



Construction nationale et discrimination au Proche-Orient. De la fin de l'Empire ottoman à nos jours

Philippe Bourmaud

► **To cite this version:**

Philippe Bourmaud. Construction nationale et discrimination au Proche-Orient. De la fin de l'Empire ottoman à nos jours. Vingtième siècle, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009, pp.63-76. <halshs-00734929>

HAL Id: halshs-00734929

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00734929>

Submitted on 12 Nov 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Construction nationale et discrimination au Proche-Orient. De la fin de l'Empire ottoman à nos jours

La discrimination pose à l'historien un problème d'inscription dans la temporalité. D'un côté, négliger la nécessaire contextualisation des pratiques d'exclusion conduit à se représenter les manifestations de discrimination ou de violence à l'encontre de communautés ciblées comme des signes d'un invariant mental¹, toujours présent et au mieux refoulé. Que les distinctions traversent la société naissent, meurent et changent de sens ne fait alors rien à l'affaire.

D'un autre côté, les pratiques discriminatoires, c'est-à-dire les formes de sélection sur la base de critères afférents aux caractéristiques de la personne et étrangers à la finalité même du choix, sont souvent discrètes, voire subliminales, et ne deviennent significatives que d'être communes au point de sembler être l'effet d'une décision collective. Les institutions peuvent inscrire la discrimination dans la norme, mais au prix de l'égalité en droit ; les discriminations institutionnelles les plus efficaces sont celles qui se dissimulent dans les entrelacs de dispositions formellement universalistes. Lors même que les normes sont inspirées par des principes égalitaires, les institutions peuvent produire une inégalité de traitement dans l'esprit d'objectifs politiques avoués mais irréalisables par des moyens transparents et légitimes : il suffit pour cela que les employés jouent sur les marges entre l'interdit et l'observable nécessaire à la preuve judiciaire. Individuellement, la discrimination est un objet plus délicat encore ; et toute la problématique du « plafond de verre » repose sur l'idée que la discrimination effective n'a pas besoin de s'appuyer sur des comportements visiblement discriminatoires, mais qu'elle repose dans le for intérieur, et qu'elle emporte souvent la décision contre les meilleurs sentiments. L'inscription de l'observation des pratiques discriminatoires dans la temporalité se révèle alors une nécessité méthodologique, pour montrer, à travers des mécanismes discriminatoires tant formels qu'informels, ce que la discrimination a d'appris et de technique.

Ce n'est pas à tort que les chercheurs qui se sont préoccupés de rendre compte des formes de discrimination nationale au Proche-Orient ont cherché à donner de la profondeur chronologique à leur objet. Ils se sont en effet trouvés pris entre une construction intellectuelle de la discrimination comme résultat d'une mosaïque pérenne, de fondement confessionnel, et une vision irénique du passé des relations entre les différentes « nations » et « peuples » de la région, baignés dans une même culture. La première de ces conceptions relève de l'invariant culturel dans le monde musulman ; déjà prégnante dans le monde académique, elle a été largement popularisée au-delà du cercle des spécialistes², ce qui lui donne la force d'une représentation commune. S'en défaire n'est donc pas chose aisée. La seconde conception conduit à mettre en exergue l'incidence des occupations étrangères et surtout des découpages territoriaux imposés par les vainqueurs de la Première guerre mondiale, quitte à réduire l'extrême violence de la dernière décennie de l'Empire ottoman à une conséquence des mille vices imputés à ce dernier.

Il est en particulier essentiel de restituer la problématique des discriminations nationales dans son contexte régional et non à l'échelle resserrée des Etats, du fait des questions nationales arménienne, kurde et palestinienne. Et d'abord, de la décliner selon deux perspectives, celle de la territorialité et celle des droits.

Les codes de la nationalité édictés dans le cadre des mandats A de la SDN constituent un modèle, sur la base duquel les administrations étatiques post-mandataires traitent la question des nationalités par l'exclusion, en sus ou plutôt en complément du recours à la violence. Les pratiques discriminatoires participent, *in fine* et par intention, de politiques d'exclusion selon des lignes

1 David Nirenberg, *Communities of violence. Persecution of minorities in the Middle Ages*, Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 4-7.

2 Géraldine Chatelard, *Briser la mosaïque. Les tribus chrétiennes de Madaba, Jordanie, XIXe-XXe siècle*, coll. « Moyen-Orient », Paris, CNRS Editions, 2004, pp. 18-19.

nationales. L'extension progressive de la nationalité mandataire, incluent notamment un embryon de droits sociaux³, porte en elle les instruments de gouvernement à partir de l'indépendance, et les formes de discrimination qui se mettent en place dans ce cadre. Les questions nationales du Proche-Orient contribuent à façonner les débats et les pratiques autour des codes de la citoyenneté, et s'insinuent dans toutes les dimensions de celle-ci, comme nous aimerions le montrer ici plus particulièrement au sujet des Palestiniens.

National, qu'est-ce à dire ?

Selon qu'on rattache la catégorie du national à une définition territoriale ou identitaire, on obtient deux généalogies distinctes qui jettent des éclairages très différents sur l'histoire récente de la région.

Une nationalité fonctionnelle : la nationalité ottomane

La définition territoriale, qui renvoie implicitement à l'idée d'une puissance étatique, prend forme dans la loi de nationalité ottomane de 1869, qui stipule que la citoyenneté ottomane se transmet de père en fils⁴. A cette définition principale en termes de droit du sang, congruente à la définition de la famille en islam, s'ajoutent deux compléments : sont également réputés sujets ottomans les résidents de l'Empire dont les parents ne sont pas connus comme ayant une autre nationalité ; et il est possible d'obtenir la nationalité ottomane sur demande, accordée à la discrétion du gouvernement. Cette définition entr'ouvre la porte à l'intégration des immigrants juifs qui deviennent plus nombreux dans les années 1860, mais qui généralement préfèrent eux aussi conserver leur nationalité d'origine : la politique ottomane des années 1870-1918 vise non seulement à limiter la colonisation juive, mais aussi à prévenir la constitution d'une minorité juive étrangère en Palestine en incitant les immigrants à la naturalisation⁵.

Les modalités d'application de la loi de 1869 ne visent pas à apporter une réponse une question nationale, mais à défendre la souveraineté ottomane. De la même manière, l'objectif avoué des institutions mandataires est de produire de la souveraineté, et la problématique souverainiste se repose au moment des indépendances puis des réformes ultérieures du code de la nationalité. Les pratiques discriminatoires renvoient alors à l'idée que l'alterité nationale constitue une menace pour la souveraineté de l'Etat.

Mandat et questions nationales

La question nationale, au sens identitaire du mot, prend de l'importance au Proche-Orient au tournant du siècle, notamment par le nationalisme arménien et par les réactions au nationalisme jeune-turc ainsi qu'au sionisme. La Première guerre mondiale déclenche une redistribution violente des populations, et tend à façonner différemment les nationalismes en présence en Anatolie orientale et au Proche-Orient. Cette configuration joue un rôle primordial dans l'insertion des minorités nationales dans le nouveau cadre territorial, et dans le développement des conflits ultérieurs.

Distinguons au cas par cas. Après l'effondrement du projet de mandat international en Cilicie au bénéfice des populations arméniennes, les partis nationalistes représentant ces dernières se tiennent à une stratégie de demande de restitution des biens des déportés, accompagnée d'une

3 Elizabeth Thompson, *Colonial citizens. Republican rights, paternal privilege, and gender in French Syrian and Lebanon*, New York, Columbia University Press, 2000, pp. 167-168, pp. 237-238 & pp. 244-245.

4 Jihane Sfeir, *L'Exil palestinien au Liban. Le temps des origines (1947-1952)*, Paris, Karthala-Institut Français du Proche-Orient, 2008, p.78.

5 Henry Laurens, *La Question de Palestine*, t. 1 : 1799-1922. *L'invention de la Terre sainte*, Paris, Fayard, 1999, pp. 125-129.

coopération avec les organisations internationales et les autorités des pays d'accueil⁶. Cette stratégie d'intégration fonctionne dans l'ensemble, notamment en raison de la présence préalable de populations arméniennes disséminées d'Alep à Jérusalem.

Arabes et Kurdes, en revanche, présentent une configuration territoriale conciliable avec le principe wilsonien du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Néanmoins, frustrés des Etats qui leur avait été promis au moment des traités de paix, ils maintiennent leurs revendications territoriales, le cas échéant contre le système mandataire. Les Kurdes se révoltent ainsi à plusieurs reprises dans le nord de l'Irak des années 1920 à 1945⁷.

Le nationalisme arabe présente une configuration différente, dans la mesure où ses revendications nationales de la délégation arabe n'ont pas été satisfaites dans le cadre des traités de paix, en particulier au sujet de la Palestine. Face à cette situation, le répertoire des références identitaires des nationalistes arabes fonctionne sur trois registres principaux, le nationalisme religieux, la référence à l'arabité et le patriotisme local, qui font appel à la fois à une solidarité transfrontalière et internationale, et à l'exaltation de l'ancrage local des populations arabes et de leur cultures⁸. Ces options ne sont nullement mutuellement exclusives, mais elles définissent différents espaces de références et une solidarité culturelle.

Le nouveau Yichouv (la communauté juive constituée en Palestine dans le sillage du mouvement sioniste) se retrouve au premier chef en conflit politique et territorial avec les Arabes de Palestine. Toutefois, s'il est composé de juifs par définition même du sionisme, ce n'est que par licence et par habitude taxinomique que l'on vient à parler de la communauté juive de Palestine – ainsi que de la communauté arabe. Si la pratique du sionisme se construit dans la coexistence conflictuelle avec les Arabes, le nouveau Yichouv s'oppose également par ses valeurs à un « vieux Yichouv », celui des communautés juives traditionnelles qui vivaient en Palestine avant les années 1860, que continuent de venir grossir un certain contingent de juifs religieux non-sionistes⁹. Le nouveau Yichouv ne renvoie donc pas simplement à une nationalité en rivalité avec une autre, mais aussi à un mode de vie moderniste.

Ces distinctions deviennent parfois des points d'accrochage entre nationalités : il en va du territoire, mais aussi du choc des cultures entre Arabes et sionistes. Les discriminations nationales trouvent leur origine dans le ressentiment ou la volonté politique ; mais elles prennent forme en fonction de catégories forgées dans les systèmes mandataires.

Nationalité et statut civil : les supports des discriminations

Les codes de la nationalité des Etats mandataires et post-mandataires sont élaborés progressivement, en trois phases principales qui traduisent le passage d'une citoyenneté impériale, à l'époque ottomane, à une citoyenneté nationale. En ce sens, l'évolution du code de la nationalité dans les pays post-ottomans confirme les analyses récentes de Jane Burbank et Frederick Cooper, pour qui la citoyenneté de type impérial s'accommode mieux de particularismes locaux et d'inégalités effectives de droits réels que la citoyenneté nationale. Elle les assortit cependant d'une précision, due à la forme des mandats : à savoir, que la gouvernance coloniale – du moins ce cas particulier que constitue la gouvernance mandataire – donne aux particularismes des contenus différents de ceux observables dans les Etats multinationaux d'avant 1918¹⁰. Là où l'Empire ottoman

6 Keith D. Watenpaugh, « Towards a new category of colonial theory : colonial cooperation and the *survivors'* bargain – the case of the post-genocide Armenian community of Syria under French mandate », in Nadine Méouchy & Peter Sluglett (éds.), *Les Mandats français et anglais dans une perspective comparative*, Leyde / Boston, Brill, 2004, pp. 597-622.

7 Kerim Yildiz, *The Kurds in Iraq. The past, present and future*, Londres / Ann Arbor, Pluto Press, 2004, p. 16.

8 D'autres enclaves identitaires – en particulier, de la part de partisans de la laïcité – sont possibles du point de vue du nationalisme arabe. Voir sur ce point Ahman Beydoun, *Identité confessionnelle et temps social chez les historiens libanais contemporains*, Beyrouth, Librairie Orientale, 1984, p. 43.

9 Jeff Halper, *Between redemption and revival. The Jewish Yishuv of Jerusalem in the nineteenth century*, Boulder / San Francisco / Oxford, Westview Press, 1991, pp. 1-5.

10 Jane Burbank & Frederick Cooper, « Empire, droits et citoyenneté, de 212 à 1946 », in *Annales Histoire, Sciences*

articulait la variété de ses *millet* ou « nations », entendues comme communautés confessionnelles et non comme communautés nationales¹¹, au devoir pour le Sultan de défendre l'islam, c'est la division même – pour mieux régner – qui importe dans le système mandataire : aussi les musulmans deviennent-ils à cette époque une « nation » comme les autres¹². La transition de l'Etat impérial vers l'Etat-nation par le mandat est alors l'occasion d'un apprentissage de toutes les possibilités administratives, y compris discriminatoires, offertes par la démographie et les taxinomies officielles.

Un hybride : la nationalité mandataire

Les pays du Proche-Orient ne sont dotés par leur puissance de tutelle de codes de la nationalité qu'après plusieurs années de mandat. Le fait s'explique par l'écart entre l'adoption du principe des mandats dans le Pacte de la SDN (1919) et le moment où la Turquie renonce par le traité de Lausanne (23 juillet 1923) à toute responsabilité à l'égard des habitants des pays détachés de l'Empire ottoman. Ce n'est qu'à l'approche de l'entrée en vigueur dudit traité (30 août 1924), voire après celle-ci, que les puissances mandataires commencent à publier les nouveaux codes de la nationalité : au Liban et en Syrie, les principes en sont arrêtés et publiés le 3 août 1924 avant promulgation le 19 janvier 1925 du nouveau code de la nationalité¹³ ; en Irak, celui-ci est adopté le 23 novembre 1924 mais n'entre en vigueur que le 1er octobre 1926 ; en Palestine, la nationalité n'est définie que le 16 septembre 1925, même si dans la pratique l'administration mandataire délivrait des certificats de nationalité depuis 1922 ; le code de la nationalité palestinien inspire le code de la nationalité transjordanien de 1928¹⁴.

Ces derniers sont tous conçus sur le même modèle. Ils reprennent le principe général de la transmission patrilinéaire de la nationalité et la possibilité d'une naturalisation à la discrétion de l'Etat, stipulés par la loi de 1869. Cette dernière est assortie de conditions de durée de résidence et de maîtrise d'une langue locale, soit l'arabe en général, ou pour la Palestine, l'arabe, l'anglais ou l'hébreu¹⁵. En raison de la transition de l'Etat ottoman vers un cadre territorial restreint, le principe du droit du sang est assorti ponctuellement d'un droit du sol : l'obtention d'une nationalité mandataire est conditionnée par la résidence sur le territoire du nouvel Etat à la date de l'entrée en vigueur du code de la nationalité. Cette disposition est complétée par une stipulation du traité de Lausanne, prévoyant, à compter du 30 août 1924, une période de deux ans pour choisir entre la nationalité turque et la nationalité d'un pays mandataire¹⁶. Ce droit d'option vise à réserver les droits des Turcs – militaires et administratifs notamment – qui auraient résidé hors de Turquie en 1924. Elle est également de nature à permettre aux proche-orientaux émigrés, nombreux en Amérique, d'obtenir la nationalité du pays où ils ont leurs origines. En apparence, le choix des citoyens post-ottomans est préservé.

Cadre territorial mandataire et politisation des codes de la nationalité

En Palestine, le code de la nationalité compte parmi les nombreux enjeux de récrimination de la part des représentants des deux communautés du pays. L'article 7 de la charte du mandat, adoptée en 1922, fait obligation au mandataire de promulguer une loi sur la nationalité favorisant

Sociales, n° 3, mai-juin 2008, pp. 495-531, notamment p. 496.

11 Les termes de *millet* et de *ta'ifah* que le français diplomatique traduit à l'époque par nation renvoient à l'idée que les communautés confessionnelles non-musulmanes ont une autonomie et que l'appartenance y est transmise par filiation ; les conversions sont cependant possibles, alors qu'elles sont prohibées à partir de l'islam vers les *millet* : l'islam n'appartient donc pas au système des « nations ».

12 Laurence Louër, *Les citoyens arabes d'Israël : analyse d'une communautarisation*, 2 Vol., Th. Sciences Politiques, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2001, vol. 2 : pp. 366-368.

13 Youssef S. Takla, « *Corpus juris* du mandat français », in Méouchy & Sluglett, *Op. cit.*, p. 97.

14 C.-A. Boutant, *Les Mandats internationaux*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1936, pp. 179-181.

15 *Ibid.*, p. 181.

16 Takla, *Art. cit.*, p. 97.

l'accès des juifs à la citoyenneté palestinienne. La loi de septembre 1925 place cependant les juifs sur un pied d'égalité avec les autres immigrés du point de vue des conditions et du délai de résidence de trois ans nécessaire à la naturalisation. Responsables et juristes sionistes construisent cette disposition comme un manquement à la lettre du mandat, en estimant que le code de la nationalité réduit les juifs à une position exactement semblable à celle des autres immigrés¹⁷. Les autorités britanniques répondent à cela qu'elles respectent au contraire leur obligation de favoriser l'immigration en confiant la sélection de l'immense majorité des immigrés aux organisations sionistes, ce qui équivaut à une déléation de souveraineté. En l'affaire, les moyens légaux du mandataire sont limités par le caractère sensible de l'immigration dans le conflit arabo-sioniste.

Du côté des Arabes, en revanche, l'idée prévaut que le code de la nationalité est un instrument utilisé délibérément par l'administration à leur détriment, en vue d'affaiblir numériquement leur communauté. Nombreux sont les émigrés proche-orientaux vers les Amériques dans les années 1860-1914 ; parmi les originaires de Palestine, la majorité a conservé la nationalité ottomane après la Première guerre mondiale et s'est retrouvé dans des limbes juridiques jusqu'au traité de Lausanne. Un certain nombre se retrouve apatride en 1925, faute de publication du code palestinien de la nationalité dans les pays d'immigration. D'après le juriste Anis Saghir, les diplomates britanniques à l'étranger sont globalement de parti-pris dans la lutte démographique entre juifs et Arabes en Palestine, et penchent vers le sionisme. Ainsi, le représentant britannique au Mexique se justifie de n'avoir pas répercuté la nouvelle législation au motif que Londres n'avait pas débloqué le modeste budget nécessaire à l'impression et à la diffusion. Ailleurs, les diplomates s'appuient sur des critères économiques, en fonction des biens possédés respectivement en Palestine et au pays d'immigration par les demandeurs, pour motiver leur refus¹⁸. Les deux camps font de la nationalité un champ de revendications.

L'usage qui est fait des recensements atteste de la politisation des pratiques démographiques. Les jeux de catégories employés pour appréhender la société de chacun des mandats ne sont pas de pures inventions des Français et des Britanniques; mais le découpage des frontières a entraîné un changement d'échelle spatiale de l'Etat. A l'époque ottomane, l'action de la puissance publique était conçue à la mesure de l'Empire. Sous le mandat, le rayon d'opération des gouvernements mandataires est celui de petits Etats, au sein desquels les différences religieuses officielles sanctionnées par le système des *millet* prennent les proportions d'un véritable système social.

Les éléments déterminant les rapports démographiques locaux entre groupes confessionnels (différentiels d'accroissement naturel, émigration) sont revisités pour devenir des fondements de la société et du discours politiques. A la suite des recensements de 1922 puis 1931 en Palestine, l'idée de majorité démographique juive, récurrente dans le discours politique sioniste, inspire dès la fin des années 1930 les plans de partage de la Palestine¹⁹. Après 1948, le ratio démographique entre juifs et Arabes reste durablement un marqueur du conflit arabo-sioniste puis israélo-palestinien, instrumentalisé par les politiques israéliens mais également par Yasser Arafat.

Au Liban, le recensement des nationaux résidents en 1932 donne une très étroite et provisoire majorité numérique aux confessions chrétiennes, placées en situation dominante par la construction étatique élaborée par la France²⁰. La démographie confessionnelle conduit alors à une politisation de la question du statut national des émigrés. L'émigration, majoritairement chrétienne, devient alors pour les hommes politiques chrétiens l'objet d'une revendication durable. L'application

17 Maurice Moch, *Le Mandat britannique en Palestine*, Th. Droit, Paris, Editions Albert Mecheleinck, 1932, pp. 175-184.

18 Anis Saghir, *Le Sionisme et le mandat anglais en Palestine*, Paris, Presses Universitaires de France, 1932, pp. 147-150.

19 Youssef Courbage, « Les enjeux démographiques en Palestine après le retrait de Gaza », in *Critique internationale*, n° 31, 2006, pp. 23-38.

20 Pour une analyse critique des catégories et des résultats de ce recensement, tendant à récuser l'existence d'une majorité chrétienne résidant à cette date au Liban : Rania Maktabi, « State formation and citizenship in Lebanon. The politics of membership and exclusion in a sectarian State », in Nils A. Butenshon, Uri Davis & Manuel Hassassian (éds.), *Citizenship and the State in the Middle East. Approaches and applications*, Syracuse, Syracuse University Press, 2000, pp. 146-178.

restrictive des dispositions du traité de Lausanne est contestée, et sert de motif à la demande d'étendre aux émigrés la nationalité libanaise. Au-delà de toute considération identitaire, il s'agit essentiellement de les inclure dans le corps électoral, afin de légitimer et de renforcer la prééminence politique des chrétiens²¹.

Dans ce même but, le code de la nationalité est appliqué de manière inclusive ou exclusive en fonction de la religion des réfugiés d'Anatolie orientale qui s'installent dans le pays pendant la Première guerre mondiale et le mandat. Pour les Arméniens, qui sont chrétiens, l'octroi de la nationalité est facilité, même si leur intégration effective se heurte à la méfiance de la population arabe libanaise, surtout musulmane²². La naturalisation est en revanche généralement refusée aux Kurdes, musulmans d'obédiences diverses (sunnites, chiites et alévis), qui se retrouvent nombreux apatrides au Liban²³. L'Etat mandataire applique aux naturalisations un principe de discrimination conforme à son organisation confessionnelle, qui nécessite le statu quo démographique.

Ces pratiques informent les usages institutionnels de la citoyenneté par les Etats mandataires après leurs indépendances. L'une des conséquences de la compréhension, dans les administrations et les gouvernements, du potentiel exclusif et discriminatoire offert par les codes de la nationalité est une production de réformes successives, qui favorisent de nouvelles discriminations.

Codes de la nationalité et statuts civils : des dispositifs d'exclusion en mouvement

Avec la fin des mandats, les nouveaux pouvoirs se réapproprient les pratiques de gestion discriminatoire des populations mises en place pendant la période mandataire. Cela passe par la marginalisation et l'exclusion des nationalités indésirables au moyen des réformes du code de la nationalité et de mesures progressives de territorialisation comminatoire, voire par l'usage de la violence.

Les Etats post-mandataires tirent argument de l'instabilité politique régionale consécutive à la guerre de 1948 en Palestine et renforcée par celle de juin 1967 pour mettre en place des politiques sécuritaires ; et l'une des composantes principales de la notion de sécurité nationale est que les minorités nationales constituent un facteur de fragilité, voire une menace. Le débat se pose tout d'abord dans le nouvel Etat d'Israël lors de la discussion de la loi de nationalité et de la loi d'entrée sur le territoire national en 1952. Alors que la déclaration d'indépendance du 14 mai 1948 posait pour principe l'égalité des citoyens arabes du futur Etat avec ses citoyens juifs, la mise en pratique du code de la nationalité est dominée par les préoccupations sécuritaires et aboutit à une application rigoureuse des critères d'administration des preuves de résidence. Jusqu'à leur régularisation en 1980, un certain nombre de Palestiniens résidant du côté israélien de la ligne d'armistice de 1949 demeurent privés de nationalité²⁴.

En Syrie et en Irak, c'est l'instauration de régimes inspirés par le nationalisme arabe au début des années 1960 qui occasionne un nouveau code de la nationalité, fondé à nouveau sur une condition de résidence. En subordonnant la citoyenneté de ces pays à une présence sur son territoire à la date de 1963 en Irak, et lors du recensement de 1962 consécutif à la fin de la République Arabe Unie pour la Syrie, les régimes nationalistes arabes rejettent dans l'apatridie nombre de Kurdes et de chrétiens assyriens ou chaldéens réfugiés au-delà des frontières à la suite de violences confessionnelles et de répressions de soulèvements nationaux²⁵. Les codes de la nationalité se présentent ainsi comme une échelle mobile permettant de moduler les rapports entre majorité et

21 Thibault Jaulin, « Regard comparatif à partir du cas libanais », présentation devant le colloque « Formation de l'Etat et vie diasporique : le cas palestinien », Paris, Institut d'Etudes de l'Islam et des Sociétés du Monde Musulman, 18-19/09/2008.

22 Sfeir, *Op. cit.*, pp. 108-109.

23 Maktabi, *Art. cit.*, p. 163 & p. 171.

24 Anis F. Kassim, « The Palestinians. From hyphenated to integrated citizenship », in Butenschon, Davis Hassassian, *Op. cit.*, pp. 204-206.

25 « Syria : follow through on commitment to grant citizenship to stateless Kurds », in *Refugee international*, 11/10/2005, disponible en ligne à <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/7271>, consulté le 22/09/2008 ; « Assyrian objection to the nationality law », in *Al-Hayat*, 06/08/2005.

minorités nationales en entérinant l'exclusion informelle ou violente de ces dernières.

Les Palestiniens face aux discriminations nationales : citoyenneté, territorialité et droits sociaux

1948 : la disparition de la nationalité palestinienne et ses conséquences

Les Palestiniens occupent une place à part dans le dispositif régional des nationalités. Si l'exclusion de la grande majorité des réfugiés du territoire israélien repose sur des considérations de l'ordre de l'identité nationale, il n'en va pas de même dans les pays d'accueil. Considérés comme des Arabes, les réfugiés, que dans les premières années de leur exil l'on n'appelle pas encore des Palestiniens, sont plus ou moins traités comme des étrangers d'un pays à un autre ; mais maintenir la possibilité de leur retour en Palestine est perçu comme une obligation commune à tous les Arabes.

Celle-ci prend un sens plus ou moins intégrateur d'un pays à l'autre. Les réfugiés palestiniens et les habitants de la Cisjordanie passée sous le contrôle de la Légion Arabe durant la guerre de 1948 sont élevés à la citoyenneté jordanienne après la disparition de la nationalité palestinienne, sans préjuger du droit au retour de ceux originaires des territoires où a été instauré l'Etat d'Israël²⁶. La Syrie donne aux réfugiés les droits civils et sociaux afférents à la citoyenneté du pays, mais non les droits politiques, et les exclut des dispositions relatives à la naturalisation²⁷.

A l'inverse, le Liban adopte d'emblée une politique exclusive en rapportant les Palestiniens installés sur son sol à son système confessionnel : si la majorité des Palestiniens est exclue de la nationalité au motif qu'elle perturberait l'équilibre de celui-ci, la naturalisation est comparativement beaucoup plus aisée pour les chrétiens, soit environ un quart du total, et pour les élites économiques et sociales musulmanes. Le principe appliqué en la matière – la démonstration d'origines libanaises – est appliqué de façon différentielle dans les années 1950, et aboutit à la régularisation d'une partie des réfugiés. Les autres sont maintenus dans un statut d'apatrides afin d'éviter l'implantation des Palestiniens et, officiellement, l'acceptation du fait accompli de leur expulsion²⁸. Lors de l'accueil des réfugiés palestiniens, le Liban se sert des enseignements organisationnels et administratifs acquis sous le mandat pour faire face à l'arrivée des Arméniens, mais dans un sens désormais restrictif²⁹.

A Gaza, l'Egypte opte également pour une politique restrictive de la nationalité, en conservant officiellement le mot « palestinien » dans le vocabulaire de l'administration locale ; il ne s'agit cependant en aucun cas d'un Etat, et les gaziotes n'ont de relation avec le reste du monde qu'en tant que population dépendante du gouvernement égyptien³⁰. Comme au Liban, cette décision tend à réduire les droits des Palestiniens par rapport à une intégration dans la nationalité du pays sous la responsabilité duquel ils se trouvent.

1967 : fragilisation et reterritorialisation

Pour les Palestiniens, la guerre de juin 1967 marque le début d'un cycle de nouveaux bouleversements dans l'ordre de la citoyenneté, et, à terme, de reterritorialisations dans des espaces restreints. Le fait est patent dans les pays du monde arabe : ils sont chassés du Koweït en 1991, de Libye en 1993³¹ et sont en passe de l'être complètement d'Irak ces dernières années. Au Liban, la guerre civile a abouti à la démolition totale ou partielle de la plupart des camps de réfugiés et à leur constitution en enclaves autonomes encerclées par l'armée. La Jordanie, de son côté, a privé les

26 Kassim, *Art. cit.*, pp. 206-207.

27 Uri Davis, « Citizenship legislation in the Syrian Arab Republic », in *Arab Studies Quarterly*, vol. 18, hiver 1996, pp. 29-47.

28 Sfeir, *Op. cit.*, pp. 81-84.

29 *Ibid.*, pp. 108-116.

30 Kassim, *Art. cit.*, p. 209.

31 Kassim, *Art. cit.*, pp. 201-202.

Palestiniens de Cisjordanie de citoyenneté lorsqu'elle a décidé de rompre ses liens avec ce territoire en 1988³². Pour les Palestiniens de l'extérieur, la tendance longue depuis 1967 est à la contraction de leur espace, visible au Liban et en Irak, ainsi qu'à la vulnérabilité à la suite de nouveaux déplacements forcés.

Les Palestiniens de l'intérieur font face, de leur côté, à une politique guidée par des objectifs démographiques et territoriaux qui, s'ils ne font pas l'unanimité au sein du monde politique israélien, s'imposent à la faveur de considérations sécuritaires. On observe ainsi une segmentation de plus en plus poussée ainsi qu'un cantonnement progressif et informel des Palestiniens.

Deux options politiques principales s'affrontent au sein du monde politique israélien à la suite de la guerre de juin 1967. La première considère que l'intérêt national passe par l'utilisation de la nouvelle configuration militaire pour négocier une paix régionale et des arrangements territoriaux dans un sens favorable à Israël. La deuxième option passe par la conservation des territoires occupés lors de la guerre, en maintenant le rapport de force militaire dans la région et en consolidant l'occupation de la Cisjordanie et le Sinaï au moyen d'une présence militaire ou d'un programme de peuplement juif. Les partisans de ces deux tendances sont unis dans l'idée qu'il faut maintenir, « du fleuve à la mer », une majorité démographique juive, et l'une des premières mesures prises dans ce sens est le recensement des résidents des Territoires occupés³³. Tous les Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza qui, pour une raison ou pour une autre, étaient hors du pays au moment de l'occupation israélienne et ne sont donc pas recensés se voient interdire le retour chez eux, sauf par regroupement familial³⁴.

Dans l'immédiat, le gouvernement favorise la colonisation de Jérusalem-Est, qu'une large majorité au sein de l'opinion publique entend maintenir israélienne. Dans cette perspective, la législation d'Israël est étendue le 30 juin 1967 à Jérusalem-Est, détachée de la Cisjordanie³⁵, et la municipalité de Jérusalem-Ouest assume non seulement ses fonctions sur un territoire « réunifié » et étendu aux dépens de l'ex-municipalité jordanienne, mais aussi un rôle important dans l'expansion des quartiers de peuplement juif dans la partie orientale de la ville. Au ministère israélien de l'Intérieur et à la municipalité, l'objectif affirmé dès 1972 est d'empêcher que les Palestiniens ne constitue une fraction plus importante que leur part de la population totale de la ville à l'époque, soit 26,5 % ; cette politique est régulièrement réaffirmée, même si le taux est progressivement relevé, jusqu'à 30 % en 1998. Des pratiques informelles visant à diminuer, même marginalement, le nombre de Palestiniens résidents se mettent alors en place au sein des administrations, qui aboutissent aux retraits de la carte d'identité de quelques dizaines Palestiniens de Jérusalem-Est chaque année jusqu'au milieu des années 1990³⁶.

Le recensement des Palestiniens a deux conséquences principales quant au statut des Palestiniens : il marque la mise en place du monopole du ministère israélien de l'Intérieur sur l'état-

32 *Ibid.*, pp. 202-203.

33 Rapport HaMoked / Btselem, *The Quiet deportation. Revocation of residency of East Jerusalem Palestinians*, Jérusalem, 04/1997, p. 3.

34 Entretien avec le Dr Mamdouh Al-Aker, Ramallah, 22/11/2003. Ce qui suit reprend quelques éléments d'une recherche sur l'accès des familles palestiniennes à l'assurance-maladie, recherche entreprise dans le cadre de l'Action Concertée Initiative « Territoires et citoyenneté » dirigée par Aude Signoles et Jalal al-Husseini de 2004 à 2008 ; voir notre article : Philippe Bourmaud, « Santé et territorialité : les familles interstitielles palestiniennes, l'assurance-maladie et la gestion des populations par l'administration israélienne » (à paraître courant 2009).

35 Il ne s'agit pas à proprement parler d'une annexion, qui supposerait que les résidents du territoire annexé deviennent des nationaux du pays conquérant. Il s'agit précisément pour Israël d'éviter une telle conséquence, en se fondant sur le refus de la communauté internationale de reconnaître l'autorité de la Jordanie sur Jérusalem-Est (et semblablement celle d'Israël sur Jérusalem-Ouest), au nom des dispositions du plan de partage de la Palestine de 1947 prévoyant que la Ville sainte et Bethléem soient confiés en tant que *corpus separatum* à une administration internationale. Voir la résolution de l'Assemblée Générale des Nations-Unies n° 181 du 29/11/1947 relative au partage de la Palestine, ainsi que les résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies n° 127 du 22/01/1958 (récusant les souverainetés jordanienne et israélienne sur Jérusalem) et n° 252 du 21/05/1968 (déclarant l'unification de Jérusalem par Israël « nulle et non-avenue »).

36 Rapport du département des relations internationales de la Maison de l'Orient, « Forced eviction and dispossession of Palestinians in occupied Jerusalem by current Israeli policies - 1999-2000 », Jérusalem, 2000, disponible en ligne à <http://www.orienthouse.org/ff/Reports/Severe%20Hardships.R..htm>, consulté le 22/09/2008.

civil des Palestiniens des Territoires occupés, monopole qui perdure jusqu'à ce jour ; et il permet à l'administration israélienne de redessiner les diverses catégories de statuts civils des Palestiniens placés sous son autorité. En lieu et place de la différence entre citoyens jordaniens en Cisjordanie et résidents palestiniens de Gaza, Israël distingue des résidents jordaniens de Judée-Samarie (nom donné par l'administration d'occupation à la Cisjordanie amputée de Jérusalem-Est), des résidents arabes de Gaza et des résidents permanents d'Israël, catégorie qui englobe les Palestiniens de Jérusalem-Est.

La séparation entre la partie orientale de la ville et le reste de la rive ouest du Jourdain a créé une incertitude juridique quant au statut des habitants de la partie orientale de la ville, à qui Israël n'étend pas sa nationalité, même si, à la différence des habitants de Cisjordanie et de Gaza, la naturalisation est possible. La solution adoptée est de traiter les Palestiniens de Jérusalem-Est comme résidents permanents d'Israël, une catégorie instituée par la loi d'entrée en Israël de 1952 et destinée à régler le statut des immigrants en attente de la nationalité israélienne. Il en découle un certain nombre de droits inaccessibles aux Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza, dont le vote aux élections municipales et les droits sociaux de base en Israël, mais également une vulnérabilité statutaire, car le droit de résidence, pour être « permanent », n'en est pas moins révocable³⁷. Jusqu'à l'instauration de l'Autorité Palestinienne, les retraits du statut de résident permanent affectent principalement des personnes séjournant plusieurs années à l'étranger ; lorsque la mesure frappe des personnes présentes dans le pays, elle peut se traduire en bout de procédure par le retrait de la carte d'identité bleue, semblable d'extérieur à celle des citoyens israéliens, et son remplacement par la carte orange donnée aux Palestiniens de Cisjordanie³⁸. La conséquence en est une obligation de déménager en dehors de Jérusalem, mais, jusqu'à la Première Intifada, les Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza gardent une liberté de mouvement en Israël (nous désignerons ainsi l'intérieur des frontières israéliennes de 1949), ce qui limite l'importance du retrait du statut³⁹.

A partir du début de la Première Intifada en décembre 1987, les barrages militaires se multiplient en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Autour de ce dernier territoire, une clôture électrifiée est érigée entre 1991 et 1993, tandis que les autorités israéliennes décident de fermer l'accès d'Israël et de Jérusalem-Est aux Palestiniens de Cisjordanie. Cette dernière politique devient permanente au début de 1993, et s'accompagne de la mise en place d'un système de permis de se rendre en Israël par l'administration israélienne des Territoires occupés⁴⁰. L'obtention en devient progressivement plus difficile, ce qui en fait un instrument supplémentaire de contrôle de la population palestinienne.

L'instauration de l'Autorité Palestinienne en 1994 semble initialement aller contre cette tendance au cloisonnement des Palestiniens ; en pratique, elle ne fait que l'accélérer.

1994-2008 : le cantonnement progressif des Palestiniens de l'intérieur

Le processus de paix des années 1993-2000 repose sur l'idée d'accords intérimaires laissant en suspens les dossiers les plus sensibles. Pour les deux parties, il est clair que les faits accomplis dans la période précédant la paix éventuelle sont destinés à influencer les négociations finales, et cette considération explique l'accélération des mesures discriminatoires israéliennes contre les Palestiniens de l'intérieur. Celles-ci tendent à cloisonner davantage ces derniers, dans le prolongement du système des permis systématisé en 1993. Dans les années d'Oslo, l'administration commence à exercer une pression pour dissocier les Palestiniens de Jérusalem-Est ou citoyens d'Israël de leurs compatriotes de Gaza et de Cisjordanie. La construction du mur de séparation, qui

37 HaMoked / Btselem, *Op. cit.*, pp. 4-5.

38 *Ibid.*, p. 8.

39 Entretien avec N.M., Ramallah, 20/07/2005.

40 BADIL, « Punished twice – punished collectively. A report on the persistent Israeli denial of family reunification to wives of ex-political prisoners », 02/1994, disponible en ligne à <http://www.badil.org/e-library/Punished-Twice.htm>, consulté le 22/09/2008.

laisse 50 000 Palestiniens entre le mur et Israël⁴¹, ainsi que la tendance actuelle à interdire l'accès du sud de la Cisjordanie aux Palestiniens originaires du nord de cet espace et réciproquement⁴², continuent cette tendance au cloisonnement. Elle s'appuie également sur des pratiques administratives, notamment en matière de titres d'identité.

La nationalité palestinienne, instituée par l'Autorité Palestinienne en 1995, constitue un marqueur de la réalité de la souveraineté effective des deux parties dans les Territoires occupés à partir des accords d'Oslo. Les fonctionnaires palestiniens ont le droit de distribuer des cartes d'identité aux résidents palestiniens de Cisjordanie et de Gaza, mais non de Jérusalem ; mais ces cartes ne sont délivrées qu'avec l'aval du ministère israélien de l'Intérieur, seul responsable de l'état-civil. Dans cette mesure, l'unique pouvoir de l'Autorité Palestinienne, absurde en apparence, est la possibilité de refuser de donner une carte d'identité, notamment aux Palestiniens de Jérusalem-Est privés de la carte d'identité de résident d'Israël⁴³.

Ce pouvoir n'est pas théorique, car à partir de 1996, le ministère israélien de l'Intérieur accroît fortement le nombre de retraits de cartes d'identité. La raison la plus couramment invoquée est que nombre de Palestiniens de Jérusalem-Est n'ont plus leur « centre de vie » dans les frontières municipales, mais résident dans la banlieue située en Cisjordanie⁴⁴. Pour l'Autorité Palestinienne, le refus de délivrer une carte d'identité est un moyen de dissuader cette pratique administrative. L'absence de carte d'identité équivaut en effet pour les Palestiniens à une interdiction de se déplacer, car il suffit alors d'un contrôle d'identité pour être emprisonné. Ce sont cependant le recours aux tribunaux israéliens sous la houlette des centres palestiniens de conseil juridique et le retour massif des Palestiniens de Jérusalem-Est dans les frontières municipales en 1997-1998 qui expliquent le mieux le ralentissement des retraits de cartes d'identité annoncé en 1999 par Anatoli Chtcharanski, avant que cette pratique ne reprennent vers 2003-2004⁴⁵.

Mariage, droit de résidence et droits sociaux

Plus que par une exclusion formelle, la discrimination passe alors souvent par des présomptions. La suspicion administrative israélienne s'attache tout particulièrement aux Palestiniens de Jérusalem-Est mariés à des Palestiniens de Cisjordanie : ces couples ne peuvent vivre ensemble en Israël ou à Jérusalem sans regroupement familial, de plus en plus difficile à obtenir jusqu'à sa suspension en 2003. Toute preuve de ce fait peut déclencher une procédure conduisant au retrait du statut de résident d'Israël et parfois de la carte d'identité si la personne soupçonnée ne revient pas s'installer dans les frontières municipales et donner durant plusieurs années des preuves que son « centre de vie » est en Israël⁴⁶.

La recherche des personnes contournant ainsi les normes de résidence est poursuivie non seulement par le ministère israélien de l'Intérieur, mais par d'autres institutions israéliennes, comme l'Institut d'Assurances Nationales (IAN), qui gère la sécurité sociale. Celui-ci finance les fournisseurs de soins, auxquels tous les résidents d'Israël et par conséquent les Palestiniens de Jérusalem-Est doivent être affiliés au titre de la loi de 1995 assurant l'universalisation de la couverture-maladie⁴⁷. Cette dernière loi a en effet été utilisée pour justifier des contrôles sur la réalité du statut de résident d'Israël des patients palestiniens de Jérusalem-Est⁴⁸. Ceci vaut

41 Office des Nations-Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires, « Three years later : the humanitarian impact of the barrier since the International Court of Justice opinion », in *OCHA special focus – occupied Palestinian territory*, 09/07/2007, p. 1.

42 Véronique Bontemps, « Vivre à Naplouse », in *Revue d'études palestiniennes*, vol. 27, printemps 2008, pp. 54-61.

43 Entretien avec S., Ramallah, 16/07/2005.

44 HaMoked / Btselem, *Op. cit.*, p. 15.

45 May Maalouf-Monneau, « Pouvoir local et droit à la résidence. L'exemple de la Maison de l'Orient à Jérusalem », in *Palestine*, n° spécial d'*Etudes rurales*, n° 173-174, 05/2005, pp. 219-234.

46 Edouard Conte, « Mariages bannis et citoyennetés fragmentées en Israël-Palestine », in *Palestine*, n° spécial d'*Etudes rurales*, n° 173-174, 05/2005, pp. 127-152.

47 Entretien avec Y., directeur de clinique du fournisseur de soins Clalit à Jérusalem-Est, Ramallah, 15/08/2005.

48 Entretien avec Ziad al-Hammoury, directeur du Jerusalem Center for Economic and Social Rights, Jérusalem,

notamment en cas d'accouchement.

Les difficultés de N. illustrent ce qui se passe alors : celle-ci, Palestinienne de Jérusalem-Est, a épousé un Palestinien de Cisjordanie ; depuis 2003, la voie du regroupement familial leur est fermée par un amendement à la loi d'entrée en Israël régissant le statut de résident permanent. Lors de son premier accouchement, en 2003, N. s'est rendue à l'hôpital, mais elle n'a pas produit copie de la carte d'identité de son conjoint : cela aurait signalé qu'elle ne réside pas à Jérusalem, et sa fille aurait reçu automatiquement le statut de résidente de Cisjordanie, qui confère beaucoup moins de droits réels que la résidence permanente en Israël. Faute de preuve d'identité du père, l'hôpital a exigé qu'elle paie les frais d'accouchement, présumant qu'elle n'était pas éligible pour l'assurance-maladie israélienne. Deux inspections de l'IAN ont ensuite eu lieu à son domicile théorique à Jérusalem, chez ses parents. Ils ont conclu qu'elle ne résidait pas à Jérusalem et elle a donc été radiée de l'assurance-maladie⁴⁹. Le résultat des enquêtes de ce genre est transmis au ministère israélien de l'Intérieur et peut entraîner, au bout de plusieurs années, le retrait de la carte d'identité⁵⁰. N. a dû également se battre pour obtenir le statut de résident d'Israël pour sa fille. Elle a décidé que pour les naissances suivantes, elle irait accoucher en Cisjordanie, ce qui causerait moins de problèmes ; et ce, même si ses enfants doivent être interdits de venir à Jérusalem et de bénéficier du système israélien de santé, bien supérieur à son homologue palestinien.

Il y a encore, dans ce mode de gestion de la population palestinienne par les droits sociaux, un héritage de la période mandataire. Durant celle-ci, les Britanniques ont refusé de soutenir financièrement, à égalité avec les services destinés aux Arabes, les services sociaux sionistes sur le maigre budget du gouvernement de Palestine. L'idée prévalait que le sionisme avait les moyens de financer ses services sociaux, et que les maigres fonds de l'administration devraient être employés en faveur de la population arabe, nécessitant le plus gros effort de développement. Un différentielisme s'est ainsi mis en place entre les deux communautés quant aux besoins de services sociaux. Après 1948, il a d'abord été retourné contre les Arabes restés en Israël : l'idée que ceux-ci avaient culturellement un moindre besoin de services sociaux et un mode de vie familial plus économique que celui des juifs a justifié le versement de prestations sociales diminuées, ainsi qu'une négligence systématique de leur communauté dans l'octroi des fonds et des projets de développement prioritaire⁵¹. L'universalisation de l'assurance-maladie en 1995 a également permis de combler un retard, parmi les Palestiniens d'Israël et surtout de Jérusalem-Est, mais l'articulation de son fonctionnement à l'action du ministère de l'Intérieur et aux objectifs de rogner la population palestinienne dans la municipalité de Jérusalem en a aussi fait un moyen de discrimination nationale. Celle-ci a des effets territorialisants, dans la mesure où elle affecte le choix du conjoint et du domicile, et parfois la liberté de mouvement d'une fraction des Palestiniens.

Le cas palestinien illustre le caractère plastique de la discrimination née d'une configuration géopolitique tendue ; discrimination qui pénètre tous les domaines où les Etats définissent les droits de leurs citoyens, et qui s'appuie sur des suspicions élevées au rang de politique. Loin du principe de sauvegarde des droits de la population non-juive de Palestine énoncé par Lord Balfour, celle-ci a perdu et son lieu de résidence, et nombre de ses droits ; aujourd'hui, les Palestiniens plus défavorisés se retrouvent enclavés territorialement dans des espaces-refuges étroits.

L'histoire des discriminations nationales au Proche-Orient à travers le vingtième siècle illustre ainsi deux faits saillants. Le premier est que le code de la nationalité est un moyen redoutable de produire de l'apatridie, et que celle-ci devient un objectif plus ou moins avoué pour les Etats faibles ou neufs, qui gèrent parfois les populations minoritaires par la violence et

22/08/2005.

49 Entretien avec N.M., Ramallah, 20/07/2005.

50 HaMoked / Btselem, *Op. cit.*, pp. 10-11.

51 Zeev Rosenhek & Michael Shalev, « The contradictions of Palestinian citizenship in Israel. Inclusion and exclusion in the Israeli welfare State », in Butenshon, Davis & Hassassian, *Op. cit.*, pp 296-297 ; Rhoda Ann Kanaaneh, *Birthing the nation. Strategies of Palestinian women in Israel*, Berkeley / Los Angeles, University of California Press, 2002, pp. 47-50.

s'affirment en faisant usage de leurs prérogatives de souveraineté dans un sens exclusif. De fait, le même type de discriminations nationales et d'exclusions de la nationalité ou des droits qu'elle confère se retrouve dans certains des pays des Balkans devenus indépendants de l'Empire ottoman au dix-neuvième siècle, ou en Pologne dans les années 1920. Le point commun, qui ne constitue pas pour autant une régularité, est que tous ces Etats sont nés de la fin d'une tutelle impériale. Dans les mandats, l'objectif de développement et la surveillance internationale par la Commission permanente des mandats ne suffisent pas à faciliter la transition d'une citoyenneté impériale vers une citoyenneté nationale, bien au contraire.