

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 1974

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) à la suite de la mission effectuée du 18 mars au 2 avril 1973 par une délégation de la Commission chargée d'étudier les institutions de l'État d'Israël.

Par MM. Marcel CHAMPEIX, Jean GEOFFROY
et Jacques ROSSELLI (2),

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Auburtin, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, secrétaires ; Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, André Fosset, Henry Fournis, Henri Fréville, Jacques Genton, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Pierre Mailhe, Pierre Marilhac, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Edgar Tailhades, Fernand Verdeille, N...

(2) M. Jacques Rosselli est décédé le 4 février 1974.

SOMMAIRE

	pages
Itinéraire et programme de la mission	5
 PREMIÈRE PARTIE : Le cadre	
I. — <i>Rappel historique</i>	7
II. — <i>Données géographiques</i>	
A. — Généralités	10
B. — Sols et climats. Le problème de l'eau	11
C. — La population	12
III. — <i>Aspects essentiels de l'économie</i>	
A. — Généralités	14
B. — Le déficit de la balance du commerce extérieur	15
 DEUXIÈME PARTIE : Les institutions	
I. — <i>Les lois fondamentales</i>	
A. — La Knesseth	18
1) la procédure législative	18
2) le contrôle du pouvoir exécutif	20
3) le système électoral	21
4) les partis politiques	22
B. — Le Président de la République	27
C. — Le Gouvernement	29
D. — Les structures foncières	31
a) le Kibboutz	32
b) le Mochav	33
c) les mouvements encadrant les villages agricoles	34

	pages
II. — <i>Autres institutions</i>	
A. — Les structures territoriales	35
B. — L'organisation judiciaire et le droit	36
C. — Le syndicalisme	38
D. — Les « institutions nationales »	39
III. — <i>Le problème religieux</i>	41
Conclusion	45

Itinéraire et programme de la mission.

Depuis plusieurs années déjà, la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation et d'Administration générale du Sénat s'est attachée à dépasser une perspective purement interne de son rôle, et a entrepris, dans ce but, une étude institutionnelle des principaux pays étrangers. C'est ainsi qu'après avoir successivement envoyé des missions dans les deux « géants » de la politique mondiale que constituent les Etats-Unis et l'U.R.S.S. et, plus récemment, dans les pays scandinaves, elle a soumis au Sénat une demande en vue d'être autorisée à envoyer une délégation dans l'Etat d'Israël.

Présidée par M. Marcel CHAMPEIX, Sénateur de la Corrèze, ancien Ministre, Vice-Président de la Commission, la délégation comprenait en outre M. Jean GEOFFROY, Sénateur du Vaucluse et M. Jacques ROSSELLI, Sénateur représentant les Français résidant hors de France. Elle était accompagnée de M. Jean-Dominique LASSAIGNE, responsable du Secrétariat de la Commission.

Au cours de son séjour en Israël elle s'est entretenue avec de nombreuses personnalités parmi lesquelles :

- M. Ygal ALLON, Vice-Premier Ministre ;
- M. Yaacov SHAPIRO, Ministre de la Justice ;
- M. Shimon PERES, Ministre des Télécommunications ;
- M. Israël YESHAYAHU, Président de la Knesseth (Parlement israélien) ;
- M. Salomon BEN HEIR, Président de la Commission de la législation de la Knesseth ;
- Mme Mathilde GHEZ, membre de la Knesseth ;
- M. Jacob TSUR, Président du Fonds national juif, ancien ambassadeur d'Israël en France ;
- M. Walter EYTAN, Président du conseil d'administration de la radiodiffusion israélienne, ancien ambassadeur d'Israël en France ;
- M. le Dr Alec LERNER, membre du conseil d'administration de l'Université de Beersheva ;

- M. Nissim YAICH, Directeur des questions européennes au Ministère des Affaires étrangères ;
- et MM. Moshe SASSON et Ariel Peter ARAN, sous-directeurs à cette direction ;
- M. Emmanuel RACINE, Président de la Chambre de commerce Israël-France ;
- M. Sauveur BARANÈS, Secrétaire général de l'association des personnes originaires de France et d'Afrique du Nord.

La délégation a eu la possibilité de visiter, outre Jérusalem, les principales villes d'Israël : Tel-Aviv, Jaffa, Acre, Haïfa, Safed, Nazareth, Tibériade, Beersheva, Eilath, Arad. Elle a effectué sur le chemin du retour, un bref séjour en Grèce.

Elle a également visité, en Galilée, le kibboutz « Ayelet Hashahar ».

Elle a, d'autre part, assisté à une séance du Parlement israélien (la Knesseth), et a pu apprécier la magnifique réussite architecturale qu'elle constitue, tant sur le plan esthétique que dans le domaine fonctionnel.

Les membres de la délégation tiennent à adresser leurs remerciements les plus sincères à tous ceux qui ont facilité leur séjour et lui ont permis d'apprécier leur sens de l'hospitalité, notamment : M. BEN NATAN, Ambassadeur d'Israël en France, et M. HADASS, Ministre plénipotentiaire ; M. HURÉ, Ambassadeur de France en Israël, et ses principaux collaborateurs MM. de LAFERRIÈRE, Premier conseiller, et GODECHOT, attaché d'ambassade ; M. DURAND, Ambassadeur de France en Grèce, et Mme DURAND ; M. HENRY, Consul général de France à Jerusalem, et Mme HENRY ; M. et Mme RACINE ; M. Jacob TSUR ; M. Walter EYTAN ; M. Nissim YAICH ; M. et Mme BARANÈS ; le Dr et Mme LERNER.

*
**

Le présent rapport comprendra deux parties :

- L'une consacrée au cadre historique, géographique et économique dans lequel s'insèrent les institutions israéliennes,
- l'autre ayant pour objet ces institutions elles-mêmes.

PREMIÈRE PARTIE

LE CADRE

L'Etat d'Israël se préparait lors du passage de la délégation, à fêter son vingt-cinquième anniversaire. Nulle approche des institutions israéliennes ne saurait être tentée sans un rappel de ce qu'ont été ces vingt-cinq années, et de la longue histoire qui les a précédées, ainsi que d'un certain nombre de données géographiques et économiques.

I. — Rappel historique.

Israël prend son origine au jour où, il y a près de quatre mille ans, Abraham quitta Ur en Chaldée, et devient une nation à partir de la révélation faite à Moïse sur le mont Sinaï, et de la conquête de la terre promise par Josué, vers 1180 avant J.-C. Après une période de prospérité marquée notamment par les règnes de David et de Salomon, le premier état juif, après une longue décadence, est détruit ainsi que le temple de Jérusalem par Nabuchodonosor, roi de Babylone. Restauré par la dynastie des Hasmoneens, il est de nouveau écrasé par les Romains, et le second temple, à l'exception du mur occidental, rasé par l'empereur Titus en 70 après J.-C.

Dès lors, au sein de populations dispersées, c'est la religion fondée sur la Bible (dont sont issus également le christianisme et l'islam) qui va servir de patrie pendant de longs siècles à un peuple sans terre, partout persécuté et parqué dans les « mellahs » et les « ghettos », mais qui ne perdra jamais l'espoir d'un retour dans son pays d'origine, où de petites communautés juives n'ont jamais cessé de se maintenir, notamment à Jérusalem, Tibériade, Jaffa et Safed. C'est la Révolution française qui, le 28 septembre 1791, fut la première à reconnaître aux juifs l'intégralité des droits de l'homme, à l'initiative d'un prêtre, l'abbé Grégoire.

Mais, à l'antisémitisme religieux, devait bientôt se substituer un antisémitisme politique plus virulent encore. A la fin du XIX^e siècle, les pogroms dont furent victimes les juifs du sud de la Russie et les passions soulevées en

France par l'affaire Dreyfus « amenèrent l'espérance messianique à s'affirmer sur un plan politique » (A. Chouraqui, l'Etat d'Israël, 6^e éd. Paris 1969).

Théodore Herzl, en 1895, écrit l'« Etat juif », ouvrage dans lequel il préconise le retour en Palestine des juifs de la Diaspora (terme grec désignant la dispersion des juifs). Dès 1897, il préside le premier congrès sioniste (du nom de la colline de Sion, où est bâtie Jérusalem), et crée en 1901 deux institutions, la Banque coloniale juive et le Fonds national juif, afin d'acheter des terres en vue d'y installer des colons juifs. En 1909, malgré la mauvaise volonté des autorités turques, qui occupaient alors la Palestine, est fondée Tel-Aviv, et en 1910 Degania, le premier Kibboutz (ferme collective).

La guerre de 1914-1918 amène l'effondrement de l'empire Ottoman. L'armée britannique, à laquelle participaient des contingents juifs, libère la Palestine de l'empire turc, et, le 2 novembre 1917, Haïm Weizmann, qui a succédé à Théodore Herzl, obtient du secrétaire d'Etat britannique, Arthur J. Balfour, une déclaration aux termes de laquelle « le gouvernement de Sa Majesté envisage favorablement l'établissement en Palestine d'un Foyer national pour le peuple juif ». Cette déclaration est approuvée par la France (14 février 1918) puis par les principales puissances alliées à la Conférence de San Remo, et, enfin, par la Société des Nations, dans les termes du mandat qu'elle confiait à la Grande-Bretagne sur la Palestine (24 juillet 1922), dont est séparé à cette époque le territoire situé au-delà du Jourdain, qui constitue la Transjordanie, sous la souveraineté de la dynastie arabe des Hachémites. Le premier Haut-Commissaire anglais en Palestine est un juif, Sir Herbert Samuel.

En outre, dans le mandat conféré par la Société des Nations, il était fait place dans l'administration de la Palestine à l'Organisation sioniste mondiale, représentée sur place par l'Agence juive. Cet organisme se voyait ainsi investi, par délégation de l'état mandataire, du droit de concourir au développement des ressources du pays, et, surtout, de procéder à l'établissement des juifs immigrés.

Mais, par la suite, en raison des difficultés entre juifs et arabes, l'immigration juive est ralentie, et, en 1937, est envisagé par la Grande-Bretagne le partage de la Palestine entre un état juif et un état arabe.

Après la Seconde Guerre mondiale, au cours de laquelle la persécution nazie a fait plus de six millions de victimes parmi les juifs européens, le problème est repris par l'Organisation des Nations Unies qui, le 29 novembre 1947, propose de partager la Palestine en trois zones :

- celle des juifs, sur 14.477 kilomètres carrés ;
- celle des arabes, sur 11.655 kilomètres carrés ;
- une zone internationale autour de Jérusalem.

Mais les arabes refusent cette solution, à laquelle les juifs se rallient.

Le 14 mai 1948 prend fin le mandat britannique.

Le même jour, à Tel-Aviv, est proclamée la fondation de l'Etat d'Israël par David Ben Gourion, président de l'Agence juive, tandis que les armées de l'Irak, de la Syrie, de la Jordanie, du Liban et de l'Egypte viennent apporter leur appui aux Arabes de Palestine.

Après des combats acharnés, un armistice intervient le 19 juillet 1948. En 1949, sont enfin signés à Rhodes les accords qui fixent sur les lignes d'armistice de 1948 les frontières provisoires de l'Etat d'Israël et de ses voisins. La Transjordanie, devenue la Jordanie, annexe divers territoires en deçà du Jourdain (la Samarie, une partie de la Judée et la vieille ville de Jérusalem) tandis que la bande de Gaza est rattachée administrativement à l'Egypte.

C'est à cette époque qu'environ 600.000 arabes de Palestine quittent leurs foyers pour se réfugier au Liban, en Jordanie, en Syrie ou en Egypte, un nombre presque égal de juifs venus des pays arabes venant les remplacer en Israël au cours des années suivantes.

Les accords de 1949 devaient, était-il stipulé, servir de transition vers une paix définitive. En fait, des actions de commandos parties du territoire égyptien entretiennent un climat d'insécurité. Le 25 octobre 1956, Nasser annonce la création d'un commandement unifié des forces égyptiennes, syriennes et jordaniennes face à Israël. Celui-ci prend les devants, envahit le Sinaï le 29 octobre 1956 et y détruit l'armée égyptienne. Ce territoire est, ensuite, évacué en mars 1957, en contrepartie de l'installation des « casques bleus » de l'O.N.U., qui devaient garantir la sécurité de l'Etat d'Israël.

Ce fragile équilibre ne devait durer que dix ans. Le 16 mai 1967, Nasser exige le départ des « casques bleus », et U Thant, secrétaire général des Nations Unies, s'incline dès le 19 mai sans se référer à aucune instance internationale. Nasser concentre des troupes égyptiennes dans le Sinaï, et annonce le blocus du détroit de Tiran, seul exutoire du port israélien d'Eilath. La guerre éclate le 5 juin 1967 : l'aviation israélienne attaque les aérodromes égyptiens et détruit la plus grande partie des avions égyptiens. Le 8 juin le Sinaï est à nouveau occupé jusqu'au canal de Suez, tandis que les forces jordaniennes, qui avaient tenté une offensive dans le secteur de Jerusalem, sont rejetées au-delà du Jourdain. Enfin, les 9 et 10 juin, l'armée syrienne, qui avait attaqué à Shear Yashouv et à Dan, est contrainte d'évacuer les hauteurs du Golan.

Tels sont les résultats de la guerre dite « des Six jours », à l'issue de laquelle, malgré les efforts des Nations Unies qui ont adopté une résolution le 22 novembre 1967, aucune solution définitive n'a pu jusqu'à ce jour intervenir.

II. — Données géographiques.

A. — Généralités.

Situé sur la façade orientale de la Méditerranée entre les latitudes 29° et 33° nord, Israël fait partie du Moyen-Orient, tout en constituant par sa situation, un carrefour entre l'Asie, l'Europe, l'Afrique et l'Océan Indien, par l'accès à la mer Rouge que constitue le port d'Eilath. Toutefois, les avantages de cette situation sont considérablement atténués par le fait que, n'étant pas reconnu par la plupart des autres pays de cette région du monde, ses frontières terrestres sont fermées, à la seule réserve de certains échanges commerciaux avec la Jordanie.

Dans ses limites d'avant la guerre des Six jours, Israël compte 20.325 kilomètres carrés (20.770 kilomètres carrés avec le lac de Tibériade et la partie de la mer Morte située à l'intérieur des frontières du pays) dont un cinquième est constitué par la plaine côtière, la vallée de Jezréël et la dépression du Jourdain, un autre cinquième par des collines (Galilée, mont Carmel, région de Jérusalem) et le reste par le désert du Néguev.

Comptant plus de 400 kilomètres du nord au sud, Israël n'a, en moyenne, qu'une largeur de 50 kilomètres, allant jusqu'à 100 kilomètres au niveau de Beersheva, mais réduite à 15 kilomètres au nord de Tel-Aviv.

Israël comprend ainsi :

— au nord, un carré de 70 kilomètres de côté, comportant essentiellement la Galilée,

— au centre, une bande côtière, en bordure de la Méditerranée, de 130 kilomètres de long sur 15 à 45 kilomètres de large, avec un prolongement sur l'intérieur jusqu'à Jérusalem,

— au sud, un triangle de 105 kilomètres de base dans le sens est-ouest et de 220 kilomètres de hauteur, constitué par le Néguev.

Résultant des circonstances qui ont marqué la création de l'Etat d'Israël, ce contour en allonge considérablement les frontières terrestres (951 kilomètres, auxquels s'ajoutent 254 kilomètres de côtes), et laisse la partie la plus habitée du pays sans protection naturelle, ce qui la rend militairement indéfendable et constitue l'une des explications des événements historiques décrits précédemment.

Quant aux territoires placés depuis 1967 sous administration israélienne, ils couvrent environ 70.000 kilomètres carrés, avec une population de 900.000 habitants, concentrée principalement en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

B. — Sols et climats. Le problème de l'eau.

La plaine côtière, constituée de dépôts alluviaux récents, est, sur le plan agricole, la partie la plus riche du pays. Les collines, le plus souvent calcaires (mais couvertes de basaltes en Galilée orientale), ont un caractère typiquement méditerranéen. Elles culminent en Galilée, à 1.200 mètres. Entre la Galilée et la Samarie, la vallée de Jezréël, autrefois marécageuse, porte aujourd'hui de riches cultures.

La dépression du Jourdain, continuation de la « Rift Valley » d'Afrique orientale, est une faille d'origine volcanique pour la plus grande partie au-dessous du niveau de la mer : — 200 à Tibériade, — 400 à la mer Morte, qui constitue le point le plus bas du globe. La partie la plus exploitée sur le plan agricole est la plaine du Houleh, tout à fait au nord du pays, sur l'emplacement d'un lac aujourd'hui asséché. Plus au sud, le climat chaud permet des cultures tropicales.

Quant au Néguev, sa pointe sud est la seule région d'Israël qui compte des roches cristallines et métamorphiques. Le reste est essentiellement calcaire, à l'exception de la région de Beersheva qui comprend des sols de loess, propres à l'agriculture.

Aux cultures traditionnelles (blé, orge, oliviers, figuiers), les Israéliens ont ajouté diverses cultures fruitières (oranges, bananes, dattes, avocats), la vigne, le tabac, les arachides, les betteraves à sucre, le coton. Ils ont en outre considérablement développé l'élevage et la pêche.

Le climat est méditerranéen. A Tel-Aviv, la température moyenne est de 20°, avec des variations de 8° à 31°.

Plus froid en altitude, à Jérusalem et surtout en haute Galilée, il est incomparablement plus chaud dans le sud, à Eilath. Israël se trouvant situé dans la zone subtropicale des hautes pressions en été, il ne pleut pratiquement pas entre la mi-avril et la mi-octobre. Le niveau des précipitations varie considérablement du nord au sud, et sous l'effet du relief, les versants occidentaux étant les mieux arrosés. En outre, un vent venu de l'est (le Charav) exerce une influence desséchante.

De près de 1.000 millimètres par an en haute Galilée, le niveau des précipitations n'est que de 500 millimètres à Jérusalem, et tombe à 50 milli-

mètres à Sodome, au sud de la mer Morte : presque tout le sud du pays est un désert, dont la mise en valeur, notamment dans la région de Beer-sheva, n'est possible que par l'irrigation.

Deux sociétés nationales (Tahal et Mekorot) ont créé une série de réseaux utilisant d'une part la nappe phréatique, d'autre part, les eaux des fleuves : le Yarkon et surtout le Jourdain dont une canalisation de plusieurs centaines de kilomètres amène les eaux jusque dans le Néguev.

C. — La population.

Sans compter les territoires administrés depuis 1967, Israël compte environ 3 millions d'habitants, dont :

2.561.000 juifs	
328.000 musulmans	} arabes
75.000 chrétiens	
36.000 druzes	

Cette population n'était que de 879.000 habitants en 1948. En ce qui concerne la population juive, qui a presque quadruplé depuis cette date, les deux tiers de cet accroissement sont dus à l'immigration (aliyah en hébreu) qui constitue la principale raison d'être de l'Etat d'Israël dont la vocation historique est d'être la patrie du peuple juif. C'est pourquoi le droit de tout juif de s'y établir a été consacré en 1950 par la « loi du Retour » suivie deux ans plus tard par la « loi sur la nationalité » qui octroie automatiquement la citoyenneté israélienne à tout immigrant juif.

Actuellement, 42 % des juifs d'Israël sont nés dans le pays (les « Sabras »), les autres viennent d'Europe, d'Amérique ou d'Océanie (27,5 %), d'Afrique (13,4 %) et d'Asie (12,4 %).

Quant à la population arabe, qui a triplé, son accroissement est dû essentiellement à l'excédent des naissances, ainsi qu'à l'annexion de la vieille ville de Jérusalem.

La répartition de la population dans l'ensemble du territoire est très inégale.

Près de 30 % sont concentrés dans les trois villes principales (Tel-Aviv : 383.000 habitants, Jérusalem : 283.000 habitants, Haïfa : 215.000 habitants), 52 % dans les autres villes, et seulement 18 % dans les zones rurales.

La densité moyenne de la population est d'environ 150 habitants au kilomètre carré. Mais le seul district de Tel-Aviv comprend 860.000 habi-

tants, soit 30 % de la population totale sur moins de 1 % de la superficie. Si l'on y ajoute les districts de Haïfa et de Jérusalem, tous deux voisins, l'ensemble ainsi constitué compte 74 % de la population totale sur 14 % de la superficie du pays, pour une densité moyenne de 700 habitants au kilomètre carré. En revanche, le sous-district de Beerscheva, qui comprend le désert du Néguev, ne compte que 180.000 habitants (dont 75.000 à Beerscheva) sur 12.800 kilomètres carrés.

Mais la politique suivie par l'Etat d'Israël tend à atténuer ces disparités, en tentant de développer le sud du pays (sous-districts d'Achkhelon et de Beerscheva) tant sur le plan agricole que par la création de cités bâties selon une conception architecturale moderne (notamment Arad, que la délégation a eu l'occasion de visiter).

Il convient enfin de noter le facteur d'unité que constitue la langue, du fait de la renaissance de l'Hébreu, que tous les immigrants sont tenus d'apprendre dès leur arrivée en Israël.

Cette langue morte, ressuscitée grâce aux efforts de l'Université hébraïque, installée à Jérusalem, sur le mont Scopus, est devenue, en trois générations, « un instrument précis d'expression littéraire, scientifique et technique ». (Chouraqui. L'Etat d'Israël. Paris, P.U.F., 1969, p. 81.)

Ainsi qu'il a été déclaré aux membres de la délégation, « les quatre piliers d'Israël sont la Bible, l'Université hébraïque, l'Agence juive et le Fonds national juif ».

III. — Les aspects essentiels de l'économie.

A. — Généralités

La caractéristique principale de l'économie israélienne depuis l'avènement de l'Etat est son développement rapide et constant, avec parfois de brefs paliers.

Ses structures sont similaires à celles des pays industriels de l'Europe occidentale : l'agriculture compte pour 8,2 % dans le produit intérieur, l'industrie pour 25 %, le commerce privé et les services pour 18,5 %, les services gouvernementaux et publics pour 19,5 %. La part de la construction, soit 6 %, demeure appréciable.

La répartition de la population active est également celle d'un pays développé : 11 % dans l'agriculture, 36 % dans l'industrie, 53 % dans le secteur tertiaire. En revanche, le produit national brut par habitant, d'environ 2.500 dollars par an (en France 3.500 dollars), reste encore inférieur à celui des grands pays industrialisés, malgré un taux de croissance annuel de l'ordre de 10 %.

Ce développement accéléré est principalement dû à une expansion extraordinairement rapide de la main-d'œuvre et des capitaux investis. Comme la population a triplé, grâce à l'immigration et à l'accroissement naturel, la main-d'œuvre a pu dépasser le chiffre d'un million en 1969, soit plus du double du chiffre le plus élevé de 1950. Entre les années 1950 et 1970, le total des capitaux investis a été multiplié par huit, ce qui représente une augmentation du quadruple par habitant, et ce grâce notamment à des importations massives de capitaux. Parmi les autres facteurs de croissance, il faudrait également citer une amélioration substantielle du rendement de la main-d'œuvre et l'utilisation plus dynamique des capitaux disponibles.

Malgré le fardeau écrasant de la défense nationale (près de 25 % du produit national brut), l'ensemble de ces facteurs a permis une élévation du niveau de vie et surtout des investissements, dont le taux est de l'ordre de 25 % du produit national brut (qui était, en 1970, de 18.456 millions de livres israéliennes, soit plus du quintuple en termes réels du chiffre de 1960).

B. — Le déficit de la balance du commerce extérieur.

En 1970, les importations atteignaient le chiffre de 2.630 millions de dollars, alors que les exportations n'étaient que de 1.370 millions. L'excédent des importations qui atteignait alors 1.261 millions de dollars, n'a fait que croître depuis lors.

Les importations de biens de consommation ne font qu'un dixième du total. Israël achète surtout du pétrole, des matières premières, des produits semi-finis, de l'équipement. Les exportations comprennent surtout des produits manufacturés (diamants, textiles et habillement), des produits alimentaires — principalement des agrumes — et des produits chimiques.

L'exportation des diamants rapporte, net, une cinquantaine de millions de dollars (importations de diamants bruts : 180 millions de dollars ; exportations de diamants taillés : 230 millions de dollars). Les exportations d'agrumes, conserves de fruits, etc., font plus que couvrir les importations des produits alimentaires déficitaires (céréales et viandes principalement). Les exportations de produits chimiques (en particulier d'engrais parmi lesquels il convient de signaler les phosphates du Néguev) couvrent les trois quarts environ des importations. Pour l'ensemble de ces trois postes, le bilan est nettement positif. Le déficit du commerce extérieur israélien provient des achats de pétrole et matières premières (150 millions de dollars de déficit) et des produits manufacturés, dont les exportations ne dépassent guère le tiers des importations (près de 450 millions de dollars de déficit en 1969).

Malgré les efforts d'Israël pour étendre ses relations avec de nombreux pays, ses principaux partenaires commerciaux, Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne occidentale représentent à eux seuls plus de la moitié des importations et 40 % des exportations israéliennes.

En définitive, l'équilibre économique d'Israël repose sur l'aide extérieure : mais on ne saurait en déduire que les Israéliens vivent au-dessus de leurs moyens. En effet, aucun pays ne peut, avec ses ressources propres, intégrer une immigration qui triple sa population en quinze ans, consacrer le quart de son produit national aux dépenses militaires et financer les investissements nécessaires pour assurer un développement économique rapide — encore moins si ce pays ne dispose pas de richesses naturelles importantes. Une aide extérieure d'un montant exceptionnel était donc une condition indispensable des réalisations israéliennes depuis la création de l'Etat. Sur une longue période, cette aide coïncide à peu près avec le déficit global de la balance des paiements.

Ce sont surtout les transferts unilatéraux qui financent ce déficit. Ils comprennent principalement des fonds collectés par des organisations juives, en particulier aux Etats-Unis, ainsi que les réparations allemandes, dont le montant décroît, et des transferts personnels. Les transferts ont été très élevés en 1967, en raison du mouvement de solidarité des Juifs du monde entier envers Israël, pendant la période de tension qui a précédé la guerre des Six jours.

D'autre part, il est intéressant de souligner que, dans la décennie qui a précédé la guerre de juin 1967, les exportations augmentaient plus rapidement que les importations. Les choses ont brusquement changé depuis 1967, les dépenses pour la défense nationale ayant pratiquement doublé.

Si une paix durable permettait de ramener ces dépenses à 5 % environ du produit national brut, chiffre correspondant à celui de la plupart des pays développés, Israël serait bien près de l'indépendance économique, ou pourrait utiliser ses ressources en devises pour accroître fortement les investissements.

DEUXIÈME PARTIE

LES INSTITUTIONS

En Israël, il n'existe pas de constitution, mais plusieurs « lois fondamentales » qui en tiennent lieu. Les raisons qui en ont été données à votre délégations sont multiples.

En premier lieu, la nécessité de fonder l'Etat d'Israël dès le départ des Anglais, en 1948, n'a pas laissé le temps d'élaborer un document constitutionnel, dont ensuite, selon l'exemple britannique, la nécessité ne s'est pas fait sentir.

En deuxième lieu, l'Etat d'Israël ayant pour vocation de rassembler tous les juifs dispersés à travers le monde, il n'a pas paru possible de préjuger des institutions qu'ils souhaiteront se donner.

Enfin, le caractère strictement juridique d'une constitution a toujours été rejeté par les partis religieux, pour lesquels la Bible doit rester le seul fondement de l'Etat.

Il y a donc eu, après la Déclaration de l'Etablissement de l'Etat (15 mai 1948), une série de lois fondamentales concernant :

- la Knesseth (Parlement) ;
- le Président de la République ;
- le Gouvernement ;
- le statut foncier.

Ce sont les institutions résultant de ces lois fondamentales que nous allons successivement examiner, en notant qu'une cinquième, relative aux droits de l'homme, est actuellement en préparation.

Nous donnerons ensuite quelques indications sur les structures territoriales, l'organisation judiciaire, le syndicalisme et aussi sur les institutions dites « nationales » (Organisation sioniste mondiale, Agence juive, Fonds national juif), qui, comme la plupart des partis politiques et le syndicat « Histadrout », existaient avant la création de l'Etat d'Israël, et avec lesquelles celui-ci a dû trouver un « modus vivendi ».

Nous aborderons enfin le problème posé par les rapports entre l'Etat et la religion.

I. — Les lois fondamentales.

A. — La Knesseth (Parlement).

La Knesseth comprend 120 membres élus pour quatre ans ; ce chiffre est repris de la Knesseth Guedola, organe délibératif d'Israël à l'époque du Second Temple, il y a deux mille ans.

Nous examinerons successivement la procédure législative et le contrôle de l'activité gouvernementale avant de consacrer quelques développements au système électoral et aux partis politiques.

1° LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Le vote des lois par la Knesseth comporte théoriquement trois « lectures », selon un système proche de celui pratiqué en Grande-Bretagne.

Le terme « lecture » ne doit cependant pas être interprété dans le sens admis en France. Il ne s'agit, en fait, que d'une seule lecture, décomposée en trois phases distinctes.

La première correspond à la discussion générale, et précède le renvoi en commission (soit à une commission spéciale, soit à l'une des neuf commissions permanentes dont les membres sont désignés à la représentation proportionnelle des groupes). La deuxième est précédée d'une étude en commission, qui adopte le texte qui sera soumis à la séance publique. Au rapport présenté à la Knesseth s'ajoute un document contenant les amendements rejetés par la commission ; en principe, seuls sont recevables ceux déposés par les membres de celle-ci : mais la commission peut aussi accepter le dépôt d'amendements d'autres membres de la Knesseth. Le travail d'une commission est souvent préparé par une sous-commission. En revanche, il n'y a pas de rapporteur : tous les rapports sont présentés par le président de la commission (sauf s'il est en désaccord avec celle-ci). Au cours de cette deuxième phase, la Knesseth vote le texte article par article, et, si aucun amendement n'est adopté, procède immédiatement à la troisième

phase, qui est constituée par le vote de l'ensemble. Si des amendements sont adoptés, le vote sur l'ensemble est précédé d'un renvoi en commission pour coordination.

Cette procédure recouvre en fait, sous une autre terminologie, un système très proche de celui pratiqué par le Parlement français, la différence essentielle étant constituée par le fait que le renvoi en commission suit la discussion générale au lieu de la précéder.

Il convient de souligner, d'autre part, l'emprise très forte du Gouvernement et de la majorité sur laquelle il s'appuie. Le Gouvernement non seulement peut déposer des amendements, mais est représenté à toutes les réunions de commission, et assiste même aux votes qui peuvent y avoir lieu. D'autre part, les séances de la commission sont précédées de réunions des membres de la majorité, qui déterminent par avance les amendements qui seront acceptés par celle-ci. En fait, aucun membre de la majorité ne peut, dès lors, soutenir d'autres amendements. La discussion parlementaire proprement dite est, ainsi, sans imprévu, et l'adoption en séance publique d'amendements repoussés par la commission exceptionnelle.

Par-delà la procédure législative proprement dite, une dernière particularité mérite d'être signalée : elle a trait au contrôle de la régularité des lois, eu égard aux lois fondamentales. Pendant longtemps, la Cour suprême s'est refusée à assurer un tel contrôle, se déclarant incompétente lorsqu'elle se trouvait saisie d'un recours en ce sens. Mais un arrêt du 3 juillet 1969 marque le retournement de cette jurisprudence et amorce ainsi un véritable contrôle de la constitutionnalité des lois.

L'espèce était la suivante : une loi relative au financement sur fonds publics des campagnes électorales, votée et promulguée le 28 février 1969, ouvrait un crédit qui devait être réparti entre les différentes listes sur la base de 120.000 livres israéliennes par député de la Knesseth sortante. Ainsi, tout nouveau parti politique qui aurait tenté sa chance aux élections se serait trouvé exclu du bénéfice de ce crédit. Cette loi a été attaquée devant la Cour suprême parce qu'instituant une discrimination entre les listes, alors que l'article 4 de la loi fondamentale relative à la Knesseth stipule que les élections doivent être égales pour tous.

La Cour suprême, rendant sa décision à l'unanimité, constata l'inconstitutionnalité de la loi, par un arrêt aussi important pour les institutions israéliennes que le fameux arrêt *Marbury c/Madison* rendu en 1804 par la Cour suprême des Etats-Unis.

Toutefois, faisant preuve de souplesse dans l'application du principe ainsi posé, la Cour suprême israélienne suggéra à la Knesseth, qui accepta, d'amender la loi du 28 février 1969 en vue d'attribuer *a posteriori* des subsides aux listes nouvelles qui obtiendraient au minimum un siège.

2° LE CONTRÔLE DU POUVOIR EXÉCUTIF

En matière de désignation et de contrôle du pouvoir exécutif, la Knesseth exerce des prérogatives analogues à celles de l'Assemblée Nationale sous la IV^e République : élection du Président de la République, investiture du Gouvernement sur présentation de celui-ci, possibilité de renverser le Gouvernement par un vote de défiance. Ses membres peuvent, en outre, poser aux ministres des questions écrites ou orales, auxquelles il doit être répondu.

Un sous-comité chargé d'étudier les plaintes des citoyens, instruit chaque année plusieurs centaines de réclamations émanant des citoyens.

La Knesseth dispose, d'autre part, à cet effet, d'une institution originale : le contrôleur d'Etat. Celui-ci, nommé pour cinq ans par le Président sur la recommandation de la Knesseth, est responsable devant celle-ci. Son contrôle est extrêmement vaste, puisqu'il couvre l'administration de l'Etat et des collectivités locales, les entreprises publiques et semi-publiques, et les organismes privés recevant une aide financière des pouvoirs publics. Il s'exerce non seulement sur les opérations financières mais aussi sur les méthodes administratives. Il peut être saisi soit par la Knesseth, soit par les simples citoyens, soit de sa propre initiative. Les services soumis à son contrôle sont tenus de lui fournir tous documents ou renseignements dont il pourrait avoir besoin.

Il présente annuellement un rapport, dans lequel il propose, notamment, toutes mesures qui lui paraîtraient nécessaires. Ce rapport est soumis à la Knesseth et publié. Ses recommandations, abondamment commentées dans la presse, sont le plus souvent prises en considération et en pratique, il a été à la base d'un très grand nombre de réformes.

Par l'étendue de ses pouvoirs et l'autorité morale dont il jouit, le contrôleur d'Etat apparaît donc comme une institution analogue à l'Ombudsman scandinave, mais plus étroitement liée au contrôle parlementaire de la Knesseth dont il est l'agent.

Il convient, enfin, de souligner que les pouvoirs politiques très étendus de la Knesseth, non seulement ne sont pas limités par l'existence d'une seconde chambre, mais encore n'ont pas pour contrepartie le droit de dissolution, qui permet, en régime parlementaire classique, d'assurer l'équilibre des pouvoirs. Ce droit en effet, bien que prévu dans les institutions israéliennes, est exercé, non par le pouvoir exécutif, mais par la Knesseth elle-même, ce qui le prive de l'essentiel de sa portée.

Aussi peut-on s'interroger sur la nature de ces institutions plus proches, semble-t-il, du régime d'assemblée que du régime parlementaire. Plus que sur les règles juridiques résultant des lois fondamentales, la stabilité politique qu'a néanmoins connue l'Etat d'Israël a reposé, en définitive, sur l'existence d'une majorité cohérente elle-même due au système électoral et à la structure des partis.

3° LE SYSTÈME ÉLECTORAL

Le système électoral israélien est la représentation proportionnelle intégrale au plan national, avec liste bloquée, attribution au plus fort reste, et possibilité d'apparementement entre deux listes au plus.

Ce mode de scrutin a été choisi à l'origine pour son équité : chaque parti est représenté en fonction du nombre de suffrages qu'il a obtenu, et la représentation des minorités est assurée, dès lors qu'elles ont réuni le pourcentage de voix nécessaire pour obtenir au moins un siège (seules se trouvant éliminées de plein droit les listes ayant obtenu moins de 1 % des suffrages).

Les inconvénients de ce système sont cependant trop évidents pour que les Israéliens eux-mêmes n'en soient pas conscients : absence de lien direct entre l'électeur et l'élu, rôle excessif de l'appareil des partis, et, corrélativement, impossibilité pour une personnalité indépendante de jouer un rôle politique, tout député en conflit avec son parti risquant de ne plus figurer sur sa liste lors des élections suivantes. Aussi une réforme est-elle envisagée, notamment dans le sens de la création de circonscriptions régionales.

Mais l'exigence d'une majorité qualifiée rend difficile une telle modification.

Au surplus (et si l'on fait abstraction d'événements récents, survenus après le passage de votre délégation, et dont il serait, en tout état de cause, hasardeux de tirer des conclusions sur le plan institutionnel) le défaut essentiel de la représentation proportionnelle, qui est de favoriser l'émiettement des partis et de rendre difficile l'instauration d'une majorité stable, ne s'est guère fait sentir en Israël, du fait de l'existence d'un parti dominant, le parti travailliste, qui n'a cessé, grâce à des alliances avec des petits partis voisins, de détenir les principaux postes ministériels, y compris celui de Premier ministre, tout en étant parfois gêné par la nécessité de collaborer avec des partis religieux dont la philosophie est fondamentalement différente.

4° LES PARTIS POLITIQUES

Tout système de représentation proportionnelle implique l'existence de partis fortement structurés. En Israël, les partis jouent un rôle d'autant plus important que, comme les « institutions nationales » qui seront examinées ultérieurement (Organisation sioniste mondiale, Agence juive, Fonds national juif), leur existence est, du moins en ce qui concerne les plus importants, antérieure à la création de l'Etat en 1948. Le nombre de leurs adhérents est très élevé, sans doute de l'ordre du tiers des votants aux élections législatives.

Les principaux partis ne sont pas seulement des appareils politiques, mais ont aussi un rôle considérable en matière économique et sociale, possédant des banques, des logements, des entreprises commerciales, des journaux et maisons d'édition, des écoles, des services sociaux culturels et sportifs divers, créés pour la plupart à l'époque du mandat britannique, pour suppléer à l'absence d'un Etat organisé. Le parti travailliste contrôle, en outre la centrale syndicale ouvrière Histadrout (aux mains de laquelle est le Kupath Holim, réseau d'institutions d'assurances et de soins médicaux).

Enfin, dans un certain nombre de kibboutz créés à l'origine par des partis politiques, l'emprise exercée par ceux-ci sur les individus est particulièrement importante.

Mais cette emprise n'est pas propre aux kibboutzim. La plupart des Israéliens dépendent de leur parti par toutes sortes de liens : le quitter, c'est renoncer à tous les services qu'il procure.

Pour un homme politique, l'indiscipline à l'égard de son parti entraîne un risque supplémentaire : celui de ne pas figurer aux prochaines élections sur la liste présentée par celui-ci, liste qui est élaborée par les organes centraux du parti. Il ne reste alors pour l'intéressé qu'à se rallier à une autre formation ou à en constituer une, ainsi que l'ont fait en 1965, MM. Ben Gourion, Moshé Dayan et Shimon Pérès lorsqu'il ont quitté le parti Mapai, ou plus récemment, Mme Shulamit Aloni, fondatrice du parti des droits civiques.

C'est en effet, nous l'avons vu précédemment, l'une des caractéristiques du système électoral israélien que d'encourager l'émiettement des formations politiques puisqu'il suffit à celles-ci d'obtenir un nombre de suffrages au moins égal à 1 % des votants pour être représentées à la Knesseth. Ces scissions s'accompagnant nécessairement de regroupements lorsqu'il s'agit soit de gouverner, soit de constituer une opposition cohérente, la vie politique israélienne est ainsi dominée, en fait, par deux grandes confédé-

rations de partis : le Maarakh (front ouvrier) et le Likoud, que nous allons maintenant examiner plus en détail. Nous dirons ensuite quelques mots des partis religieux, des deux partis communistes (l'un étant sioniste et l'autre antisioniste) et enfin des autres formations.

a) *Le Maarakh (front ouvrier).*

Le Maarakh (qui signifie alignement) est le front électoral constitué peu avant les élections générales d'octobre 1969 par le parti travailliste et le Mapam (parti ouvrier unifié).

Le parti travailliste est né lui-même en janvier 1968 de la fusion de trois partis ouvriers :

— le Mapai (parti travailliste israélien) : principal parti du mouvement ouvrier sioniste, fondé en 1930 par Ben Gourion et Mme Golda Meir, de tendance sociale-démocrate, au pouvoir depuis la création de l'Etat d'Israël ;

— l'Ahdouth Haavoda (Union du travail) : parti socialiste qui a quitté le Mapam en 1954. Ses principaux dirigeants sont MM. Ygal Allon, Israël Galili et Itzhak Ben Aharon (ancien secrétaire général de la Centrale ouvrière Histadrouth). Depuis 1955, l'Ahdouth Haavoda participe aux différents gouvernements de coalition qui se sont succédé en Israël ;

— le Rafi (liste des ouvriers israéliens) : né en 1965 d'une scission au sein du Mapai provoquée par Ben Gourion, le Général Dayan et M. Shimon Pérès, le Rafi est entré dans le gouvernement d'union nationale formé à la veille de la guerre de Six jours.

Le Mapam (parti ouvrier unifié) a été fondé en 1948 par des éléments de l'aile gauche du parti sioniste socialiste. Deuxième parti par ordre d'importance lors de la création de l'Etat d'Israël, il est resté dans l'opposition jusqu'à la fin de 1955. Depuis cette date, son influence a baissé. Le Mapam a regagné l'opposition en 1961, pour rentrer au gouvernement en 1966.

b) *Le Likoud.*

Le Likoud (rassemblement) est le front électoral de droite constitué peu avant la guerre d'octobre sur l'initiative du général Arik Sharon, en prévision des élections prévues alors pour le 28 octobre. Il comprend :

— Le Gahal (bloc parlementaire Hérouth-parti libéral), qui comprend deux partis : le Hérouth (Liberté), issu, en 1948, de l'organisation armée secrète, l'Irgoun, dont M. Menahem Bégin est le « chef historique » et le parti libéral, créé en 1961 par la fusion du parti des sionistes généraux (droite) et du parti progressiste (centre).

Les membres du Gahal sont demeurés dans l'opposition jusqu'en juin 1967. Ils sont alors entrés dans le gouvernement d'union nationale de Lévi Eshkol, constitué à la veille de la guerre de Six jours. En août 1970, cependant, les ministres du Gahal présentèrent leur démission pour protester contre la décision d'accepter le plan Rogers, qu'ils qualifièrent de premier pas dans la voie de l'abandon des territoires occupés.

— Le Centre libre, formation fondée en 1967 par des dissidents du Hérouth, et présidée par M^e Shmouel Tamir, connu pour ses positions annexionnistes.

— La liste nationale, représentant les éléments du Rafi qui se sont opposés en 1968 à la fusion de leur parti avec le Mapaï et l'Ahdouth Haavoda au sein du parti travailliste.

c) *Les partis religieux.*

— Le parti national religieux a été constitué en 1956 par la fusion de deux formations politiques de sionistes religieux : le Mizrahi (fondé en 1901), et son aile ouvrière le Hapoel Ha'mizrahi (fondé en 1921). Le P.N.R. a toujours participé aux coalitions gouvernementales constituées par les partis ouvriers, sauf pour une courte période de quelques mois en 1958, à la suite de divergences sur la définition du Juif ; il ne participe pas au gouvernement actuel, présidé par M. Rabin ;

— l'Agoudat Israël (4 sièges), parti religieux orthodoxe (fondé en 1912) a toujours siégé dans l'opposition ;

— le Poalei Agoudat Israël, parti religieux orthodoxe ouvrier (fondé en 1924), a fait liste commune en 1973 avec l'Agoudat Israël sous le nom de « Front de la Torah ».

d) *Les deux partis communistes.*

— le Rakah (liste communiste nouvelle), antisioniste et prosoviétique, est formé en majorité d'arabes israéliens ;

— le Moked (objectif), englobe le Maki (parti communiste israélien, proсионiste), formé d'éléments exclusivement juifs et des éléments sionistes dissidents du Siah (nouvelle gauche israélienne) et du Mapam.

e) *Autres formations.*

— le parti des libéraux indépendants est l'ancien parti progressiste, qui avait fusionné en 1961 avec le parti des sionistes généraux pour former le parti libéral. Cependant, lors de la création du bloc Gahal (Hérouth-

parti libéral), les membres du parti progressiste quittèrent le parti libéral en 1965 pour former le parti des libéraux indépendants (modérés du centre);

— le parti des droits civiques, dirigé par Mme Shulamit Aloni (dissidente du Mapai) peut se situer au centre gauche. Il est favorable à l'élaboration d'une constitution écrite ainsi qu'à la séparation de l'Etat et de la religion.

Ces deux partis sont représentés dans l'actuel gouvernement, présidé par M. Rabin.

Les résultats des élections législatives en Israël entre 1949 et 1965 ont été les suivants :

NOMBRE d'électeurs. Votes valables.	1 ^{re} Knesset 25-1-49 506.567 434.684		2 ^e Knesset 30-7-51 924.885 687.492		3 ^e Knesset 26-7-55 1.057.795 853.219		4 ^e Knesset 3-11-59 1.218.483 964.337		5 ^e Knesset 15-8-61 1.274.280 1.008.964		6 ^e Knesset 2-11-65 1.449.709 1.206.728	
	Partis.	%	Sièges	%	Sièges	%	Sièges	%	Sièges	%	Sièges	%
Parti travailliste d'Israël ¹	35,7	46	37,3	45	32,2	40	38,2	47	34,7	42	} 44,6	} 55 ⁷
Achdout Ha'avoda ..				15	8,2	10	6,0	7	6,5	8		
Mapam	14,7 ²	19	12,5 ²		7,3	9	7,2	9	7,6	9	6,6	8
Hérout	11,5	14	6,6	8	12,6	15	13,6	17	13,7	17	} 21,3 ⁸	} 26
Libéraux ³	5,2 4,1	7 5	18,9 3,2	23 4	10,2 4,4	13 5	6,1 4,6	8 6	13,6 17	17		
Parti national Religieux			8,3	10	9,1	11	9,9	12	9,8	12	8,9	11
Agoudat Israël	12,2 ⁴	16 ³	3,7 ⁶	5	4,7	6	4,7	6	3,7	4	3,3	4
Poalei Agoudat Israël									1,9	2	1,8	2
Communistes	3,5	4	4,0	5	4,5	6	2,8	3	4,1	5	3,4	4 ¹⁰
Arabes (associés au Mapai)	3,0	2	4,7	5	4,9	5	3,5	5	3,5	4	3,3	4
Autres	10,1	4 ⁵	0,7	—	1,9	—	3,4	—	0,7	—	2,9	1 ¹¹

(1) Jusqu'en 1968. Mapai.

(2) En 1949 et 1951 Achdout Ha'avoda faisait partie du Mapam.

(3) Les chiffres de la 1^{re} à la 4^e Knesset sont relatifs aux Sionistes Généraux et Progressistes qui se sont unis en 1961 pour former le parti Libéral.

(4) En 1949 ces partis ont formé le Front Religieux Uni.

(5) 1 Sépharade, 1 Yéménite, 1 WIZO et 1 « Combattant ».

(6) En 1951, 1955 et 1959 ces deux partis ont formé le Front Religieux de la Thora.

(7) Le Front Uni (Mapai et Achdout Ha'avoda). Avec 36,7 % et 45 sièges a fusionné avec le Rafi (7,9 % et 10 sièges) en janvier 1968. Rafi est devenu indépendant et 1 Indépendant Libéral est entré au Front uni.

(8) Bloc Hérout-Libéraux (Gahal).

(9) Libéraux Indépendants (voir note 8).

(10) 3 : Nouvelle Liste Communiste (Rakah) — 1 : Parti Communiste israélien (Maki).

(11) Ha'olam Hazé — Nouvelle Force.

Lors du passage de votre délégation, la composition de la Knesseth était la suivante :

TABLEAU DES ELECTIONS DE LA SEPTIEME KNESSETH
(28 octobre 1969)
(avec le tableau des Partis au terme de la sixième Knesseth)

Electeurs inscrits		1.758.685
Suffrages exprimés		1.427.981
Pourcentage des votants		82 %
Bulletins nuls		60.238
Suffrages valides		1.367.743
Quota pour l'allocation d'un siège (1)		11.274

PARTIS	TERME de la 6 ^e Knesseth	SEPTIEME KNESSETH		
		Suffrages	%	Nombre de sièges
Front Commun Travailleste (Maarach)	73 (2)	632.035	46,22	56
Liste Arabe (affiliée aux Travaillestes).	4	47.989	3,51	4
Liste Nationale (Mamlachti)	1 (3)	42.654	3,11	4
Bloc Hérouth-Libéral (Gahal)	22	296.294	21,67	26
Centre Libre (4)	4	16.393	1,20	2
Libéraux Indépendants	4 (5)	43.933	3,21	4
Religieux-National	11	133.238	9,74	12
Agoudat Israël	} partis religieux	4	3,22	4
Poaléi Agoudat Israël		2	24.968	1,83
Liste Communiste nouvelle (Rakah) .	3	38.827	2,84	3
Parti Communiste israélien (Maki) ..	1	15.712	1,15	1
Ha'olam Hazzeh (Force Nouvelle) ..	1	16.853	1,23	2

- (1) Chiffre obtenu en déduisant du total des suffrages valides les suffrages des listes ayant obtenu moins de 1 % de ce total, et en divisant le résultat par 120. 114 sièges ont été alloués au prorata des multiples exacts et les 6 sièges restants aux six listes présentant les plus grands excédents.
- (2) Front Commun Mapai-Achdout Ha'avoda, Rafi (9), Mapam (8) et un Libéral-Indépendant (voir notes 3 et 5).
- (3) David Ben-Gourion, élu comme chef de file du Rafi.
- (4) Groupe dissident qui s'est détaché du Gahal.
- (5) Un Libéral-Indépendant a quitté son parti pour rejoindre le parti Travailleste.

Depuis le passage de la délégation, sont intervenues les élections du 31 janvier 1974, dont les résultats sont les suivants :

	VOIX	SIÈGES
1. Parti travailliste (Maarakh)	621.183	51
2. Liste arabe affiliée au parti travailliste	48.961	3
3. Liste pour la défense des droits civiques	35.023	3
4. Likoud (Gahal et centre libre)	473.309	39
5. Parti national religieux	130.349	10
6. Front de la Torah	60.012	5
7. Parti des libéraux indépendants	56.560	4
8. Rakah (liste communiste nouvelle)	53.353	4
9. Moked (Maki : nouvelle gauche israélienne) ..	22.147	1

B. — Le Président de la République.

L'article premier de la loi fondamentale du 25 juin 1964 relative au Président énonce que l'Etat d'Israël a un président à sa tête. Il est élu par la Knesseth, pour cinq ans, et ne peut l'être que pour deux mandats successifs. Pour être élu, il doit obligatoirement résider en Israël (un membre de la Diaspora ne peut donc être Président). Il réside à Jérusalem. L'actuel président est M. Katzir.

La date des élections est fixée entre le quatre-vingt-dixième et le trentième jour avant l'expiration du mandat du Président en fonctions ou dans les quarante-cinq jours après vacance. C'est le Président de Knesseth, avis pris auprès du Vice-Président, qui fixe le jour de l'élection, et tous les membres de la Knesseth en sont prévenus vingt jours à l'avance et par écrit.

Si la Knesseth n'est pas en cours de session, son Président la convoque en session extraordinaire.

Tout candidat doit être présenté par écrit, par au moins dix membres de la Knesseth, au plus tard dix jours avant la date prévue pour l'élection. A la présentation doit être joint l'accord du candidat et un membre de la Knesseth ne peut contresigner plus d'une demande de présentation. Sept jours avant la date de l'élection, le Président de la Knesseth informe par écrit tous les membres de la Knesseth des candidatures déposées.

L'élection a lieu au scrutin secret.

Le Président signe toutes les lois sauf celles concernant ses propres pouvoirs, accomplit les démarches pour la formation du gouvernement et reçoit la démission de celui-ci ; reçoit du gouvernement rapport sur ses

réunions ; accrédite les représentants diplomatiques ; reçoit les lettres de créance des représentants diplomatiques ; nomme les représentants consulaires de l'Etat ; approuve la nomination des représentants consulaires des autres Etats ; signe les conventions avec les Etats étrangers ratifiées par la Knesseth ; nomme et révoque suivant la loi des juges, le contrôleur d'Etat et autres détenteurs de charges ; il dispose du droit de grâce. Il ne peut quitter le territoire national sans l'approbation du Gouvernement.

Les actes autres que ceux relatifs à la formation du Gouvernement exigent le contreseing du Premier Ministre ou de tout autre Ministre désigné par le Gouvernement.

Le Président, en ce qui concerne l'exercice de ses fonctions, n'est pas justiciable des cours et tribunaux ; en matière de témoignage, il ne doit pas révéler les faits dont il a à connaître de par ses fonctions. Cette immunité le suit lorsqu'il a cessé ses fonctions. Pour les poursuites judiciaires, il ne peut faire l'objet de poursuites en matière pénale. Sa période de fonction n'entre pas en ligne de compte pour les calculs de prescription. Les témoignages à son encontre ne peuvent être recueillis qu'aux lieu et date fixés avec son approbation.

S'il veut démissionner, il adresse une lettre (sans contreseing) au Président de la Knesseth. Ses fonctions sont considérées comme vacantes quarante-huit heures après.

Il ne peut être relevé de ses fonctions par la Knesseth que sur plainte de 20 de ses membres au minimum et sur proposition de la Commission intérieure formulée à la majorité des trois quarts de ses membres. Une majorité de trois quarts des membres de la Knesseth est exigée.

La loi prévoit aussi la vacance de poste pour raisons de santé. En cas d'incapacité permanente, elle est décidée à la majorité, mais sur proposition de la Commission de l'Assemblée adoptée aux deux tiers et sur avis médical. La cessation peut être temporaire si le Président de l'Etat quitte le territoire national ou pour raisons de santé, si la Commission de la Chambre approuve sa demande à la majorité. La majorité est portée aux deux tiers si la décision est prise simplement sur foi d'un avis médical. La Commission elle-même ne peut fixer une période supérieure à trois mois, qui peut être prorogée de trois mois. Au-delà, il appartient à la Knesseth de décider à la majorité de ses membres.

Le Président de la Knesseth assure l'intérim.

En définitive, ainsi que le souligne fort justement R. Waelès (*Israël*. Paris 1969, p. 49), le Président de la République d'Israël exerce surtout une action indirecte, par la désignation de la personnalité appelée à former le Gouvernement, après consultation des chefs des partis politiques.

Son rôle s'apparente donc à celui d'un monarque constitutionnel et, plus encore, à celui du Président de la République française avant 1958, d'autant que le droit de dissolution n'existe pas en Israël, si ce n'est à l'initiative de la Knesseth elle-même.

Sa haute autorité morale en fait, cependant, le symbole de l'Etat et de son unité.

C. — Le Gouvernement.

Le Gouvernement est constitué par un conseil de seize Ministres. Nous avons vu que le Président, après consultation des leaders de tous les partis politiques, choisit la personnalité chargée de le former.

Celle-ci, après l'avoir constitué, (tous les Ministres n'étant pas obligatoirement membres de l'Assemblée), le présente à la Knesseth et fait une déclaration sur les principes de sa politique future. Après le vote de confiance, les Ministres prêtent serment de fidélité à l'Etat et s'engagent à respecter les décisions de la Knesseth.

Le cabinet peut soit être renversé par un vote de confiance, soit démissionner, soit durer jusqu'à l'expiration du mandat de l'Assemblée. Le cabinet tout entier est solidaire et c'est lui, et non le Premier Ministre, qui est responsable devant l'Assemblée.

Aucun parti n'ayant la majorité, le Gouvernement est un Gouvernement de coalition. Toutefois, il faut remarquer que le parti travailliste exerce une position dominante et s'est toujours réservé les postes les plus importants : Premier Ministre, Défense nationale, Affaires étrangères, Finances, Agriculture.

Le fait d'être un gouvernement de coalition lui enlève de l'efficacité, mais la prédominance d'un parti et de ses proches alliés a assuré une continuité politique certaine, avec la permanence de certains Ministres.

Le cabinet est le centre de toute la politique, intérieure et extérieure. C'est en son sein que se discutent les problèmes et se décident les grandes options. Il distribue aussi son travail à des comités restreints qui auront souvent un rôle important de coordination entre plusieurs Ministères.

Chaque gouvernement présente son programme et, chaque année, il fait un rapport résumant son action.

Lors du passage de la délégation, la composition du gouvernement d'Israël était la suivante :

- *Premier Ministre* : Mme Golda Meir (travailliste).
- *Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Education* : M. Igal Allon (travailliste).
- *Agriculture* : M. Hayim Gvati (travailliste).

- *Défense* : M. Moshé Dayan (travailliste).
- *Finances* : M. Pinhas Sapir (travailliste).
- *Commerce et Industrie* : M. Haïm Bar-Lev (travailliste).
- *Affaires étrangères* : M. Abba Eban (travailliste).
- *Santé* : M. Victor Shemtov (mapam).
- *Logement* : M. Zeev Sharef (travailliste).
- *Intégration de l'immigrant* : M. Natan Peled (mapam).
- *Intérieur* : M. Shlomo Yossef Burg (parti national religieux).
- *Justice* : M. Yaacov S. Shapiro (travailliste).
- *Travail* : M. Yossef Almogui (travailliste).
- *Police* : M. Shlomo Hillel (travailliste).
- *Cultes* : M. Zerah Warhaftig (parti national religieux).
- *Assistance sociale* : M. Michael Hazani (parti national religieux).
- *Tourisme* : M. Moshé Kol (libéral indépendant).
- *Transport et Communications* : M. Shimon Pérès (travailliste).
- *Ministre sans portefeuille* : M. Israël Galili (travailliste).

Vice-Ministres :

- *Agriculture* : M. Ben-Zion Halfon (travailliste).
- *Education* : M. Avner Sciaky (parti national religieux).
M. Aharon Yadlin (travailliste).
- *Communications* : M. Jaber Mu'adi (prog. dev.).
- *Finances* : M. Zevi Dinstein (travailliste).
- *Santé* : M. Abdul Aziz Zuabi (mapam).
- *Tourisme* : M. Yehuda Shaari (libéral indépendant).
- *Transport* : M. Gad Yaacobi (travailliste).

Actuellement, le gouvernement israélien est ainsi composé :

- *Premier Ministre* : M. Itzhak Rabin (travailliste).
- *Défense* : M. Shimon Pérès (travailliste).
- *Vice-Premier Ministre et Affaires étrangères* : M. Ygal Allon (travailliste).
- *Finances* : M. Yaacov Levinson.
- *Education nationale* : M. Aharon Yadlin (travailliste).
- *Commerce et Industrie* : M. Haïm Bar Lev (travailliste).
- *Habitat* : M. Yehochua Rabinowitz (travailliste).
- *Transports* : M. Gad Yaakobi (travailliste).
- *Travail* : M. Moshé Baram (travailliste).

- *Police* : M. Shlomo Hillel (travailliste), assure aussi l'intérim de l'intérieur.
- *Agriculture* : M. Aharon Uzan (travailliste).
- *Tourisme* : M. Moshé Kol (libéral indépendant).
- *Santé* : M. Victor Chemtov (mapam).
- *Intégration des immigrants* : M. Shlomo Rosen (mapam).
- *Communications* : M. Avraham Ofer (travailliste).
- *Information* : M. Aharon Yariv (travailliste).
- *Justice* : M. Haïm Zadok (travailliste).
- *Ministres sans portefeuille* : M. Israël Galili (travailliste), M. Gidéon Hausner (libéral indépendant) et Mme Shoulamit Aloni (liste des droits civiques).

Les ministères de l'Intérieur, des Cultes et de l'Assistance publique, traditionnellement occupés par des représentants du parti national religieux, resteront vacants pendant trois mois, avec l'espoir que ce parti se joindra à la coalition gouvernementale.

Celle-ci, en effet, qui regroupe, outre le Maarach (travaillistes, mapam et arabes affiliés aux travaillistes), les libéraux indépendants et la liste des droits civiques, ne dispose que de 61 sièges à la Knesseth, soit une seule voix de majorité.

D. — Les structures foncières.

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, le régime foncier fait l'objet d'une des lois fondamentales de l'Etat d'Israël ; aussi doit-il être examiné dans cette partie du rapport.

Les terres cultivées couvrent, en Israël, une superficie d'environ 430.000 hectares, dont 173.000 sont irrigués.

Les neuf dixièmes environ de ce territoire ne sont pas appropriés individuellement, et appartiennent à la collectivité. La cause historique de cet état de choses est que, notamment, sous l'Empire Ottoman et du temps du mandat britannique, une quantité importante de terres a été achetée à leurs propriétaires arabes par le Fonds national juif. D'autres appartiennent à l'Etat.

Ces terres font l'objet de baux emphytéotiques d'une durée de quarante-neuf ans renouvelable, selon la tradition biblique du Jubilé et donnant lieu au paiement d'un loyer symbolique, de l'ordre de 1 % environ de la valeur de production. Sur les autres terres s'exerce un droit de propriété privée. C'est le cas des terres conservées par les Arabes qui font parfois l'objet d'une propriété collective et aussi de certaines terres acquises par les Juifs.

En ce qui concerne les terres acquises par l'Etat et le Fonds national juif, elles peuvent être louées à des exploitants individuels. Mais, le plus souvent, elles sont données à bail à des organismes collectifs qui constituent l'un des caractères les plus originaux d'Israël : les Kibboutzim et les Mochavim.

a) *Le kibboutz.*

Le kibboutz est une exploitation agricole collective, dont les travailleurs ne reçoivent ni salaire ni participation aux bénéfices. Les premiers kibboutzim furent établis, il y a plus de soixante ans, dans la vallée du Jourdain. Leurs fondateurs voulaient créer une société nouvelle, délivrée des servitudes de l'argent, caractérisée par le travail en commun et l'égalité complète de leurs membres. Ils pensaient, d'autre part, que ce système était le plus adapté aux nécessités de leur activité de pionniers, mettant en culture des sols arides ou marécageux dans un environnement souvent hostile.

C'est la communauté qui satisfait à tous les besoins de chacun, en décidant comment les ressources seront utilisées. Un logement est attribué à chaque couple, mais les enfants sont élevés en commun dans des établissements construits à cet effet, et les repas sont pris dans la salle à manger commune. L'habillement lui-même est assuré collectivement. Le kibboutz est dirigé démocratiquement par une assemblée générale hebdomadaire. L'égalité entre les membres résulte de la participation de tous aux corvées, et le renouvellement périodique de la direction est obligatoire, sans réélection possible avant un certain délai.

Un kibboutz groupe généralement quelques centaines de personnes, permettant une production à grande échelle, avec, le plus souvent, une assez grande diversification.

Villages de pionniers installés sur des terres incultes, les kibboutzim ont eu une importance essentielle au début de l'implantation des Juifs en Israël, ne serait-ce qu'en fonction des nécessités d'autodéfense.

Mais leur effectif total ne représente plus aujourd'hui que 3,3 % de la population, et ce pourcentage continue à décroître. En effet, peu d'immigrants ou d'habitants des villes consentent aujourd'hui à en supporter les sujétions.

D'autre part, s'il se crée encore de nouveaux kibboutzim sur des terres vierges, notamment dans le Neguev, ceux qui se sont installés il y a longtemps, notamment en Galilée, donnent aujourd'hui des signes d'inadaptation. Ne pouvant, structurellement, répartir leurs bénéfices entre leurs membres, ils les utilisent à des activités non agricoles, industrielles ou

même touristiques, ce qui conduit à l'utilisation d'une main-d'œuvre salariée, en contradiction avec les principes initiaux.

Ensemble autarcique, se suffisant à lui-même, le kibboutz hésite parfois à financer les études supérieures des enfants de ses membres au risque de les voir le quitter, ce qui provoque des tensions et constitue un obstacle au progrès.

Le rôle historique des kibboutzim se situe donc, selon toute vraisemblance, dans le passé plus que dans l'avenir. Ils n'en conservent pas moins, dans le présent, une influence considérable, tant en fonction de leur part dans la production agricole du pays (le tiers environ) que par le fait que de très nombreux cadres politiques ou administratifs en sont issus, de même qu'une forte proportion des officiers et des militaires des corps d'élite.

b) *Le mochav.*

Le mochav ovedim — expression qui signifie « village de travailleurs » — comprend quelques dizaines de familles cultivant chacune un lot égal. Comme dans le kibboutz, l'utilisation des travailleurs salariés est, en principe, interdite.

Le mochav ovedim se caractérise, d'autre part, par une coopération généralisée et obligatoire, les produits devant être vendus à la coopérative du village, qui dépend elle-même d'une organisation nationale.

Les moyens de production sont eux-mêmes achetés par l'intermédiaire de la coopérative, qui reste propriétaire du gros matériel acquis et utilisé en commun.

Le mochav ovedim est, comme le kibboutz, géré démocratiquement, avec des dirigeants élus.

Plus apte que le kibboutz à permettre l'épanouissement de la libre initiative de ses membres, le mochav ovedim n'est pas, lui aussi, sans inconvénients. En particulier, le fait que la superficie de chaque lot individuel, telle qu'elle a été fixée initialement, peut difficilement être modifiée, même lorsque l'évolution des techniques la rend nettement insuffisante.

Aussi a-t-on élaboré une forme plus proche du kibboutz, mais encore peu répandue : le mochav chitoufi.

Au sein de celui-ci, l'exploitation est assurée collectivement, ainsi que le logement.

Mais, à la différence du kibboutz, chaque famille dispose d'une allocation qu'elle utilise librement pour l'alimentation, l'habillement, l'achat

de produits divers et les loisirs. Les enfants vivent avec leurs parents et il n'y a pas de salle à manger commune.

c) *Les mouvements encadrant les villages agricoles.*

La grande majorité des villages juifs sont organisés dans le cadre de mouvements pionniers.

Presque tous les kibboutzim appartiennent à l'un des mouvements suivants :

Le « kibboutz artsi » - « Hashomer Ha'tsaïr » fondé en 1927, qui groupe 75 kibboutzim avec une population totale de 31.000 membres, est affilié au Mapam.

Le « kibboutz Ha'méoukhad » fondé en 1927, qui groupe 58 kibboutzim avec une population totale de 24.000 membres, est affilié au Parti travailliste.

« L'Ikhoud Ha'Kvoutzoth Veha'kibboutzim », fondé en 1951, qui groupe 86 kibboutzim avec une population totale de 32.200 membres est, pour la majeure partie, affilié au Parti travailliste. Il a accueilli également trois kibboutzim religieux affiliés aux « Poaléi Agoudat Israël » comptant une population totale de 1.000 membres, ainsi que cinq kibboutzim du « Hanoar Ha'Sioni » fondé en 1935, avec une population totale de 1.600 membres, affiliés au parti Libéral-Indépendant.

Le « Kibboutz Dati » fondé en 1930, qui groupe 13 kibboutzim religieux avec une population totale de 4.510 membres, est affilié au « Hapoël Ha'Mizrahi ».

La plupart des « moshavim » sont organisés dans le cadre de :

— « L'Union des agriculteurs », qui groupe 226 moshavim avec une population totale dépassant 85.000 membres.

— « L'Union des villages coopératifs religieux » du Hapoël Ha'Mizrahi, qui groupe 63 villages avec une population totale de 27.000 membres.

— « L'Union des agriculteurs », qui groupe 54 moshavim avec une population totale de 15.000 membres.

— « Ha'Oved Hatsioni », qui groupe 13 moshavim et 7 moshavim shitoufiyim, avec un total de 6.000 membres.

— Le « Centre agricole coopératif du Hérouth et de Bétar », qui groupe 16 moshavim avec un total de 4.700 membres.

— « Le « Poaléi Agoudat Israël », qui groupe 9 moshavim, avec un total de 3.000 membres.

II. — Autres institutions.

A. — Les structures territoriales.

Lors de la création de l'Etat d'Israël, en 1948, la Palestine était divisée en districts et sous-districts, héritiers des Sanjaks et des Kaima Kamiyahs ottomans.

Cette division a été maintenue. A la tête des districts et des sous-districts, ont été placés des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, les commissaires de districts et les officiers de sous-districts auxquels, progressivement, les autres ministères ont délégué des attributions, ce qui fait qu'actuellement ils jouent un rôle important, tout en surveillant l'action des collectivités locales.

Les conseils de celles-ci sont élus au suffrage universel par scrutin de liste proportionnel. Un projet est à l'étude pour l'élection directe des maires qui sont actuellement élus par les conseils locaux.

Il existe 29 municipalités (dont 2 arabes), 118 conseils locaux (dont 47 arabes et druzes), et 48 conseils régionaux (dont un arabe) qui comprennent les représentants de 695 villages. Ces autorités assurent la marche des services relatifs à l'éducation et au développement culturel, à la santé et à l'hygiène, à l'assistance sociale, à la fourniture de l'eau, à la voirie, à l'entretien des jardins publics, au fonctionnement des abattoirs et à la lutte contre l'incendie.

En outre, un nouveau type d'autorité locale a été créé en Israël, le conseil de zone rurale, comprenant chacun une dizaine de villages.

Ces conseils ruraux assurent les services de santé, de distribution d'eau, d'entretien des routes secondaires, des parcs publics.

Tous les conseils sont élus démocratiquement à la proportionnelle, le vote ayant lieu en même temps que pour les élections législatives.

Le contrôle des autorités locales par le pouvoir central est demeuré aussi important en Israël que du temps du mandat britannique, ce qui ne laisse pas de provoquer des difficultés. Du fait que les autorités locales ne se voient pas attribuer des ressources importantes, elles dépendent du

gouvernement central pour des subventions. Leurs comptes sont contrôlés par le contrôleur d'Etat. Leurs arrêtés doivent être soumis pour accord au gouvernement central.

B. — L'organisation judiciaire et le droit privé.

Israël a gardé du temps du mandat britannique le système des Cours. Elles s'occupent à la fois, comme en Angleterre, des affaires criminelles et des affaires civiles. Le jury, toutefois, n'existe pas.

Les tribunaux de première instance exercent une juridiction limitée : délits susceptibles d'entraîner une peine maxima de trois ans de prison et contestations civiles sur des valeurs inférieures à 3.000 livres israéliennes.

La Cour de district se compose d'ordinaire d'un seul juge, mais le tribunal comporte trois juges dans les cas criminels graves (punissables de dix ans ou plus de prison) et, en cas d'appels interjetés contre les tribunaux de première instance ou des tribunaux divers d'instance inférieure. En outre, le président du tribunal peut décider que toute autre affaire soit traitée ainsi.

La Cour suprême de Justice, la plus haute instance judiciaire, a son siège à Jérusalem. Elle compte dix juges au total, dont l'un est président, et un autre vice-président. Elle siège normalement à trois juges, mais ce nombre peut être porté à cinq par le président, en particulier si un examen supplémentaire est décidé, en raison de difficultés pour établir la décision en fonction de la grande portée ultérieure de celle-ci.

Une décision de la Cour suprême est obligatoire pour toutes les Cours, excepté ultérieurement pour la Cour suprême elle-même.

Elle est tribunal d'appel pour les jugements des cours de district. Mais elle se constitue aussi en Haute Cour de Justice. Elle examine alors les plaintes des citoyens contre le Gouvernement, l'administration, les conseils locaux ou tout autre organisme public, y compris, nous l'avons vu précédemment, en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois.

La Cour suprême peut encore intervenir vis-à-vis des autres corps judiciaires sans qu'il y ait lieu à appel, et en particulier vis-à-vis des tribunaux religieux.

Une première caractéristique du système est son importance dans l'Etat et son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

Les Cours font fonction de véritables tribunaux administratifs, en défendant les citoyens (et les causes sont particulièrement nombreuses en Israël, parce que l'administration, obligée de résoudre vite pour aller de l'avant, néglige souvent les droits des particuliers).

La deuxième caractéristique du système est le maintien de législation et jurisprudences héritées des régimes antérieurs.

Les lois ottomanes en vigueur en novembre 1914 sont restées valables (en particulier en matière agraire), sauf en cas d'annulation spécifiée, soit par les ordonnances du régime mandataire, soit par les lois de l'Etat d'Israël. Elles sont de source arabe, ou sur le modèle du Droit français napoléonien influent en Turquie au XIX^e siècle, puis lors de la révolution jeune turque de 1909. Avec leur jurisprudence, elles sont en langue turque.

Le deuxième stade est constitué par les lois anglaises et les décisions des Cours palestiniennes du temps du mandat. L'article 46 de l'Ordre en conseil sur la Palestine (1922) a en effet introduit le système du « Common Law » en Palestine. Il prévoyait que si le droit pratiqué dans le pays présentait une lacune, le droit commun et les doctrines d'équité en vigueur en Angleterre seraient appliqués, pour autant que les circonstances en Palestine et parmi ses habitants le permettraient, et tout en étant soumis aux réserves que les conditions locales rendraient nécessaires.

Dans la recherche du précédent applicable, les Cours vont donc se référer à des décisions anglaises et il est admis que la règle à appliquer dans tel ou tel cas sera celle du modèle anglais.

Le troisième stade est basé sur les lois de l'Etat et sur les Décisions des Cours d'Israël (en langue hébraïque) auxquelles il faut ajouter les lois de nature religieuse, près des tribunaux religieux.

Peu à peu se crée une jurisprudence israélienne propre, malgré la difficulté de rattacher l'hébreu en tant que langue juridique, à la langue anglaise juridique.

Les juristes sont ainsi aux prises avec des textes de loi et des jugements en langue turque, anglaise ou hébraïque, les données turques devant s'interpréter fréquemment à l'aide du droit français. Quoi qu'il en soit, Israël est dans une période de développement juridique et d'interprétation de la « Common Law » proprement hébraïque, analogue à celle qu'ont connue les colonies d'Amérique du Nord devenues indépendantes.

Une troisième caractéristique du système est l'existence de tribunaux religieux fonctionnant en première et deuxième instances pour les questions de droit personnel.

Il existe huit tribunaux rabbiniques régionaux comptant 64 juges religieux et un tribunal d'appel, présidé par les deux grands Rabbins d'Israël. La communauté chrétienne dispose de huit tribunaux religieux et la communauté musulmane de quatre.

Il existe, au surplus, pour les nomades bédouins des tribunaux de tribus composés de cheiks nommés par le Ministre de la Justice, à compétence civile et pénale et jugeant suivant la coutume.

Les tribunaux religieux juifs ont compétence exclusive pour les questions de mariage et divorce, pour tous les juifs résidant en Israël, citoyens israéliens ou non.

C. — Le syndicalisme.

Presque tous les salariés juifs d'Israël adhèrent à un syndicat : la Histadrout, dont font également partie la moitié environ des travailleurs arabes. Bien que n'étant pas, à proprement parler, des salariés, les membres des kibboutzim et des mochavim en font aussi partie. Il existe trois autres syndicats, patronnés par les partis religieux, mais le nombre total de leurs adhérents est inférieur au dixième de celui de la Histadrout.

Celle-ci, dont la création a précédé historiquement celle de l'Etat d'Israël, n'est pas seulement un syndicat. Elle exerce aussi diverses fonctions sociales, économiques, éducatives et culturelles.

Elle contrôle la Koupat Holim, réseau d'assurance-maladie disposant de ses propres médecins, dispensaires et cliniques : ainsi, tout travailleur israélien malade est-il soigné gratuitement par son syndicat. De même sont contrôlées par la Histadrout des institutions d'aide aux enfants ou aux personnes âgées. La Histadrout collecte à cet effet des contributions paritaires des salariés et des employeurs et investit dans l'économie les fonds ainsi recueillis. La Histadrout patronne également des écoles techniques, des organismes de formation professionnelle pour adultes, des groupes sportifs, des organisations féminines, une association estudiantine, divers journaux et revues.

Mais son originalité essentielle consiste dans sa fonction économique, qui s'étend non seulement à un très important secteur coopératif (englobant, en particulier, 70 % des kibboutzim), mais aussi à de nombreuses entreprises dont la Hevrat Ovdim, filiale de la Histadrout, est propriétaire ou actionnaire, et parmi lesquelles certaines (la compagnie aérienne El Al, par exemple) étendent leur action au-delà des frontières d'Israël. Paradoxalement, la Histadrout se trouve ainsi avoir à défendre, en tant que syndicat, des travailleurs dont elle est en même temps l'employeur, ce qui ne manque pas d'entraîner des contradictions internes.

Véritable Etat dans l'Etat, la Histadrout, dirigée par un bureau exécutif élu par une convention nationale où dominent les membres du parti travailliste, constitue un élément essentiel du maintien au pouvoir de ce parti depuis la fondation de l'Etat d'Israël.

D. — Les « Institutions nationales ».

La présente étude serait incomplète si elle ne comprenait pas quelques développements consacrés à plusieurs organismes que les Israéliens regroupent généralement sous le terme d'« institutions nationales » et qui, préexistant à la création de l'Etat d'Israël en 1948, continuent à fonctionner parallèlement à celui-ci, en exerçant un certain nombre de missions d'intérêt général. Il s'agit de :

- L'Organisation sioniste mondiale ;
- l'Agence juive ;
- Le Fonds national juif.

a) *L'Organisation sioniste mondiale.*

L'Organisation sioniste mondiale a été fondée en 1897, au premier Congrès sioniste tenu à Bâle ; son programme était de « créer en Palestine, pour le peuple juif, un foyer garanti par le droit international ».

Un nouveau programme, le « Programme de Jérusalem », lui a été assigné par le vingt-quatrième Congrès sioniste, en ces termes :

« Les buts du sionisme sont :

— L'unification du peuple juif et la reconnaissance à Israël d'un rôle central dans la vie juive.

— Le rassemblement du peuple juif dans sa patrie historique, la terre d'Israël, par une « aliya » de tous les pays.

— Le renforcement de l'Etat d'Israël, fondé sur une vision prophétique de justice et de paix.

— La préservation de l'identité du peuple juif par la promotion de l'enseignement de l'hébreu et la propagation des valeurs spirituelles et culturelles du judaïsme.

— La protection des droits des juifs où qu'ils se trouvent. »

L'Organisation sioniste organise le peuple juif pour aider à la réalisation de son programme, encourager l'éducation hébraïque et la culture juive et aider les mouvements de jeunesse juive. Elle participe à la couverture des frais des émissions de la Radiodiffusion israélienne pour l'étranger.

Son budget pour 1971-1972 atteignait 28,4 millions de dollars.

Les rapports de l'Organisation sioniste et de l'Etat d'Israël sont définis par les dispositions de la « Charte de l'Organisation sioniste mondiale » approuvée par la Knesseth en 1952.

b) *L'Agence juive.*

L'Agence juive élargie pour la Palestine, représentant les sionistes et les non-sionistes, a été créée en 1929. Elle a été reconstituée en 1971. 50 % de ses organes de gestion représentent les Organisations sionistes et le peuple juif en Israël, 30 % le judaïsme américain par l'intermédiaire de l'Appel juif unifié et 20 % les autres communautés juives par l'intermédiaire des organisations locales de l'Appel unifié.

Elle organise l'immigration et l'intégration des immigrants, guide leurs premiers pas, les installe sur le sol et les aide à devenir des cultivateurs vivant de leur travail.

Elle a, depuis l'avènement de l'Etat, organisé l'immigration en Israël de près d'un million et demi de juifs et fondé 450 villages.

Elle prend soin des enfants et des jeunes dans les institutions de « l'Aliyah des Jeunes », organisation créée en 1934 pour faire venir en Israël, réadapter et instruire des enfants et des jeunes juifs de toutes les parties du monde. Ses pupilles sont aujourd'hui plus de 8.000 dans ses 246 villages et institutions où ils reçoivent une formation agricole, technique ou générale, tandis que 2.500 suivent les cours organisés dans les centres de jeunesse.

Le Kéren Hayessod, fondé en 1920 est l'organe financier central de l'Agence juive dont il finance les activités par des fonds recueillis sous forme de contributions volontaires des juifs du monde entier.

Depuis l'avènement de l'Etat jusqu'à la fin de 1970, ces contributions sont élevées à un total avoisinant deux milliards de dollars, dont 65 % proviennent des Etats-Unis (principalement par la voie de l'Appel juif unifié) et le restant des autres communautés juives du monde.

c) *Le Fonds national juif.*

Le Kéren Kayémeth Lé'Israël ou Fonds national juif assume les responsabilités du développement foncier en Israël. Il a rendu à la culture plus de 80.000 hectares de terres dont la moitié par assèchement, planté plus de 100 millions d'arbres (tamaris, eucalyptus, caroubiers, diverses essences de conifères), construit plus de 2.900 kilomètres de route dans les régions frontalières et montagneuses.

Ce sont ses activités qui ont rendu habitables, au cours des dix dernières années, de nombreuses régions. Elles se concentrent aujourd'hui sur le développement de l'Arava, au sud de la mer Morte.

III. — Le problème religieux.

« Dès l'origine, Israël se définit par sa relation avec son Dieu et sa Torah. Le message divin donna naissance au peuple de la Bible et le préserva pendant les siècles de l'exil. La spiritualité juive, dans les formes qu'elle revêtit dans les ghettos d'Orient et d'Occident, anime la vie d'un grand nombre d'Israéliens » (Chouraqui. Israël. Paris PUF 1969, p. 84).

Israël n'est pas pour autant un état théocratique, où la religion serait à la base de toutes les institutions. Un tel objectif est, certes, celui des partis dits religieux (Mizrahi et Agoudat Israël), mais ceux-ci ne comptent que 15 députés à la Knesseth où ils représentent environ 14 % des électeurs.

En théorie, donc, les minorités non juives jouissent des mêmes prérogatives que les juifs : droit de vote et représentation à la Knesseth, égalité des salaires avec les juifs pour le même travail, liberté religieuse.

La réalité est beaucoup plus complexe.

En premier lieu, des considérations de sécurité liées au conflit latent avec les pays arabes voisins conduisent à dispenser les Arabes israéliens de toute obligation militaire, et à les écarter des fonctions de responsabilité dans les administrations, ce qui les place, en fait sinon en droit, en position de citoyens de seconde zone..

D'autre part, les mêmes motifs conduisent les pouvoirs publics à appliquer la réglementation sur l'état d'urgence, valable pour tous les citoyens israéliens, beaucoup plus souvent aux Arabes qu'aux Juifs, et les entraves aux libertés publiques qui en résultent sont parfois excessives, ainsi qu'en témoigne le cas des villageois de Birim et Ikrit à qui l'on refuse le droit de rentrer dans leurs terres proches de la frontière libanaise pour des raisons de sécurité.

De même, la législation sur l'expropriation, valable aussi pour tous, frappe plus fréquemment les Arabes que les Juifs, ainsi que les divers textes permettant à l'Etat de saisir les biens des absents.

Les Arabes d'Israël remplissent souvent les fonctions les plus modestes, et beaucoup n'ont pas d'emploi stable. Le fait que seul l'enseignement primaire est fait en arabe, et, au surplus, le manque de débouchés, en dehors d'emplois d'instituteurs et de médecins, expliquent la faible proportion d'entre eux qui poursuivent des études secondaires et, à plus forte raison, supérieures.

S'il est vrai que le standard de vie des Arabes israéliens bénéficie de la croissance économique du pays et se trouve, de ce fait, beaucoup plus élevé que celui de leurs frères de race des pays voisins, il n'en est pas moins exact que la différence du niveau économique des Arabes et des Juifs reste considérable en Israël. En particulier, la valeur ajoutée moyenne par travailleur dans l'agriculture arabe n'atteint pas le tiers du chiffre correspondant dans l'agriculture juive (d'après J. Klatzmann. Israël. PUF. 1971. p. 125) et des remarques du même ordre peuvent être faites dans les autres secteurs de l'économie.

D'autre part, la notion de séparation des églises et de l'Etat, qui n'est plus discutée par personne dans notre pays, reste parfaitement étrangère aux juifs croyants, pour lesquels, ainsi qu'il a été déclaré aux membres de la délégation, la Bible est non seulement un livre religieux, mais aussi une règle de vie, un ensemble de préceptes sociaux et moraux.

L'existence d'un ministère des cultes se justifie ainsi par l'importance des relations entre l'Etat et la religion. L'Etat paie et contrôle les rabbins. 186 conseils religieux et 400 comités religieux dans les villages, subventionnés conjointement par l'Etat et les autorités locales, veillent aux besoins religieux de la population. (De même, le clergé musulman est rétribué par l'Etat et des conseils consultatifs musulmans dirigent les affaires religieuses et sociales de leur communauté.)

L'influence de la religion dans la vie d'Israël ne peut être comprise si l'on ignore l'étroite interpénétration, dans tous les aspects du judaïsme, du national et du religieux. Plusieurs des grandes fêtes religieuses — la Pâque, le jeûne du 9 Ab, Hanouka — commémorent des événements historiques : la sortie d'Egypte, la destruction des deux temples de Jérusalem, la reconquête de la Ville Sainte par les Macchabées. Si l'histoire d'Esther, commémorée à la fête de Pourim, n'est peut-être qu'une légende, elle n'en a pas moins une valeur de symbole pour tous les Juifs, croyants ou incroyants, après deux mille ans de persécutions. Dans les kibboutzim non religieux (il y a d'ailleurs bien peu de kibboutzim religieux), on fête la Pâque, on fait le « Séder », comme les croyants. Mais la « Hagada » que l'on récite est adaptée ; la libération de l'esclavage en Egypte est présentée comme un événement historique national, et est dépouillée de son caractère religieux.

Bien que 30 % seulement des juifs d'Israël pratiquent effectivement leur religion, la Bible est reconnue par tous. La déclaration d'indépendance proclame que « l'Etat d'Israël sera fondé sur les principes de liberté, de justice et de paix, tels qu'ils ont été énoncés par les prophètes d'Israël », et l'étude de la Bible représente près du tiers des programmes, tant à l'école primaire qu'à l'école secondaire, le tout couronné par la section des études juives de l'Université hébraïque.

Sur le plan pratique, un *modus vivendi* a pu être trouvé entre croyants et incroyants.

Le sabbat, les voitures ne peuvent entrer dans les ruelles étroites du quartier de Méa Chearim à Jérusalem. A Yom Kippour, le Jour du Grand Pardon, la fête la plus importante pour les croyants, aucun véhicule ne circule dans tout le pays. Ce n'est pas là le résultat d'une interdiction : chacun accepte librement de ne pas choquer les religieux ce jour-là.

De son côté, le croyant accepte, bon gré mal gré, de voir de nombreux Israéliens enfreindre les règles sacrées tout le reste de l'année, en circulant en voiture et en fumant le jour du sabbat. Un autre compromis, plus ou moins satisfaisant, est celui qui concerne le respect des règles alimentaires.

Un problème plus délicat encore est posé par la « loi du retour ». Celle-ci, qui permet à tout Juif de venir s'installer en Israël et d'acquérir automatiquement la nationalité israélienne, implique que soit donnée une réponse à cette question fort difficile : qui est Juif ? Si la réponse est aisée pour la plupart des immigrants, les cas particuliers sont nombreux : telle communauté originaire de l'Inde n'est pas reconnue juive par le rabbinat ; un prêtre catholique, de père et mère juifs, installé depuis longtemps dans le pays, demande à bénéficier de la loi de retour ; et, surtout, il faut décider du sort de nombreux enfants issus de mariages mixtes, dont la mère n'est pas juive (sont considérés comme Juifs, par le rabbinat, les enfants dont la mère est juive).

L'affaire a rebondi, en 1970, à la suite de la requête présentée à la Cour suprême par un officier supérieur, dont la femme n'était pas juive. Après en avoir longuement délibéré, la Cour a décidé, à la majorité, que les enfants de cet officier devaient être considérés comme Juifs.

Une loi votée à une large majorité, peu après la décision de la Cour suprême, accorde la citoyenneté israélienne, avec tous les droits correspondants, à tous les membres des familles d'immigrants dont l'un des conjoints — mari ou femme — est juif.

Le problème se complique, en Israël, par la confusion entre religion, nationalité et citoyenneté. Arabes musulmans et chrétiens, Juifs croyants et incroyants sont des citoyens israéliens. Mais leur carte d'identité porte aussi la mention « Arabe » ou « Juif » (qui, en revanche, ne figure pas sur leur passeport). Le terme « Juif » indique ici une nationalité et non une religion : on est Arabe ou Juif en Israël, comme on est Russe, Ukrainien ou Ouzbèque en Union soviétique.

Les conséquences qui en découlent sur le plan du droit civil sont importantes : nous avons vu précédemment qu'en matière de droit des per-

sonnes, ce sont les tribunaux religieux qui sont compétents, cette compétence entraînant l'application des règles de fond propres à chaque religion.

Il en résulte qu'il n'existe pas en Israël de mariage ou de divorce civils : Arabes ou Juifs ne peuvent se marier que religieusement (mais les mariages civils contractés à l'étranger sont reconnus en Israël, de telle sorte qu'un voyage à Chypre, par exemple, permet de tourner la loi).

Ainsi que le note J. Klatzmann (op. cit., p. 131) : « Tous ces problèmes sont fort complexes et il faut être bien ignorant de la réalité israélienne pour proposer des solutions définitives. Mais on ne se trompe sans doute pas en prédisant, à plus ou moins long terme, une certaine laïcisation du pays : le temps passant, le fait national prendra le pas sur le fait religieux. Le retour à la paix est toutefois une condition nécessaire de cette évolution. »

CONCLUSION

Le présent rapport était presque entièrement rédigé lorsque, en octobre 1973, le jour du « Yom Kippour », principale fête religieuse des Juifs, l'Égypte et la Syrie ont attaqué les forces israéliennes dans le Sinaï et le Golan.

Les membres de votre délégation, qui se sont efforcés, au cours des pages qui précèdent, de donner des institutions israéliennes une vue aussi objective que possible, en écartant à la fois toute critique inutile et tout *a priori* laudatif, n'ont pas cru devoir modifier en quoi que ce soit les termes de leur rapport, si ce n'est pour y apporter des mises à jour purement matérielles. Ils ont, cependant, jugé préférable de ne le rendre public qu'après que les hostilités aient cessé sur tous les fronts.

Leur rôle, en effet, n'est que de rendre compte de ce qu'ils ont vu ou entendu en Israël, sans prendre parti dans le conflit qui oppose ce pays à ses voisins arabes.

Mais est-ce prendre parti que de constater la manière dont les Israéliens se sont donné des institutions dont le caractère démocratique est incontestable et, grâce à une activité consciente et obstinée, ont conforté par leur travail les droits qu'ils tenaient de l'Histoire, du vote des Nations unies en 1947, ainsi que, dans de nombreux cas, d'une acquisition régulière ? Comment ne pas souligner, d'autre part, que, tant que les voisins d'Israël n'en ont pas reconnu formellement le droit à l'existence, l'État juif reste fondé à considérer celle-ci comme menacée, et qu'une attaque comme celle dont il a été victime, se déroulant à partir des lignes de cessez-le-feu d'avant 1967, lui aurait, selon toute vraisemblance, porté un coup irrémédiable ?

Aussi vos délégués tiennent-ils à exprimer, en terminant ce rapport, leur souhait qu'une paix durable, fondée sur des frontières sûres et reconnues, accorde enfin aux Juifs, comme aux Arabes de Palestine, les conditions de l'épanouissement auquel chaque peuple a droit, et que nul pays attaché à la dignité humaine ne saurait refuser aux survivants de l'holocauste nazie.