

Rapport

Hors série de La Lettre mensuelle de la FIDH

Mission d'enquête sur le statut des citoyens arabes israéliens

Des étrangers de l'intérieur :
Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

Introduction
p.3

Chapitre I. Le contexte
p.6

Chapitre II. Le statut de la minorité arabe d'Israël
p.11

Chapitre III. Minorité dans la minorité : le sort des
populations bédouines
p.23

Chapitre IV. Conclusions et recommandations
p.29

Chargés de mission :

Claude Katz,
Secrétaire général de la FIDH

Olivier de Schutter,
*Secrétaire général de la Ligue des droits de
l'Homme (Belgique francophone)*

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

Introduction

Présentation de la mission

La F.I.D.H. a mandaté Claude Katz, Secrétaire général de la F.I.D.H., et Olivier De Schutter, Secrétaire général de la Ligue des droits de l'homme (Belgique francophone), afin de conduire une mission d'enquête portant sur le statut des citoyens arabes israéliens.

La mission s'est déroulée en deux parties. La première partie de la mission a eu lieu du 21 au 24 décembre 2000 en Israël. Elle fut consacrée notamment à des rencontres à Tel Aviv, Jerusalem, Nazareth et Uhm al Fahm. La deuxième partie de la mission a eu lieu du 16 au 20 mars 2001. Cette partie de la mission s'est déroulée postérieurement aux élections, le 6 février 2001, du Premier Ministre d'Israël, qui ont conduit à l'élection de M. A. Sharon et à la désignation d'un gouvernement d'unité nationale. En effet, la situation politique israélienne avant ces élections ainsi que l'étrécissement du calendrier ont fait obstacle à ce qu'au cours de la première partie de la mission, des responsables politiques israéliens aient pu être rencontrés. Or, il importait à la mission de la FIDH d'aboutir à une vue pleinement contradictoire de la situation sur laquelle porte l'enquête. La seconde partie de la mission a en outre permis d'approfondir la question du sort de la minorité bédouine en Israël, ce qu'a permis la visite de plusieurs localités du Néguev, notamment Rahat, Laquiyya, Omer et Terabin.

La mission a été largement facilitée par la préparation qu'a pu assumer l'Association for Civil Rights in Israël (ACRI), organisation membre de la F.I.D.H. en Israël. Que Vered Lidve et Risa Zoll soient, pour cela, particulièrement remerciées. La partie de la mission qui a été consacrée au sort de la minorité bédouine (chapitre III du rapport) a été rendue possible grâce au concours de Henriette Dahan (Betsalem, organisation membre de la FIDH), à qui les membres de la mission souhaitent également exprimer leur très vive reconnaissance.

Personnalités rencontrées

Outre les responsables de l'ACRI, les organisations et personnes rencontrées sont les suivantes :

- M. Azmeh Bishara, député du parti Balad (National

Democratic Assembly - 2 députés à la Knesseth) ;

- Mme Mariam Mari Ryan, anciennement professeur à l'Université de Haifa et directrice de l'Acre Arab Women Association, organisation créée en 1975 et visant à promouvoir un rôle accru des femmes arabes d'Israël ;

- MM. Michel Warschawski, Jeff Halper et Sergio Yahni, de l'Alternative Information Centre ;

- Mmes Hedva Radovanitz et Hadas Ziv, de Physicians for Human Rights ;

- M. Shalom (Shuli) Dichter, co-directeur de l'association Sikkuy - The Association for the Advancement of Civic Equality ;

- M. Sammy Smooha, Professeur de sociologie à l'Université de Haifa ;

- Mmes Rina Rosenberg (Development Director) et Gadeer Nicola (staff attorney), de l'association Adalah (Justice) - The Legal Center for Arab Minority Rights in Israël ;

- M. Ameer Makhoul, directeur de Ittijah - Union of Arab Community Based Associations (coalition de 44 ONG d'Arabes israéliens) ;

- M. Mahmoud Yazbak, professeur d'histoire du Moyen-Orient à l'Université de Haifa et président du Committee of Families of Martyrs (Nazareth), créé à la suite des événements d'octobre 2000, hébergé par Ahali-Center for Community Development, ainsi que M. Hussam Abu Baker, coordinateur du Committee ;

- M. Jafar Farah, président de l'association Mossawa (Egalité)

- The Advocacy Center for Palestinian Equality in Israël ;

- M. Shawki Khatib, Maire de la localité de Yaffia (Nazareth) et président du Local Committee of Elected Mayors (groupe informel rassemblant l'ensemble des maires élus des localités arabes d'Israël) ;

- Mme Dana Alexander, conseiller juridique auprès de l'ACRI (Beersheva) ;

- Mme Amal Elsana Alh'jooj, Directeur de l'Arab-Jewish Center for Equality, Empowerment and Cooperation (AJEEC) ;

- M. Abel Al-Attaikh, responsable de campagnes de la Bedouin Campaign for Equal Rights and Education and Social Services ;

- Mme Henriette Dahan, de l'organisation Betsalem ;

- M. Isaac (Yanni) Nevo, professeur de philosophie à l'Université Ben Gourion ;

- Mme Shulamit Aloni, ancienne Présidente du Parti Meretz, ancienne Ministre de l'Education et de la Culture ;

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

- M. Benny Shiloh, spécialiste des questions arabes au sein du parti travailliste, anc. conseiller du comité ministériel sur les affaires arabes (Minister's Committee on Arab affairs) ;
- M. David Azoulay, député membre de la Knesseth, élu sur la liste du parti Shass ;
- Mme Tamar Goshansky, députée membre de la Knesseth, élue sur la liste du parti Hadash ;
- Mme Yael Dayan, députée membre de la Knesseth, élue sur la liste du parti 'One Israël' ;
- M. Yehudit Naot, député membre de la Knesseth, élu sur la liste du parti Shinui ;
- En outre, un des membres de la mission a pu rencontrer M. Elie Barnavi, Ambassadeur d'Israël auprès de la France, à Paris, le 9 mai 2001.

Mandat

L'objet de la mission d'enquête doit être clairement précisé. La mission portait uniquement sur le statut des Arabes israéliens, c'est-à-dire des citoyens israéliens non Juifs qui résidaient en Israël lors de la création de cet Etat en mai 1948 ou qui en descendent. Les Palestiniens d'Israël représentent environ 18 % de la population israélienne globale. Ils comprennent essentiellement des musulmans (76 %), des chrétiens (15 %), et des druzes (9 %). Bien que jouissant de la citoyenneté israélienne et se voyant reconnaître, à ce titre, le droit de vote et les principales libertés politiques, les Palestiniens d'Israël subissent un certain nombre de discriminations que la mission de la F.I.D.H. a pu constater. Ces discriminations résultent soit de l'existence de certaines législations privilégiant les citoyens de nationalité juive* soit directement soit indirectement, soit - et plus fréquemment - de la manière dont les politiques publiques sont mises en œuvre.

Ainsi que le rapport de mission tentera de le montrer, ces discriminations sont liées à la définition même de l'Etat d'Israël, à partir du projet politique sioniste, comme Etat juif. En outre, il n'est possible d'en rendre compte adéquatement qu'en replaçant cette question dans le cadre plus général qui est le sien, celui du conflit israélo-palestinien, et plus précisément aujourd'hui de la revendication d'auto-détermination des Palestiniens. Pourtant la mission d'enquête a fait le choix, délibéré, d'adopter un cadre d'analyse restreint. Il s'agissait pour la mission de rendre compte du statut de la minorité arabe au sein de l'Etat d'Israël. Elle n'avait ni à se prononcer sur la légitimité du projet sioniste comme tel, ni à envisager les voies d'une solution envisageable du conflit israélo-palestinien, ce que la mission de la F.I.D.H. n'avait du reste ni le mandat, ni les

compétences de faire. Mais le souci d'adopter cette démarche plus restreinte est fondé sur la conviction des chargés de mission qu'il existe des possibilités réalistes d'améliorer le statut de la minorité arabe d'Israël, dans les limites mêmes des paramètres qui forment le contexte actuel - celui d'un Etat qui se définit comme foyer national des Juifs du monde entier, d'une part ; celui d'un conflit qui dure à présent depuis plus de trois générations, d'autre part. Le rapport de mission tente d'explorer ces possibilités au départ des constats qui ont pu être faits sur place. Il tient compte du contexte dans lequel se situe la question du statut de la minorité arabe d'Israël, sans proposer de remettre en cause ce contexte. Non pour l'avaliser nécessairement, ni par fatalité. Mais simplement dans l'espoir que les recommandations du rapport, que dictent les règles du droit international des droits de l'Homme qu'Israël s'est engagé à respecter, puissent apparaître à ceux à qui elles s'adressent comme orientées également par un souci de pragmatisme.

Etat des ratifications des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme

Israël est partie aux conventions internationales suivantes :

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ratifié le 3 octobre 1991).

Israël n'est pas partie au premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte, qui permet à des particuliers de soumettre des cas individuels au Comité des droits de l'Homme chargé de superviser l'application du Pacte par les Etats parties.

Il n'est pas non plus partie au second Protocole facultatif se rapportant au Pacte, visant à abolir la peine de mort.

- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ratifié le 3 octobre 1991).

- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ratifiée le 3 octobre 1991).

Israël n'a pas accepté la compétence du Comité contre la torture au titre de l'article 22, qui permet à des particuliers de soumettre des cas de violations de la convention au Comité. Il n'a pas non plus reconnu sa compétence au titre de l'article 20, qui permet au Comité contre la torture de réaliser des enquêtes sur le terrain sur la base d'allégations de torture.

- Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale (ratifiée le 3 janvier 1979).

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

Israël n'a pas accepté la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale au titre de l'article 14 de la Convention, qui permet à des particuliers de soumettre des cas de violations de la convention au Comité.

- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ratifiée le 3 octobre 1991).

Israël n'a pas ratifié le Protocole facultatif à cette convention qui permet à des particuliers de soumettre des cas de violations de la convention au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

- Convention relative aux droits de l'enfant (ratifiée le 3 octobre 1991).

* Les termes de «citoyenneté» et de «nationalité» sont utilisés ici conformément à l'usage qui en est fait en Israël. Parmi les citoyens de l'Etat d'Israël, l'on distingue cinq nationalités (*leum*) : juive, musulmane, chrétienne, druze et Tcherekes, cette dernière nationalité étant d'importance quantitativement mineure.

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

Chapitre I. Le contexte

A. Historique de la population arabe en Israël

L'Assemblée Générale des Nations Unies avait adopté le 29 novembre 1947 un plan de partage prévoyant la création de deux Etats l'un juif, l'autre arabe, Jérusalem étant doté d'un statut particulier hors la souveraineté de chacun des deux Etats. Les autorités juives acceptèrent ce plan que les Etats arabes refusèrent, le considérant comme très inéquitable puisqu'un tiers de la population se voyait octroyer 60 % du territoire. Dès le lendemain de la proclamation de l'Etat d'Israël le 14 mai 1948, cet Etat est envahi par les troupes militaires du Liban, de la Syrie, de la Transjordanie et de l'Egypte. Cette première guerre prit fin avec les accords d'Armistice successifs conclus sous l'égide de l'ONU en 1949 avec le Liban, la Syrie, la Jordanie et l'Egypte. En vertu de ces accords, le territoire israélien s'étend, à l'époque, sur environ 20.000 km², soit près des quatre cinquièmes de l'ancienne Palestine sous mandat britannique.

Il ne restera plus cependant à l'intérieur des frontières israéliennes que 130.000 Arabes environ sur une population antérieure d'environ 850.000 Arabes. Les études historiques récentes et notamment à ce jour celles menées par ceux qu'on qualifie de «nouveaux historiens israéliens» tels Benny Moris, Tom Segev ou Ilan Pappé ont démontré que ce départ a été largement généré par l'attitude de l'armée israélienne agissant impunément (expulsions, harcèlement, massacres dénombrés par Benny Moris au nombre de 80 entre 1947 et fin 1948, ayant principalement pour objet, tel celui de Deir Yassine, de terroriser la population et de l'inciter à quitter sa terre, etc...).

Aujourd'hui, les Arabes vivant en Israël constituent une population d'environ 1.050.000 personnes, soit un peu moins de 19 % de la population de l'Etat d'Israël globalement estimée à 6.100.000 habitants. La population arabe se répartit principalement autour de trois zones : en Galilée dans le Nord, dans le Petit Triangle dans le Centre et dans le Neguev. Environ 100.000 personnes demeurent dans les villes mixtes (Haïfa, Jaffa, Acre, Lod, Ramallah), un demi million dans les agglomérations rurales, dont 135.000 sont des bédouins vivant dans le Neguev et en Galilée, et le reste de cette population demeure dans des villages devenus aujourd'hui des villes telles que Tamra, Sakhanine, Taybe. Nazareth est la seule ville demeurée arabe après 1948. Au sein de cette population arabe

les druzes sont au nombre de 100.000 environ, les chrétiens 150.000 et les musulmans sunnites largement majoritaires 800.000.

L'examen du statut et de la situation des arabes israéliens en Israël implique une analyse des caractéristiques de l'Etat israélien. La problématique posée est celle du statut qui peut être reconnu aux citoyens arabes de confessions diverses (druzes, musulmans, chrétiens) au sein d'un Etat se définissant comme juif et démocratique.

B. Fondements de l'Etat d'Israël

a) Organisation juridique en matière de libertés fondamentales.

L'Etat d'Israël ne s'est jamais doté d'une constitution écrite, protégeant notamment les libertés fondamentales. Une décision avait été prise en ce sens en 1948, lorsque fut instituée une Assemblée Constituante élue ; mais celle-ci n'élabora jamais de constitution écrite. A cette constitution écrite, se substituent des Lois fondamentales édictées par la Knesset, le Parlement israélien. En conséquence, le cadre constitutionnel de l'Etat d'Israël repose sur les textes suivants :

- Déclaration d'indépendance (1948)
- Loi du retour (1950),
- Loi sur la Nationalité (1952),
- Loi sur le Parlement Israélien (1958),
- Loi sur la propriété de la Terre (Israël Lands) (1960),
- Loi sur le Président de l'Etat Israélien (1964),
- Loi sur le Gouvernement (1968 révisée en 1992),
- Loi sur l'Economie de l'Etat (The State Economy) (1975),
- Loi sur l'Armée (1976),
- Loi sur Jérusalem Capitale d'Israël (1980),
- Loi sur la judicature (The Judicature) (1984),
- Loi sur le Contrôleur de l'Etat (1988)
- Loi sur la liberté de l'emploi (1992 révisée en 1994)
- Loi sur la Dignité de l'Homme et sa Liberté (1992)

Trois autres projets de loi sont en cours d'étude : l'un sur la garantie des droits, le deuxième sur les droits sociaux et le troisième sur la Liberté d'expression et d'association.

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

L'ensemble de ces Lois Fondamentales constitue le cadre constitutionnel de l'Etat d'Israël.

La plus haute autorité judiciaire, la Cour Suprême, joue un rôle essentiel en matière judiciaire et constitutionnelle. Si avant 1995, le domaine de contrôle de la Cour Suprême se limitait à un examen de la conformité des lois votées par la Knesset aux clauses limitatives des Lois fondamentales, depuis 1995 ce contrôle s'est mué en un véritable contrôle de constitutionnalité sur les textes législatifs votés par la Knesset par rapport aux Lois fondamentales dont la supériorité sur les lois ordinaires était explicitement affirmée.

Au plan de la protection des droits et libertés, la Loi fondamentale de 1992 intitulée «Loi sur la dignité de l'Homme et sa Liberté» est considérée comme essentielle car ébauche d'une Déclaration des Droits de l'Homme. Elle concerne la protection de la vie d'une personne, de son corps ou de sa dignité. Elle établit que toute personne est libre de quitter Israël et que tout citoyen israélien à l'extérieur du pays est habilité à y entrer. Elle protège la propriété, la liberté personnelle, la vie privée et la confidentialité. Enfin, elle énonce explicitement que les Droits de l'Homme doivent être interprétés «dans l'esprit des principes contenus dans la Déclaration d'Indépendance de l'Etat d'Israël» et qu'elle a pour objet d'instituer «les valeurs de l'Etat d'Israël en tant qu'Etat juif et démocratique». Elle associe ainsi deux principes contradictoires mais sans contenu réel et source de contestation car qu'en est-il de l'édiction par le Parlement (Knesset), pouvoir fondamental, d'une loi religieuse non démocratique ou a contrario d'une loi démocratique contraire au caractère juif de l'Etat ? La mission de la FIDH relève par ailleurs la carence que constitue l'absence dans cette Loi fondamentale de 1992 d'une clause d'égalité susceptible d'offrir aux citoyens arabes israéliens une protection contre la discrimination. De récents développements jurisprudentiels (et notamment l'arrêt Katzir examiné ci-après) tendent vers ce principe d'égalité, mais celui-ci n'est nulle part formellement affirmé. Cette absence de garantie formelle et explicite du principe d'égalité constitue selon la mission une carence à laquelle l'Etat d'Israël devrait rapidement remédier.

b) Israël : Etat juif et démocratique, contradictions de principe et de fait

Il convient de rappeler que la doctrine sioniste élaborée par Theodor Herzl se proposait de créer un Etat accueillant une population juive homogène. Cet élément n'est évidemment pas sans conséquences sur la situation de la population arabe en Israël car comme rappelé précédemment dans l'historique, le «départ» de la majorité de la population arabe d'Israël en 1948

s'intégrait dans cette doctrine et la problématique ainsi posée demeure plus que jamais d'actualité : la colonisation de la Cisjordanie et de Gaza, sauf à en expulser la population arabe, n'est-elle pas en contradiction avec le projet originaire sioniste ? Par ailleurs, la croissance démographique de la population arabe israélienne constitue une source de préoccupation constante pour les autorités étatiques au regard du souci d'homogénéité de la population juive dans l'Etat hébreu. Certes, on relève une forte natalité notamment chez les juifs religieux pour des raisons de conviction ; mais cependant l'immigration massive (un million de personnes) des pays de l'ex Union Soviétique¹, conjuguée avec une forte arrivée de travailleurs immigrés², non seulement met à néant la doctrine de l'homogénéité juive de la population israélienne mais pose ouvertement à terme la question du caractère minoritaire des juifs en Israël. La notion d'Etat juif résultant du projet sioniste fut concrétisée par la création de l'Etat d'Israël en 1948. Portée par un mouvement laïque, le mouvement sioniste, en sommeil depuis des siècles, la notion d'Etat juif a néanmoins été portée par des courants religieux qui exigeaient qu'Israël se dote d'institutions conformes à la Torah, c'est-à-dire en réalité conforme à la Halakah (loi religieuse juive). En théorie, la laïcité de principe de l'Etat juif est soulignée par la Déclaration d'Indépendance, qui énonce que : «L'Etat d'Israël sera fondé sur la liberté, la justice et la paix selon l'idéal des prophètes d'Israël : il assurera la plus complète égalité sociale et politique à tous les habitants sans distinction de religion, de race ou de sexe ; il garantira la liberté de culte, de conscience, de langue, d'éducation et de culture ; il assurera la protection des lieux saints de toutes les religions».

Cette affirmation de principe est renforcée par la place que tient le Parlement dans les institutions constitutionnelles israéliennes, car, comme la Cour Suprême en a réitéré le principe à maintes reprises, ce n'est pas la religion mais la loi qui régit la vie des citoyens et c'est le Parlement qui édicte les lois.

Cependant, l'absence en Israël de Constitution, de Charte des droits fondamentaux protégeant les droits civils et politiques comporte des conséquences négatives sur la situation juridique des arabes dans ce pays. Certes des lois fondamentales ont été votées, comme rappelé ci-dessus, mais d'une part leur caractère antinomique a été relevé, et surtout le Parlement israélien demeure l'organe législatif suprême.

C'est précisément en raison du pouvoir du Parlement que les Chefs religieux choisirent rapidement, afin de peser sur l'évolution étatique, de s'organiser en partis politiques constituant un pouvoir parlementaire incontournable car lié

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

au système de représentation proportionnelle sans partis majoritaires impliquant l'obligation d'alliances. Ce pouvoir religieux dispose aujourd'hui de 22 députés, représentant au total, 18 % des voix parlementaires.

Par ailleurs et d'une façon contraire au principe de démocratie alors même que si selon la Déclaration d'indépendance toutes les religions sont libres d'établir leurs cultes respectifs, tous les citoyens ne jouissent pas d'une liberté de conscience religieuse. En effet, en Israël les citoyens juifs d'Israël sont tenus de se soumettre à la religion juive, religion d'Etat imposée par la loi et la juridiction religieuse. Cette confusion entre le séculier et le religieux est amplifiée par la double appartenance au niveau de son statut de chaque individu en Israël : statut de citoyen et statut personnel. Conformément à la loi, chaque israélien appartient à une communauté religieuse et toutes les questions se rapportant à son statut personnel telles celles du mariage et du divorce sont déterminées d'après la loi propre à son statut personnel. Or, l'idée même du statut personnel c'est-à-dire d'une qualité propre à l'individu en plus de son statut de citoyen s'oppose à l'idée d'égalité de ces citoyens traités en fonction de leur naissance.

Au regard de l'équivoque ainsi posée par les fondements mêmes de l'Etat israélien, il n'est pas surprenant que le conflit entre l'Etat et la religion organisée caractérise en permanence la vie politique et sociale en Israël et comporte des conséquences enfraignant gravement les principes fondateurs de toute démocratie au plan de la discrimination des citoyens. Ainsi la loi du Retour de 1950, promulgation de l'un des idéaux les plus fondamentaux du sionisme accorde à tout juif le droit d'émigrer en Israël et la loi sur la nationalité promulguée en 1952 garantit la nationalité à tous ceux qui immigrent en Israël posant le principe de la prééminence du Droit du sang sur le Droit du sol même si la naturalisation est possible.

L'une des conséquences des lois de 1950 et 1952 est la tenue d'un registre de la population mentionnant si les citoyens sont juifs ou non, là encore objet de polémique entre les autorités politiques et religieuses. Chaque résident dans le pays est inscrit sous trois rubriques spécifiques : l'une concernant la citoyenneté, l'autre concernant l'appartenance religieuse, la troisième l'appartenance dite « nationale » (le'om) au sens de l'appartenance ethnique. Sur la carte d'identité de chaque israélien figure la nationalité au sens de la communauté ethnique : juif, arabe, druze ou circassien. Parfois, faute de pouvoir être défini par rapport à l'une de ces catégories, la carte d'identité du citoyen israélien ne comporte aucune mention.

Cette pratique discriminatoire est parfois condamnée. La Cour Suprême a suggéré au législateur de réviser la loi afin que ne figure plus sur les cartes d'identité la mention de le'om. Le législateur s'y est cependant jusqu'à présent refusé.

Que peut signifier un Etat moderne, libéral et démocratique doté d'une religion nationale où l'appartenance à cette religion nationale (nationalité) est un critère permettant de revendiquer le droit à la citoyenneté ? Certes, la mission de la FIDH a pu constater le caractère progressiste et contradictoire de certaines dispositions de la législation et de la jurisprudence israélienne au plan du statut personnel relevant ainsi, à titre d'exemple, l'existence de contrats de mariage devant notaire ou la reconnaissance par la Haute Cour de Justice du droit d'un concubin homosexuel à hériter de son concubin décédé. Cependant, seule une séparation complète entre la religion et l'Etat et par exemple l'instauration d'un mariage et d'un divorce civil, celui-ci n'existant dans la législation qu'au plan patrimonial, permettrait de restaurer au terme « démocratie » la plénitude de son acception.

La question de la minorité arabe se pose au sein d'une société en crise qui, non seulement n'a pu définir un creuset national identitaire, mais surtout qui est confrontée à un éclatement de son identité et de sa cohésion, caractérisée par la multiplicité de partis politiques communautaires³ dont le seul véritable ciment de cohésion semble être à ce jour la menace arabe extérieure, quelle peut être la place des citoyens arabes dans cette société, au sein de laquelle ils sont au surplus considérés comme « ennemis de l'intérieur » par une partie de la population juive ?

C. Les événements d'octobre 2000

Suite à une visite d'Ariel Sharon, le 28 septembre 2000, sur le Mont du Temple - l'Esplanade des Mosquées pour les Musulmans, et la répression brutale par l'Armée israélienne des manifestants palestiniens dénonçant cette visite comme un acte de provocation, le 30 septembre le Comité de Suivi pour les citoyens arabes israéliens avait appelé à une grève générale dans toutes les villes arabes le 1er octobre 2000 coïncidant avec le jour du Nouvel An Juif et à des manifestations « pour dénoncer le massacre » de Palestiniens. L'engrenage habituel de la violence accompagnera ces manifestations : jets de pierre des manifestants sur les policiers et gardes frontières israéliens et réplique de ceux-ci par des tirs à balles théoriquement caoutchoutées et des gaz lacrymogènes. L'historique des affrontements entre manifestants et policiers israéliens est le suivant :

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

Période du 1er au 6 octobre 2000

Um El-Fahem. Suite à une manifestation du 1er octobre 2000, les affrontements se poursuivront jusqu'à 18 heures l'après-midi ; bilan 3 morts et 30 blessés dont le Maire d'Um El-Fahem, Sheikh Ra'ed Sallah.

Arabeh (localité en Galilée) : Le 2 octobre, une manifestation dégénère en affrontements avec la police. 2 adolescents sont tués, et il y a de nombreux blessés.

Sakhnin : Le 2 octobre, 2 manifestants âgés de 23 et 24 ans sont tués suite à une manifestation de protestation contre la confiscation de terres sur lesquelles ont été édifiés des camps militaires israéliens.

Nazareth : Le 2 octobre, manifestation réprimée, 20 blessés et un mort âgé de 21 ans.

Jatt : Affrontements entre policiers et manifestants provoquant la mort d'une personne âgée de 21 ans.

Kofer Kanna : Le 2 octobre, manifestation réprimée en dépit des appels des dirigeants de la Communauté arabe pour que la police se tienne à l'écart du cortège : un jeune homme âgé de 19 ans, transporté à l'hôpital, succombera suite à ses blessures.

Kofer Manda : 7 blessés et un mort âgé de 24 ans suite à une manifestation.

Majd El-Krum : Manifestation importante au cours de laquelle 10 personnes sont blessées.

Dir el-Assad : Nombreux manifestants blessés.

Me'eliya : La police a été maintenue à distance de la manifestation et cette manifestation s'est déroulée et dispersée pacifiquement.

Taibeh & Tirrah : Affrontements entre policiers et manifestants ; 2 blessés et de nombreuses arrestations.

Yaffa-Tel Aviv : La police empêche la manifestation de se dérouler, 7 personnes sont blessées.

Rahat (Negev) : Usage par la police de gaz lacrymogènes utilisés depuis des hélicoptères pour disperser une manifestation importante.

Tamrah : 20 manifestants sont blessés.

Shefa'amer : Une manifestation est organisée sur la route principale reliant Shefa'amer et Nazareth mais la police n'intervient pas et la manifestation se disperse pacifiquement.

Haifa : 6 manifestants blessés.

Le 7 octobre 2000 à Taibiria, Tel Aviv-Jaffa, Hillel lafeh, Hadera, des mosquées sont attaquées par des extrémistes juifs israéliens à l'origine d'affrontements.

8 octobre 2000, jour de Kippour : Le matin environ 300 jeunes juifs de Nazareth Elite, ville nouvelle juive surplombant la ville arabe israélienne de Nazareth, lancent des pierres sur les maisons et les voitures en criant : «Mort aux Arabes», lesquels ripostent. Les juifs israéliens reculent. La police, qui avait refusé d'intervenir suite aux provocations des juifs israéliens et de protéger la population arabe agressée, s'interpose finalement entre les communautés mais réprime les manifestants arabes israéliens pendant la journée et une partie de la nuit jusqu'à 2 heures du matin. Bilan : 2 morts et une vingtaine de blessés arabes israéliens.

9 au 15 octobre 2000 : A Kirayot, Haifa, Tamra, Hadera : Affrontements entre communautés juives et arabes.

Au total, on dénombrera 13 morts, 700 blessés et 1.000 arrestations.

L'analyse des faits d'octobre 2000 met gravement en cause la responsabilité des autorités israéliennes au niveau tout d'abord des autorités de police. La brutalité de la répression à l'origine du décès de 13 arabes israéliens et d'environ 700 blessés parmi eux démontre un usage excessif de la force : en sus d'un comportement provocateur et discriminatoire, les forces de police ont recouru à des tirs à balles réelles. En effet, il a été rappelé que dans plusieurs villes, lorsque la police n'est pas intervenue, les manifestations se sont déroulées et dispersées dans le calme. En outre et notamment à Nazareth le 8 octobre 2000, on peut s'interroger sur l'étrange passivité des forces de police lors d'agressions par des extrémistes juifs de la population arabe et la répression unilatérale dont celle-ci fera l'objet par les forces de police ce même jour.

Au plan médical, selon l'organisation «Physicians for Human Rights» rencontrée par la mission, la règle de protection du secret médical aurait été violée, la police israélienne locale

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

obligeant la Direction des hôpitaux à communiquer l'identité des citoyens arabes blessés et hospitalisés suite aux manifestations. Cela a eu pour conséquence d'inciter de nombreux blessés à ne pas se rendre dans les hôpitaux craignant de faire l'objet ultérieurement d'arrestations et de poursuites. Certains responsables d'hôpitaux interrogés par l'Organisation «Physicians for Human Rights» et par l'ACRI ont, soit admis qu'ils avaient communiqué à la police la liste des blessés hospitalisés, mais «par erreur» (Rambam Hospital à Haïfa, par exemple), ou ont refusé de répondre aux questions des ONG (Nahariya Hospital, Hamecq Hospital à Afula).

Par ailleurs et toujours selon «Physicians for Human Rights», la police aurait empêché le service national d'ambulances (Magen David Adom. MDA) de pénétrer dans des localités arabes israéliennes, en prétextant de l'impossibilité d'en garantir la protection. Des ambulances auraient été retardées, déroutées et même brutalement immobilisées par la police israélienne empêchant le transport des blessés dans les hôpitaux environnants. Or, les localités arabes en Israël ne disposent pas d'hôpitaux, à l'exception de la ville de Nazareth, ni de services d'ambulances. Ainsi durant les événements d'octobre 2000, MDA n'a pas répondu à de nombreuses demandes de secours émanant de localités arabes. En outre, quand des cliniques privées dans des localités arabes ont sollicité le service d'ambulances privées, cela leur a été refusé au motif que les forces israéliennes n'autorisaient pas l'entrée de ces véhicules dans les localités. En conséquence, ces cliniques privées ont dû recourir à des véhicules individuels pour transporter les blessés les plus graves dans les hôpitaux extérieurs. Certaines cliniques locales privées ont été dans l'obligation de traiter des personnes pourtant sérieusement blessées sans disposer de l'équipement médical adéquat.

Les cliniques privées et ambulances volontaires ont prêté leur assistance médicale dans les villes suivantes : Um El-Fahem, Nazareth, Arabeh, Sakhnin, Tamra, Shefa'amer, Jadyadee-Meker.

Cette responsabilité des autorités israéliennes dans les événements d'octobre 2000 a clairement été mise en cause par le rapport de Madame Mary Robinson, Haut Commissaire aux Droits de l'Homme des Nations Unies suite à sa visite dans les Territoires occupés en Israël, en Egypte et en Jordanie du 8 au 16 novembre 2000⁴. La mission de la FIDH prend acte positivement de la décision du gouvernement israélien de nommer une Commission gouvernementale indépendante d'enquête, composée de 3 membres désignés

par la Cour Suprême dont la composition garantit l'impartialité, chargée d'enquêter sur la totalité des événements d'octobre 2000, et attend avec intérêt de prendre connaissance de ses conclusions.

La mission relève enfin que l'ensemble des interlocuteurs arabes rencontrés ont exprimé leur condamnation absolue de la répression exercée par les autorités gouvernementales israéliennes considérant avoir été traités non en citoyens israéliens mais en «ennemis de l'intérieur». Ces interlocuteurs arabes ont exprimé à la mission de la FIDH le sentiment d'avoir été trahis alors qu'ils considèrent avoir toujours fait preuve d'un comportement loyal vis-à-vis de l'Etat d'Israël, y compris dans l'exercice de leurs droits et libertés démocratiques, à manifester leur solidarité avec les Palestiniens vivant dans les territoires occupés.

Notes :

1. Dont près de 40 % ne sont pas définis par les autorités religieuses ou ne se définissent pas comme étant juifs.
2. Près de 8 %, venant notamment des pays d'Asie du Sud-Est, et d'Europe Centrale.
3. Parti du Shass Religieux-Orthodoxes constitué de 17 Députés juifs orientaux et principalement marocains, 2 Partis russes (10 Députés), une liste pour les Communautés du Caucase, 3 listes nationalistes arabes (10 Députés) et religieux.
4. «Rapport du Haut Commissaire sur sa visite dans les Territoires occupés palestiniens, en Israël, en Egypte et en Jordanie (8-16 novembre 2000)», E/CN.4/2001/114, 29 novembre 2000.

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

Chapitre II. Le statut de la minorité arabe d'Israël

A. Accès au système politique⁵

L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit que chacun doit pouvoir, sans discrimination et sans restrictions déraisonnables, "prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis".

Le système politique israélien exclut pourtant de la compétition électorale toute formation dont le programme met en cause le caractère juif de l'Etat d'Israël, c'est-à-dire qui conteste que l'Etat d'Israël est «l'Etat des juifs» (article 5 de la loi sur les partis politiques - Political Parties Law ; et article 7(a) de la Loi fondamentale sur la Knesseth - Basic Law : Knesseth). A plusieurs reprises, des listes arabes ont été menacées de ne pouvoir présenter de candidats aux élections en raison de ce que le contenu de leur programme était soupçonné d'aboutir à une telle négation de l'Etat d'Israël comme Etat juif. Selon la jurisprudence de la Cour suprême - arrêtée en 1988 dans l'affaire *Ben Shalom et al. c. Central Elections Committee for the Twelfth Knesseth et al.* -, qu'une formation politique mette en doute soit la composition démographique de l'Etat d'Israël comme Etat comprenant une majorité de Juifs, soit la préférence accordée aux Juifs dans le retour en Israël, soit encore l'existence de liens privilégiés entre l'Etat d'Israël et la diaspora juive à travers le monde - ces trois éléments étant les éléments centraux de la définition de la judéité de l'Etat d'Israël -, et elle pourra être exclue de l'élection⁶. Cette jurisprudence a notamment pour effet d'exclure du débat politique israélien toute discussion portant sur la Loi du Retour, comme aussi sur le retour des réfugiés palestiniens de 1948 en Israël.

B. Droits culturels, religieux et linguistiques de la minorité arabe

Aux termes de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, «Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue».

Le respect de cette disposition est rendu particulièrement difficile en Israël en raison de l'idéologie fondatrice de l'Etat - le sionisme -, qui lui confère la vocation d'être le foyer national des Juifs du monde entier. Le caractère juif de l'Etat d'Israël, caractère par lequel l'on réfère non seulement à sa composition sociologique, mais également - ainsi qu'on l'a exposé plus haut - à la raison d'être même de la fondation de l'Etat, explique que, sur des questions telles que le calendrier des fêtes⁷, la religion, ou la langue, la minorité arabe peine à faire reconnaître ses droits. Le juge Barak, qui préside la Cour suprême d'Israël, écrit en ce sens : «The Jewish State is (...) the state of the Jewish people. It is a state in which every Jew has the right of return. It is a state where its language is Hebrew and most of its holidays represent its national re-birth. A Jewish state is a state which developed a Jewish culture, Jewish education, and a loving Jewish people. A Jewish state derives its values from its religious heritage, the Bible is that basis of its books and Israel's prophets are the basis of its morality. A Jewish state is also a state where the Jewish law fulfills a significant role (...) A Jewish state is a state in which the values of Israel, Torah, Jewish heritage, and the values of the Jewish Halachah are the basis of its values»⁸.

Religion

En matière de statut personnel, Israël a hérité de la tradition du millet qui, dans l'Empire ottoman, conduisait celui-ci à reconnaître aux différentes communautés religieuses le composant une autonomie juridictionnelle assez large. Ainsi, les juridictions établies en vertu de la *Rabbinic Courts Jurisdiction Law (Marriage and Divorce)* 1953 reconnaissent aux tribunaux rabbiniques une compétence exclusive en matière de mariage et de séparation des Juifs qui sont citoyens d'Israël ou qui y résident. Ces juridictions appliquent la loi juive (*halakah*), qui confine la femme dans une position nettement inférieure - non seulement les femmes ne peuvent occuper une fonction judiciaire, mais en outre elles ne peuvent être entendues comme témoins ; l'épouse joue un rôle purement passif, aussi bien dans le mariage que dans le divorce (c'est le mari, en effet, qui «divorce» sa femme, et qui parfois refusera de le faire tant qu'une contrainte ne sera pas exercée sur lui à cet égard : cela place le mari dans une position qui lui permet d'imposer la séparation à ses conditions).

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

Plus récemment, en raison de cette situation de vulnérabilité des femmes qui résultait de la compétence exclusive des tribunaux rabbiniques, les juridictions civiles se sont vu reconnaître une compétence concurrente en matière de statut personnel des Juifs⁹. Mais cette juridiction parallèle n'existe pas au bénéfice des femmes arabes musulmanes ou chrétiennes, lesquelles demeurent quant à elles soumises à la compétence exclusive des juridictions religieuses traditionnelles, avec les discriminations qui en résultent - non seulement vis-à-vis des hommes, mais à présent aussi vis-à-vis de la femme juive à laquelle, par contraste, l'on reconnaît dans une certaine mesure le choix de son juge. En 1998, une proposition législative fut présentée par un nombre important de membres de la Knesset, en vue de reconnaître à la femme arabe la même alternative qu'à la femme juive¹⁰. La proposition rencontre l'hostilité des camps religieux, aussi bien juifs qu'arabes, qui bénéficient d'une représentation parlementaire. Les interlocuteurs que la mission de la FIDH a pu interroger sur cette question sont partagés quant aux perspectives d'adoption de cette législation.

Langue

Aux termes de l'article 82 du *Palestine Order-in-Council* 1922, législation héritée du mandat britannique sur la Palestine mais qui est toujours formellement en vigueur, l'arabe constitue une des langues officielles de l'Etat, au même titre que l'anglais et l'hébreu. En pratique, c'est cependant cette dernière langue qui est dominante : en dépit du prescrit apparemment contraire de l'ordonnance de 1922, les législations et décisions de justice ne font l'objet de publication officielle qu'en hébreu, et ce n'est que récemment que certaines offres d'emplois dans l'administration publique ou certains appels d'offres pour des marchés publics ont également été diffusés en arabe. La priorité de l'hébreu trouve du reste une traduction formelle dans la loi relative à la citoyenneté de 1952, l'article 5(b) de cette loi exigeant du candidat à la citoyenneté israélienne une connaissance de base de l'hébreu, mais n'imposant pas une même connaissance de l'arabe.

Lorsque la jurisprudence protège l'utilisation de l'arabe, c'est au nom de la garantie de la liberté d'expression plutôt qu'au nom du statut de l'arabe comme langue officielle selon l'ordonnance de 1922¹¹. Une évolution se fait cependant jour à cet égard. Récemment, c'est à travers les questions de la signalisation routière et des panneaux indicateurs des noms de rues que la Cour suprême d'Israël a été saisie de la question de l'égalité des droits linguistiques. Sur un recours introduit par Adalah contre le Ministère des transports et des

travaux publics, la Cour a ordonné l'adjonction de l'arabe sur les signaux routiers nationaux¹².

Accès à l'enseignement universitaire

C'est dans les domaines de l'accès à l'enseignement supérieur et à certaines professions que la dominance de l'hébreu produit ses effets les plus sensibles. Alors que les Arabes représentent près d'un cinquième de la population de l'Etat, aucune université arabe n'existe en Israël¹³, et dans les universités existantes, aucun cours n'est dispensé en arabe. Or, obtenir un diplôme à l'étranger ne constitue qu'une alternative peu satisfaisante pour les étudiants palestiniens d'Israël, indépendamment même de la viabilité financière de cette solution. En effet, l'accès à certaines professions libérales en Israël est subordonné à la réussite d'examens qui ne peuvent être présentés qu'en hébreu. Quant à l'accès aux universités israéliennes, il suppose la réussite d'un examen d'entrée qui non seulement mesure des compétences par des épreuves psychométriques, mais suppose également une connaissance suffisante de l'hébreu.

Non seulement l'obstacle linguistique, et la moins bonne qualité de l'enseignement primaire et secondaire dispensé aux enfants de la minorité arabe d'Israël, expliquent la nette sous-représentation des étudiants arabes dans les universités israéliennes, par rapport à son poids démographique (6% des étudiants universitaires sont arabes, pour une population dont le poids démographique est trois fois supérieur) ; mais en outre, le coût des études universitaires (les droits d'inscription sont fixés à environ 4.000 USD par an) peut représenter une barrière à l'entrée à l'Université - cette barrière ne pouvant être surmontée, pour les étudiants arabes, par l'octroi de bourses d'études, ces allocations étant subordonnées à l'accomplissement du service militaire (voy. ci-dessous) - ; enfin, les discriminations dont les Arabes israéliens souffrent sur le marché de l'emploi, y compris au sein des professions qualifiées, peuvent constituer un frein à la volonté d'investir dans l'obtention d'un diplôme universitaire. Les discriminations socio-économiques dans les domaines de l'enseignement primaire et secondaire et dans l'accès à l'emploi se répercutent ainsi, de manière particulièrement visible, dans le domaine de l'accès à l'enseignement universitaire.

La représentation de la minorité arabe au sein de la population étudiante des universités israéliennes s'améliore progressivement. Les difficultés d'accès qu'éprouvent les Arabes ont conduit à l'adoption de certaines mesures d'encouragement, qui se traduisent parfois par une véritable

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

discrimination positive à leur égard. Il est en tout cas permis d'affirmer qu'à l'heure actuelle, ce ne sont pas les modalités d'accès à l'enseignement universitaire qui s'avèrent, comme telles, directement discriminatoires envers les étudiants arabes - bien que l'exigence linguistique puisse continuer d'être contestée¹⁴ -. En revanche, les conditions mises à l'accès à l'enseignement universitaire récompensent des qualités qui sont moins aisées à acquérir pour les étudiants de la minorité arabe, qui ont bénéficié pendant leurs études primaires et secondaires d'un environnement moins favorable. Et elles comprennent des conditions financières que des bourses permettent, à ceux à qui elles sont accordées, de surmonter, mais auxquelles les étudiants arabes n'ont pas accès. C'est donc principalement dans des sphères périphériques à l'accès à l'université comme tel - dans l'enseignement de niveaux inférieurs et dans l'octroi d'avantages sociaux - que l'exigence de non-discrimination s'impose : une véritable égalité d'accès à l'enseignement universitaire résultera de la lutte contre les discriminations dans ces autres domaines.

C. Discriminations indirectes

Plus préoccupantes encore que les discriminations ouvertes envers les Arabes Israéliens, qui résultent de la reconnaissance de certains privilèges aux seuls citoyens juifs d'Israël, sont les discriminations indirectes qu'ils ont à subir, c'est-à-dire les désavantages qui résultent pour eux des structures générales de la société israélienne. Ces discriminations indirectes sont, en effet, plus difficiles à identifier, en raison de leur nature même : elles ont leur siège dans les pratiques plutôt que dans les réglementations ; elles peuvent être attribuées, en grande partie, à l'étroite imbrication entre l'Etat d'Israël et les institutions économiques, au point qu'un observateur a pu noter que l'économie israélienne ne correspondait pas véritablement aux règles de l'économie de marché, les principales décisions en matière économique étant le fait des organismes gouvernementaux - particularité qui, bien entendu, est au détriment de la minorité arabe¹⁵.

Le manque de moyens budgétaires des municipalités arabes

La lutte contre ces discriminations, qui se situent principalement dans le domaine socio-économique, réclame davantage qu'une simple mise en conformité des lois avec l'exigence d'égalité : elle suppose la prise en compte des différences de fait existant entre les communautés, par l'adoption de certains programmes qui visent à replacer la minorité arabe dans la situation qui aurait été la sienne en

l'absence de toute discrimination passée¹⁶. Elle réclame en outre des investissements budgétaires qui peuvent être importants, dans la mesure où beaucoup des désavantages que subissent les Arabes israéliens ont leur source dans la relative faiblesse des moyens dont disposent les municipalités arabes pour offrir des services de base à leurs résidents, ce qui se répercute particulièrement dans les domaines de l'enseignement primaire et secondaire et des soins de santé de base.

Telle est la voie dans laquelle s'était tardivement engagée le gouvernement du Premier Ministre E. Barak, lorsque celui-ci avait annoncé, fin octobre 2000, un programme de développement de 4 milliards de NIS (455 millions d'euros) sur quatre ans. C'est là une somme importante, que l'on relativisera cependant en tenant compte de trois facteurs. Premièrement, cette somme ne compense que très partiellement le défaut structurel d'investissements dans le développement des municipalités arabes, dont celles-ci ont eu à souffrir depuis de nombreuses années. A titre d'exemple, dans le budget de l'année 2000, alors qu'un budget total de 13 milliards de NIS était consacré aux municipalités, seuls 500 millions de NIS étaient destinés aux 57 municipalités arabes - soit environ 4 % du total -, pour des administrations locales assurant les services sociaux de base à une population représentant, selon les estimations les plus basses, 12 % de la population globale¹⁷. Deuxièmement, les besoins des municipalités arabes avaient été évalués en 1999 à 14 milliards de NIS, à la suite de la discussion qui s'est nouée en 1997 entre le gouvernement du Premier Ministre Netanyahou et le National Committee of Chairmen of Arab Local Authorities¹⁸. Enfin, la mise en œuvre effective de ce programme d'investissements dans le développement des municipalités arabes demeure à vérifier, bien qu'elle ait été annoncée par le nouveau gouvernement constitué par M. A. Sharon¹⁹. Les constats de la mission de la FIDH conduisent à encourager cette voie.

Tous les indicateurs convergent pour désigner les municipalités arabes comme ayant les besoins les plus grands en termes de développement. Il y a dix ans, une étude indiquait que les municipalités arabes ne recevaient que 2,3 % du budget total alloué aux gouvernements municipaux²⁰, alors que les municipalités arabes représentent 12 % de la population globale d'Israël (on a rappelé plus haut comment ce chiffre s'expliquait) ; calculé par tête d'habitant, le budget municipal des localités arabes représentait alors entre 25 et 30 % des budgets moyens *per capita* des localités juives ; et le budget consacré au développement est, en moyenne, trois fois plus important

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

pour les municipalités juives que pour les municipalités arabes²¹. Cette situation ne s'est pas fondamentalement modifiée depuis. Ainsi, selon Sikkuy - The Association for the Advancement of Civic Equality, une association israélienne comprenant des Arabes en son sein mais bénéficiant d'importants soutiens de financement au sein de la communauté juive, tandis que 78 municipalités arabes sur 82 font face à des conditions socio-économiques qualifiées de «très mauvaises», ne sont ainsi classées que 29 des 183 municipalités juives²². Pourtant, malgré ces données, les municipalités arabes n'ont pas figuré parmi les zones de développement prioritaire en faveur desquelles les gouvernements israéliens successifs ont consenti leurs principaux investissements. L'association Sikkuy note ainsi que, tandis que les 18 communautés présentant le taux de chômage le plus important (entre 11,5 % et 27,5 %) sont des communautés arabes, une seule communauté arabe (Tel Sheva) a été retenue comme zone de développement prioritaire dans le plan triennal de développement du gouvernement, lequel cible 11 communautés en vue d'un traitement préférentiel²³.

Ce phénomène n'est pas nouveau. Depuis les débuts de l'Etat, les politiques gouvernementales israéliennes de développement ont en réalité opéré une discrimination systématique à l'encontre des municipalités arabes, et parmi les facteurs de discrimination figure notamment le fait que «certain Arab areas, more underdeveloped economically than others in Israel, are excluded from the development zone»²⁴. Ce phénomène avait déjà été mis spectaculairement en lumière par le rapport établi en 1972 par un sociologue arabe, M. Sami Jerisi, mandaté par le Ministère israélien de l'intérieur pour examiner les différences de traitement dont les municipalités arabes sont victimes par rapport aux localités juives : bien que les résultats de cette enquête n'aient jamais été rendus publics officiellement, les éléments qui en ont été divulgués ont permis de confirmer amplement, et de chiffrer quantitativement, la discrimination structurelle dont souffrent les populations arabes²⁵.

La faiblesse des moyens budgétaires des municipalités arabes est encore accrue par le fait qu'une partie de ces moyens, ce qui concerne à tout le moins le budget de fonctionnement permettant la fourniture des services municipaux (éducation, travailleurs sociaux, aide aux personnes nécessiteuses, propreté publique), constitue le produit de taxes locales, dont le montant est évidemment d'autant plus faible que la condition socio-économique de la population est mauvaise, et que les entreprises sont rares à s'y installer. Le maire Shawki Khatib, qui préside le conseil

municipal de Yaffia a donné à la mission de la FIDH l'exemple des secteurs, respectivement juif et arabe, de Nazareth, ville dont sa municipalité fait partie : tandis que, dans le secteur arabe, 88 % des taxes locales sont payés par les personnes physiques qui y résident (et 12 % par des sociétés), ces chiffres sont, dans le secteur juif, respectivement de 30 % (personnes physiques) et 70 % (sociétés). Ces données rejoignent celles que fournissent MM. Al-Haj et Rosenfeld, dans leur étude de 1990 sur les municipalités arabes d'Israël, où ils réfutent l'argument du gouvernement israélien selon lequel le faible niveau de développement socio-économique des municipalités arabes serait attribuable au niveau plus faible des contributions fiscales des habitants de ces municipalités. Se fondant sur un mémorandum sur la situation financière des municipalités arabes présenté au gouvernement israélien le 13 décembre 1985 par le Comité national des maires arabes (National Committee of Chairmen of Arab Local Authorities), ces auteurs relèvent que, selon ce comité, «the argument that Arabs do not pay taxes is groundless. Property taxes make up 18 percent of the budget in the Jewish municipalities and 15 percent in the Arab municipalities ; but in reality 12 percent of municipal income is collected in this manner in the Arab sector, compared with 11 percent in the Jewish sector»²⁶. Cela ne signifie donc pas que les résidents des municipalités arabes fournissent un effort moindre, c'est-à-dire se placeraient dans une situation de plus grande dépendance vis-à-vis de l'Etat ; mais plutôt que les moyens dont ils disposent sont moins importants, étant donné, en moyenne, la relative faiblesse du statut socio-économique des populations qui y demeurent.

Que, malgré l'importance des besoins, les municipalités arabes aient été systématiquement discriminées dans la formulation des politiques de développement municipal, ne signifie pas que le retard de ces municipalités soit exclusivement à attribuer à cette discrimination. L'on rapporte ainsi des cas de mauvaise utilisation des budgets des municipalités arabes, que certains des interlocuteurs de la mission de la FIDH attribuent à la tentation des élus locaux de privilégier des solidarités familiales sur le souci d'une gestion saine des finances publiques²⁷.

Il n'en demeure pas moins que, si elle n'en constitue pas la clé d'explication exclusive, la discrimination que subissent les municipalités arabes n'en est pas moins la principale raison du retard des populations arabes et de l'écart de leur situation socio-économique par rapport à la majorité juive. Ce n'est que récemment que la mise en œuvre discriminatoire des politiques publiques de développement, au détriment des municipalités arabes, a pu être sanctionnée en justice, dans

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

le domaine - hautement significatif il est vrai - de l'éducation²⁸. Mais cette tendance récente est à confirmer. Nous manquons encore du recul suffisant pour en évaluer les conséquences. D'autre part, plus que la reconnaissance d'une interdiction de discrimination, ce qui est requis, comme les faits de l'affaire jugée par la Cour suprême israélienne en juillet 2000 l'attestent, c'est la mise en œuvre de programmes de "discrimination positive", de manière à compenser le retard pris par la communauté arabe, notamment dans le domaine de l'éducation, mais également dans l'aménagement d'infrastructures ou dans le domaine de la santé, par rapport à la communauté juive.

L'accès à l'emploi dans la fonction publique

La difficulté d'accès des membres de la minorité arabe à la fonction publique israélienne tient en quelques chiffres. Les citoyens arabes d'Israël représentent 18,6 % de la population globale. Or ils constituent²⁹:

- au sein de l'administration du Ministère de l'environnement, 2,5 % des employés (10 sur un total de 400)
- au sein de l'administration du Ministère de la santé, 6,3 % des employés (1.731 sur un total de 27.330)
- au sein de l'administration du Ministère de la sécurité intérieure (Domestic Security), 0,6 % des employés (1 sur un total de 150)
- au sein de l'administration du Ministère de la construction et du logement (Construction and Housing), 1 % des employés (3 sur un total de 300)
- au sein de l'administration du Ministère de l'éducation, 4,8 % des employés (118 sur un total de 2700)
- au sein de l'administration du Ministère de l'agriculture et du développement rural, 4,2 % des employés (60 sur un total de 1.410)
- au sein de l'administration du Ministère de la science, de la culture et des sports, 4,3 % des employés (8 sur un total de 185)
- au sein de l'administration du Ministère de la justice, 1,7 % des employés (32 sur un total de 1.797) (au sein de la magistrature, 19 des 426 juges sont des citoyens arabes d'Israël, soit 4,5 %)
- au sein de l'administration du Ministère de l'emploi, 4,8 % des employés (170 sur un total de 3.525)
- au sein de l'administration du Ministère des affaires religieuses, 7 % des employés (42 sur un total de 600 environ)
- au sein de l'administration du Ministère de l'intérieur, 2,8 % des employés (41 sur un total de 1.500 environ)
- au sein de l'administration du Ministère des transports,

0,9 % des employés (6 sur un total de 640)

- au sein de l'administration du Ministère du tourisme, 3,1 % des employés (5 sur un total de 160)

- au sein de l'administration du Ministère de l'industrie et du commerce (Industry, Commerce and Trade), 0,76 % des employés (4 sur un total de 520)

- au sein de l'administration du Ministère des médias et des communications, 0 % des employés (aucun sur un total de 180).

Ces chiffres attestent de façon encore plus spectaculaire de la discrimination dont les citoyens arabes sont victimes dans la fonction publique si l'on garde à l'esprit que près du tiers des postes occupés par des Arabes dans l'administration publique, en réalité, leur sont attribués en raison des spécificités de la fonction (postes créés en lien avec les services à rendre aux communautés arabes dans les départements des Finances, des Affaires religieuses, de l'Education, de l'Emploi ou des Affaires sociales). En outre, la situation des entreprises publiques - très nombreuses en Israël, où elles tiennent une place importante dans l'économie³⁰ - n'est pas meilleure du point de vue de l'accès à l'emploi des citoyens arabes : ainsi la compagnie nationale d'électricité, qui employait en 1998 13.000 employés, ne comptait que 6 employés arabes, situation qui serait attribuable, selon les responsables de cette compagnie, à la nécessité pour les candidats à l'emploi dans cette entreprise d'obtenir des certificats de sécurité, délivrés avec une parcimonie exceptionnelle aux citoyens arabes.

Récemment (en décembre 2000), une législation est venue garantir une représentation équitable (fair representation) des citoyens arabes dans les conseils d'administration des entreprises publiques³¹. Des efforts sont à relever également en faveur de l'embauche des citoyens arabes dans les administrations publiques. Ces efforts consistent en une politique de outreaching visant par exemple à faire la publicité de concours d'accès dans les journaux arabophones ; ils doivent être approfondis.

L'accès à l'emploi dans le secteur privé

Dans le secteur privé, l'emploi des citoyens arabes se caractérise, d'une part, par une exclusion de fait d'un ensemble important d'entreprises - selon une étude dont les résultats ont été rendus publics en 1998, ainsi, la moitié des entreprises industrielles n'aurait pas d'employé arabe dans leur force de travail³² -, d'autre part, par une forte ségrégation au détriment des arabes, surreprésentés dans le marché du travail secondaire (emplois précaires et moins bien rémunérés), aux niveaux les plus bas de la hiérarchie

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

professionnelle, ainsi que dans les entreprises des secteurs en déclin. Ce phénomène de ségrégation professionnelle a été accentué à partir de 1967, en raison de l'entrée sur le marché du travail israélien de nombreux travailleurs originaires des territoires occupés de Cisjordanie et de Gaza, dont l'effet a été, globalement, de tirer vers le bas des rémunérations des travailleurs arabes israéliens eux-mêmes³³. A la discrimination dans l'accès à l'emploi s'ajoute une discrimination dans la rémunération, partiellement attribuable à la ségrégation professionnelle dont les citoyens arabes sont victimes, mais qui constitue également une discrimination distincte : le salaire horaire moyen d'une femme juive est de 28 % supérieur au salaire horaire moyen d'une femme arabe, 47 % de cette différence n'étant pas explicable par des facteurs objectifs, c'est-à-dire relevant d'une véritable inégalité des rémunérations ; le salaire horaire moyen d'un homme juif est de 33 % supérieur au salaire horaire moyen d'un homme arabe, 41 % de cette différence ne pouvant pas s'expliquer par des facteurs objectifs³⁴.

Si le défaut de moyens des municipalités arabes constitue un des facteurs explicatifs du faible taux d'emploi de la population arabe, dès lors qu'elle rend plus difficile l'acquisition des compétences que récompense le monde du travail³⁵, la permanence d'un racisme anti-arabe constitue un autre facteur explicatif important. Des enquêtes d'opinion indiquent qu'un tiers des jeunes de la population juive s'affirment racistes ou déclarent détester les Arabes ; deux tiers d'entre eux sont opposés à l'octroi d'une égalité des droits au bénéfice des Arabes, et se disent prêts à soutenir l'interdiction de toute représentation de la minorité arabe à la Knesset³⁶. Parmi la population juive en général, il se trouvait en 1994 60,1 % de personnes pour s'affirmer opposées à toute législation qui prohiberait l'interdiction de la discrimination envers les Arabes dans le domaine de l'emploi et du travail ; et 68,2 % des Juifs déclarent qu'ils trouveraient inacceptable de se trouver placé sous la direction d'un Arabe dans le cadre de leur profession³⁷.

La faiblesse de la protection juridique contre les discriminations permet à ces attitudes de prospérer, pour l'essentiel, dans l'impunité. Les décisions que la Cour suprême d'Israël a rendues en matière d'égalité ne constituent ici qu'un remède partiel. D'une part, ces décisions n'imposent une exigence de non-discrimination qu'aux seuls organes de l'Etat, et non aux particuliers, par exemple aux bailleurs et aux employeurs. Or, dans le secteur privé, sauf en ce qui concerne l'emploi (car il existe une législation relative à l'égalité des chances dans l'emploi - Equal Employment Opportunities Law) et, plus récemment, l'accès aux

établissements ouverts au public, aucune législation générale ne garantit contre la discrimination³⁸. D'autre part, dès lors qu'elles n'aboutissent pas à ériger la valeur d'égalité en valeur constitutionnelle, ces décisions n'imposent le respect de la règle de non-discrimination qu'en l'absence d'un texte législatif rendant licite la différence de traitement querellée.

Dans le recrutement à des emplois dans le secteur privé, parmi les principales sources de discrimination indirecte envers les Arabes, figure le recours très largement répandu du service militaire comme critère d'embauche³⁹. Ce critère est utilisé même afin de pourvoir des fonctions pour lesquelles le critère du service militaire est manifestement sans pertinence. Or, à notre connaissance, jamais l'autorité chargée au sein du Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales (Enforcement Division of the Ministry of Labor and Social Welfare) de veiller au respect de la législation relative à l'égalité des chances dans l'emploi n'est-elle intervenue afin d'interdire le recours à ce critère. Il est pourtant notoire que ce critère de sélection n'est généralement maintenu qu'afin d'exclure les Arabes, l'exigence de service militaire ne servant guère qu'à masquer - d'ailleurs assez maladroitement - la discrimination fondée sur l'appartenance nationale. Cet exemple n'est qu'un signe, parmi d'autres, du peu de zèle que semblent mettre les fonctionnaires compétents du département des poursuites du Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales (Enforcement Division of the Ministry of Labor and Social Welfare) à conférer à la loi relative à l'égalité des chances dans l'emploi (Equal Employment Opportunities Law) une certaine effectivité.

La question de la terre

Enjeu décisif dans la Palestine du mandat britannique dès avant la création de l'Etat d'Israël, la répartition de la terre a toujours été subordonnée, en Israël, à des fins démographiques et stratégiques. Avant 1948, l'acquisition de la terre par des Juifs était considérée comme préparant l'établissement d'un foyer national juif en Palestine⁴⁰. Après 1948, cette assimilation entre la souveraineté de l'Etat d'Israël et le contrôle par les institutions sionistes de la répartition de la terre a perduré. Non seulement la politique consistant à conserver pour l'usage exclusif de la population juive la terre une fois celle-ci acquise par des Juifs s'est poursuivie au-delà de la création de l'Etat d'Israël, mais en outre la création de l'Etat d'Israël a permis de recourir à un instrument qui, sous le mandat britannique, n'était naturellement pas à la disposition du mouvement sioniste : la confiscation par l'Etat des terres appartenant à des

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

propriétaires privés. Enfin, aux objectifs anciens - affirmer la présence juive sur la terre de Palestine afin de favoriser l'établissement de l'Etat juif d'Israël -, sont venus s'ajouter des objectifs nouveaux : la gestion de la propriété terrienne, largement assurée depuis la création d'Israël par des institutions étatiques, a servi à la fois à satisfaire les besoins des immigrants juifs bénéficiant de la Loi du Retour, et à établir le contrôle de la population juive sur la portion de territoire la plus vaste possible, y compris dans les régions - telle que la Galilée ou le désert du Néguev - où la population arabe était majoritaire. L'enjeu est central dans les rapports entre les communautés nationales que comprend Israël. Ce n'est pas un hasard si les événements qui ont marqué la «Journée de la terre», le 30 mars 1976⁴¹, faisaient suite à la décision gouvernementale d'exproprier 20.000 dunams de territoire, dont plus de 6.000 dunams appartenaient à des Arabes, afin d'assurer le développement de la Galilée⁴². Pour les Arabes Israéliens, depuis la création de l'Etat d'Israël, cette question est sans doute celle à laquelle ils attachent le plus d'importance⁴³.

Or, ce dont nous sommes témoins est une politique délibérée, et coordonnée au niveau étatique, de colonisation des terres à l'intérieur du territoire étatique, au détriment de la population arabe qui y demeure.

En Israël, 93 % de la terre est propriété de l'Etat, du Fonds national juif (Keren Kayemet LeIsrael), ou de la Development Authority ; seulement 7 % des terres sont la propriété privée des particuliers (4,2 % entre les mains de propriétaires arabes ; 2,8 % entre les mains de propriétaires juifs). La gestion de la terre qui est la propriété de l'Etat est assurée par l'Israel Land Authority (ILA), au nom de ses trois mandants : l'Etat lui-même (80 %), le Fonds national juif (10 %), et la Development Authority (10 %).

Ce système de propriété accorde donc une large place à la propriété d'Etat. En vertu de la *Basic Law : Israel Lands* de 1960, la terre qui est propriété d'Etat, du Fonds national juif ou de la Development Authority ne peut être cédée en pleine propriété à un particulier ; ce qu'on qualifie improprement comme constituant des transferts de propriété sont en réalité des transferts de baux emphytéotiques de 49 ans ou, plus rarement, 99 ans. Dans la gestion même de cette propriété s'exerce une large influence d'organisations liées au mouvement sioniste et dont l'existence est antérieure à la fondation de l'Etat d'Israël⁴⁴. C'est là la source de la discrimination massive dont les citoyens arabes sont victimes dans l'accès à la propriété immobilière. Cette discrimination se fonde par ailleurs sur une expropriation massive des

résidents arabes de la Palestine mandataire.

Celle-ci s'est traduite en particulier, sur le plan juridique, par l'adoption de la *Absentee Property Law* en 1950⁴⁵. Cette législation a en effet décrété comme «absents» («absentees») l'ensemble des Palestiniens ayant quitté Israël lors de la guerre de 1948, y compris lorsqu'ils sont ensuite revenus dans leurs villages, et même lorsque leur déplacement n'a été qu'interne, c'est-à-dire lorsque les Palestiniens sont demeurés au sein des frontières de l'Etat d'Israël (telles qu'arrêtées au 19 mai 1948), pourvu que le déplacement ait été vers des zones occupées par des forces armées de pays ennemis : aux termes de la loi (section 1), en effet, l'«absent» («absentee») est notamment le Palestinien qui «left his ordinary place of residence in Palestine (a) for a place outside Palestine [before 1st September 1948] or (b) for a place in Palestine held at the time by forces which sought to prevent the establishing of the State of Israel or which fought against after its establishment». C'est ainsi que fut créée la catégorie dite des «present absentees», c'est-à-dire des personnes expropriées de leur terre en raison de leur déplacement interne au cours de la guerre de 1948. On estime à au moins 75.000⁴⁶ le nombre d'Arabes ayant ainsi été légalement expropriés de leurs terres pendant la période ayant suivi immédiatement la déclaration d'indépendance⁴⁷.

Bien qu'elle soit la plus notable des législations ayant opéré le transfert de terres au bénéfice de l'Etat à la suite de l'établissement de celui-ci, la *Absentee Property Law* de 1950 n'est pas la seule à avoir contribué à ce processus. En 1953, est intervenue la *Land Acquisition (Validation of Acts and Compensation) Law*, qui prévoit pour l'essentiel que toute terre dont il est certifié que son propriétaire légal n'est pas en sa possession effective («Property (...) was not in the possession of its owners»), et qui a été réquisitionnée soit à des fins de sécurité - pour un usage militaire -, soit à des fins de développement - pour l'établissement de colonies de peuplement juives -, pourra être définitivement expropriée. Ainsi que le souligne par exemple Ian Lustick⁴⁸, cette législation permet en réalité de légaliser a posteriori des expropriations ayant eu lieu de facto au cours du conflit de 1948 et dans les années ayant suivi.

Le système actuel de la propriété immobilière, qui réserve une place tellement importante à l'Etat d'Israël et à des institutions étroitement associées au projet sioniste, constitue un héritage de ces législations, plus encore que de la politique d'acquisition systématique des terres par des Juifs avant l'établissement de l'Etat d'Israël.

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

Ainsi que la mission de la FIDH a pu le constater en visitant les environs de la ville de Uhm al Fahm (localité arabe de 35.000 habitants), la politique d'occupation des terres conduite par l'ILA, mais aussi à l'initiative de l'Agence juive - et plus spécialement de son département chargé de la colonisation (*Settlement Department*) -, à laquelle l'Etat a confié la mission de développer des infrastructures et de construire de nouveaux groupes d'habitations au bénéfice de la population juive, consiste à monopoliser les périmètres les plus vastes, même avec une population juive relativement réduite, afin de limiter autant que possible l'extension des localités arabes. Ainsi le bourg arabe d'Uhm al Fahm se voit-il empêché de s'étendre au-delà de son périmètre actuel, en dépit des besoins de sa population, alors que la population juive environnante, qui est littéralement répartie comme une ceinture autour du bourg, n'excède pas 11.000 personnes⁴⁹.

C'est en gardant ce contexte à l'esprit qu'on peut mesurer l'importance, potentiellement considérable, de la décision adoptée en mars 2000 par la Cour suprême dans l'affaire de Katzir⁵⁰. Cette localité était établie depuis 1982 sur une terre, propriété de l'Etat, mais dont l'Agence juive avait reçu la gestion. Confrontée à la situation d'un couple de citoyens arabes qui, alors qu'il souhaitait acquérir un terrain à Katzir afin d'y construire, s'est vu refuser cette acquisition en raison du souci du préserver le caractère juif de la communauté de Katzir, la Cour suprême a jugé que l'Etat d'Israël ne pouvait être autorisé à confier à l'Agence juive le soin d'assurer la répartition de la terre d'Etat, dès lors que cette organisation privée se rendait coupable de discrimination envers les non-Juifs. L'arrêt affirme d'abord une interdiction de principe, pour les autorités publiques, d'opérer une différence de traitement entre ses citoyens sur la base de leur nationalité ou de leur religion. Citant l'arrêt *Brown v. Board of Education* de la Cour suprême des Etats-Unis qui, en 1954, avait mis fin à la ségrégation scolaire envers les Noirs aux Etats-Unis, il assimile à une forme de discrimination le simple fait de la séparation des communautés sur des périmètres distincts («*separate is inherently unequal*») : la discrimination n'est pas exclue, selon la Cour, simplement parce que, si certaines localités sont réservées aux Juifs, d'autres localités sont, elles, réservées aux Arabes. Puis, l'arrêt affirme que ce que l'Etat ne peut faire directement - discriminer envers la minorité arabe de sa population -, il ne peut le faire indirectement - en confiant la tâche de répartir ses terres à une organisation privée, en l'espèce l'Agence juive, dont la politique même consiste à s'en acquitter de manière discriminatoire -. En conclusion, la Cour interdit à l'Etat d'Israël de céder la terre d'Etat à l'Agence juive «*for the purpose of establishing the communal settlement of Katzir on the basis of discrimination between Jews and non-Jews*».

La Cour a pris soin de préciser que sa décision était fondée sur les circonstances particulières dont elle était saisie, et que son arrêt ne pouvait être interprété comme valant condamnation de toute forme de communauté fondée sur l'appartenance nationale ou religieuse. Mais la précision ne retire rien à l'importance du principe qui se trouvait ainsi affirmé : pour la première fois à notre connaissance, la Cour suprême accepte ici de sanctionner une discrimination ouverte à l'encontre des Arabes, et refuse que la différence de traitement portée devant elle puisse être justifiée par le caractère juif de l'Etat d'Israël. S'il est trop tôt pour évaluer les conséquences qui pourraient résulter de la décision, d'autant plus que sa mise à exécution semblait encore problématique un an après que l'arrêt fut rendu, cette avancée n'en mérite pas moins d'être mise en exergue.

Discriminations résultant d'avantages liés à l'accomplissement du service militaire

Parmi les sources des discriminations que subissent les Arabes d'Israël, figure celle qui résulte du lien qu'établissent certaines réglementations entre la prestation du service militaire dans les forces de défense israéliennes (Israel Defense Forces (IDF)) et l'octroi de certains avantages sociaux. Bien que formellement soumis à l'obligation de service militaire dans les forces armées, les Palestiniens - à l'exception notable des druzes (9% de la minorité arabe) - n'y sont cependant pas encouragés au sein de leur communauté, et la demande d'exemption qu'ils introduisent afin de ne pas devoir prêter le service reçoit automatiquement, de la part des autorités israéliennes, une réponse favorable.

Pas plus que les Palestiniens ne souhaitent servir dans les forces armées d'un Etat qui, bien qu'il soit le leur, est perçu avec hostilité par leur communauté et, a fortiori, par les Palestiniens exilés dont ils sont solidaires, l'armée israélienne ne souhaite courir un risque - ou ce qui est perçu comme tel - : celui d'accueillir en son sein des éléments susceptibles de trahir la cause de la défense de l'Etat, et d'introduire une insubordination lorsque l'armée israélienne doit assumer soit des missions de défense nationale, soit des missions de maintien de l'ordre, notamment dans les territoires occupés de Cisjordanie et de Gaza. La dispense de service militaire des Palestiniens rencontre ainsi l'intérêt des deux parties. Mais elle pose, en même temps, deux difficultés.

Premièrement, en raison de cette dispense, les citoyens arabes d'Israël sont en fait exclus d'une institution qui constitue un des ciments de l'unité nationale de leur Etat. Le service militaire tient en effet une place centrale dans la vie de l'Etat d'Israël, qui n'a jamais cessé depuis sa création de

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

devoir faire face à une menace extérieure. Il occupe trois années de la vie des jeunes hommes, et une année des jeunes femmes. Que les Palestiniens, à l'exception des druzes, en soient exemptés, n'est évidemment pas favorable à l'intégration de la minorité arabe au sein de l'Etat, cela d'autant moins que le passage par l'armée constitue pour les jeunes israéliens une étape importante, dont dépendent pour beaucoup les étapes ultérieures de leur existence - ainsi qu'en témoigne, de manière exemplaire, la sur-représentation de militaires de carrière au sein de la classe politique israélienne -.

Deuxièmement, au service militaire se trouvent attachée une série d'avantages sociaux, refusés aux Palestiniens dès lors que ceux-ci ne s'y trouvent pas soumis. Ces avantages concernent l'accès aux crédits en matière de logement, la dispense partielle de droits d'inscription aux formations professionnelles organisées par l'Etat, des bourses d'enseignement, et des logements d'étudiants⁵¹. Une législation spécifique vise en outre à favoriser l'intégration des anciennes recrues des forces armées israéliennes dans la vie civile (*Absorption of Former Soldiers Law 1994*) : cette législation, qui prévoit notamment des bourses pour l'achèvement des études secondaires, pour l'accès à l'enseignement universitaire ou à une formation professionnelle, des crédits de logement ou de création d'entreprises, ne peut par définition pas bénéficier aux Palestiniens, y compris lorsque ceux-ci en ont le même besoin. S'il n'est pas nécessairement constitutif de discrimination de reconnaître des avantages spécifiques aux personnes ayant effectué leur service militaire, afin de récompenser le sacrifice que ces personnes ont ainsi consenti au bénéfice de la nation, en revanche l'on peut craindre que l'ampleur de ces avantages n'excède ce qui peut être justifié par ce souci : lorsque tel est le cas, le critère du service militaire ne sert en définitive qu'à légitimer des différences de traitement défavorables aux Arabes, et qui ne sont pourvues d'aucune justification raisonnable et objective. La suspicion que l'octroi d'avantages liés au service militaire aboutisse à une discrimination envers la minorité arabe se fonde principalement sur le constat que, jusqu'à récemment en tout cas, l'exemption du service militaire des étudiants haredim (juifs orthodoxes) des yeshiva, exemption fondée sur des motifs religieux⁵², n'avait pas quant à elle pour effet de priver ces exemptés des avantages accordés aux personnes ayant effectué leur service dans les forces armées israéliennes⁵³.

Est-il envisageable de permettre à la minorité arabe d'Israël, y compris à ceux d'entre ses membres, largement

majoritaires, qui n'ont pas effectué leur service militaire, de bénéficier des avantages dont l'octroi est subordonné à cette condition ? La population israélienne estime généralement que la récompense attachée au service militaire est légitime. Or, tant que l'Etat d'Israël entretiendra des relations conflictuelles avec ses voisins arabes de la région du Proche-Orient et tant que le conflit israélo-palestinien n'aura pas trouvé d'issue, il demeurera inconcevable que les Palestiniens intègrent les forces armées israéliennes, bien qu'une tentative ait été faite en ce sens par le Premier Ministre E. Barak⁵⁴. Mais, en outre, même le service civil de remplacement (*national community service*) - proposé en novembre 1998 par le Premier Ministre B. Netanyahou⁵⁵ - a reçu un accueil particulièrement peu favorable de la part des représentants de la minorité arabe⁵⁶. Aux yeux de ceux-ci, l'imposition d'un service civil obligatoire est inacceptable : que doivent-ils à un Etat qui les maintient dans un statut de seconde zone, et dont les pratiques discriminatoires font d'eux des étrangers dans leur propre pays ? Et même la proposition d'un service civil volontaire semble exclue : pareille proposition risque de créer des clivages au sein de la minorité arabe alors que celle-ci doit préserver son unité afin d'obtenir que soient levées les discriminations qu'elle estime subir ; en outre, l'idée même de subordonner à un quelconque service à la nation la reconnaissance du droit à la non-discrimination entre Juifs et Arabes dans l'octroi des avantages sociaux précités est fortement contestée : la reconnaissance d'une égalité des droits ne devrait-elle pas précéder l'exigence d'une contre-partie, au lieu de lui être subordonnée ?

Notes :

5. Ce paragraphe est très étroitement inspiré du rapport soumis par l'Association for Civil Rights in Israel (ACRI) au Comité des droits de l'homme des Nations Unies, en juillet 1998 : *Comments on the combined Initial and First Periodic Reports Concerning the Implementation of the International Covenant of Civil and Political Rights (ICCPR)*, July 1998.

6. E.A. 2/88, *Ben Shalom et al. c. Central Elections Committee for the Twelfth Knesseth et al.*, P.D. 43(4) 221.

7. Les jours de fête officiellement reconnus (article 18A de la *Law and Government Ordinance 1948*) correspondent au calendrier de la religion juive. Par contre, aux termes de l'article 7(b)(2) de la *Work Hours and Rest Day Law 1951*, les employés de religion musulmane, chrétienne ou druze peuvent choisir leur jour de congé hebdomadaire.

8. Aharon Barak, *The Interpretation of Law*, vol. 3, Jerusalem, Nevo Publ., 1994, pp. 338 et 332 (orig. hébreu ; trad. angl. in *Adalah Rev.*, vol. 1, Fall 1999, p. 21).

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

9. Il en résulte en pratique un chevauchement de compétences : aura en définitive juridiction sur telle affaire matrimoniale le premier juge saisi, que cela soit par l'époux ou par l'épouse.

10. Initiée par un député arabe du parti travailliste, Nawaf Massalkeh, la proposition a recueilli le soutien de 54 membres de la Knesset lorsqu'elle fut introduite en 1998.

11. *Re'em Contracting Engineers Ltd. v. The Municipality of Nazareth Illit, et al.*, (1992) 47 P.D. V 189.

12. H.C. 4438/97, *Adalah, et al. V. Ma'atz et al.*, février 1999.

13. Il existe 7 universités au total dans le pays. Officiellement, le refus de créer une université arabe est justifié par la considération que les institutions universitaires sont en nombre suffisant. En réalité, ce refus s'explique aussi par la crainte qu'une université palestinienne constitue un foyer d'agitation permanent de la minorité arabe (entretien avec le professeur S. Smooha, décembre 2000). Interrogé sur ce point, le professeur Mahmoud Yazbak, professeur à l'Université de Haïfa et président du comité des familles de martyrs constitué à la suite des événements d'octobre 2000, a cependant formulé l'avis que la création d'une université arabophone ne serait pas opportune dans le contexte actuel : le risque serait trop important que cette université ne reçoive pas les budgets permettant un fonctionnement suffisant, et offre en définitive une formation universitaire de second rang aux étudiants palestiniens qui seraient amenés à la fréquenter.

14. Mais même cette exigence, pour ouvertement discriminatoire qu'elle paraisse envers les membres de la minorité arabe, doit être envisagée dans son contexte. Paradoxalement, elle est plus aisée à justifier aujourd'hui, alors qu'elle constitue un obstacle à l'accès à l'enseignement universitaire également pour les membres issus d'une vague d'immigration récente, qu'elle n'aurait pu l'être dans le passé. En effet, depuis dix ans, cette condition joue en défaveur des immigrants de Russie (ou, de manière plus marginale, d'autres régions du monde), et n'affecte plus seulement les Arabes ; elle apparaît, dès lors, moins suspecte. Il serait cependant indispensable que les programmes intensifs d'apprentissage de l'hébreu, prévus au bénéfice des nouveaux immigrants en Israël, puissent être accessibles dans des conditions aussi favorables aux Arabes d'Israël.

15. A. Haidar, *The Arab Population in the Israeli Economy*, Tel Aviv, International Center for Peace in the Middle East, 1991, p. 4.

16. Pour la reconnaissance de la licéité en principe, dans le système juridique israélien, de politiques de "affirmative action" (en l'espèce, au bénéfice des femmes) : H.C. 453/94, *Israeli Women's Lobby v. The Government*, judgment 48 (5)529.

17. Il faut rappeler qu'une partie des citoyens arabes d'Israël résident dans des localités non reconnues par les autorités israéliennes, ce qui les exclut de les intégrer dans ces données portant sur les budgets alloués respectivement aux municipalités arabes et juives d'Israël ; d'autres résident dans des municipalités à dominante juive.

18. Créé en 1974, ce comité des maires des municipalités arabes a joué un rôle décisif en imposant aux autorités israéliennes un dialogue portant sur l'inégalité des ressources dont disposent les municipalités, respectivement juives et arabes, du pays. Le comité n'a pas borné ses moyens d'intervention à la tenue d'un dialogue. Ses membres ont fait pression sur le gouvernement israélien, en recourant à des moyens de manifestation parfois spectaculaires, notamment en 1991, 1994 et 1999. Sur ce comité, voy. M. Al-Haj et H. Rosenfeld, *Arab Local Government in Israel*, Westview Special Studies on the Middle East, Boulder, Co., Westview Press, 1990, chap. 5, pp. 155 ss. Cet organe représente sans doute le plus crédible représentant de la minorité arabe israélienne aujourd'hui. Al-Haj et Rosenfeld écrivent : "given the domination of political circumstances at the highly centralized state level in mainly Jewish national terms, the transfer by the Arab population (...) of key political questions to the local level and local leadership headed by a roof organisation - the National Committee - represents an important indigenous Arab political development in Israel" (p. 184). Il n'est pas indifférent à cet égard que ce comité soit parfois dénommé "Parlement arabe" dans le vocabulaire politique israélien. Une des transformations qu'a amenée l'existence du comité depuis 1974, et surtout depuis les événements de mars 1976, a consisté dans l'appropriation, par les niveaux locaux de décision, d'enjeux nationaux, intéressant l'ensemble des Palestiniens d'Israël.

19. A l'exception de la première somme, les chiffres cités dans ce paragraphe ont été fournis à la mission de la FIDH par le maire Shawki Khatib, qui préside le conseil municipal de Yaffia. D'autres sources proposent des chiffres assez différents : ainsi, l'organisation Sikkuy estime qu'en 1999, "only 8% of the government's budget were allocated for the Arab municipalities, which represent and provide services to 12% of the country's population" (*Sikkuy's Report on Equality & Integration of the Arab Citizens in Israel 1999-2000*, Sikkuy - The Association for the Advancement of Civic Equality, juin 2000, p. 52). Mais les observateurs s'entendent néanmoins sur le diagnostic, unanimement partagé : le budget par habitant dont disposent les municipalités arabes se situe très nettement en-dessous du budget par habitant dont disposent les municipalités juives.

20. M. Al-Haj et H. Rosenfeld, *Arab Local Government in Israel*, Westview Special Studies on the Middle East, Boulder, Co., Westview Press, 1990, p. 187.

21. M. Al-Haj et H. Rosenfeld, *Arab Local Government in Israel*, op. cit., p. 153.

22. *Sikkuy's Report on Equality & Integration of the Arab Citizens in Israel 1999-2000*, Sikkuy - The Association for the Advancement of Civic Equality, juin 2000, p. 51.

23. *Sikkuy's Report on Equality & Integration of the Arab Citizens in Israel 1999-2000*, Sikkuy - The Association for the Advancement of Civic Equality, juin 2000, p. 51.

24. I. Lustick, *Arabs in the Jewish State. Israel's Control of a National Minority*, Univ. of Texas Press, Austin and London, 1980, p. 186.

25. I. Lustick, *Arabs in the Jewish State. Israel's Control of a National Minority*, op. cit., pp. 186-188.

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

26. M. Al-Haj et H. Rosenfeld, *Arab Local Government in Israel*, op. cit., p. 127. Voy. également pp. 141-143, où ces auteurs relèvent une évolution postérieure à 1985, qui tend sur ce plan à une plus grande convergence entre les structures des revenus des municipalités arabes et celles des municipalités juives.

27. C'est le point de vue exprimé par M. David Azoulay, député du Shass ; également en ce sens, *Sikkuy's Report on Equality & Integration of the Arab Citizens in Israel 1999-2000*, Sikkuy - The Association for the Advancement of Civic Equality, juin 2000, p. 51.

28. Voy. H.C. 2814/97, *Follow-Up Committee on Arab Education*, et al. v. The Ministry of Education et al. : dans la décision qu'elle rend en juillet 2000 dans cette affaire, la Cour suprême entérine l'engagement du Ministère de l'Education à consacrer, sur 2000-2005, 20 % de son budget aux écoles arabes ; en cours de procédure, le Ministère de l'Education avait admis que les programmes de promotion académique mis en œuvre depuis les années 1970 (Academic Enrichment (Shahar) Programs) privilégiaient les écoles juives, au détriment des écoles arabes.

29. Données collectées dans, *Sikkuy's Report on Equality & Integration of the Arab Citizens in Israel 1999-2000*, Sikkuy - The Association for the Advancement of Civic Equality, juin 2000, pp. 11-45.

30. A. Haidar, *The Arab Population in the Israeli Economy*, Tel Aviv, International Center for Peace in the Middle East, 1991, p. 3.

31. En 1998, parmi les 1.059 membres des exécutifs des entreprises publiques, ne figuraient que 15 citoyens arabes. Parmi les 101 premières entreprises publiques, 10 seulement comprenaient au moins un citoyen arabe au sein de leur conseil d'administration.

32. Etude conduite par le professeur B. Volkinson (Univ. de Michigan) avec R. Even Stein, Golda Meir Institute for Research Into Work and Society Univ. de Tel Aviv (*Haaretz*, 27 mars 1998).

33. A. Haidar, *The Arab Population in the Israeli Economy*, Tel Aviv, International Center for Peace in the Middle East, 1991, p. 82.

34. *Sikkuy's Report on Equality & Integration of the Arab Citizens in Israel 1999-2000*, Sikkuy - The Association for the Advancement of Civic Equality, juin 2000, p. 32. Voy. aussi The Association for Civil Rights in Israel, *Comments on the Combined Initial and Second Periodic Reports of the State of Israel Concerning the Implementation of the United Nations Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR) submitted to the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, November 1998, p. 34.

35. De manière générale, il n'est guère contestable que la faiblesse du statut socio-économique des Arabes israéliens constitue un obstacle à leur capacité d'accéder, dans des conditions d'égalité des chances, au marché du travail. La part relative des différents handicaps demeure cependant l'objet de controverses. Par

exemple, une recherche conduite en 1989 a mis en doute l'existence d'un lien entre les discriminations que subissent les Arabes israéliens dans l'accès à la terre et leurs chances d'accès à l'emploi : R. Klinov, *Arabs and Jews in the Israeli Labor Force*, Working Paper n°214, Jerusalem, Department of Economics, Hebrew University of Jerusalem, July 1989, p. 10.

36. Recherche effectuée pour le Ministère de l'Education par le Carmel Institute for Social Research, 1994, résultats publiés dans *Memad Issue 8*, décembre 1996 ; et recherche par N. Keren, H. Zelikovitz et Y. Doron, Université hébraïque de Jérusalem et Kibbutzim Seminar College.

37. Ces deux chiffres sont fournis par N. Levine-Epstein, M. el Hal et M. Semionov, *The Arabs in Israel in the Work Market*, Floresheimer Institute for Policy Research, Jerusalem, 1994, p. 50.

38. Un sondage d'opinion conduit en décembre 1997 conclut que 60 % des citoyens d'Israël ne seraient pas prêts à louer un appartement à un locataire arabe (Yediot Aharonot, 16 décembre 1997 ; cité : The Association for Civil Rights in Israel, *Comments on the Combined Initial and Second Periodic Reports of the State of Israel Concerning the Implementation of the United Nations Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR), précité, p. 40).

39. Ce critère est également utilisé par plusieurs réglementations pour identifier les bénéficiaires de certains avantages sociaux. On revient sur cette question ci-dessous.

40. D. Kretzmer, *The Legal Status of the Arabs in Israel*, Boulder-Sans Francisco-Oxford, Westview Press, 1994, chap. 4, pp. 49 ss.

41. A la suite de la grève générale décrétée au sein de la population arabe d'Israël pour protester contre l'expropriation des terres appartenant aux Arabes, des émeutes ont éclaté. La répression policière a fait six victimes parmi les Arabes d'Israël. L'événement est commémoré depuis, annuellement, par la population arabe. Et 1976 figure un tournant : de là date la première rupture de confiance des Arabes israéliens envers l'Etat d'Israël, que les événements d'octobre 2000 sont venus à présent spectaculairement renforcer.

42. Rekhes, *Israeli's Arabs and the Expropriation of Lands in the Galilee*, Tel Aviv, Shiloah Institute, 1977.

43. En ce sens, I. Lustick, *Arabs in the Jewish State*, Austin, Univ. of Texas Press, 1980, pp. 12-16, cité par D. Kretzmer, op. cit., p. 70.

44. Bien que le Fonds national juif ne soit propriétaire que de 10 % des terres dont la gestion est confiée à l'ILA, la moitié des sièges de l'Israel Land Council, l'organe exécutif de l'ILA, est réservée à des représentants du Fonds national juif, organisation constituée par le cinquième congrès sioniste tenu à Berlin en 1901 en tant qu'organe de l'organisation sioniste mondiale et dont l'objectif - défini dans une loi de 1953 (*Jewish National Fund Law*) - est d'acquérir des terres " in the designated area [il s'agit du territoire de l'Etat d'Israël et des territoires qui se trouvent sous

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

contrôle du gouvernement israélien] for the purpose of settling Jews on the said lands and property ". Cela signifie, ainsi que le souligne ACRI, qu'une institution publique sert d'instrument à la mise en œuvre d'une politique sioniste, ouvertement favorable à la seule population juive d'Israël, et qui ne masque pas la discrimination à l'égard de la population arabe de cet Etat dont elle se rend coupable. Voy. The Association for Civil Rights in Israel, *Comments on the Combined Initial and Second Periodic Reports of the State of Israel Concerning the Implementation of the United Nations Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR), précité, p. 44.

45. Voy. I. Lustick, *Arabs in the Jewish State. Israel's Control of a National Minority*, Univ. of Texas Press, Austin and London, 1980, pp. 173-176.

46. Ian Lustick estime à 81.000 le nombre de non-Juifs résident en Israël en 1949 qui ont été victimes de cette situation. Voy. I. Lustick, *Arabs in the Jewish State. Israel's Control of a National Minority*, op. cit., p. 174.

47. D. Kretzmer, op. cit., p. 57.

48. Voy. I. Lustick, *Arabs in the Jewish State. Israel's Control of a National Minority*, op. cit., p. 175 : "...the purpose of this law was to legitimize the massive land transfers that had taken place from 1948 to 1952 and to preclude legal attempts by Arab residents to take advantage of loopholes in the laws or the absence of due process in order to press their claims in the courts".

49. C'est cette politique d'aménagement du territoire, qui opère un confinement délibéré des populations arabes et qui favorise ouvertement les candidats juifs à l'acquisition de terres sur les candidats arabes, qui explique le nombre de constructions illégales en Israël, toujours menacées de démolitions. Le co-directeur de l'organisation Sikkuy, M. Shalom Dichter, estime à 20.000 le nombre de ces habitations illégales.

50. H.C. 6698/95. Sommaire en anglais disponible sur www.court.gov.il/mishpat/html/en/system/index.html.

51. Asa'd Ganim, " State and Minority in Israel : The Case of the Ethnic State and the Predicament of its Minority ", *Ethnic & Racial Studies*, vol. 21 (1998), p. 428, cité : Adalah- The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel, *Legal Violations of Arab Minority Rights in Israel. A Report on Israel's Implementation of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, March 1998*, p. 89. Voy. D. Sharfman, *Living Without a Constitution. Civil Rights in Israel*, M.I. E. Sharpe, New York, 1993, pp. 82-84.

52. Sur ce régime, G. Weiler, *Jewish Theocracy*, Tel Aviv, Am Oved, 1976, pp. 201-202. La dispense accordée aux étudiants des yeshiva ainsi qu'aux femmes déclarant pratiquer un judaïsme orthodoxe date d'une loi de 1949 (*Military Service Act*). Le National Service Act 1953, qui prétendait imposer aux femmes dispensées de service militaire pour motifs religieux un service civil alternatif, n'a jamais été mise en œuvre en raison d'obstacles politiques à son exécution.

53. Une décision de la Cour suprême israélienne de décembre 1998, qui s'explique sans doute par l'augmentation substantielle ces dernières années des exemptions de service militaire, faisant craindre l'existence de discriminations dans l'obligation de service militaire, enjoint au législateur israélien de réglementer la question des exemptions de service. Ces exemptions étaient jusqu'à présent accordées, sur une base discrétionnaire, par le Ministère de la défense israélien. A notre connaissance, la législation que la Cour suprême appelle de ses vœux n'a pas encore vu le jour.

54. En août 1999, celui-ci annonça son intention d'ouvrir dans les localités arabes d'Israël des centres de recrutement de l'IDF (Israel Defence Forces). Les événements récents semblent en fait rendre cette voie plus impraticable que jamais.

55. La question du "service national" imposé aux Arabes israéliens hante la politique israélienne depuis plusieurs années. Voy. not. Ori Stendel, *The Arabs in Israel*, op. cit., p. 192, sur la formulation de cette proposition en 1990.

56. Voy. le compte-rendu de la table-ronde organisée par Adalah le 28 novembre 1998, portant sur la proposition du Premier Ministre B. Netanyahou de création d'un service communautaire national de trois ans obligatoire pour les citoyens israéliens dispensés de service militaire : J. Kernochan & E. Rosenberg, " A Critique of Equal Duties, Equal Rights ", *Adalah Rev.*, vol. 1, Fall 1999, p. 28.

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

Chapitre III. Minorité dans la minorité : le sort des populations bédouines⁵⁷

A. Présentation générale

Les bédouins du Néguev représentent une population d'environ 130.000 personnes, réparties sur un croissant de territoire qui s'étend de la nouvelle ville de Rahat, au nord de Beersheva, à Kseifeh, proche de la Mer morte et de la frontière jordanienne. Jusqu'en 1950 environ, cette population avait un mode de vie semi-nomade, caractérisé par des transhumances entre le centre de la Palestine et l'orée du désert du Néguev, selon le déroulement des saisons. Depuis, ce semi-nomadisme est abandonné. Mais les bédouins ont conservé, pour ceux d'entre eux qui l'ont pu, un mode de vie qu'on peut qualifier de pastoral, fait d'élevage et de petites cultures, et incompatible avec la concentration dans des espaces urbains. C'est justement la préservation de ce mode d'existence qui s'avère aujourd'hui incompatible avec le souci des autorités israéliennes de favoriser une utilisation rationnelle de la terre.

Ignorée lors de la guerre d'indépendance d'Israël en 1948, au cours de laquelle un nombre important de ses membres (environ 80 % du total) a fui vers le Sinaï, la bande de Gaza, ou vers la Jordanie, la minorité bédouine du Néguev demeurée en Israël a ensuite été confinée, à partir de 1953, dans la région située à l'est de la ligne Beersheva-Hura-Hebron, identifiée comme "région de clôture" ("enclosure zone", *ezor ha-siyyag*). Le reste du Néguev leur fut interdit, étant considéré comme zone militaire par les autorités. Parallèlement, les terres traditionnellement utilisées par les tribus bédouines ont été appropriées par l'administration israélienne, en application de la *Land Acquisition (Validation of Acts & Compensation) Law 1953* (rendant possible l'enregistrement comme propriété de l'Etat de toutes les terres non occupées par leurs propriétaires en 1952), et surtout de la *Land Rights Settlement Ordinance 1969* (selon laquelle la terre abandonnée - *mawat*, littéralement "terre morte" -, c'est-à-dire non exploitée et située à plus d'1,5 miles du village le plus proche devenait propriété d'Etat). Cette dernière législation a été interprétée de manière particulièrement peu favorable aux Bédouins, puisque d'une part, la terre a été considérée comme inexploitée dès lors qu'elle n'était pas cultivée, et même si elle servait de pâture aux élevages ; et que d'autre part, les tentes bédouines n'ont pas été considérées comme constituant des villages

avoisinants, au sens de cette législation. Celle-ci a ainsi pu légitimer des confiscations de terre importantes au détriment des populations bédouines ayant un mode de vie pastoral et vivant sous tentes.

A partir de 1967-1969 a démarré une seconde phase de la politique israélienne vis-à-vis de la population bédouine, consistant à encourager leur concentration dans des centres urbains ou villageois : plutôt que d'une sédentarisation forcée - les populations bédouines étant déjà, dans les faits, largement sédentarisées, dans la mesure où elles avaient abandonné leur mode de vie nomade -, il faut qualifier de regroupement forcé cette politique⁵⁸. Celle-ci est présentée par les autorités israéliennes comme justifiée par le souci de faciliter la fourniture, aux populations bédouines dispersées sur un territoire relativement vaste, de services de base (eau, électricité, santé, éducation). Selon la Arab Association for Human Rights (HRA), elle vise en fait à rendre la terre libérée par les Bédouins disponible pour l'extension de la colonisation par les populations juives ; et à "domestiquer" l'économie bédouine, en fournissant une main-d'œuvre bon marché à l'économie juive⁵⁹. Le premier de ces "centres" ("townships") fut Tel Sheeva, reconnue en 1967. L'intention initiale des autorités israéliennes, formulée en 1967, était de regrouper dans ces concentrations urbaines l'ensemble de la population bédouine, comprenant alors 90.000 personnes ; en fin de compte, moins de la moitié de cette population a pu être contrainte de s'y regrouper.

C'est au nom de ce souci que le gouvernement a, d'une part, créé des centres urbains, "planifiés" pour recevoir des populations bédouines - ainsi de la cité de Rahat (30.000 habitants aujourd'hui), créée en 1972 et que les membres de la mission ont pu visiter -, d'autre part, reconnu certaines communautés de peuplement, telles que, dernièrement, la bourgade de Laquiyya (reconnue en 1992, 8.000 habitants) ou le village de Daragat (village regroupant des *fellaghas*, pourvu en 2001 d'un dispensaire⁶⁰). Au total, ce sont aujourd'hui sept localités de peuplement de Bédouins qui bénéficient d'une reconnaissance officielle (Rahat, Laquiyya, Hura, Tel Sheeva, Segev Shalom, A'roer, Kseifeh). Cette reconnaissance permet à ces communautés de peuplement de bénéficier des services sociaux de base, et notamment à des infrastructures en matière de santé, d'éducation, et

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

d'énergie⁶¹ - encore que des actions en justice soient parfois requises afin de contraindre les autorités à respecter les engagements pris à cet égard⁶². Au total, on estime que 58.000 Bédouins sont ainsi regroupés dans des localités reconnues ; le reste de la population bédouine, soit environ 72.000 personnes, demeure dans des villages dits "non reconnus", dont entre 40 et 50 regroupent des familles bédouines en nombre significatif.

Les conséquences de la politique qui a été suivie à l'égard des populations bédouines peuvent être résumées comme suit : tandis que les populations ayant accepté le regroupement dans des centres reconnus ont subi des déstructurations dont elles se relèvent avec difficulté, et voient menacé leur mode de vie traditionnel, les populations réparties dans des villages "non reconnus" subissent, en raison de cette non-reconnaissance, des violations graves de leurs droits économiques et sociaux les plus élémentaires. Les deux sections suivantes envisagent chacune de ces conséquences séparément.

B. Les communautés urbaines ("townships") reconnues

La situation de Rahat, cité bédouine que la mission de la FIDH a pu visiter, est typique des conséquences que la politique de regroupement peut produire. La situation socio-économique de la population de Rahat est particulièrement précaire et l'extrême pauvreté y est, du reste, visible pour l'observateur. Rahat n'abrite aucune activité de production industrielle. Les seuls emplois qui existent sont dans l'éducation ou les services municipaux⁶³. Le taux de chômage est très élevé⁶⁴. Les femmes, dont le rôle bénéficiait d'une certaine reconnaissance dans la société bédouine traditionnelle, n'ont pas encore pu, même après l'écoulement d'une génération, trouver leur place dans la nouvelle société qui est résultée du regroupement : alors qu'elles avaient, dans les structures traditionnelles, un rôle à la fois politique (dans les rapports avec les autres tribus) et économique (en tant que producteurs), à présent leur existence est trop souvent confinée au seul domaine privé, et leur rôle d'agent économique est essentiellement un rôle de consommateur⁶⁵. En outre, à Rahat ont été regroupées des familles bédouines provenant de différentes tribus, entretenant des rapports parfois antagonistes entre elles, ce qui entretient un climat d'hostilité. La situation socio-économique de la cité peut être attribuée, au moins en partie, à la discrimination qu'elle subit par rapport à des localités juives de même importance, du point de vue des investissements que les autorités israéliennes y effectuent⁶⁶ ; de façon plus générale, elle s'explique par le relatif désintérêt de la classe politique

israélienne pour la question des bédouins, dont le règlement n'apparaît pas comme une priorité, même aux partis les plus progressistes de l'échiquier politique.

La situation de Rahat n'est pas exceptionnelle. Selon les données du National Insurance Institute portant sur 1995-1996, si Rahat figurait au dernier rang des 201 localités reconnues d'Israël sur base des indices socio-économiques, elle était précédée immédiatement dans cette liste par les localités d'Aroer et de Tel Sheeva, respectivement 200^{ème} et 199^{ème}. Les 7 localités bédouines reconnues à l'époque figuraient toutes, selon cette échelle, parmi les 15 localités les plus pauvres du pays⁶⁷. Entre 65 % et 75 % de la population bédouine du Néguev vit aujourd'hui sous le seuil de la pauvreté⁶⁸. Le niveau d'éducation des jeunes, très nombreux dans une société connaissant un des taux de natalité les plus importants du monde (avec un taux annuel de croissance de la population de près de 5,5 %, et un âge médian situé entre 12,7 et 16,9 dans les communautés bédouines, alors que cet âge médian est situé entre 21,1 et 37,6 pour les communautés juives du Néguev), est nettement inférieur à la moyenne nationale : alors que, en Israël, les détenteurs d'un diplôme universitaire représentent 100 pour 1000, ce taux est de 2 pour 1000 parmi la population des Bédouins⁶⁹. Le déni des droits politiques facilite et perpétue cette discrimination socio-économique : seules 2 des 7 localités bédouines reconnues élisaient leur propre conseil en 1998, les conseils municipaux des cinq autres localités étant désignés par le gouvernement.

C. Les villages "non reconnus"

Quant à la conséquence que produit la politique israélienne de non-reconnaissance de certaines communautés bédouines - environ 45 villages non-reconnus sont disséminés à l'est et au nord de Beersheva -, elle est décrite dans les termes suivants par le comité des droits de l'homme, dans les conclusions qu'il a rendues le 28 juillet 1998 sur l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par Israël, où il se dit préoccupé par "the discrimination faced by Bedouins, many of whom have expressed a desire to continue to live in settlements in the Negev which are not recognised by the Israeli Government and which are not provided with basic infrastructure and essential services"⁷⁰.

La situation ainsi dénoncée est visible par exemple à travers le cas du village de Terabin, adjacent au village juif de Omer et faisant partie de son territoire municipal. La mission de la FIDH a pu visiter ces deux villages, et prendre la mesure du

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

contraste entre l'opulence d'Omer et l'extrême dénuement dans lequel vivent les habitants de Terabin.

Le village de Terabin regroupe environ 1000 Bédouins, installés là depuis 1963, après deux déplacements successifs ayant fait suite à leur expulsion de la terre qu'ils occupaient selon la tradition, mais qu'ils n'ont pu conserver à défaut d'être en possession d'un titre de propriété formel. Environ 10 % de la population active de Terabin a un emploi à l'extérieur du village. Les autres habitants perçoivent de l'Etat un revenu minimum de subsistance. Seuls 10 % des enfants de Terabin sont scolarisés : l'accès aux écoles d'Omer leur est en effet refusé, comme celui aux écoles de Tel Sheeva, ces communautés craignant de devoir partager entre un nombre trop important d'enfants les budgets de l'éducation, accordés en fonction du nombre d'enfants en âge scolaire résidant officiellement dans la localité qui en bénéficie. Terabin n'étant pas reconnu - et il ne saurait l'être dans l'immédiat, le territoire sur lequel ce village est installé étant promis aux habitants d'Omer en vue de l'éventuelle extension de leur colonie -, ses habitants ne bénéficient pas d'une école au sein du village, ni d'un dispensaire ; ils ne sont reliés à un axe routier où passent des transports publics que par une piste de terre, ce qui constitue un obstacle important à la mobilité des habitants qui doivent se déplacer à pied. La connexion à un réseau téléphonique, ou à un réseau de distribution d'eau ou d'électricité est interdite, en vertu de la loi⁷¹ : l'électricité dont les habitants bénéficient leur est fournie par un générateur local, et ils n'ont accès à l'eau, selon un système de distribution interne, que quelques heures par jour. Plusieurs négociations ont eu lieu entre les représentants de la communauté de Terabin et les autorités israéliennes, en vue d'un déménagement de la communauté vers une localité où son installation pourrait être enfin reconnue ; ces négociations ont jusqu'à présent buté soit sur la méfiance qui s'est installée chez les Bédouins, méfiance que ne peuvent que contribuer à renforcer certaines propositions de réinstallation, en raison de leur caractère inacceptable⁷², soit encore sur la volonté, de certains membres de la communauté de Terabin, de réintégrer les terres originellement occupées par ses membres, et d'où la communauté a été expulsée depuis près d'un demi-siècle, cette volonté de réintégration expliquant le refus de toute solution alternative.

A la privation des droits économiques et sociaux qui résultent de l'absence de reconnaissance officielle de leur village, s'ajoute pour les habitants de Terabin, comme pour ceux des autres localités non reconnues, la précarité du titre qu'ils ont sur la terre qu'ils occupent, et l'insécurité juridique des

constructions qu'ils y édifient. Jusqu'au début des années 1990, les destructions d'habitations illégalement construites étaient fréquentes, notamment en guise de représailles à la suite d'actes de délinquance reprochés aux habitants : reprenant des chiffres fournis par une organisation non gouvernementale arabe (*Association of Forty*), la HRA mentionne ainsi que, en 1998 encore, 370 habitations construites illégalement ont été détruites par les autorités. Bien qu'elle n'ait pas été officiellement abandonnée et bien qu'elle trouve son fondement légal dans la *Law of Planning and Construction* 1965, cette pratique des démolitions forcées a cessé depuis l'appel adressé en ce sens par l'*Association for Civil Rights in Israël* (ACRI) à l'*Attorney General d'Israël*, l'ACRI ayant alors souligné l'absurdité qu'il y avait à détruire des habitations construites sans autorisation légale alors que les fautifs ne disposent en réalité d'aucune alternative satisfaisante. La menace de destruction n'en demeure pas moins présente, et contribue à maintenir cet état d'insécurité sur le sort des bâtiments édifés dans les villages non reconnus.

Depuis la création en 1978 de la "*Green Patrol*", police chargée spécialement de faire respecter les règles relatives à l'aménagement du territoire, l'intimidation permanente qui en résulte n'a fait que se renforcer : ce corps assure en effet la destruction forcée des bâtiments illégalement construits, la destruction des récoltes cultivées sur des champs dont la propriété n'est pas établie, ainsi parfois que la confiscation des troupeaux mis en pâture sur des terres n'appartenant pas à leurs propriétaires ; c'est à la suite de la création de cette unité de police, semble-t-il, que le harcèlement a pris les proportions qui sont dénoncées aujourd'hui.

Enfin, l'exercice des droits politiques au niveau municipal est rendu impossible pour les habitants des villages non reconnus. Nombre de ces villages ne sont pas intégrés au sein des frontières des municipalités dont ils dépendent en fait. Même quand ils le sont, leurs habitants se voient empêchés d'exercer leur droit de vote au niveau municipal, dès lors qu'ils n'ont pas de résidence officiellement reconnue.

Cette situation ne semble pas devoir connaître, dans l'immédiat, une évolution favorable. Le comité de planification qui a approuvé le plan pour le développement de la région du Néguev pour les vingt prochaines années, auquel des organisations de défense des droits de l'Homme avaient reproché d'avoir réparti la population de cette région, dans une annexe au plan de développement, en trois catégories (population juive urbaine, population juive non urbaine, population non juive urbaine) passant sous silence le sort des

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

habitants bédouins des villages non reconnus, s'est borné à une adaptation sémantique du projet (les catégories identifiées sont au nombre de deux : population urbaine d'une part, population non-urbaine d'autre part), sans que les projections statistiques relatives aux différentes catégories de populations aient été révisées. L'ACRI a introduit devant la Cour suprême un recours contre ce plan de développement régional, en contestant le fait qu'il ne prenne aucunement en compte la situation des populations bédouines : le recours est actuellement (mars 2001) toujours pendant.

C'est en effet par l'introduction de recours en justice que les organisations de défense des droits de l'Homme espèrent parvenir à une amélioration du sort des populations bédouines dispersées dans les villages non reconnus du Néguev, à défaut de parvenir à mobiliser sur cette question l'énergie des partis politiques. Ainsi, en décembre 1997, Adalah a introduit devant la Cour suprême un recours au nom de 121 Bédouins et 3 organisations non gouvernementales, réclamant de la part du Ministère israélien de la santé qu'il mette sur pied des dispensaires dans les 12 plus importants villages non reconnus du Néguev, l'éloignement des cliniques existantes rendant extrêmement malaisé pour les femmes bédouines, en particulier, l'accès à toute forme de médecine préventive, non seulement en raison des difficultés de transport, mais également en raison de la norme sociale empêchant la femme bédouine de se rendre hors du village sans être accompagnée d'un proche de sexe masculin - l'absence de cliniques locales ayant par là pour conséquence supplémentaire de perpétuer la subordination des femmes et d'accentuer leur dépendance vis-à-vis des hommes. Le 27 octobre 1998, le recours a débouché sur la conclusion d'un règlement amiable, par lequel le gouvernement a accepté le principe de la création de six cliniques au lieu des douze initialement revendiquées⁷³. En août 1999, Adalah, agissant au nom de 7 organisations, a introduit un recours réclamant le maintien des services sociaux accordés à une population estimée à 60.000 Bédouins habitant dans des localités non reconnues, ces services ayant été complètement interrompus en raison de restrictions budgétaires. Le recours a abouti au maintien des services existants, ainsi qu'à l'engagement du Ministère de l'Emploi et des affaires sociales de créer, sur 2000-2002, 11 postes supplémentaires de travailleurs sociaux au bénéfice de ces populations - ce qui situe celles-ci encore très loin des avantages reconnus aux localités juives du Néguev⁷⁴.

Selon le comité des droits de l'Homme des Nations Unies, "members of Bedouin communities should be given equality of treatment with Jewish settlements in the same region,

many of which are also dispersed and populated by small numbers of people"⁷⁵. C'est en effet la discrimination qu'ils subissent, par rapport à la population juive installée dans le Néguev, que les interlocuteurs arabes de la région ont dénoncée avec le plus de vigueur. L'argument des autorités israéliennes selon lequel il serait impraticable de fournir aux petites communautés bédouines, dispersées au sein d'un grand nombre de villages non reconnus, les services sociaux de base auxquels ces communautés prétendent avoir accès (eau, électricité, téléphone, infrastructures routières, transports publics, égouts), est démenti par le fait que bénéficient de ces mêmes services les colonies juives occupant le même espace géographique, et dont la dispersion n'est pas moindre.

La reconnaissance immédiate des villages de bédouins non reconnus, au-delà d'un seuil de population minimal, semble constituer la première et indispensable étape vers une élimination de cette discrimination. Cette reconnaissance impliquerait la fourniture à ces villages des infrastructures minimales (éducation, transports publics, téléphonie vocale, eau et électricité) permettant à leurs habitants de bénéficier de conditions de vie décentes. Une telle reconnaissance devrait en outre permettre :

- l'interruption du processus actuel de déstructuration de la société bédouine traditionnelle, dont les membres sont aujourd'hui soumis à de fortes pressions visant à les contraindre à accepter le regroupement dans des centres urbains où leur identité se trouve sacrifiée, et qui aboutit à rendre impossible la poursuite du mode de vie pastoral que certaines communautés bédouines ont pu jusqu'à présent préserver ;

- l'émancipation de la femme bédouine, dont la subordination actuelle est perpétuée justement par l'absence d'accès à certains biens sociaux élémentaires, et notamment à des structures hospitalières ou, pour les jeunes filles, à l'enseignement. L'isolement des villages bédouins non reconnus, à la fois volontairement choisi par les communautés bédouines (qui refusent le regroupement qui leur est proposé) et subi par elles (puisque les autorités à leur tour leur refusent l'accès aux services sociaux de base), favorise en effet le maintien de la subordination de la femme au sein des structures traditionnelles, dont la préservation, pour souhaitable qu'elle puisse être à d'autres égards, ne saurait justifier que ce statut subordonné perdure.

La reconnaissance des communautés de peuplement existantes ne constitue pas une revendication maximaliste,

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

mais représente au contraire le minimum de ce qui peut être exigé dans la situation actuelle - et telle est d'ailleurs, semble-t-il, la voie que les juridictions israéliennes s'approprient progressivement à emprunter⁷⁶. Il n'est pas inutile de rappeler, pour s'en convaincre, que les revendications tendant à la réintégration par les communautés bédouines des terres dont elles ont été éloignées, sont parfois encore vivaces. Pour légitimes que puissent être ces revendications en principe, elles semblent irréalistes dans les conditions actuelles, où les terres expropriées ont été exploitées à d'autres fins, créant une situation qui apparaît bien à cet égard irréversible.

En ce qui concerne les "townships" reconnus, un programme d'investissements publics est requis d'urgence, non seulement afin de mieux garantir les services sociaux dont la fourniture était censée justifier le regroupement en communautés urbaines à partir de 1969, mais également afin d'améliorer, par des investissements industriels ou des incitants fiscaux accordés aux entreprises qui consentiraient à s'installer dans les zones concernées, la situation socio-économique de ces communautés ainsi que d'y faire diminuer le taux de chômage. La situation est telle aujourd'hui qu'un véritable programme de discrimination positive en faveur de ces communautés semble requis, afin de compenser les conséquences des discriminations passées et de faciliter l'adaptation des communautés bédouines regroupées au nouveau type d'existence que cela implique pour elles.

Notes :

57. Ceux-ci représentent environ 12 % de la minorité arabe d'Israël, dont le statut constitue l'objet de ce rapport. Nous n'avons pu examiner en détail les conditions de vie des Bédouins habitant la Galilée, qui représentent, selon des estimations d'ailleurs variables, entre 25.000 et 40.000 personnes.

58. Voy. généralement sur cette politique R. Shamir, "Suspended in Space : Bedouins Under the Law of Israel", *Law & Soc. Rev.*, vol. 30, n°2, 1996, p. 231. Egalement I. Lustick, *Arabs in the Jewish State. Israel's Control of a National Minority*, op. cit., pp. 196-198.

59. Arab Association for Human Rights (HRA), "Struggle of the Unrecognised Villages", sheet n°3, 1999, p. 2 (où la politique de regroupement ("relocation policy") est présentée comme ayant deux objectifs : "To concentrate the Bedouin and make their traditional lands available for settlement programs for Jews only ; to domesticate the indigenous Bedouin economy and create a chief source of wage labour for the Jewish economy").

60. Au regard de la société bédouine, une hiérarchie sépare les medeni (citadins), les fellaghas (qui travaillent la terre, à laquelle ils sont par conséquent attachés), et les bédouins proprement dits (qui, au contraire des fellaghas, refusent en principe cet attachement à la terre). Aussi le caractère "bédouin" du village de Daragat est-il parfois contesté : certains de nos interlocuteurs ont conseillé plutôt de qualifier ce village d'"arabe". Encore faut-il noter que les catégories, et notamment celles des fellaghas et des bédouins au sens strict, sont étroitement mêlées en fait, ainsi que le montre aussi l'exemple du village de Tel Sheeva.

61. Ces infrastructures sont cependant notoirement insuffisantes. Ainsi, selon un document remis par l'Association for Support & Defence of Bedouin Rights in Israel au comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies ("The Situation of the Bedouin in the Negev", juillet 1995) : "Roads were paved to half their width (only 4 meters) with a pavement on only one side. Electricity supplies only go to those neighbourhoods where the populating thereof had been completed. (...) There is no drainage system and the occupants had to use cesspits. The municipality is responsible for emptying the cesspits. Israeli building laws prohibit building without an infrastructure, but in the case of a township the government requested a waiver and it continues to sell plots without drainage systems for housing" (p. 5). Ce constat est également fait par un auteur pourtant généralement favorable au regard porté par les autorités israéliennes sur cette problématique : Ori Stendel, *The Arabs in Israel*, Sussex Academic Press, 1996, p. 62.

62. Voyez ainsi le recours introduit par Adalah pour contraindre le Ministère de l'Education à créer 400 places de crèches pour les enfants de Bédouins : Adalah a obtenu, en octobre 2000, que 200 places soient créées (H.C. 8534/99, *The Parents Committee in Segev Shalom, et al. v. The Government-appointed Council in Negev Shalom et al.*).

63. Association for Support & Defence of Bedouin Rights in Israel au comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies ("The Situation of the Bedouin in the Negev", juillet 1995), p. 7.

64. Le chiffre de 63 % de demandeurs d'emploi a été mentionné à la mission de la FIDH, en réponse à une demande de celle-ci, par des interlocuteurs locaux. D'autres chiffres sont disponibles : tout en demeurant très élevés, ils n'atteignent pas de telles proportions. Ainsi, l'Association for Support & Defence of Bedouin Rights in Israel cite un taux de chômage de 15 % à Rahat, tout en estimant que 40 % de la population active ne dispose pas d'une source permanente de revenus et n'a pas de sécurité d'existence (rapport au comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies ("The Situation of the Bedouin in the Negev", juillet 1995), p. 7).

65. C'est le souci d'améliorer ce rôle qui explique le sens des initiatives de la Bedouin Campaign for Equal Rights and Education and Social Service, consistant par exemple à initier les femmes aux techniques traditionnelles de broderie, ou à faciliter leur émancipation, notamment professionnelle, en organisant un service de crèches. Il s'agit de fournir aux femmes bédouines les moyens de redevenir véritables acteurs au sein de la société bédouine, dans les nouvelles qu'a créées le regroupement, là où celui-ci a eu lieu.

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

66. C'est l'opinion qu'a formulée devant nous M. Isaac 'Yanni' Nevo, professeur de philosophie à l'Université Ben Gourion, et qui milite pour la promotion des droits de la minorité bédouine au sein de la communauté juive d'Omer.

67. Données citées dans : Arab Association for Human Rights (HRA), " Struggle of the Unrecognised Villages ", sheet n°3, n. 1.

68. A. Abu Saad, Bedouin Society Towards the Year 2000, paper presented at the Bedouins of the Negev conference towards the year 2000, the Center for Research of the Bedouin Society and its Development, Ben Gurion University and others, Beer Sheva, Heychat Hatarbut, mars 1999, cité : Sikkuy's Report on Equality and Integration of the Arab Citizens in Israel 1999-2000, June 2000, p. 48.

69. Sikkuy's Report on Equality and Integration of the Arab Citizens in Israel 1999-2000, June 2000, p. 49.

70. Human Rights Committee, sixty-third session, Concluding Observations on the initial report of Israel (CCPR/C/79/Add.93), adopted on 28 July 1998, issued on 18 August 1998, § 14.

71. Article 157 A (1981) de la Planning and Construction Law.

72. Il aurait ainsi été proposé à la communauté de Terabin de se réinstaller à Dudayin, au sud de Beersheva, sur ce qui a constitué jusqu'à présent une décharge. D'autre part, les propositions visant à encourager le regroupement au sein de centres urbains déjà constitués rencontrent l'obstacle du refus des Bédouins, non pas tant d'abandonner un mode de vie nomade - la sédentarisation des bédouins est déjà un fait -, mais de renoncer à une existence pastorale et de devoir se mêler à d'autres tribus.

73. L'exécution de cet accord s'est avérée particulièrement lente. En février 2001, cinq des six cliniques promises avaient vu le jour, dont deux tout récemment, et après la menace d'Adalah d'introduire un recours contre le refus du gouvernement de respecter ses engagements.

74. H.C. 5838/99, Regional Council of the Unrecognized Villages in the Negev, et al. v. Minister of Labour and Social Welfare et al., septembre 2000.

75. Human Rights Committee, sixty-third session, Concluding Observations on the initial report of Israel (CCPR/C/79/Add.93), 28 July 1998, § 14.

76. Sur un recours de Adalah, la Cour suprême israélienne a enjoint au Ministère de l'Intérieur d'autoriser les résidents d'un village non reconnu (il s'agissait du village de Husseniya) à faire figurer ce village sur leur document d'identité, en tant qu'adresse de leur résidence légale. Le recours se fondait sur le droit de participer à des élections, le droit de recevoir le courrier postal, et le droit de préserver une communauté (" the right to be we ") (H.C. 3607/97, Mohammed Sawa'ed et al. v. Ministry of the Interior et al.).

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

Chapitre IV. Conclusions et recommandations

Conclusions

La mission tient à souligner tout d'abord que compte tenu de son objet - le statut des citoyens arabes israéliens -, il ne lui appartient pas de porter un quelconque jugement ou a fortiori de remettre en cause le projet politique fondateur de l'Etat d'Israël, tout en constatant que ce projet politique - l'instauration d'un "Etat juif" - est porteur d'une discrimination à l'égard de la population non juive. Par ailleurs, la mission n'ignore pas que la question du statut des citoyens arabes israéliens est en corrélation étroite avec le conflit israélo-palestinien et sa résolution. La mission entend dès lors formuler ses conclusions et recommandations dans les limites tracées par ces deux paramètres. La mission considère en effet que même si ces paramètres constituent des obstacles importants à l'instauration d'un statut permettant à la population arabe de bénéficier d'une citoyenneté pleine et entière en Israël et de s'intégrer totalement dans la société israélienne, ce statut peut cependant évoluer, y compris positivement, dans le contexte actuel. L'absence d'éventuelles réformes fondamentales de l'Etat d'Israël et de solution définitive du conflit israélo-palestinien ne doit pas interdire l'adoption immédiate de mesures concrètes, permettant d'améliorer la situation des citoyens arabes, proposées dans le cadre des recommandations du présent rapport.

La mission constate que les citoyens arabes israéliens font l'objet de multiples discriminations tant légalisées qu'empiriques et sans aucun fondement de quelque nature que ce soit. Ces discriminations sont tantôt directes, et résultent de l'utilisation de l'appartenance nationale ou religieuse comme critère de différenciation, tantôt indirectes, en raison de l'impact qu'a sur les Arabes d'Israël l'utilisation d'autres critères, moins suspects, mais causant dans leur chef des désavantages particuliers. Parmi les discriminations directes, les plus notables résultent de la Loi du Retour - alors que toute personne de religion juive peut immigrer en Israël, l'immigration d'Arabes est rendue particulièrement difficile, y compris dans le cadre du regroupement familial-, de l'accès aux juridictions civiles dans les contentieux liés au statut personnel, et de la délégation à des organisations sionistes de la gestion de la terre qui est la propriété de l'Etat d'Israël. Parmi les discriminations indirectes, l'on doit relever surtout -

encore qu'une amélioration se constate plus récemment - la modicité des budgets alloués aux municipalités arabes, en dépit de l'importance de leurs besoins, les conséquences liées à la dominance de l'hébreu dans la vie publique, ainsi surtout que les avantages liés à l'accomplissement du service militaire dans les forces armées israéliennes, qu'il s'agisse d'avantages sociaux ou d'accès à l'emploi.

Les discriminations ainsi énumérées contreviennent aux engagements internationaux de l'Etat d'Israël. Elles constituent en particulier une violation à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et à la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Ces violations ont été relevées et condamnées par les comités des Nations Unies chargés de contrôler l'application de ces conventions par les Etats parties⁷⁷.

La mission condamne par ailleurs l'attitude répressive et brutale des autorités israéliennes en octobre 2000 lors des manifestations de la population arabe exprimant dans un cadre légaliste sa solidarité naturelle avec la révolte des Palestiniens vivant dans les territoires occupés. Cette répression a engendré une grave crise de confiance des citoyens arabes d'Israël à l'égard des institutions de leur Etat, et un renforcement du sentiment nationaliste palestinien au sein de ses citoyens, ce qui accentue encore une évolution dont on peut dater l'origine en 1976 (la "Journée de la Terre" de mars 1976) et qui s'est poursuivie à partir de 1987-1988 (première intifada à l'occasion de laquelle se sont renforcés les liens de solidarité entre les Palestiniens d'Israël et les Palestiniens des territoires de Cisjordanie et de Gaza). La répression subie par les arabes d'Israël depuis octobre 2000 risque d'accentuer encore le fossé qui s'est creusé entre l'Etat d'Israël et cette partie de sa population, la résistance des arabes venant alors fournir une justification a posteriori à la défiance dont ils sont victimes depuis 1948 de la part d'une partie importante de l'administration israélienne, de l'opinion juive israélienne et, les considérant comme une "cinquième colonne".

La mission de la FIDH invite dans ces conditions les autorités israéliennes à mettre en œuvre rapidement les

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

recommandations énumérées ci-après, seules susceptibles de contribuer à restaurer le lien de confiance entre la population arabe et la population juive à l'intérieur de l'Etat d'Israël.

La mission, cependant, n'ignore pas qu'en tout état de cause la question du statut des citoyens arabes israéliens et de leur intégration dans l'Etat d'Israël, ne pourra recevoir de solution pleinement satisfaisante sans la résolution définitive du conflit israélo-palestinien, et sans une réflexion fondamentale sur la définition d'Israël comme Etat juif.

Recommandations

Conformément aux constats et aux conclusions qui précèdent, la mission de la F.I.D.H. formule neuf recommandations à l'adresse des autorités israéliennes. Ces recommandations peuvent être suivies immédiatement ou à court terme. Elles peuvent être mises en œuvre, en effet, sans qu'il faille pour cela attendre une solution définitive du conflit israélo-palestinien au sein duquel se situe la question du statut des Arabes israéliens, et indépendamment d'une nécessaire réflexion sur le projet politique sioniste sur lequel l'Etat d'Israël est fondé. Les chargés de mission estiment en effet que nombre de discriminations que subissent les Arabes d'Israël ne peuvent trouver aucune justification même dans le projet de bâtir Israël en tant qu'Etat juif, indépendamment du jugement qu'on peut vouloir porter sur la légitimité de ce projet lui-même : en d'autres termes, trop souvent, ce projet sert de prétexte à des discriminations de droit ou de fait dont l'élimination, en réalité, ne conduirait en aucune façon à en remettre en cause le fondement.

Les recommandations qui suivent visent à éliminer les discriminations les plus notables dont souffrent les membres de la minorité arabe d'Israël.

- Compléter les garanties de la *Basic Law : Human Dignity and Freedom* de 1992 en y inscrivant une garantie contre la discrimination, afin que la valeur d'égalité soit reconnue comme valeur constitutionnelle, et permette aux juridictions israéliennes de refuser l'application des législations discriminatoires.

- Dans l'immédiat, aligner le statut des citoyens non Juifs sur celui des citoyens Juifs en ce qui concerne le choix de la juridiction (civile ou religieuse) devant laquelle opérer le règlement des contentieux en matière de statut personnel.

- Supprimer toute mention de l'appartenance nationale (*leum*) sur les cartes d'identité.

- Mettre à l'étude l'opportunité de créer une université arabophone dans le pays, pourvue des moyens de se développer et d'offrir un enseignement universitaire en arabe de qualité au moins équivalente à celui dispensé dans les universités de langue hébraïque. Dans l'immédiat, renforcer, en y consacrant les moyens budgétaires requis, les départements arabes de chacune des universités existantes.

- Lutter contre les discriminations indirectes exercées envers les Arabes d'Israël auxquelles aboutit le critère de l'accomplissement du service militaire soit dans l'octroi d'avantages sociaux, soit dans l'accès à l'emploi, dans la fonction publique comme dans le secteur privé. Cela passe par trois mesures qui doivent être adoptées simultanément : 1°) interdiction de recourir au critère de l'accomplissement du service militaire dans l'accès à la fonction publique comme dans le recrutement privé ; 2°) limitation du nombre des avantages sociaux subordonnés à l'accomplissement du service militaire aux seuls avantages strictement liés à la nécessité de compenser le sacrifice que représente ce service : seuls les avantages que reconnaît l'*Absorption of Former Soldiers Law* 1994 peuvent demeurer attachés au service militaire, et ces avantages doivent être reconnus également aux personnes effectuant un service civil alternatif ; 3°) instauration de la possibilité, pour les citoyens israéliens bénéficiant d'une exemption du service militaire, d'un service civil alternatif, ouvrant le droit aux mêmes avantages que ceux réservés aux personnes ayant effectué un service militaire dans les forces armées.

- Afin de favoriser l'intégration professionnelle des citoyens arabes d'Israël, accroître les efforts tendant au recrutement d'Arabes dans la fonction publique israélienne, y compris par la mise en œuvre de programmes de "affirmative action" calqués sur ceux adoptés en faveur des femmes et validés par la Cour suprême israélienne ; dans le secteur privé, renforcer la législation interdisant la discrimination dans l'emploi, en facilitant le renversement de la charge de la preuve là où une présomption de discrimination peut être avancée, et en augmentant les moyens de l'autorité chargée au sein du Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales (Enforcement Division of the Ministry of Labor and Social Welfare) de veiller au respect de la législation relative à l'égalité des chances dans l'emploi.

- Faire interdiction à toute autorité chargée de la gestion des terres qui sont la propriété de l'Etat d'accorder l'occupation de celle-ci sur la base de critères discriminatoires à raison de la nationalité ou de la religion, de manière directe ou indirecte, et ainsi reconnaître à l'ensemble des citoyens israéliens, sans

Des étrangers de l'intérieur : Le statut de la minorité palestinienne d'Israël

discrimination, le libre choix de leur résidence (articles 12 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

- Afin de reconnaître à la population bédouine d'Israël le droit au respect de son mode de vie spécifique (article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) ainsi que le bénéfice des droits économiques et sociaux élémentaires dans le respect de l'exigence de non-discrimination (article 2, § 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), notamment dans les domaines du logement, de la santé, et de l'éducation (articles 11 à 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) : 1°) opérer la reconnaissance immédiate des villages bédouins existants, mais non encore reconnus, et accompagner cette reconnaissance de la fourniture des services de base (eau, électricité, cliniques au-delà d'un seuil minimum de population) ; 2°) mettre officiellement un terme à la politique de regroupement forcé dans des cités (townships) ainsi qu'à la destruction des habitations construites sans permis, en tout cas pour l'ensemble des constructions déjà existantes ; 3°) tracer les contours administratifs des municipalités de manière à assurer la représentation des communautés bédouines dans les organes décisionnels des municipalités dont elles dépendent.

- Abolir l'article 5 de la loi sur les partis politiques (Political Parties Law), ainsi que l'article 7(a) de la Loi fondamentale sur la Knesset (Basic Law : Knesseth), et autoriser des formations politiques remettant en cause certains éléments définitionnels du caractère juif de l'Etat d'Israël à se présenter aux élections, sans préjudice de la possibilité d'interdire les formations politiques visant à la destruction des droits et libertés reconnus en droit international des droits de l'Homme (article 5, § 1er du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; article 30 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme).

Note :

77. Voir les conclusions rendues en mars 1998 par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD/C/304/Add.45, 30 mars 1998) ; conclusions rendues en mars 1998 par le Comité des droits de l'Homme (CCPR/C/79/Add.93, 18 août 1998) ; conclusions rendues en novembre 1998 par le Comité des droits économiques, sociaux, et culturels (E/C.12/1/Add.27, 4 décembre 1998). Voir aussi les conclusions rendues en juin 1997 par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (A/52/38/Rev.1, Part II, paras.132-183, 21 juillet 97).

La FIDH représente 114 ligues ou organisations des droits de l'Homme

La Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) est une organisation internationale non-gouvernementale attachée à la défense des droits de l'Homme énoncés par la Déclaration universelle de 1948. Créée en 1922, elle regroupe 114 organisations membres dans le monde entier. À ce jour, la FIDH a mandaté plus d'un millier de missions internationales d'enquête, d'observation judiciaire, de médiation ou de formation dans une centaine de pays.

ABONNEMENTS (Francs français et Euros)

La Lettre

France - Europe : 300 FF / 45,73

Membre de Ligue -

Bibliothèque : 250 FF / 38,10

Par avion (hors Europe) : 350 FF / 53,35

Etudiant - Chômeur : 200 FF / 30,48

La Lettre et les rapports de mission

France - Europe : 600 FF / 91,46

Membre de Ligue -

Bibliothèque : 550 FF / 83,84

Par avion (hors Europe) : 700 FF / 106,70

Etudiant - Chômeur : 500 FF / 76,20

Abonnement de soutien : 1000 FF / 152,43

71 affiliées

ALGERIE (LADDH)
ALLEMAGNE (ILMR)
ARGENTINE (LADH)
AUTRICHE (OLFM)
BAHREIN (CDHRB)
BELGIQUE (LDH et LVM)
BENIN (LDDH)
BOLIVIE (APDHB)
BRESIL (MNDH)
BURKINA FASO (MBDHP)
BURUNDI (ITEKA)
CAMBODGE (ADHOC)
CAMEROUN (LCDH)
CANADA (LDL)
CENTRAFRIQUE (LCDH)
CHILI (CODEPU)
CHINE (HRCI)
COLOMBIE (CCA)
CONGO BRAZZAVILLE (OCDH)
COTE D'IVOIRE (LIDO)
CROATIE (CCDH)
EGYPTE (EOHR)
EL SALVADOR (CDHES)
EQUATEUR (INREDH)
ESPAGNE (LEDH)
FINLANDE (FLHR)
FRANCE (LDH)
GRECE (LHDH)
GUATEMALA (CDHG)
GUINEE (OGDH)
GUINEE BISSAU (LGDH)
IRAN (LDDHI)
IRLANDE (ICCL)
ISRAEL (ACRI)
ITALIE (LIDH)
KENYA (KHRC)
KOSOVO (CDDHL)
MALI (AMDH)
MALTE (MAHR)
MAROC (OMDH)
MAROC (AMDH)
MAURITANIE (AMDH)
MEXIQUE (CMDPDH)
MEXIQUE (LIMEDDH)
MOZAMBIQUE (LMDDH)

NICARAGUA (CENIDH)
NIGER (ANDDH)
NIGERIA (CLO)
PAKISTAN (HRCP)
PALESTINE (PCHR)
PALESTINE (LAW)
PANAMA (CCS)
PAYS BAS (LVRM)
PEROU (CEDAL)
PEROU (APRODEH)
PHILIPPINES (PAHRA)
PORTUGAL (CIVITAS)
RDC (ASADHO)
REPUBLIQUE DE
YUGOSLAVIE (CHR)
ROUMANIE (LADO)
ROYAUME-UNI (LIBERTY)
RWANDA (CLADHO)
SOUDAN (SHRO)
SENEGAL (ONDH)
SUISSE (LSDH)
SYRIE (CDF)
TCHAD (LTDH)
TOGO (LTDH)
TUNISIE (LTDH)
TURQUIE (IHD/A)
VIETNAM (CVDDH)

et 43 correspondantes

AFRIQUE DU SUD (HRC)
ALBANIE (AHRG)
ALGERIE (LADH)
ARGENTINE (CAJ)
ARGENTINE (CELS)
ARMENIE (ACHR)
BOUTHAN (PFHRB)
BULGARIE (LBOP)
BRESIL (JC)
CAMBODGE (LICADHO)
COLOMBIE (CPDDH)
COLOMBIE (ILSA)
ECOSSE (SHRC)
ESPAGNE (APDH)
ETATS UNIS (CCR)
ETHIOPIE (EHRCO)
IRLANDE DU NORD (CAJ)
ISRAEL (B'TSELEM)
JORDANIE (JSHR)
KIRGHIZISTAN (KCHR)
LAOS (MLDH)
LETTONIE (LHRC)
LIBAN (ALDHOM)
LIBAN (FHHRL)
LIBERIA (LWHR)
LYBIE (LLHR)
LITHUANIE (LHRA)
MOLDOVIE (LADOM)
RDC (LE)
RDCONGO (LOTUS)
REPUBLIQUE DE DJIBOUTI (LDDH)
RUSSIE (CW)
RUSSIE (MCHR)
RWANDA (LIPRODHOR)
RWANDA (ADL)
SENEGAL (RADDHO)
TANZANIE (LHRC)
TCHAD (ATPDH)
TUNISIE (CNLT)
TURQUIE (HRFT)
TURQUIE (IHD/D)
YEMEN (YODHRF)
ZIMBABWE (ZIMRIGHTS)

La Lettre

est une publication de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), fondée par Pierre Dupuy.

Elle est envoyée aux abonnés, aux organisations membres de la FIDH, aux organisations internationales aux représentants des Etats et aux médias.

Elle est réalisée avec le soutien de Carrefour Solidarité, de la Fondation de France, de la Fondation un monde par tous, de l'UNESCO et de la Caisse des dépôts et consignations.

17, passage de la Main d'Or - 75011 - Paris - France

CCP Paris : 76 76 Z

Tel : (33-1) 43 55 25 18 / Fax : (33-1) 43 55 18 80

E-mail : fidh@fidh.org / Site Internet : <http://www.fidh.org>

Directeur de la publication : Sidiki Kaba

Rédacteur en Chef : Antoine Bernard

Assistante de publication : Céline Ballereau-Tetu

Imprimerie de la FIDH

Dépôt légal juillet 2001

Commission paritaire N° 0904P11341

ISSN en cours

Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978

(Déclaration N° 330 675)

prix : 25 FF / 3,8 Euro