caractère juif sur la minorité démographique arabe, à savoir :

– la langue : l'hébreu et l'arabe deviendraient langues officielles de l'Etat d'Israël à statut égal (art. 17) ;

– la participation au processus de décision politique : la minorité obtiendrait au Parlement, soit un droit de contrôle préliminaire, soit un seuil de blocage exigeant une majorité des deux tiers des députés arabes sur toute décision susceptible d'affecter leur minorité (art. 20), ou subsidiairement un droit de veto ; la propriété : absence de toute discrimination dans les transactions foncières (art.37). Le projet de constitution d'Adalah consacre d'ailleurs un chapitre entier aux principes de justice distributive et restaurative qui aborde non seulement le droit à la propriété, mais aussi les restitutions de propriété consécutives aux expropriations de terres dont ont fait l'objet les Arabes avant même la création de l'Etat<sup>10</sup>.

Ces concepts sont puisés directement dans le droit comparé et notamment dans la constitution d'Afrique du Sud, mais aussi dans les droits canadien, australien et des Etats-Unis, ainsi que dans plusieurs conventions internationales sur les personnes déplacées et les peuples indigènes. Le principe de discrimination positive est également rappelé dans le domaine de l'éducation.

Le principe d'ensemble suivi par Adalah repose sur la notion de consociativisme, pour ce qui est du processus de prise de décision. Il vise à écarter la démocratie majoritaire en s'appuyant sur une représentation égalitaire, en l'occurrence de la minorité nationale, indépendamment de son poids démographique. C'est pour cela que le projet de constitution se fonde notamment sur

le maintien du scrutin proportionnel et du multipartisme, assorti de prérogatives spéciales pour les partis arabes au Parlement. Parmi ces prérogatives donc, le droit de veto, qui verrouille le risque de motions hostiles qui pourraient être adoptées par la majorité juive.

Ce système qui est appliqué dans des vieilles démocraties comme la Suisse ou la Belgique, se retrouve aussi dans l'Afrique du Sud contemporaine et a également été adopté avec certains ajustements dans les Etats de l'ancienne Yougoslavie.

Mais si l'idée peut paraître séduisante par son pragmatisme pour permettre la coexistence dans des pays qui ont été longtemps déchirés par des fractures internes, comme l'Irlande du Nord, elle n'est pas aussi innocente qu'elle y paraît dans son application à l'Etat d'Israël. D'abord parce que l'antagonisme se fixe essentiellement sur deux communautés, juive et arabe et non sur une multiplicité de sous-groupes. L'effacement du caractère confessionnel ou ethnique dans le cas d'Israël, va bien au-delà d'une simple neutralisation pour la pérennité de l'Etat. La minorité arabe joue aussi sur le facteur temps et l'inversion à terme du rapport démographique, estimé selon les études entre une décennie et une génération. Or, le risque est réel, quand on parle d'un pays où le consensus sur le caractère juif et surtout sioniste de l'Etat est loin d'être acquis. Dans cette configuration, la mutation d'Israël en Etat de tous ses citoyens peut apparaître comme une étape intermédiaire avant l'arabisation de l'Etat. Dans ces conditions, le consensus indispensable à l'établissement d'un régime de consociationalisme semble difficilement envisageable.

### **Le projet de Mossawa**

L'association Mossawa (*Egalité*)<sup>11</sup>, sous la plume de son président Yousef Jabareen, présente son projet de façon plus polémique. Sous forme d'un document intitulé *Une constitution égale pour tous ? De la constitution et des droits collectifs des citoyens arabes en Israël*, l'ONG donne d'emblée le ton : elle veut pour les Arabes une reconnaissance du statut de minorité et de droits indigènes en Israël. Mossawa oppose clairement les immigrants juifs aux indigènes arabes et n'hésite pas à définir l'Etat d'Israël par sa « division nationale-ethnique ». Toutefois, la terminologie laisse de manière induite transparaître la définition d'ethnocratie. L'apartheid y est aussi rappelé, sans être pour autant exprimé affirmativement<sup>12</sup>. S'opposant au régime actuel de l'Etat d'Israël auquel il refuse la qualification de démocratie, le Dr. Jabareen veut le faire évoluer vers une démocratie pluri-ethnique. C'est pourquoi le rédacteur du texte présente comme antagonistes les notions d'indigènes et d'immigrants, ôtant là encore la dimension particulière de l'Etat d'Israël comme « rassemblement des exils ».

Une idée qui se retrouve aussi dans la proposition d'établir un narratif de lien à la place du narratif de la majorité, autrement dit, intégrer la relation de la Naqba, la « catastrophe », comme pendant à la geste de la guerre d'Indépendance, qui prévaut dans le récit fondateur de l'Etat d'Israël. Le projet de Mossawa a d'ailleurs été partiellement rattrapé par la réalité politique, avec la décision de la ministre israélienne de l'Education de présenter, non plus un, mais deux narratifs, le juif et l'arabe selon la version des manuels d'instruction civique destinés aux élèves de huitième, selon qu'ils sont scolarisés dans les écoles publiques juives ou arabes.

L'argument fondamental élaboré par Mossawa est donc que la demande d'accorder des droits collectifs complets à la minorité arabo-palestinienne est fondée sur le fait que la population palestinienne est indigène, et qu'elle jouit d'un rapport historique spécial avec sa terre natale – un rapport affectif, national, religieux et culturel. Autrement dit, la qualité autochtone de cette population est fondamentale dans la formulation du statut et des droits de la minorité palestinienne en Israël, tant du point de vue moral que du point de vue international. Une conception que le projet de Mossawa étend à la définition de l'Etat, ses symboles, l'immigration, la citoyenneté, la participation au processus politique, la terre, la culture, la religion, le budget de l'Etat, etc.

Les 10 points du projet de Mossawa :

- Reconnaissance officielle de la minorité arabe comme une minorité nationale et une population indigène.
- Egalité civile et nationale tant pour les individus que la collectivité nationale arabo-palestinienne
- Bilinguisme large tant dans le domaine public, que dans la culture et l'éducation sur le modèle canadien
- Auto-administration des institutions éducatives, religieuses et culturelles, y compris création d'établissements d'enseignement supérieur avec financement public (de l'Etat).
- Représentation adéquate dans les institutions gouvernementales et politiques : représentation des Arabes dans les institutions publiques, proportionnelle à leur part dans la population d'Israël en général et dans la région donnée en particulier, assortie de pouvoirs réels. Octroi du droit de veto aux représentants politiques dans les dossiers affectant substantiellement la population arabe.
- Attribution de ressources matérielles sur une base collective (budget alloué aux collectivités locales, terres et logement). Justice distributive et correctrice.
- Expression adéquate des symboles de l'Etat ; Drapeau, hymne

- Egalité et équité pour l'immigration et la citoyenneté
- Droits historiques (justice corrective) reconnaissance de la Naqba, pardon officiel de l'Etat à ses citoyens arabes, droit des réfugiés de l'intérieur à rentrer dans leur communauté d'origine et garantie aux Arabes du Néguev de la propriété de leurs terres. Règlement de l'expropriation des terres arabes dans le cadre d'un accord de paix ou d'un compromis permanent entre les deux parties au conflit.
- Protection de la relation spécifique du peuple palestinien avec la nation arabe.
- Maintien des relations culturelles, familiales, sociales, économiques, avec les autres membres du peuple palestinien et avec toute la nation arabe.

### **La Vision Future des Arabes Palestiniens en Israël**

L'essentiel des points développés dans les propositions des ONG Adalah et Mossawa se retrouve peu ou prou dans la *Vision Future des Arabes Palestiniens en Israël*<sup>13</sup> formulée par le Haut Comité de Suivi des Arabes d'Israël et le Comité National des Responsables des Autorités Locales Arabes en Israël, publiée à la fin 2006.

Le document dresse un état des lieux des relations entre Juifs et Arabes en Israël dans les domaines de la société, l'économie, l'éducation et la culture. Il met l'accent sur la dégradation des relations dans les secteurs de l'Etat, de la politique, mais aborde aussi les relations avec le mouvement national palestinien. A ce propos, la création d'un Etat palestinien est toujours considérée comme un élément de règlement du problème d'ensemble des relations judéo-arabes.

Pour le reste, cette *Vision* future part d'un passé biaisé. Elle refuse de qualifier l'Etat d'Israël de démocratie, en tout cas selon le modèle occidental communément admis, mais estime qu'il s'agit d'un régime de type ethnocratique, dans la mesure où la majorité juive tient la totalité des leviers de contrôle.

Mais surtout, le document décrit la réalisation du projet sioniste comme une entreprise de type colonialiste menée par une élite d'origine européenne<sup>14</sup>. Alors que l'autodétermination est réclamée pour les Arabes, elle est dans le même temps rejetée, ou en tout cas acceptée conditionnellement pour les Juifs, dans la mesure où le territoire devient un foyer conjoint pour les deux communautés. De fait, cette conception est un recul considérable, même par rapport au plan de partage historique voté par l'Onu en 1947, d'autant plus qu'il n'est pas fait mention de la guerre consécutive au rejet du plan par les pays arabes et de l'offensive lancée contre Israël.

Le document revendique pour les citoyens arabes israéliens la définition d'Arabes palestiniens et de membres de la Nation arabe et islamique et accuse Israël d'avoir voulu créer artificiellement la notion d'Arabes israéliens.

Il est toutefois intéressant de noter que le document du Haut Comité reconnaît ce qu'il appelle un recul de la culture arabe palestinienne en Israël depuis le début des années 90, un phénomène qu'il attribue à un manque de conscience unitaire<sup>15</sup>. Ce qui donne aussi à penser que la *Vision* du Haut Comité de Suivi des Arabes d'Israël, tout comme d'ailleurs les projets de constitution élaborés par Adalah et Mossawa, ne visent pas seulement à proposer une alternative à la majorité juive de l'Etat d'Israël. Leur autre fonction et peut-être leur fonction première est de structurer la minorité arabe autour d'une conception unitaire suffisamment forte pour contrer le morcellement et la dispersion de la société arabe israélienne.

### Un consensus brisé

Ces différents projets présentés par les cadres arabes d'Israël sont tous soumis à la même condition : leur acceptation par la majorité juive. La nécessité d'un consensus pour modifier le statut des Arabes israéliens au sein de l'Etat, quelle que soit sa forme, est incontournable. Or, à quelques exceptions près, les propositions élaborées par les élites arabes ne constituent pas une base consensuelle, mais s'inscrivent plutôt dans une logique de confrontation. Si ces projets ont le mérite incontestable d'aborder systématiquement toutes les composantes de l'Etat, leur position de départ n'est pas acceptable pour un régime qui a construit et reçu sa légitimité sur son caractère d'Etat juif.

A ce titre, on peut retenir la réflexion des juges de la Cour Suprême, saisis régulièrement de questions relevant des rapports entre les justiciables arabes et les institutions publiques. Cette réflexion se pose en termes d'adéquation du système existant aux principes fondamentaux de la démocratie et n'ont pas vocation à modifier la nature de la démocratie israélienne, en tout cas pas dans le sens où l'entendent les Arabes. Le caractère juif de la démocratie israélienne n'est pas remis en cause, aussi longtemps qu'il n'entraîne pas une violation flagrante et intolérable des droits de tel ou tel citoyen. Mais la Cour Suprême n'envisage pas le cas en termes de respect ou de reconnaissance d'une minorité nationale. Cela a été exprimé à plusieurs reprises tant dans la doctrine<sup>16</sup> que dans la jurisprudence<sup>17</sup>. Là encore, l'ancien président de la Cour Suprême Aaron Barak a fourni des repères : « Quelles sont donc les caractéristiques centrales qui forment la définition minimale de l'Etat d'Israël comme un Etat juif ? Ces caractéristiques proviennent à la fois du sionisme et de l'héritage [juif]. En leur centre se tient le droit pour chaque Juif d'immigrer vers l'Etat d'Israël, où les Juifs constitueront une majorité. L'hébreu est la langue officielle et principale de l'Etat et la majorité de ses fêtes et symboles reflètent le renouveau national du Peuple juif. L'héritage du Peuple juif est une composante centrale de son patrimoine religieux et culturel »<sup>18</sup>.

Mais les réflexions de fond sur l'élaboration d'un système politique acceptable par la majorité juive et la minorité arabe existent aussi chez les intellectuels juifs israéliens. Le projet a notamment été tenté par l'Institut de Démocratie d'Israël au début de la décennie, mais sans succès. Sous la direction de l'ancien président de la Cour Suprême Meir Shamgar, l'IDI avait élaboré une « constitution par consensus », qu'elle se proposait de promouvoir auprès du public et des responsables politiques. Si l'idée n'a pas été formellement abandonnée, elle s'est jusqu'ici heurtée à une forte opposition de la part des cadres arabes. Il faut dire que le texte qui proposait une forme de démocratie par consensus, cherchait à établir une plate-forme commune sans renoncer au caractère juif et sioniste de l'Etat d'Israël. Une pré-condition irrecevable pour ceux qui considèrent qu'une telle conception est la continuité d'une situation qui a été imposée aux Arabes par la force. Le Pr. Ruth Gavison qui avait participé à l'élaboration du projet, estime pourtant que l'obligation pour l'Etat d'Israël de protéger les droits de tous ses citoyens et de fournir aux minorités en son sein de manière égale sécurité et bien-être, ne contredit pas le caractère juif de l'Etat, ni ne remet en cause sa qualité de démocratie. Pour elle, c'est même précisément le contraire : une démocratie a le devoir de refléter les préférences de la majorité, tant qu'elles n'empiètent pas sur les droits des autres. « Il est indubitable qu'existe en Israël un fossé substantiel entre le bien-être et la participation politique des Juifs d'un côté et des Arabes de l'autre. C'est en partie le résultat de différentes formes de discrimination. Mais ce fait sape-t-il la légitimité d'Israël en tant qu'Etat juif ? En outre, les différences entre Juifs et Arabes en Israël ne sont pas plus importantes que celles qui existent entre majorité et minorités dans d'autres pays. Et s'il est vrai que le statut des Arabes israéliens est surtout examiné en comparaison de celui des Juifs israéliens, il faut garder en tête que leur situation est à bien des égards largement meilleure que celle qui serait la leur dans un Etat arabe. C'est particulièrement évident en ce qui concerne l'éducation, la santé et la liberté politique. Les cas de violence physique exercés par l'Etat sont très rares. Il n'est donc pas surprenant qu'en dépit de réelles difficultés de vie en Israël, la majorité des Arabes israéliens ne veut pas voir ses foyers devenir une partie d'un futur Etat palestinien »<sup>19</sup>. Pour Ruth Gavison, la formule idéale serait donc une combinaison de démocratie majoritaire et de partage du pouvoir sur une base de consensus. Ce qui signifierait un certain degré d'autonomie et d'autodétermination, principalement dans l'administration locale. A nouveau, un débat de bonne foi ne peut se concevoir qu'en acceptant, tant au regard de l'histoire que du droit, la légitimité du caractère juif de l'Etat d'Israël, sans le mettre systématiquement en opposition avec sa nature démocratique. C'est seulement dans ce cadre que la Loi du Retour et ses conditions particulières

régissant l'immigration des Juifs en Israël, pourra être acceptée au même titre que la reconnaissance à l'autodétermination du peuple juif dans son propre Etat. Ce principe n'est d'ailleurs pas spécifique à Israël et se retrouve dans d'autres pays qui doivent eux aussi consolider leur majorité nationale, alors que se trouve sur leur sol une minorité appartenant à une nation qui dispose de son propre Etat limitrophe<sup>20</sup>.

Les exemples sont encore nombreux, de réflexion, de projets politiques et de tentatives de décrypter ce que vit et ce que veut la minorité arabe face à la majorité juive en Israël. Personne ne conteste les difficultés rencontrées par les Arabes israéliens dans de nombreux domaines, ni la nécessité d'y remédier. Continuer à considérer la communauté arabe comme une menace stratégique de par sa courbe démographique et sa perméabilité à des idéologies hostiles, sans proposer de solution est, au mieux, irresponsable. Mais s'abstenir de toute réelle tentative d'enrayer cette dynamique en laissant se développer un discours fondé sur le bi-nationalisme et le séparatisme arabe, revient à hypothéquer l'avenir d'Israël. De même que les positions de la société arabe israélienne fluctuent d'un modèle identitaire à l'autre et ne sauraient être réduites à son seul lien avec « la nation arabe », le recours à des modèles politiques existants pour tenter de répondre à cette diversité est clairement insuffisant. La réalité arabe israélienne dans l'Etat d'Israël a sa spécificité propre et sa comparaison à la réalité d'autres minorités nationales est soit incomplète, soit politiquement motivée et donc suspecte. De tous les systèmes démocratiques élaborés jusqu'à aujourd'hui, aucun ne s'applique rigoureusement à la réalité politique israélienne, ni ne répond à ses besoins d'amélioration. Ni majoritaire, ni ethnique, ni confessionnelle, Israël n'en est pas moins une démocratie qui s'appuie sur une majorité nationale et religieuse, avec en son sein une minorité. Ni consociative, ni pluri-confessionnelle, ni pluri-ethnique, le modèle idéal de démocratie israélienne reste à trouver. Mais une chose est sûre : il ne figure dans aucun des textes proposés jusqu'à présent par les élites arabes israéliennes.

## notes

---

1. (H. C, 6698/95, Qadan vs. Israel Lands Administration, P.D. 54 (1).
2. State Inquiry Commission Report – August 2003 [http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside\\_index.htm](http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside_index.htm) (hébreu).
3. *Rapport Or*, paragraphe 64.
4. *Ibid.* (chap. 6 section 42).
5. AB 11280/02 Commission centrale électorale contre Azmi Bishara et Ahmed Tibi, § 46 (hébreu)

6. *Maariv*, édition du 6 décembre 2007.
7. [http://www.adalah.org/eng/democratic\\_constitution-f.pdf](http://www.adalah.org/eng/democratic_constitution-f.pdf) (traduction française).
8. *Adalah, Projet de Constitution Démocratique* : article 15.
9. *Ibid* ; titre 5 article 18 (A).
10. *Ibid* ; titre II : « Justice distributive et restauratrice ».
11. Financée par The New Israel Fund, association charitable du judaïsme américain, soutenant de nombreuses ONG des droits de l'homme en Israël. Voir à ce propos la controverse par Larry Gerber et Eliezer Ya'ari, dans le *Jerusalem Post* du 17 février 2007 : Right of reply : yes we proudly support Mossawa.(ndlr).
12. Mossawa : *A democratic constitution for all ?* chap. 3.
13. <http://www.mossawacenter.org/files/files/File/An%20Equal%20Constitution%20For%20All.pdf> (version anglaise).
14. *The Future Vision of the Palestinian Arabs in Israel : The Palestinian Arabs in Israel and their relation to the State of Israel*.
15. *Ibid* : « The Palestinian Culture in Israel ».
16. Itshak Zamir : « le principe d'égalité, qui requiert une loi égale pour les Juifs et les non-Juifs, s'applique au niveau des individus. Il ne s'applique pas au niveau des droits de groupes » in *Administrative Authority* (1996) 44.
17. Itshak Zamir in Cour Suprême 6294/98 ACRI Association for Civil Rights in Israel vs. The Government of Israel et al. PD 55(5) 15, 28 : "Dans l'Etat d'Israël, on donne une signification particulière à la question de l'égalité vis-à-vis des Arabes. Cette question implique une relation complexe qui s'est développée entre Juifs et Arabes en Israël durant une longue période. Néanmoins, et probablement pour cette raison, il y a un besoin d'égalité. C'est essentiel pour vivre ensemble. Le bien de la société, et si nous réfléchissons bien – le bien de chaque membre de la société, exige de cultiver le principe de l'égalité entre Juifs et Arabes. »
18. A.B.11280/02 The Central Elections Committee vs. Ahmed Tibi, PD 57 (4).
19. Pr. Ruth Gavison : « The Jewish State : Justification in Principle and its desired image » *Azure* 13, 2003 (hébreu et anglais).
20. Cf. Amnon Rubinstein et Alexander Jacobson (Puf, Paris, 2006).