

État et religion en Israël¹

Claude Klein

Le thème de l'affrontement entre la religion et l'État en Israël commence à être relativement connu et il suffit sans doute de le présenter à travers quelques rappels de ses données fondamentales². On pourra ensuite s'attarder plutôt sur les enjeux et les développements les plus récents³.

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

Au moment de la création de l'État, on parle surtout d'un État des Juifs⁴, non d'un État juif. C'est pourquoi l'attention se porte alors sur la possibilité offerte à tous les Juifs qui le désirent de pouvoir venir s'installer librement en Israël⁵ et d'y acquérir la nationalité israélienne. C'est là l'essence de la loi du retour de 1950 suivie de la loi sur la nationalité de 1952.

1 Article publié auparavant dans la revue *Pouvoirs*, N°72, p 7-16, 1995. C'est un des articles qui embrasse le mieux la problématique. Publié avec l'accord de l'auteur.

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

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

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

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

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

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

La formule magique du statu quo

La tradition politique israélienne a longtemps voulu faire reposer la formule de compromis imaginée à l'époque sur une notion quasi mythique de statu quo. Celle-ci avait été formulée dans une lettre de David Ben Gourion, adressée aux dirigeants du parti orthodoxe Agoudat Israël en juin 1947¹ (soit, avant même la création de l'État). Pour s'assurer les bonnes grâces des milieux orthodoxes, le futur Premier ministre garantissait le respect du statu quo (c'est-à-dire des solutions en vigueur dans la société juive mandataire) dans les trois domaines principaux suivants: respect du Chabbat comme jour de repos (pour les Juifs), respect des règles concernant le statut personnel, respect de l'autonomie du réseau d'enseignement religieux.

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

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

¹ Texte français in *Le Caractère juif...*, *op. cit.*, p. 120.

entre ceux-ci et l'essence de la formule de statu quo¹. Cependant, il était clair qu'il ne s'agissait guère que d'une formule destinée à dissimuler les difficultés sur le chemin des accords de coalition.

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

De quelques grandes affaires et de leurs conséquences

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

Parmi ces affaires, il faut citer le célèbre cas du frère Daniel Rufeisen, tranché par la Cour suprême en 1962. Né en Pologne de parents juifs, Daniel Rufeisen, qui sauva de nombreux Juifs pendant la guerre, se convertit au catholicisme et entra au Carmel. Il s'installa ensuite au couvent du Carmel en Israël et finit par demander le bénéfice de la loi du retour ainsi que la nationalité israélienne sur cette même base. Le refus du ministre entraîna le recours devant la Cour suprême, qui rejeta la requête. Pour la Cour suprême, un Juif converti ne saurait être considéré comme Juif au sens de la loi du retour².

De ce fait, en 1970, après qu'une nouvelle affaire eut défrayé la chronique³, le législateur adopta une définition qui se voulait relativement restrictive, mais qui, en même temps, renfermait une mesure singulièrement libérale.

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

2 *Idem.*

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

D'une part, est désormais considéré comme Juif « celui qui est né de mère juive, ou qui s'est converti au judaïsme, et qui n'appartient pas à une autre religion »¹. D'autre part, le bénéfice de la loi du retour est désormais étendu au conjoint, aux enfants ainsi qu'aux petits-enfants d'une personne juive².

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

- les débats sur le respect du Chabbat par la compagnie aérienne El Al : depuis 1979, cette compagnie cesse ses vols plus de 60 jours par an (à noter que l'aéroport international de Lod fonctionne normalement, les compagnies étrangères étant autorisées à décoller ou atterrir) ;
- les nombreux débats sur l'interdiction de la viande de porc et ses dérivés³ ;
- les nombreux débats sur la possibilité de déroger à la rigueur des règles sur le repos hebdomadaire ;⁴

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

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

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

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

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

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

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

Le débat constitutionnel et le problème religieux

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

L'État d'Israël passe – avec le Royaume-Uni – pour l'un des derniers États sans véritable constitution écrite.² Cependant, ainsi qu'Aharon Barak le

1 Cette polémique est très vive. Rappelons que le service militaire israélien est très lourd (trois ans pour les hommes plus un mois par an jusqu'à l'âge de cinquante et un ans) ; par ailleurs, le nombre de ces exemptions n'a pas cessé d'augmenter. A l'inverse, l'exemption pour les femmes religieuses (vingt et un mois de service) n'est guère contestée.

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

montre dans son article, la situation n'est plus aussi claire qu'elle l'était il y a une dizaine d'années. D'une part, la Cour suprême a fermement affirmé son pouvoir de contrôle à partir de quelques très rares dispositions « rigides » contenues dans les lois fondamentales.¹

Puis, assez soudainement, à partir de 1992, à la faveur de deux lois fondamentales votées presque à la sauvette², le débat constitutionnel s'est complètement focalisé sur la question des droits de l'homme.

En effet, il existait jusqu'en 1992 un ensemble de neuf lois fondamentales, portant sur les principales questions généralement couvertes par une constitution³ : l'absence de dispositions sur les droits de l'homme et les libertés publiques n'en apparaissait que plus clairement. Or, précisément, au fur et à mesure que la Cour suprême affirmait davantage son pouvoir⁴, les partis religieux manifestaient plus fortement leur opposition à l'adoption de principes supra-législatifs. De tels principes, à l'évidence, étaient de nature à mettre en danger une grande partie de la législation religieuse.

On a vu⁵ comment la loi fondamentale sur la liberté professionnelle, du fait de sa grande rigidité constitutionnelle, a donné naissance à une jurisprudence très audacieuse de la Cour suprême. La Knesset s'empressa d'amender

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

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

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

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

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

la loi fondamentale sur la liberté professionnelle, de manière à permettre la prise en compte des valeurs juives et démocratiques de l'État, ce qui, en d'autres termes, revient à autoriser la mise en œuvre de certaines limitations à l'exercice de la liberté professionnelle reposant sur des motifs tirés des « valeurs juives ». En l'occurrence, il s'agit bien ici de motifs religieux¹.

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

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

Dans la réalité politique israélienne, ces quelques lignes prennent une signification hors du commun. En comprendre la raison permet de fournir une clef pour l'appréhension de la réalité des rapports entre religion et politique².

La référence à la Déclaration d'indépendance représente une innovation spectaculaire. Jusque-là, ce texte de trois feuillets, qui proclamait l'indépendance de l'État d'Israël le 14 mai 1948³, n'avait pas été considéré comme ayant une quelconque valeur juridique supra-législative⁴.

1 Cet amendement permit l'adoption d'une loi restreignant l'importation de viande congelée à la seule viande cachère (ce qui, quelques semaines auparavant, avait été jugé contraire à la première version de la loi fondamentale).

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

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

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

Or, ce texte, outre des rappels historiques symboliques, ainsi que l'indication de la mise en marche du processus constituant, comporte la mise en place de principes directeurs pour le nouvel État ; il est ainsi conçu :

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

Dans la mesure où ces quelques phrases sont destinées à acquérir une pleine valeur juridique, supra-législative, on peut imaginer l'usage d'en faire. De fait, il recèle ainsi une véritable bombe à retardement dans l'équilibre politico-religieux israélien, puisqu'une grande partie de la législation religieuse est ainsi potentiellement menacée¹.

Les partis religieux ont donc immédiatement entamé une campagne visant à annuler cet amendement. À défaut, ils cherchent à obtenir la « stabilisation » de la législation religieuse, c'est-à-dire sa protection globale contre tout contrôle de constitutionnalité. C'est là, en tout cas, le prix qu'ils entendent faire payer à M. Rabin pour leur entrée éventuelle dans son gouvernement².

La question qui doit être posée, en manière de conclusion, me paraît être celle de savoir s'il existe une corrélation précise entre la place du phénomène religieux dans la vie publique (telle qu'elle s'exprime par exemple dans la législation) et les nécessités politiques à court terme, c'est-à-dire les problèmes de coalition. En d'autres termes, demandera-t-on, est-il possible de faire reposer ce qui dans une perspective laïque française apparaît comme relevant de la pure coercition religieuse sur la seule arithmétique de

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

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

coalition ? Il était admis depuis très longtemps que nul gouvernement ne pouvait être établi en Israël sans qu'il s'associe à des partis religieux¹ ; cette donnée pourrait suffire par elle-même à expliquer l'emprise du phénomène religieux. On sait aujourd'hui que les choses sont loin d'être aussi simples. C'est ainsi qu'il y eut des périodes de « grande coalition »² entre les deux grands blocs (Likoud et travaillistes qui, ensemble, atteignaient 90 sièges sur 120) : nul n'a imaginé à cette période une dérégulation religieuse. Ce même phénomène se vérifie sous le gouvernement Rabin investi en 1992. Il nous semble donc qu'il faille distinguer entre deux tendances : l'une sur le court terme, l'autre sur le long terme.

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

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

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

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

2 De 1984 à 1988.

Le deuxième axe peut apparaître en contradiction avec quelques-unes des hypothèses qui viennent d'être émises. En effet, on voudrait avancer l'idée que la majorité du pays¹, tout en se démarquant des éléments les plus orthodoxes, ne milite guère pour l'introduction d'une laïcisation totale. La revendication d'une séparation entre la religion et l'État, souvent formulée, vise surtout une dépolitisation du clergé, c'est-à-dire du rabbinat². Elle vise également certains aspects considérés comme particulièrement « rétrogrades »³. Enfin, il n'est guère d'observateurs pour ne pas souligner l'apparition d'un mouvement de retour aux sources, non pas dans le sens de l'intégrisme signalé plus haut, mais dans celui d'une recherche d'une culture judéo-hébraïque trouvant ses racines dans la Bible et le Talmud, tout en s'ouvrant au monde moderne.

Cette démarche n'est pas toujours dépourvue d'ambiguïtés ou de contradictions : elle permet cependant de comprendre certains traits étonnants de la vie politique israélienne.

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

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

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