

La démocratie israélienne à l'épreuve de Netanyahu

Denis Charbit

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/3 Automne** , PAGES 183 À 195
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9781037301079

DOI 10.3917/pe.203.0183

Date de mise en ligne : 07/09/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-3-page-183?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La démocratie israélienne à l'épreuve de Netanyahu

Par **Denis Charbit**

Denis Charbit est professeur de science politique à l'Open University of Israel. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont *Israël et ses paradoxes*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2018.

D'avril 2019 à mars 2020, les Israéliens ont dû voter à trois reprises pour désigner leurs représentants à la Knesset. Ce cycle électoral inédit, dû à l'incapacité de la classe politique à s'accorder sur la formation d'un gouvernement, a pris fin avec l'accord conclu entre Benny Gantz et Benjamin Netanyahu. Ce dernier, bien que fragilisé par les affaires, conserve son poste de Premier ministre. Sa longévité est remarquable mais sa pratique brutale de la politique risque de laisser des traces.

politique étrangère

Benjamin Netanyahu apparaît comme l'homme fort, incontournable et invincible du système politique israélien. Il a ravi à David Ben Gourion le record de longévité à la tête du gouvernement. Ayant exercé le pouvoir une première fois de 1996 à 1999, il est revenu aux commandes après les élections générales de 2009. Depuis, il est parvenu à se maintenir à la fonction suprême sans discontinuité, faute de rival capable de lui infliger une défaite électorale¹. Grâce à son bilan sécuritaire, diplomatique et économique augmenté de son charisme personnel, il a réussi à renforcer ou stabiliser le nombre de sièges du Likoud, comme s'il ignorait l'usure du pouvoir². Même lorsqu'il semble au creux de la vague, il surmonte les obstacles et parvient à se hisser en tête, ce qui vaut à « Bibi » d'être régulièrement comparé à un « magicien ». Voilà ce que pense la moitié du pays qui ne jure que par lui, tandis que parallèlement, il suscite dans

1. Il a eu pour concurrent Tsipi Livni (du parti centriste Kadima) en 2009, puis les deux secrétaires du Parti travailliste Amir Peretz en 2013, et Yitzhak Herzog en 2015. Tout au long de sa carrière politique, il n'a été battu que deux fois : en 1999 par Ehoud Barak et par Ehoud Olmert en 2006.

2. En 2009, le Likoud disposait de 27 sièges ; 31 sièges en 2013 ; 30 sièges en 2015 ; 35 après les élections du 9 avril 2019 ; 32 après les élections du 17 septembre 2020 et enfin, 36 sièges lors du dernier scrutin du 2 mars 2020.

l'autre moitié de la population une aversion irréprouvable, tant pour ses frasques que pour ses choix politiques.

De fait, le cinquième mandat qui lui a été confié en mai 2020 présente, cette fois, une date d'expiration : en vertu de l'accord conclu avec son adversaire pour former avec lui un gouvernement de coalition, Netanyahu devra céder la place à Benny Gantz le 17 novembre 2021. La majorité des Israéliens, y compris la classe politique, est convaincue que Netanyahu aura trouvé d'ici là un prétexte pour ne pas lui passer le relais. Quand bien même respecterait-il sa parole, rien ne l'empêchera de se présenter une nouvelle fois devant les électeurs en 2024, surtout si le bilan de son successeur s'avère décevant.

La fin de règne annoncée pourrait bien n'être qu'une parenthèse. C'est, en tout cas, le vœu le plus cher de Netanyahu, convaincu d'être seul maître après Dieu à pouvoir guider la barque d'Israël au cœur des tempêtes pour la conduire au rang des puissances redoutées et respectées. Certes, un sérieux obstacle se dresse devant lui avant l'échéance de 2024 : le verdict des trois juges de la cour de district de Jérusalem, devant laquelle « l'accusé Netanyahu » a comparu le 24 mai 2020, a de fortes chances d'être rendu avant cette date butoir.

Sortir de la crise politique

Deux mois après son avènement, le nouveau gouvernement d'union semble mal parti. Il n'a pas encore atteint la vitesse de croisière qui lui permettrait de jouer pleinement la carte de l'apaisement et du consensus après un an de joutes électorales qui ont aiguisé soupçons, méfiances et haines réciproques. Aux yeux de la majorité silencieuse, ce gouvernement a cependant le mérite d'avoir permis de sortir du tunnel dans lequel Netanyahu et la classe politique israélienne s'étaient fourvoyés, afin de s'atteler de toute urgence à stimuler la reprise de la vie économique, durement affectée par les mesures prises pour enrayer la pandémie de COVID-19.

Élu en 2009, réélu en 2013, puis en 2015 pour la troisième fois consécutive, Netanyahu, à la tête du Likoud, comptait remporter les élections suivantes à la date légale arrêtée au mois de novembre 2019. Il s'est finalement ravisé en invitant les partenaires de sa coalition à une dissolution anticipée de la Knesset en décembre 2018. Motif officiel : les divergences entre partenaires religieux et laïques de sa coalition autour de la loi sur la conscription des juifs orthodoxes – dispensés de service militaire à ce jour –, et la réduction de sa majorité parlementaire à 61 députés sur 120, consécutive à la démission du ministre de la Défense Avigdor Liberman, flanqué des cinq députés de sa liste.

L'enjeu réel de cette dissolution était double. Il s'agissait d'une part de devancer l'éventualité de son inculpation pour fraude, corruption et abus de confiance par le conseiller juridique du gouvernement³. Il fallait, d'autre part, prendre de court Benny Gantz qui ne s'était pas encore déclaré. Avec des élections anticipées au 9 avril 2019, l'ancien chef d'état-major de l'armée israélienne était condamné à s'organiser en un rien de temps – trois mois à peine, au lieu des onze mois dont il comptait disposer pour constituer son équipe, mobiliser l'opinion et se préparer lui-même à déboulonner le colosse Netanyahu.

La manœuvre était transparente, mais correspondait à l'image publique que Netanyahu s'était forgée durant cette décennie au pouvoir. Perçu comme un stratège de premier plan capable de pousser ses alliés à le suivre et de forcer ses adversaires à s'incliner, il apparaît aussi comme un tacticien hors-pair. Il est également reconnu, au-delà du cercle des militants et sympathisants, comme une bête de scène médiatique à la diction limpide et doué d'un sens exceptionnel de la formule. La perspective d'une nouvelle victoire reposait, dans la longue durée, sur une sociologie électorale et une croissance démographique favorables aux groupes sociaux votant à droite (juifs pratiquants et juifs orientaux), et à court terme sur une campagne électorale menée tambour battant qui lui aurait permis de rafler quelques dizaines de milliers de suffrages à ses alliés politiques, grâce à son verbe et à quelques ultimes promesses.

Le scénario était bon, mais alors que les premières estimations au soir du 9 avril 2019 semblaient paver la route vers une victoire de plus, les résultats officiels du scrutin révélaient à l'aube une réalité plus complexe. Le premier épisode d'un feuilleton électoral inédit, et d'une crise politique singulière dans l'histoire d'Israël, venait de commencer. Privé, cette fois, du soutien de la formation de Liberman, Netanyahu disposait de la confiance de soixante députés, soit la moitié de la Knesset. Faute d'être parvenu à former un gouvernement appuyé par une majorité parlementaire de 61 députés, il a fallu se résoudre à organiser un deuxième vote en septembre 2019. Ce scrutin a conduit à une nouvelle impasse et le Parlement a dû être dissous en vue d'un « troisième tour » le 2 mars 2020.

Comment en est-on arrivé là ? Une crise de cet ordre prélude-t-elle à une transformation irréversible du système ? Outre la capacité de Netanyahu à apparaître comme le porte-voix du ressentiment populaire

3. Le conseiller juridique du gouvernement, outre cette fonction de conseil, est aussi le procureur en chef. À ce titre, il est la dernière instance, après recommandation favorable de la police et du procureur de l'État, à auditionner le prévenu pour décréter si le dossier doit être clos ou suivre son cours.

contre les élites, même après dix ans au pouvoir, le trait le plus remarquable de cette période a été la détermination du Premier ministre à braver les normes, à l'intérieur comme à l'international, tout en restant dans la légalité – soumise, il est vrai, à rude épreuve.

L'aspect le plus neuf – mais aussi le plus déconcertant – de cette étrange année a été la tendance presque systématique chez Netanyahu à bousculer les codes sociaux, à contourner les procédures formelles, à court-circuiter les règles juridiques, à subvertir les normes de la sphère politique. D'aucuns estiment que cette manière de faire ou, plutôt, de défaire le tissu des règles et des normes, est moins significative que le tournant à droite qu'il a insufflé. Cependant, ce tournant incarné, à l'extérieur, par l'arrêt de toute négociation avec les Palestiniens depuis 2014, et à l'intérieur par la promulgation en 2018 de la loi fondamentale sur l'État-nation du peuple juif, a déjà fait l'objet de nombreuses analyses, y compris en France⁴. En revanche, les pratiques irrespectueuses qui ont retenu notre attention n'ont guère été examinées alors qu'elles apparaissent constitutives d'un nouveau style qui pourrait devenir, tout autant que la loi fondamentale de 2018 ou le projet d'annexion de la Cisjordanie, le testament politique de Netanyahu.

Si l'on range habituellement le Premier ministre dans la famille des conservateurs, il s'est révélé non-conformiste dans son approche de la démocratie, des institutions, de la justice et de la presse. Il s'est inspiré des manières d'être et de faire, d'agir et de réagir de Donald Trump, Vladimir Poutine ou encore Viktor Orban. L'année qui s'est écoulée a été marquée par l'effacement de la frontière qui sépare le paroxysme d'une campagne électorale de l'exercice du pouvoir, et pas seulement à cause de la juxtaposition de trois scrutins de janvier 2019 à mars 2020. Benyamin Netanyahu n'assume pas publiquement la mutation qu'il opère sur la démocratie israélienne en substituant à sa nature libérale une version illibérale. Ce n'est pas un véritable changement de régime qu'il préconise, mais sa transformation interne en régime plébiscitaire. En ce sens, ces trois scrutins ont bel et bien été conçus par lui, et perçus par l'opinion comme trois référendums.

Stabilité du régime et instabilité politique

La démocratie israélienne a surmonté de multiples défis militaires, économiques, intérieurs et démographiques. Les guerres auraient pu favoriser

4. Voir en particulier le livre au titre éloquent de J.-P. Filiu, *Main basse sur Israël. Netanyahu et la fin du rêve sioniste*, Paris, La Découverte, 2019.

la tentation, pour l'élite militaire victorieuse, gardienne de la sécurité de l'État, de s'emparer du pouvoir. Il n'en a rien été. Même l'occupation de la Cisjordanie depuis 1967 n'a pas miné la libéralisation et la démocratisation du régime. Pourtant, cette occupation constitue une entorse qui aurait pu être fatale à la démocratie israélienne : à la différence des citoyens arabes d'Israël, les deux millions de Palestiniens en territoires occupés sont soumis à l'autorité israélienne sans avoir donné leur consentement ni bénéficier des droits du citoyen. À partir des années 1990, la Cour suprême a joué un rôle de contre-pouvoir, capable de tempérer le pouvoir exécutif et législatif.

Le revers de la stabilité du régime démocratique israélien est l'instabilité politique. De 1948 à 2018, les électeurs ont été convoqués à 21 reprises pour désigner leurs représentants. Un tel chiffre pourrait apparaître comme la preuve même que cette instabilité touche la Knesset. Pourtant, si le système parlementaire israélien avait été calqué sur le régime présidentiel américain avec un calendrier électoral gravé dans le marbre, les électeurs israéliens se seraient rendus 18 fois aux urnes depuis 1949, à raison d'une fois tous les quatre ans. Autant dire que les élections se sont bien déroulées, selon les formes et les règles définies par la Loi fondamentale de la Knesset promulguée en 1958. Les exceptions à la règle ont été rares et sont apparues en 1951, 1961 et 1999. La tendance à la dissolution anticipée est beaucoup plus récente : de 2003 à 2019, 5 chambres se sont succédé, une seule est arrivée au terme de son mandat initial (2009-2013), trois autres ont été dissoutes entre neuf et vingt mois avant le scrutin programmé (2003-2006, 2006-2009, 2015-2018), et une a expiré à mi-parcours, après deux ans d'exercice seulement (2013-2015).

L'instabilité politique concerne essentiellement l'exécutif : 21 élections parlementaires depuis 70 ans ont donné lieu à la formation de 35 gouvernements. Or la crise politique qui a secoué Israël en 2019-2020 a ceci de singulier que l'exécutif, faute de pouvoir être constitué selon les modalités prévues par la loi, a entraîné à deux reprises la dissolution délibérée du Parlement. Dans les deux cas, et pour la première fois dans l'histoire politique du pays, deux Chambres ont été élues au suffrage universel et aucune d'elle n'a réussi, contrairement à toutes les précédentes, à dégager une majorité parlementaire susceptible d'accorder sa confiance à un gouvernement. Certes, cette double dissolution s'est faite avec le consentement de la majorité de la Knesset, mais jamais la dépendance de la Chambre des députés vis-à-vis du Premier ministre n'avait été aussi manifeste. Et ce d'autant plus que la tourmente dans laquelle la Knesset a été prise n'était nullement due à des événements extérieurs mais bien à

une crise politique interne résultant du blocage électoral avéré à l'issue des deux premiers scrutins.

Un nouveau style de politique extérieure

Le charisme de Netanyahu est une ressource importante pour mobiliser le soutien de la population israélienne et renforcer sa légitimité par les urnes. Cependant, les règles, les normes et les interdits l'obligent également. C'est cette digue protectrice du système politique depuis sa création qui a été ébranlée lors de ces trois tours de scrutin sans précédent. Netanyahu s'est autorisé à effectuer de tels écarts parce qu'outre ses fonctions de Premier ministre, il était en campagne électorale. C'est par ce comportement hors-normes qu'il affiche et affirme son leadership. Les écarts de Netanyahu peuvent être classés par thèmes : ceux qui concernent l'institution parlementaire, les autres appareils d'État (police et justice notamment), les nominations ministérielles, le rapport à la presse. Commençons cependant par l'arène internationale. Les deux premières manifestations symptomatiques remontent à 2015, et sont apparues dans le contexte d'une campagne électorale. Les indices de cette nouvelle posture politique adoptée par Netanyahu sont loin d'être passés inaperçus mais n'ont pas été appréhendés à l'époque comme faisant système.

Le premier cas remonte aux négociations que menait alors le président américain Barack Obama avec ses partenaires occidentaux dans le but de parvenir à un compromis avec l'Iran sur son programme nucléaire. Netanyahu avait de sérieuses raisons de contester la vision américaine d'un Moyen-Orient pacifié grâce à la réintégration de l'Iran dans la région et dans la communauté internationale, alors même que l'accord ne prévoyait pas le démantèlement pur et simple du programme nucléaire, mais son ajournement. Pour manifester sa réprobation, Netanyahu a été convié par le Parti républicain à s'exprimer lors d'une session extraordinaire de la Chambre des représentants et du Sénat américain pour exhorter les membres des deux assemblées réunies à rejeter, *a priori*, le projet signé quelques mois plus tard, le 14 juillet 2015.

Cette invitation faite à un étranger à s'adresser au Sénat et à la Chambre des représentants, événement rare dans les annales de la vie politique américaine, a eu lieu le 3 mars 2015, soit deux semaines avant les élections israéliennes du 17 mars. La manœuvre politique à des fins intérieures était transparente : pour améliorer son prestige de leader intrépide et déterminé, Netanyahu ne s'est pas contenté de dire à Jérusalem tout le mal qu'il pensait de l'accord à venir, il a défié le président des États-Unis à Washington même, en s'adressant directement aux élus de la nation américaine. Il a également bousculé la norme diplomatique qui recommande de ne pas se

rendre à l'étranger en période électorale afin de balayer tout soupçon d'ingérence du pays-hôte dans les affaires intérieures d'un pays ami. Barack Obama a pris soin, du reste, de respecter cette neutralité de rigueur, en s'abstenant de l'inviter à la Maison-Blanche, comme il est coutume de le faire chaque fois qu'un Premier ministre israélien se trouve aux États-Unis pour un déplacement privé ou non officiel.

Le jour même du scrutin a surgi le deuxième indice de ce style, nouveau en Israël, de politique transgressive. À quelques heures de la fermeture des bureaux de vote, bravant l'interdiction de faire de la propagande électorale, Netanyahu a lancé sur les réseaux sociaux un appel au secours. Le taux de participation enregistré dans les fiefs du Likoud s'avérant faible, le Premier ministre sortant a prononcé une brève allocution pour inciter les récalcitrants à voter : « Le pouvoir de la droite est en danger. Les électeurs arabes se rendent aux urnes en quantité énorme. Les associations de gauche les y emmènent en car. [...] Allez voter, emmenez vos amis, les membres de votre famille. Nous réduirons l'écart entre nous et le parti travailliste. Grâce à vous, grâce à Dieu, nous formerons un gouvernement national qui protégera l'État d'Israël. » Double *fake news* puisque le taux de participation des électeurs arabes n'était pas plus élevé que d'habitude et qu'aucun autobus n'avait été affrété. Au-delà du mensonge, Netanyahu avait joué habilement sur la hantise de nombre d'électeurs juifs en Israël : la confiscation de l'État d'Israël par la minorité arabe. Le procédé était odieux, mais il avait rapporté gros. Netanyahu, auréolé de sa victoire obtenue à l'arraché, s'est fendu quelques semaines plus tard d'un communiqué en forme d'excuse. La norme avait été transgressée, la leçon allait être retenue.

Les négociations avec les Palestiniens ne sont plus à l'ordre du jour

Affranchi en 2015 des partis de gauche et du centre, Netanyahu a mis à profit sa majorité étroite pour transformer ses convictions et celles de ses partenaires de droite en projets de loi votés et promulgués par la Knesset à l'initiative du gouvernement. Son premier souci a été de se libérer de l'interminable négociation avec les Palestiniens à laquelle tenaient les partis de gauche et du centre tant par intérêt que par conviction. L'échec de la mission du secrétaire d'État américain John Kerry, imputé aux Palestiniens, a fourni le prétexte pour jeter le discrédit sur l'Autorité palestinienne. Ainsi Netanyahu a-t-il été le premier chef de gouvernement israélien depuis la conférence de Madrid de 1991 à ne pas poursuivre les négociations directes ou indirectes. Les conséquences de cette interruption ont joué en faveur du chef du Likoud : le principe « deux États pour deux peuples » n'est plus considéré comme la solution

à laquelle il faudra tôt ou tard consentir, mais comme une option parmi d'autres, dénoncée par la droite israélienne comme la plus risquée sur le plan sécuritaire. Les négociations sont au point mort depuis lors et ne sont même plus à l'ordre du jour.

La diplomatie israélienne à l'égard des États-Unis repose traditionnellement sur deux piliers. Le premier requiert de chaque Premier ministre qu'il établisse une relation de confiance et de proximité avec le président en exercice. Il s'agit de tirer le meilleur parti possible de la *special relationship* qui unit les deux pays depuis 1967. Golda Meir et Richard Nixon, Bill Clinton et Yitzhak Rabin, Ariel Sharon et George W. Bush en sont les modèles. La relation entretenue par Netanyahu avec deux présidents des États-Unis se situe aux extrêmes du spectre : ses relations avec Barack Obama ont été exécrables, tandis que son intimité avec Donald Trump a atteint une apothéose sans précédent dans l'histoire des relations entre les deux pays.

Il est toutefois un second pilier que Netanyahu a sciemment négligé, voire pulvérisé : le consensus bipartisan. Républicains et Démocrates peuvent être profondément divisés sur de nombreux sujets, mais la relation stratégique avec Israël est traditionnellement hissée au-dessus de la mêlée, indépendamment de la couleur politique du président américain. Netanyahu n'avait pas manqué, déjà, de manifester son appui au candidat républicain Mitt Romney, en lice en 2012 contre le président sortant Obama. Aujourd'hui, l'identification au Parti républicain est totale et ouvertement assumée. Trump et Netanyahu partagent les mêmes vues. La politique des deux pays ne coïncide pas, elle se confond. Ce n'est pas Netanyahu qui se met au diapason de Trump, mais Trump qui s'aligne sur les positions de la droite israélienne. Le consensus bipartisan a volé en éclats, d'autant que la nouvelle génération de militants démocrates est beaucoup plus froide et suspicieuse à l'égard d'Israël, par hostilité à la poursuite de l'occupation depuis plus d'un demi-siècle. Netanyahu soutient quant à lui Trump dans son opposition au multilatéralisme. Il s'est parfaitement accommodé de ce retour à la *Realpolitik*, qui ne s'embarrasse pas de principes ni de garde-fous.

Au-delà du cas américain, des gestes symboliques illustrent la posture de Netanyahu. Il ne s'est pas rendu aux obsèques de Nelson Mandela en 2013. Il était le seul leader d'un pays démocratique à participer en 2019 à la cérémonie d'investiture du nouveau président du Brésil. Si le Premier ministre israélien n'est pas encore rangé parmi les leaders populistes tels Trump, Salvini, Orbán et Bolsonaro, il partage néanmoins avec eux un certain nombre de convictions. Il excelle comme eux à diviser pour régner et à désigner des

ennemis intérieurs. Mais il fait attention de ne pas s'exprimer sur la scène internationale avec le verbe cru et vulgaire de ses nouveaux alliés.

En 2019, Netanyahu a de nouveau violé la règle tacite qui consiste à s'abstenir de toute visite à l'étranger en période électorale au nom de la non-ingérence dans les affaires intérieures. Il s'est d'abord rendu à Washington afin de remercier Trump d'avoir reconnu l'annexion du plateau du Golan décrétée par Israël en 1981. Il s'est ensuite envolé pour la Russie pour démontrer sa complicité avec Vladimir Poutine, grâce à laquelle il a obtenu le rapatriement des corps de deux soldats israéliens tombés lors de la guerre du Liban en 1982.

La préparation du « troisième tour » de scrutin ne fut pas moins riche en initiatives. À la mi-janvier 2020, une vingtaine de chefs d'État sont venus commémorer à Jérusalem le 75^e anniversaire de la libération d'Auschwitz. Ce ballet diplomatique a offert à Netanyahu l'occasion de souligner l'incapacité de son rival à se prévaloir d'un prestige international analogue. La visite de Poutine en Israël vaut bien une rectification du narratif historique en faveur de la Russie, occultant le pacte Ribbentrop-Molotov, le dépeçage de la Pologne et la contribution des alliés occidentaux à la victoire finale. Netanyahu s'est en outre personnellement impliqué pour obtenir la libération anticipée d'une Israélienne, condamnée à sept ans de prison ferme en Russie pour détention illicite de cannabis. S'il n'y a plus de rois thaumaturges, il reste encore un leader capable de se rendre en personne à Moscou pour ramener dans son avion officiel la jeune femme saine, sauve et libre.

Cependant, l'événement-clé de la dernière période électorale est, sans conteste, le dévoilement du plan de paix pour le Moyen-Orient conçu par Donald Trump. La mise en scène du « *deal* du siècle », à un mois du scrutin, n'est pas un hasard, une coïncidence ou un caprice présidentiel, mais une synchronisation calculée pour donner un ultime coup de pouce à l'ami israélien. Le protocole américain a préservé un semblant d'équilibre en invitant le candidat Gantz à s'entretenir en privé avec le président américain, réservant néanmoins à Netanyahu le privilège d'une cérémonie officielle et d'une conférence de presse.

La campagne électorale est maintenant terminée, le dernier tour de scrutin a eu lieu, un gouvernement s'est enfin dégagé avec une large majorité de 73 députés sur 120. Pourtant, la tentation de bousculer les us et coutumes diplomatiques demeure, à en juger par la mise en garde israélienne au ministre des Affaires étrangères allemand, Heiko Maas,

venu exprimer son inquiétude au sujet du projet d'annexion de la Cisjordanie par Israël. Prévoyant de se rendre à Ramallah pour y rencontrer le président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas, il y a finalement renoncé : si la visite avait été maintenue, le ministre aurait été astreint à une période de confinement de deux semaines à Tel-Aviv pour cause d'épidémie de COVID-19...

Un nouveau style de politique intérieure

Netanyahou ne s'est pas contenté d'accrocs aux normes diplomatiques. Ce sont les institutions israéliennes qui ont été les plus affectées, à commencer par la Knesset. Après la publication des résultats officiels en avril 2019, il était prévisible que la tâche de former un nouveau gouvernement fût confiée à Netanyahou car la coalition sortante était encore créditée de 65 députés. Pour y parvenir, il fallait encore que Liberman, qui avait claqué la porte du gouvernement quelques mois plus tôt, revînt sur sa décision et consentît à siéger avec les partis religieux. Sa réponse fut négative et Benny Gantz était donc censé prendre le relais. Mais voilà qu'aigri par ce premier échec à former un gouvernement, Netanyahou convoqua les députés du bloc de droite pour dissoudre la Knesset, moins de deux mois après les élections. La dissolution était certes légale, mais elle contournait la procédure habituelle. Le but était d'empêcher Benny Gantz de faire son baptême du feu politique. Ce type de manœuvre fut poussé au paroxysme lorsqu'à l'issue du « troisième tour », la nouvelle Knesset fut convoquée pour désigner son nouveau président, reflétant la courte majorité de la coalition opposée à Netanyahou. Tirant parti des premières restrictions imposées par la crise du coronavirus, le président sortant refusa de procéder à l'élection de son successeur, dénaturant le vœu de la Cour suprême qui avait été saisie de la demande.

Un troisième et dernier exemple concerne, cette fois, la procédure législative elle-même. Le processus législatif en Israël requiert une approbation en quatre étapes : un vote préliminaire, un autre vote en première lecture, puis le passage devant la commission parlementaire adéquate pour y apporter les amendements jugés pertinents, et enfin le vote définitif en deuxième et troisième lectures, sans compter ensuite l'élaboration des modalités d'application de la loi qui demande une coopération entre les représentants des ministères concernés.

Cherchant à faire feu de tout bois, le Likoud déclara, sans fournir la moindre preuve, que les résultats du premier vote avaient été truqués dans le secteur arabe, et les urnes bourrées à grande échelle. Pour éviter que la situation ne se reproduise lors du deuxième scrutin, il réclama de

la commission électorale présidée par un juge de la Cour suprême qu'elle autorisât la distribution de mini-caméras aux représentants des partis chargés de surveiller le bon déroulement des opérations de vote. N'ayant pas obtenu gain de cause, le Likoud déposa un projet de loi à la Knesset et exigea qu'elle fût adoptée en quelques jours à peine, sans respecter le processus traditionnel d'élaboration des lois. La proposition a été au final rejetée. Non seulement il n'y eut aucun incident de taille durant la journée des élections, pas plus en secteur arabe qu'ailleurs, mais depuis le Likoud n'est plus revenu sur cette revendication.

La Knesset n'a pas été la seule institution soumise à ces secousses. La police et la justice n'ont guère été épargnées. Dès que les affaires ont éclaté au grand jour à la fin de l'année 2016, et que Netanyahu a fait l'objet d'une enquête officielle, il a conçu une ligne de défense résumée par une formule dont il a le secret : « Il n'y aura rien car il n'y a rien. » Autrement dit : il n'y aura pas de procès car il n'y a rien dans le dossier. Mais au fur et à mesure que l'état judiciaire s'est resserré, Netanyahu est passé à l'offensive. Il a cessé de clamer son innocence et de réclamer à ses adversaires le bénéfice de la présomption d'innocence, pour faire valoir une nouvelle ligne de défense : il se présente désormais comme victime d'une chasse aux sorcières, d'un complot fomenté par la gauche et la presse avec la complicité directe de la police et de la justice.

Netanyahu se présente comme victime d'une chasse aux sorcières

Après avoir limogé la ministre de la Justice Ayelet Shaked, tirant parti de son échec électoral en avril 2019, Netanyahu a nommé un de ses lieutenants les plus fidèles, Amir Ohana, pour la remplacer. Fort de sa nouvelle autorité, il procéda alors à des nominations expéditives, dénonçant, pour justifier sa méthode, la mainmise d'une clique de juristes sur le ministère. Ces derniers auraient constitué un *deep state*, un État dans l'État. L'acharnement de Netanyahu et Ohana à bouleverser un ministère porteur d'une tradition éprouvée explique pourquoi le parti Bleu-Blanc de Benny Gantz a tant insisté pour obtenir le portefeuille de la Justice avant d'accepter de former une coalition avec le Likoud. Ainsi, en mai 2020, un nouveau ministre a été nommé, Avi Nissenkorn, avec pour mission d'apaiser le climat au sein du ministère.

La modification des normes mise en œuvre par Netanyahu s'est particulièrement fait sentir dans les rapports avec la presse. Les réseaux sociaux offrent à l'autorité politique l'opportunité de s'adresser directement au peuple sans passer par les médias traditionnels. Netanyahu se montre virulent contre la presse dominante et ne cesse de vouloir la

contrôler. Il s'est même auto-désigné ministre de la Communication, ce qui est, en partie, à l'origine de ses ennuis judiciaires.

Plus les enquêtes d'investigation se font mordantes, plus le Premier ministre estime devoir mettre en cause la déontologie et l'intégrité des journalistes. Une fois de plus, c'est lors de la première campagne électorale de 2019 qu'il a transgressé le code de bonne conduite avec les médias en autorisant la diffusion à grande échelle d'une immense affiche montrant quatre célèbres journalistes, avec la légende suivante : « Ils ne décident pas. C'est vous qui déciderez. » Ces professionnels des médias étaient ainsi désignés comme des ennemis du peuple. La fin du cycle électoral n'a pas sonné le glas de ces attaques personnelles. Un pas de plus dans l'escalade a été récemment franchi lorsqu'à la suite d'une émission de grande écoute divulguant de nouveaux enregistrements accablants pour Netanyahu, le Likoud a réagi par le communiqué suivant : « Dans un monde parfait, Raviv Drucker [c'est le nom du journaliste] serait entré en prison aujourd'hui. »

Le dernier exemple de cette manière de faire de la politique – qui tranche avec l'approche habituelle, plus décente et respectueuse – touche aux rapports entre les partis. Si, en période électorale, un leader s'occupe principalement de rassembler son camp derrière lui, neutralise toute opposition interne, prête également attention à ce qui se passe chez ses alliés et ses adversaires, il se garde bien d'intervenir. Or voilà que cette règle non écrite de prudence et de discrétion a été ignorée. Netanyahu s'est immiscé dans la vie interne du parti sioniste-religieux Ha-bayit Ha-yehoudi, pour qu'y soit intégré à une place raisonnable le chef de file d'une faction religieuse. Ce dernier menaçait de faire cavalier seul et risquait ainsi de gaspiller inutilement des voix si le nombre des suffrages obtenus restait en deçà du seuil d'éligibilité. L'intérêt de Netanyahu était évident, mais l'intervention active n'est pas du ressort du leader d'un parti allié, encore moins d'un Premier ministre, d'autant que la faction en question n'est autre qu'un parti suprématiste juif, Otzma Yehoudit, disciple du rabbin Kahane. Élu à la Knesset en 1984, Meir Kahane avait fait l'objet d'un cordon sanitaire de la part d'Yitzhak Shamir, alors chef du Likoud et Premier ministre. Une loi avait été votée par le Likoud et le Parti travailliste interdisant à une formation ouvertement raciste de se présenter aux élections. On mesure ici l'éten due de la rupture avec la pratique du Likoud d'antan.

Il est probable que cette créativité aux allures de provocation, cherchant systématiquement à faire « bouger les lignes » dans un sens opposé aux règles et aux normes consensuelles, soit là pour durer. La construction juridique alambiquée inventée pour satisfaire les exigences des deux

partis au pouvoir et atténuer leurs soupçons réciproques en témoigne. Cette innovation sans précédent consiste non seulement à prévoir une rotation entre les leaders des deux partis arrivés en tête – comme en 1984, entre Yitzhak Shamir et Shimon Peres –, mais elle a accouché cette fois d'une formule complexe reposant sur la nomination simultanée de deux Premiers ministres, l'un en exercice, l'autre en attente.

Les deux partis ont négocié ensemble non un programme de gouvernement, non un contrat de législature, encore moins un plan concerté de sortie de crise du coronavirus, mais une construction juridique sophistiquée dont le but était de permettre à Netanyahu de ne pas perdre son titre de Premier ministre lorsqu'il passera la main à Benny Gantz. Il pourra ainsi affronter les juges, non en tant que citoyen, mais comme Premier ministre. Il en conservera le titre, même s'il n'en aura plus les attributs, dans l'espoir que le maintien formel de sa condition aura un effet dissuasif sur les magistrats.

Rompant une règle non-écrite, les deux leaders se sont entendus également pour accorder à l'opposition la présidence d'une commission parlementaire seulement, au lieu de deux comme le voulait la coutume. L'idée de limiter la durée du mandat de la Knesset à trois ans, au lieu de quatre, a été incluse dans l'accord de gouvernement, mais la Cour suprême est intervenue pour rappeler à l'ordre les signataires. Un gouvernement ne saurait réduire d'office la durée d'une législature.

* * *

Cette brutalisation de la vie politique, cette perte de décence, cette licence accordée à toutes les manœuvres, cette tolérance à l'égard d'un Premier ministre poursuivi par la justice, risquent d'avoir un effet délétère sur la vie politique israélienne. Construire un état de droit en plein état de guerre a été un mérite insigne de la jeune démocratie israélienne. L'avenir dira si les dérives de ces dernières années n'étaient qu'une parenthèse liée à un homme aussi populaire pour les uns que controversé pour les autres. À moins qu'il ne s'agisse d'un cours nouveau dans l'histoire d'Israël.



Mots clés

Israël
Benjamin Netanyahu
Démocratie illibérale
Populisme