

La géographie électorale au Liban
Historicité des cazas et découpage des circonscriptions

**

La géographie électorale au Liban

Historicité des cazas et découpage des circonscriptions

Actes de quatre séminaires
organisés par la Fondation libanaise pour la paix civile permanente
en coopération avec la Fondation Konrad Adenauer

à

Tripoli (13/4/2002), Zahlé (29/6/2002),
Saida (26/10/2002) et Antélias (10/12/2002)

en coordination avec

al-Rabitha al-Thaqâfiyya- Tripoli
Forum du Dialogue démocratique- Zahlé
Centre de dialogue et de développement- Majdelyoun-Saida
Mouvement Culturel Antélias

Direction

Antoine Messarra

Professeur

Muhammad al-Masri, Tony Georges Atallah, Elie Mikhail
Thérèse Douaihi Hatem

Publications de la Fondation libanaise pour la paix civile permanente

Librairie Orientale

19

2004

صدر في منشورات المؤسسة اللبنانية للمسلم الأهلي الدائم
إشراف انطوان مسرّه

1. الحق في الذافرة، بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا (قبرص)، 1988، 260 ص.
2. العبور الى الدولة (من المعاناة الى المواطنة)، بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا (قبرص)، بيروت، 1992، 280 ص.
3. البناء الديمقراطي (الاشكالية والتخطيط للبنان ما بعد الحرب)، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، 1994، 240 ص.
4. مواطن الغد (نماذج في الثقافة المدنية)، الجزء الأول، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، 1995، 496 ص.
5. بناء السياسات الاجتماعية في لبنان (الاشكالية والتخطيط)، بالتعاون مع مركز البحوث للامم المتحدة، اوتوا (كندا)، 1995، 312 ص.
6. الاحزاب والقوى السياسية في لبنان (التزام واستراتيجية سلام وديمقراطية للمستقبل)، الجزء الأول، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، 1996، 592 ص.
7. مواطن الغد: الحريات وحقوق الانسان، الجزء الثاني، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، 1998، 368 ص.
8. الاحزاب والقوى السياسية في لبنان: تجدد والتزام، الجزء الثاني، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، 1997، 288 ص.
9. علاقة المواطن بالادارة (نماذج في المعاملات والاعلام الاداري)، الجزء الأول، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، 1998، 388 ص.
10. اقتصاد في سبيل العدالة الاجتماعية، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، 1998، 296 ص.
11. مواطن الغد: نعيش معاً في مجتمع، الجزء الثالث، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، 1997، 368 ص.
12. النقابات والهيئات المهنية في لبنان (استراتيجية مشاركة وديمقراطية اجتماعية)، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، 1999، 256 ص.
13. علاقة المواطن بالادارة (نماذج في المعاملات والاعلام الاداري)، الجزء الثاني، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، 1999، 384 ص.
14. تنمية المجتمع المدني في لبنان (منظومة قيم ومبادئ وتواصل وتدريب)، بالتعاون مع Mercy Corps International، 2000، 752 ص.
15. النقابات والهيئات المهنية في لبنان، الجزء الثاني، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، 2000، 256 ص.
16. الحكمة المحلية (مبادرة ومشاركة ومواطنة في المجال المحلي في لبنان)، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، الجزء الاول، 2002، 576 ص.
17. الجغرافية الانتخابية في لبنان: شروط التمثيل الديمقراطي، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، الجزء الاول، 2002، 376 ص.
18. الحكمة المحلية: النقاش المحلي في القضايا المشتركة، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، الجزء الثاني، 2003، 472 ص.
19. الجغرافية الانتخابية في لبنان: تاريخية القضاء وتقسيم الدوائر، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، الجزء الثاني، 2004، 624 ص.

صدر في سلسلة وثائق Documents

Irene Lorring, Antoine Messarra, Abdo Kahi (dir.), *Linking Civil Society to Sustainable Development* (A training Manual for Institutional Strengthening), Mercy Corps International and Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace, 1999, 120 p.

فاعلون في السياسات الاجتماعية في لبنان، 1999.

يصدر قريباً

20. مرصد المسلم الاهلي الدائم في لبنان، بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا (قبرص) ومؤسسة كونراد اديناور، 2004.

21. دراسات في الثقافة المدنية، 2004.

22. الحكمة المحلية (قواعد العمل المحلي الديمقراطي)، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، جزء 3، 2004.

توزيع: المكتبة الشرقية، بيروت

ت 333379/200875 / 492112/217364 (01) - فاكس: 216021 (01)

E-Mail: libor@cyberia.net.lb

Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace - P.O.Box 16-5738 Beirut-Lebanon 1100 - 2070

E-mail : antoine@messarra.com
http : //antoine.messarra.com - http : //www.lfpcp.org
http : //monitoringdemocracy.com

Antoine Messarra (dir.), *Electoral Geography in Lebanon: Conditions of Democratic Representation*, Beirut, Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace in cooperation with the Konrad Adenauer Foundation, Librairie Orientale, vol. I, 2002, 376 p.

The Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace in cooperation with the Konrad Adenauer Foundation recently published a book entitled: “Electoral Geography in Lebanon: Conditions of Democratic Representation” (Beirut, Librairie Orientale, 2002, 372 p.). This book sets a pattern as to the study of constituencies – based on the Lebanese experience which dates back to 1920 – on the principle of a unified electorate and the conditions of the common living pact.

The book is the result of group work in which more than twenty researchers participated; it includes interviews with researchers and politicians and the proceedings of two seminars held about political science in the St Joseph University on July 6 and December 1st, 2001. Vol. II is to be published in March 2003 including the proceedings of four seminars held in various muhafazats in cooperation with Tripoli’s Cultural League (13/04/2002), Zahle’s Dialogue Forum (29/06/2002), Saida’s Development and Dialogue Center (26/10/2002) and the Cultural Movement in Antelias (10/12/2002).

Why the geographic dimension?

Electoral studies have generally since the sixties mixed several issues: electoral lists, electoral cards, expenses, geography, etc. Then politicians say that people have different opinions and they do as they please. For this reason, the choice was to focus on geography out of a conviction that it is the core subject – before dealing with other matters – specially in Lebanon where people ought to be reconciled with geography: that is the place where citizenship is practiced and where people are linked with the land and with political action. Another reason is the lack of balanced development in the central power. The essential aim of each election is – not to be turned into ideologies forcibly integrating people – to represent people in the best possible way without forcible integration or categorization. This is the source of legitimate power thus turning the Chamber of deputies into a permanent space of dialogue, negotiation and reporting.

So the importance of the geographic dimension in legislative elections in Lebanon is justified by three factors:

1. *The link between geography and the principle of a unified electorate:* The introduction written by Antoine Messarra Ph.D. reads: “The Lebanese electoral system can, by the way constituencies are divided ensure – or not – the spirit of a unified electorate by virtue of which voters of various communities vote for candidates of various communities rather than having each community represented separately. The way constituencies are divided may lead to an imbalance in the Lebanese representation system and weaken the Chamber of deputies in its ability to be a permanent and central dialogue forum. To forcibly unite regions where different communities live or to separate regions where different communities live in harmony both lead to a rupture in harmony under the pretext of preserving it.”

2. *Reconciliation with geography:* The Lebanese space has been partitioned as a concept and given a communitarian aspect due to demarcation lines – not only physical lines but also moral ones. Manipulating and exploiting geography for electoral purposes is no less dangerous than barricades and armed crossing points; it establishes moral and political barricades that endanger legitimacy and stability.

3. *Overcoming communitarian polarization:* This principle is a necessity in elections in order to avoid the supremacy of some minorities in the way constituencies are divided and to avoid the use of this polarization under the slogan of “abolishing communitarianism”.

Wisdom instead of manipulation

The head of the St Joseph University, Selim Abu s.j. said during the seminar held in St Joseph University: “It is wiser to submit to public opinion rather than manipulate it.” Gregor Meiring the permanent representative in Beirut and Amman of the Konrad Adenauer Foundation said: “The issue is not important only in Lebanon as one of the Arab countries but on a regional level. The Lebanese political system should reflect the political and social reality yet it should also change this political and social reality because Arab countries need in-depth political changes.”

Dr. Muhammad Majdhûb said: “One of the major flaws in the electoral geographic distribution is the way the country has been divided into constituencies through laws that contradict the principle of equality as stated in the introduction of the constitution (section c) and in its 7th art. This way has always been a random discretionary policy based on personal interests. This is

why the Lebanese constitutional council underlined in its decision on August 7, 1996:

- “Elections are not a true democratic expression of people’s sovereignty *“unless governed by general constitutional principles namely that all citizens are equal in the law.”*”

- “The law should be the same to all; each vote should be given the same electoral value in various constituencies and the electoral law should be enforced in the division of all constituencies.

- “The legitimacy of the representative system is not only about equal voting rights but also about the division of constituencies in a way to guarantee equal political representation.

The book includes three chapters:

- “The geographic frame of legislative elections in Lebanon” (Antoine Messarra, Abdo Kâ’î, Jihad Nammûr, Benjamin Seintamon, Rita Za’rûr, Jocelyne Adjizian Gerard, Antoine Ghosayn).

- “Regions, people and communities: rules of an electoral pact” (Fadi Kiwan, Wasif Haraka, Isam Sulayman, Sulayman Taqiyy al-Dîn, Shawkat Ashti, Rania Safar).

- “Stands and conclusions” (Georges Assaf, Scarlet Haddad, Boutros Harb, Abdo Sa’d, Tony Atallah, Qaysar Mu’awwad, Albert Mansur, Antoine Haddad, Talal Husayni, Nicolas Nassif).

Seven basic principles

The group research and two seminars lead to the following seven basic principles:

1. The principles of equality and geographic communication: these two principles recognized in electoral jurisprudence are approved of by the constitutional Council and should be enforced in practice.

2. The binding majority system: The electoral majority principle that combines major lists in major constituencies leads to an imbalance that should be avoided by a majority system where votes are limited to a number of candidates going from four to six.

3. Global communitarian representation: the principle of a unified electorate is not respected; art. 4 of the electoral law stipulates on the contrary

that voters from various communities vote for candidate from various communities.

4. The number of deputies: any tendency to increase the number of deputies should be stopped since it is used for personal purposes rather than to serve representation.

5. Measuring representation: this measuring should be more qualitative including the concept of governance that allows more legitimacy.

6. Realism and modesty: all researches and studies that aim at setting forth a new electoral system in the current situation should be focused on factors that reduce the bad effects of the last three terms and non-democratic turns. Any power that misuses its authority makes electoral divisions secondary since the whole electoral process is endangered.

7. Electoral behavior: most studies show a great lack in this sense in the Lebanese voters.

Pas de listes bidon et pouvoir égalitaire de vote

Antoine Messarra

Le programme de recherche et d'action sur le thème : « La géographie électorale au Liban », entrepris par la Fondation libanaise pour la paix civile permanente en coopération avec la Fondation Konrad Adenauer (2001-2002), s'est poursuivi dans les divers mohafazats en vue de dégager des critères et perspectives d'avenir en ce qui concerne le découpage des circonscriptions.

Le séminaire, organisé conjointement avec le Mouvement Culturel de Tripoli, le samedi 13 avril 2002, sur « La géographie électorale au Liban-Nord » a réuni plus de cent participants, dont le ministre de la Justice, M. Samir al-Jisr, les députés Ahmad Fatfat, Fawzi Hobeiche, Nayla Moawad et Talal Merabi, des universitaires, des publicistes et des acteurs sociaux. Les communications et les débats ont été centrés sur trois thèmes : l'approche géographique du phénomène électoral au Liban et au Nord (Antoine Ghossain, Laba Semaani, Rania Khoury, Marie-Thérèse Zahr, Elia Elia), le découpage des circonscriptions dans le cadre des structures socio-politiques au Nord (Atef Attié, Abdel Ghani Imad, Youssef Kafrouni, Mahmoud Sleiman, Kamal Féghali, Mouchir Mawas, Ala Kharrat, Ghada Ibrahim), et les perspectives d'avenir pour les découpages électoraux au Nord (Nawaf Kabbara, Joanna Moussalli, Mohammad Iskandar, Tony Atallah, Mohammad Masri).

Nombre de participants relèvent les anomalies des découpages dont l'infraction à deux principes reconnus par la doctrine et la jurisprudence, ceux de la contiguïté des circonscriptions et de l'égalité devant le droit de vote. Le député Nayla Moawad souligne avec humour et profondeur : « Lors du débat parlementaire sur la loi électorale 2000, j'ai sollicité la participation à la séance parlementaire du ministre des Travaux publics et du président du CDR. Pourquoi ? Afin d'aménager un pont ou un tunnel reliant Bécharré et Dinnié, deux régions jointes dans une même circonscription bien que fort éloignées l'une de l'autre ! »

On dénonce, avec des chiffres à l'appui, des inégalités flagrantes, puisque dans une circonscription il faut 24.000 électeurs pour un député et dans une autre il suffit de 5.000. On déplore aussi la domination de majorités sur des minorités ou l'inverse, développant ainsi des perceptions inégalitaires et des craintes d'hégémonie, dans le mohafazat du Nord qui constitue pourtant un exemple de convivialité intercommunautaire.

En conséquence, le principe du collège électoral unique en vertu duquel des candidats de différentes communautés sont élus par des électeurs de différentes communautés, ainsi que le principe de la parité, adopté dans l'accord de Taëf de 1989 et la Constitution amendée en 1990, dévient de leur finalité.

Nombre de participants relèvent l'importance de la gouvernance électorale surtout que « les pouvoirs de services parallèles et de l'argent se substituent aujourd'hui au familialisme traditionnel ». « Les institutions sont là, relève le député Nayla Moawad, mais l'application fait défaut. » Il faudra surtout développer la culture électorale, car il est à craindre que la masse des chiffres et statistiques, dont ceux recueillis par Kamal Féghali et d'autres, soit davantage exploitée par des experts en machination électorale que par des universitaires, publicistes, éducateurs et défenseurs des libertés et des droits de l'homme.

Il ressort des travaux quatre perspectives de recherche et d'action :

1. *Principes d'égalité et de contiguïté géographique* : Ces deux principes, reconnus par la jurisprudence électorale et affirmés de façon plus ou moins explicite par le Conseil constitutionnel libanais, doivent être observés.

2. *Système majoritaire limité* : Le système électoral majoritaire joint à un scrutin de liste provoque des déséquilibres qu'il faudra éviter au moyen d'un système majoritaire où les votes sont limités à quelques candidats.

3. *Représentation communautaire globale* : Le respect du principe du collège électoral unique étant impossible et souvent factice au niveau de chaque circonscription, il faudra assurer la cohérence avec ce principe au niveau global.

4. *Comportement électoral* : Le comportement électoral des Libanais constitue une variable fondamentale dont l'étude manifeste une forte carence. Il s'agit surtout de respecter « les règles du jeu électoral », alors que dans la pratique actuelle « un candidat accepte le soutien des services parallèles ou le rôle massif de l'argent quand cela le favorise et les dénonce quand cela va à son encontre » (Nawaf Kabbara).

Le programme de recherche et d'action sur le thème: "La géographie électorale au Liban: les conditions d'une représentation démocratique », entamé en 2001 par la Fondation libanaise pour la paix civile permanente, en coopération avec la Fondation Konrad Adenauer, s'est poursuivi en 2002 à travers quatre séminaires régionaux dans les divers mohafazats.

Un séminaire a réuni le samedi 29 juin, à la salle de conférence de l'Hôtel Kadri à Zahlé, plus de soixante-dix participants, ministres, députés, candidats, universitaires, chercheurs et acteurs sociaux, afin de déterminer les critères d'un découpage électoral de la Békaa, plus en conformité avec le principe du collège électoral unique. En vertu de ce principe, en vigueur depuis 1920, des candidats de différentes communautés sont élus par des électeurs de différentes communautés. Le système électoral libanais souffre d'une crise chronique: l'émergence de la rue en tant qu'institution de fait en période de crise, bloquant l'action du Parlement conçu pourtant par les constituants comme lieu de dialogue permanent et institutionnel entre toutes les composantes de la société.

A la recherche de critères

Il ressort de plus de vingt interventions, dont celles de ministres et députés de la Békaa, MM Khalil Hraoui, Nicolas Fattouch et Marwan Farès, et d'universitaires et acteurs sociaux, nombre de critères en ce qui concerne le découpage des circonscriptions. « Il ne faut plus, relève Khalil Hraoui, appréhender la géographie électorale en tant que moyen pour induire les résultats électoraux. » Quant à Nicolas Fattouch, il souligne : « Non à la politique des listes bidon avec des candidats à la traîne. »

Autre objectif exprimé à l'unanimité par les participants : respecter le principe d'égalité dans la dimension et le volume démographique des circonscriptions, ainsi que l'égalité du pouvoir de vote des électeurs. Un des grands avantages du programme entrepris à l'échelle des divers mohafazats est relevé par le député Marwan Farès : « La participation à la réflexion et à l'élaboration de la loi électorale équivaut par son importance au scrutin lui-même. »

Les interventions et les débats ont été centrés autour de trois axes : « l'approche géographique du phénomène électoral au Liban et dans la Békaa » (Antoine Saroufim, Rafic Karak, Ali Salem...), « Le découpage électoral de la Békaa dans le cadre des structures démographiques et socio-politiques » (Boulos Assi, Ahmad Safar, Kamal Feghali, Ghassan Jarrah, Batoul Yahfoufi, Claude Mansour...) et « Les perspectives d'avenir pour le découpage électoral de la Békaa » (Chaoukat Eshtay, Hayat Kara'...). Nombre de participants, dont M. Nicolas Fattouch, précisent que le découpage en vigueur de la Békaa en trois circonscriptions ne comporte pas les anomalies constatées dans d'autres mohafazats et surtout « respecte la diversité démographique et communautaire ».

La dimension comparative du problème (Jordanie, Algérie, Allemagne...) est soulignée par M. Gregor Meiering, représentant résident de la Fondation Konrad Adenauer pour la Jordanie et le Liban.

Il s'agit, de réduire les effets néfastes des trois scrutins de 1992, 1996 et 2000. Savoir aussi que la meilleure loi électorale doit être modifiée après deux ou trois scrutins, car elle crée avec le temps des experts qui réussissent parce qu'ils connaissent mieux la machine électorale. Il faut donc changer périodiquement quelques rouages pour assurer l'égalité effective entre les candidats. La continuation du programme réside dans l'étude pragmatique de la gouvernance électorale, car les meilleurs textes sont pervertis par la manipulation dans le déroulement administratif des élections.

Minority Representation in Lebanon: Lessons from Abroad

Carole Alsharabati

Lebanese Context

The Lebanese electoral law is currently in the making process. Its major characteristics are in the heart of a heated debate between defenders of a wide variety of projects.

On one extreme, some analysts argue in favor of small districts. They consider that small districts are more likely to be homogeneous which guarantees a fair representation. The underlying assumption is that representatives tend to work in the interest of their own community (Ass I). On the other extreme, we have defenders of large circumscriptions on the ground that multi-communitarian circumscriptions promote inter-religious alliance formation and better social integration. The assumption behind this other argument is that voters can have their interests promoted by someone from another community (Ass II). In between there are many other models, one of which suggests two electoral rounds with small circumscriptions on the first round and a unique nationwide district on the second round.

In addition to the debate over district size, we have seen arguments in favor of confessional distribution of parliamentary seats, and others in favor of deconfessionalization of the Lebanese electoral system and the elimination of such “safe seats” reserved to various religious groups. Again, the underlying assumption behind the first argument is that representatives tend to favor their own community (Ass I above) while the second argument gives priority to inter over intra-communitarian representation (Ass II above).

Putting district size and confessional distribution of seats together -and knowing that, while for small districts the issue of confessional distribution of seats is not applicable, for large seats, the issue is crucial- we get the following two dimensional table.

	Large District	Small District
Confessional	Ass I + Ass II	Ass I
Not Confessional	Current Status Quo	
	Ass II	

As the table shows, the current electoral system is hybrid, based on a combination of the two assumptions mentioned earlier.

While the debates on these two issues and many others are going on, arbitrary gerrymandering is flourishing in our country. After the revision of the Lebanese electoral law on the eve of the 2000 elections, issues like the dispersion of religious groups in several districts in order to reduce their influence, and the packing of certain confessional groups in certain districts to decrease their electoral impact were raised. For instance, points were made about dividing Beirut into three circumscriptions to reduce Hariri's chances to win the 2000 elections (see Scarlett Haddad, *Les Cahiers de L'Orient* No 64 p.24). It has also been argued that Najah Wakim could not have won the electoral battle in Beirut given the large number of Sunni votes he would have needed to accumulate (Scarlett Haddad, *Les Cahiers de L'Orient* No 64 p.24). In short, observers have claimed that redistricting has aimed at determining the election results beforehand. What is striking, however, is that this gerrymandering has not always worked and many unexpected electoral results took place. This is due to policy-makers' unfamiliarity with the Lebanese voter and his responsiveness to the electoral environment. Many characteristics of the Lebanese voters need to be studied and this research focuses on one of them: the potential for inter-religious representation, and whether Christian (or Muslim) interests are best

represented by Christian (or Muslim) representatives. One may wonder under what conditions do Christian legislators or Muslim legislators work harder to promote the interests of their own religious group or other religious groups and the effect this may have on the voter. As this question remains unanswered, we cannot tell if packing religious groups or dispersing them is best to promote their interests, whether small or large districts are best, or whether confessional distribution of electoral seats enhances democratic representation or not.

The Literature

Where does conventional political science research stand on these issues? Reviewing studies done in the area of legislative and minority representation may shed some light on our question. Political scientists have gradually found that legislative presence does not equate with legislative influence. In other words, making sure religious groups and minorities are represented in the parliament is not sufficient. It is important to check whether their presence leads to more benefits to the religious groups/minorities they represent. To reach such a conclusion, research on minority (especially black/latino in the US) has gone through three stages.

In a first stage, Davidson and Grofman¹ and Parker² have stressed the need for election of black representatives to office as the best way to enhance black representation. This led them to the conclusion that, in the US, black-majority districts promote democratic responsiveness.

A second group of studies questioned such approach (Cameron, Epstein and O'Halloran³ and Lublin⁴). The argument is that black

¹ Davidson, Chandler and Bernard Grofman, eds., *Quiet Revolution in the South: The Impact of the Voting Rights Act, 1965-1990*. Princeton: Princeton University Press: 1994.

² Parker, Frank, *Black Votes Count: Political Empowerment in Mississippi after 1965*, Chapel Hill: University of North Carolina Press: 1990.

³ Camron, Charles, David Epstein and Sharyn O'Halloran, "Do Majority-Minority Districts Maximize Substantive Black Representation in Congress?" in APSR 90 p. 794.

⁴ Lublin, David, *The Paradox of Representation: Racial Gerrymandering and Minority Interests in Congress*. Princeton: Princeton University Press: 1997.

majority districts end up packing black voters into a small number of districts, which hurts black interest in the aggregate.

A third wave of studies (Grose⁵ most recently) refuted this dichotomy with more nuanced conclusions:

Election of black legislators enhances representation of black interests.

Black representatives elected from white-majority districts allocate more projects to black constituents than black representatives from majority-black districts.

White representatives who represent districts 40-50% black allocate more projects to black than those representing districts with smaller black population.

To sum up, “constituency groups will receive more projects from representatives if these constituency groups are large enough to affect the potential electoral outcome, though if the groups are not such a large majority in the district as to be taken for granted.” (Grose p. 3)

The Lebanese Context and Confessionalism

These findings apply to the US society, it is true, and may or may not apply to other contexts. Extrapolating them to the Lebanese context, we would expect that, for Christians,

Election of Christian legislators enhances representation of Christian interests.

Christian representatives elected from Muslim-majority districts allocate more projects to Christian constituents than Christian representatives from majority-Christian districts.

Muslim representatives who represent districts 40-50% Christian allocate more projects to Christians than those representing districts with smaller Christian population.

Points 2) and 3) are inferred from the argument that representatives who need to win the support of constituencies from different communities cannot take them for granted.

⁵ Grose, Christian “Pork, Projects and Racial Representation in Congress: Which Constituents are Rewarded with Distributive Policy Projects?”, presented at APSA 2001 meeting.

The same logic applies to any other religious community. Two corollary statements are that, Small homogeneous districts may not be to the best interest of religious groups, especially minorities.

The Lebanese electoral system, by fixing the number of seats per community, blocks inter-communitarian competition aiming at winning constituency's support. Such competition would enhance responsiveness to constituency as Muslim representatives have more to prove to their Christian voters since they are not taken for granted and vice versa.

Research Design and Empirical Data

This paper tests proposition 5 (whether confessional quotas block the society in a non-responsive system) using the questionnaire reproduced in Appendix A. It has been administered to 100 respondents selected randomly (more details in footnote on sample selection) from Northern Lebanon (a large district with mixed religious communities). We use a simple pretest control group design. This is done by comparing the level of responsiveness of legislative representatives (legislative elections are strongly confessional) with that of municipality officials (municipal elections are not subject to religious quotas).

The advantage of such a model is that it results in a paired sample avoiding the problem of comparing voters from different districts, different backgrounds, etc. The same voter's behavior is assessed under two different electoral systems. The questionnaire has 5 questions designed to measure the level of responsiveness to voters. The same 5 questions are asked for legislative then for municipal elections. Questions are as follows (see Appendix A):

Question 2 measures the level of personalization of the relation between voters and candidates. Voters that remember the names of various candidates are more likely to have personalized electoral relations as opposed to programmatic electoral relations. The list of names helps, by determining candidates' religious community, to measure the relation's sensitivity to religious identity.

Questions 3 and 4 allow determining the salience of elections among voters but also the level of information to which the voter is exposed.

Question 5, which captures the voter's satisfaction level, helps derive representatives' responsiveness to the electorate. Answers to Question 5 are best analyzed in the light of answers to the two preceding questions allowing to determine if the low level of satisfaction (if any) is caused by equally low salience or not. Again, the list of names permits to measure the respondent's sensitivity to religious factors coupled, this time, with his satisfaction.

We have analyzed data using simple contingency tables and chi-squared distribution.

Results

APPENDIX A - Questionnaire

Please answer the following questions.

I Legislative Elections

1) Did you vote in the last **legislative** elections?

Yes *No*

2) Do you remember the name of candidates in your district?

Not at all *Some of them* *Most of them*
Name those you remember:

.....
.....
.....
.....
.....

3) Do you have any contact with politicians representing you in the parliament (meetings, mail, phone, etc.)?

Not at all *Some of them* *Most of them*

4) Do you follow their activities in parliament (through newspapers, TV, etc.)?

Not at all *Some of them* *Most of them*

5) Are you satisfied with the choices made by politicians representing you in the parliament?

Not at all *A little* *Completely Satisfied*

Name politicians you are satisfied with:

.....
.....
.....
.....
.....

II Municipal Elections

1) Did you vote in the last municipal elections?

Yes *No*

2) Do you remember the name of candidates in your municipality?

Not at all *Some of them* *Most of them*
Name those you remember:

.....
.....
.....
.....

3) Do you have any contact with municipality officials (meetings, mail, phone, etc.)?

Not at all *Some of them* *Most of them*

4) Do you follow their activities in municipality (through newspapers, TV, etc.)?

Not at all *Some of them* *Most of them*

5) Are you satisfied with the choices made by municipality officials?

Not at all *A little* *Completely Satisfied*

Name municipality officials you are satisfied with:

.....
.....
.....
.....

III General Information

Age:.....

Region of Origin (where do you vote?):.....

Current Region of Residence (where do you live?):.....

Are you Male/Female?.....

Level of Education (Number of years since Bacculaureate):.....

Are you: *Maronite Greek Orthodox Chii Sunni Durzi*

Other (please specify).....

الاطار اللبناني

قانون الانتخابات في لبنان هو حالياً في مرحلة الاعداد. وتتميز هذه المرحلة بحدّة النقاش بين اصحاب النظريات او الاقتراحات العديدة.

من جهة يؤيد بعض المحللين الدائرة الصغرى ويعتبرون انها تؤمن التجانس وتضمن تمثيلاً جيداً ويرون ان ممثلي الشعب في هذه الحالة يعملون لصالح طوائفهم. (اقتراح I). في الطرف الآخر هناك مؤيدو الدائرة الكبرى. فالدائرة الكبرى تدعو الى التحالف بين عدة طوائف وتؤمن اندماجاً اجتماعياً افضل (اقتراح II). بين هذين الاقتراحين يوجد عدة نماذج احدها يقترح دورتين انتخابيتين. في الدورة الاولى: الدائرة الصغرى وفي الدورة الثانية دائرة وحيدة لكل لبنان او دائرة وحيدة بحجم الوطن.

يوجد ايضاً من يقترح الدائرة بحجم القضاء. بعضهم يؤيد توزيع المقاعد البرلمانية طائفياً والبعض الآخر يطلب عدم تطبيق النظام الانتخابي اللبناني والغاء كذا "مقاعد مضمونة" محجوزة لتجمعات دينية مختلفة. والنظرية الاولى هنا تؤمن مصلحة الطائفة (الاقتراح I اعلاه) فيما الثانية تعطي الاولوية للتمثيل عبر وبين الطوائف (الاقتراح II اعلاه).

نقترح البيان التالي:

الدائرة الكبرى	الدائرة الصغرى	
طائفي	I	II + I الوضع الراهن
		II
غير طائفي		

الجدل والنقاش يدور وفي نفس الوقت تدور انتخابات تعسفية، اي يجري تلاعب في تقسيم الدوائر (gerrymandering). في اول عام 2000 حاول تعديل قانون الانتخابات تشتيت التجمعات الدينية في عدة اقسية في قصد التخفيف من تأثير الطوائف وحصر بعض التجمعات الدينية في بعض الاقسية للتخفيف من حدة تأثيرهم على الانتخابات. مثلا تقسيم بيروت الى ثلاث دوائر كانت الغاية منه النيل من حظ الرئيس الحريري بالنجاح في انتخابات 2000 (سكارليت حداد *Les Cahiers de l'Orient*, no 64, p. 24). وكذلك بهذا التقسيم لبيروت يمكن اسقاط نجاح واكيم في الانتخابات لان السنين بعددهم الكبير سوف لا يصوتون له. يقول المراقبون إن تقسيم الدوائر بقانون انتخابات 2000 حدد مسبقاً نتائج الانتخابات (سكارليت حداد *Les Cahiers de l'Orient*, no 64, p. 24). والملفت في هذا ان التلاعب في تقسيم الدوائر الانتخابية (gerrymandering) لم يعمل به في كل الدوائر لذلك أتت النتائج مستغربة وغير منتظرة. ينتج هذا من عدم تألف الناخب اللبناني مع الانتخابات وعدم تجاويه معها.

ميزات الناخب اللبناني عديدة ويجب درسها وهذه الدراسة تتناول احدى هذه الميزات: قدرة التمثيل بين الطوائف (inter-religious) واذا كانت المصالح المسيحية او المسلمة هي ممثلة افضل بالناواب المسيحيين او المسلمين.

نتساءل في هذه الاوضاع كم يجب ان يعمل ويجهد الناواب المسيحيون او الناواب المسلمون لتحريك مصالح ناخبي طوائفهم او ناخبي الطوائف الاخرى وما ستكون النتيجة على المنتخب. وطالما ان هذا السؤال يبقى دون جواب لا نستطيع القول اذا كانت الطوائف المجتمعة أو الطوائف المتفرقة والمبعثرة هي الافضل لتحريك مصالحهم او اذا كان التوزيع الطائفي للمقاعد النيابية هو الافضل للتمثيل الديمقراطي أو لا.

الكتابات في الموضوع

كيف يعالج علم السياسة هذه القضايا؟ ان مراجعة الدراسات في مجال التمثيل النيابي للاقليات ربما تلقي بعض الاضواء على هذا السؤال. علماء السياسة رأوا تدريجيًا ان الحضور النيابي لا يعادل او لا يساوي التأثير النيابي. بكلمات اخرى ان تتمثل التجمعات الدينية والاقليات في المجلس النيابي لا يكفي. ومن المهم ان نرى اذا كان وجود ممثلين للطوائف أو للاقليات هي افضل لهذه الطوائف أو لهذه الاقليات. للوصول الى هذه النتيجة، سارت الابحاث على الاقليات (خصوصًا السود / اللاتين في الولايات المتحدة black/ latin) على ثلاث مراحل:

1. **المرحلة الاولى:** Davidson, Grofman⁶, Parker⁷ اكدوا الحاجة لنجاح تمثيل السود في الانتخابات ان يزيد عدد الموظفين السود لتقوية تمثيل السود. وتوصلوا الى النتيجة التالية في الولايات المتحدة الاقضية ذات الاكثرية السوداء زادت وقوت التجاوب او الانفتاح الديمقراطي.

2. **المرحلة الثانية:** Camron, Epstien, O'Halloran⁸ and Lublin⁹ المقاربة التي عالجها هؤلاء تقول انه اذا اعتمدنا المناطق حيث الاكثرية من السود، نحصر الناخبين السود بعدد صغير من الدوائر وهذا ما يؤثر سلبيًا على مصالح السود في مجموعه أو في مجمله.

3. **المرحلة الثالثة:** موجة ثالثة من الدراسات Grose¹⁰ هو احداثها انتهت الى الاستنتاجات التالية:

- انتخاب النواب السود تقوي تمثيل مصالح السود.
- النواب السود المنتخبون من المناطق حيث الاكثرية من البيض تعطي مشاريع للناخبين السود اكثر مما يعطي الممثلون السود في الدوائر حيث الاكثرية من السود.

⁶. Davidson, Chandler and Bernard Grofman, ed., *Quiet Revolution in the South : The Impact of the Voting Rights Act, 1965 – 1990*. Princeton : Princeton University Press : 1994.

⁷. Parker, Frank, *Black Votes Count : Political Empowerment in Mississippi after 1965*, Chapel Hill : University of North Carolina Press : 1990.

⁸. Camron, Charles, David Epstein and Sharyn O'Halloran, « Do Majority-Minority Districts Maximize Substantive Black Representation in Congress ?, » in APSR 90 p. 794.

⁹. Lublin, David, *The Paradox of Representative : Racial Gerrymandering and Minority Interests in Congress*. Princeton : Princeton University Pres : 1997.

¹⁰. Grose, Christian, « Pork Projects and Racial Representative in Congress : Which Constituents are Rewarded with Distributive Policy Projects ? », presented at APSA 2001 meeting.

- الممثلون البيض الذين يمثلون 40% الى 50% من دوائر السود تعطي مشاريع اكثر للسود مما تعطيه المناطق حيث اقلية السكان هي من السود.

"التجمعات في الدوائر الانتخابية تنال اكثر مشاريع من الممثلين اذا كانت هذه التجمعات كبيرة لدرجة تؤثر على نتيجة الانتخابات حتى لو لم تكن التجمعات اكثرية في الدوائر، وهذا شيء مضمون".

الوضع اللبناني والطوائف

تطبيق هذه الاستنتاجات على المجتمع في الولايات المتحدة ويمكن ان تنطبق او لا على الواقع اللبناني. اذا اعتمدنا هذه المعطيات على الوضع اللبناني يمكن ان ننتظر ما يلي للمسيحيين.

1. انتخاب ممثلين مسيحيين يقوي تمثيل المصالح المسيحية.
2. الممثلون المسيحيون المنتخبون من دوائر اكثرية مسلمة تعطي مشاريع اكثر للناخبين المسيحيين مما يعطيه الممثلون المسيحيون في الدوائر ذات الاكثرية المسيحية.
3. الممثلون المسلمون الذي يمثلون دوائر حيث 40 الى 50% هم مسيحيون يعطون مشاريع اكثر للمسيحيين منها في المناطق حيث السكان هم اقلية مسيحية.

تظهر 2 + 3 ان الممثلين الذين يحتاجون لنجاحهم لاصوات من طوائف مختلفة لا يستطيعون اعتبار اصواتهم مضمونة. نستخلص استنتاجين:

4. الدوائر الصغيرة المتجانسة لا تكون ربما لصالح التجمعات الدينية وخصوصًا الاقليات.
5. النظام الانتخابي اللبناني بتحديد عدد المقاعد بالنسبة للطائفة يعيق المنافسة بين الطوائف التي ترمي الى ربح تأييد الدائرة. هذه المنافسة التي من شأنها تقوية الانفتاح والحس بحاجات الدائرة حيث الممثلون المسلمون عليهم ان يبرهنوا وان يقدموا ادلة اكثر لناخبيهم المسيحيين لانهم لا يضمنون نيل اصواتهم وكذلك في الدوائر حيث الممثلون هم مسيحيون والعكس بالعكس.

اختبارات تمهيدية مبنية على التجربة

هذه الاستمارة على الاقتراح 5 (إذا كانت الكوتا الطائفية تعيق المجتمع في نظام غير متجاوب) باستعمال الاسئلة في البيان I طرحت اسئلتها في شمالي لبنان (في دائرة كبيرة حيث الطوائف مختلطة). حاولنا بصورة خاصة درس درجة تجاوب الممثلين بنسبة رضى الناخبين.

استمارة الانتخابات النيابية

1. هل صوت أو اقترعت في الانتخابات الاخيرة؟ (نعم / كلا)

2. هل تتذكر اسماء المرشحين في دائرتك؟

أبداً
بعضهم
كلهم
سمي الذين تتذكر

3. هل انت على علاقة مع السياسيين الذين يمثلونك في المجلس النيابي (لقاءات، اجتماعات، مراسلة،

اتصال هاتفي...؟)

أبداً
بعضهم
كلهم

4. هل تتبع نشاطاتهم في المجلس (من خلال الاخبار، أو غيرها)

أبداً
بعضها
كلها

5. هل انت راض عن الاختيار للذين يمثلونك في المجلس النيابي؟

غير راض بتأثراً
راض قليلاً
انا راض جداً

سمي السياسيين الذين انت راض عنهم

وقد سئل الذين أجابوا عن طائفهم وعمرهم ومدخولهم.

من بين ثلاثين مقترعاً انتخبوا، 6 فقط لا يتذكرون اسماء المرشحين. 14 ناخباً تذكروا اكثر من 5 مرشحين مما دل على درجة عالية من شخصنة العلاقة بين المرشح والناخب وغياب تبادل العلاقة الانتخابية

بالنسبة للبرنامج. نصف الناخبين الذي أجابوا والذين صوتوا، أجابوا بانهم غير راضين ممن انتخبوا. اثنان فقط كانا راضيين. هذا التذمر ترافقه درجة عالية من المصلحة بين الناخبين، إذ ان 28 ممن أجابوا على الاستمارة صرحوا انهم على علاقة مع بعض ممثليهم ومن بين الـ 24 الباقين، 18 أجابوا بانهم تابعوا اختيار ممثليهم. مما يظهر بان النسبة المتدنية من التجاوب لا تعود الى عدم وجود مصلحة الناخب ولكن الى عدم قدرة الناخب بمعاقبة او محاسبة ممثليه (من خلال التصويت). عدم القدرة هذه في محاسبة الممثلين تعود جزئياً الى فقدان المنافسة بين الطوائف التي سندرسها فيما بعد.

من المهم الإشارة الى ان اسماء المرشحين الذين يتذكرهم الناخبون والمرشحون الذين يرضى عنهم الناخبون أظهرت انها كانت طائفيًا مختلطة. مثلاً ناخب سني لم يقل بانه راض فقط عن النائب السني الذي اختاره ولكنه عدد اسم ممثلين غير سنيين في الاجابة. يمكن ان يستنتج من هذا المثل القائم على التجربة، (empirique) بان قانون الانتخاب اللبناني يسمح بالتصويت لمرشحين من عدة طوائف وبالتالي يساهم في الاندماج الاجتماعي. وما يلفت الانتباه، عندما تذكر الناخبون اسمين او ثلاثة حاولوا ان يختاروا من عدة طوائف. وهذا يدل بان المنافسة بين الطوائف هي غير موجودة في نظامنا.

ان الاختبار او الاستمارة التي استعملنا هي تمهيدية. إذ تناولت عينة جد صغيرة من الناخبين وفي نفس المنطقة. يمكن ان يمتد هذا المثل لمناطق اخرى واجراء مقارنة لان التكوين الطائفي المناطقي يختلف من منطقة الى اخرى. يمكن ان يمتد هذا ايضاً الى الانتخابات البلدية التي لا يحدها اي توزيع طائفي. هذا التوسع يمكن ان يلجأ الى تراجع او الى تحليل Logit / Probit لتنظيم العلاقة بين السبب والنتيجة. واساليب اخرى يمكن ان تستعمل على نتيجة التمثيل وان نقيس مستوى التجاوب الانتخابي من خلال منافع وفوائد تعود الى الدائرة (وهذا ما يسموه "Pork" projects). وحسنة توزيع المشاريع هي انها لا تؤدي الى نتيجة لعبة المجموع صفر (Zero-sum game) لطريقة الانتخاب.

توزيع المقاعد طائفيًا يمكن ان يقوم على دعم انتخابي غير قائم على تجاوب الدائرة. في هذه الحالة يتساءل الباحث من اين يأتي التغيير الانتخابي؟ من سيبادر الى التغيير؟ الممثلون انفسهم؟ كيف يؤثر الناخبون على سلوك الممثلين عندما لا يؤمن القانون نفسه التجاوب؟ هل نحن نتخبط في دائرة مفرغة؟ ليس بالضرورة بما ان الطائفية تعمل كعامل حافز catalyse لغير ظواهر تكون بذاتها ضد الطائفية كالزبائنية. معطيات اخرى واقتراحات يجب تثبيت صحتها.

Electoral Geography and the Conditions for a Democratic Representation

A Large Constituency by proportionality or a Small One by Majority.

The Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace and the Cultural Movement of Antélias have organized with the cooperation of the Konrad-Adenauer Foundation a round-table on the program: “ Electoral Geography in Lebanon : The Conditions for a Democratic Representation “ at the conference room of the Cultural Movement of Antélias.

This session focused on working out the practical results of the program “Electoral Geography in Lebanon: The Conditions for a Democratic Representation “ which is the fruit of collective research that stresses on geographical dimension and the size of electoral constituencies according to the election laws starting off the Lebanese experience from 1920 and the regulations of the democratic representation and the pact of common co-existence. The seminar underlined the importance of the geographical dimension during the legislative elections because, as declared by the coordinator of the program Antoine Messarra, “manipulating the geography and exploiting it in order to control election results is as dangerous as armed concrete barricades and check points because it lays the foundation for psychological and political barricades and crossing points that destabilize legitimacy and stability”. Sequentially, the president of the Lebanese Association of Political Studies, Dr. Muhammad Majzub, said, “the electoral system finds its principles in tradition”. On the decisions of the Constitutional Council concerning the voting importance of the constituent, he mentioned “in Nabatiyeh (a constituency in South-Lebanon), there are three electoral seats for 90.000 voters while in West-Beqaa and Hasbaya (constituency in Beqaa) there are 6 seats for 93.000 voters. Then Thérèse Doueihy Hatem said, “The electoral geography is a broad and diverse science”. She stressed the importance of the place and, on behalf of the cultural Movement of Antelias on “ respect of the characteristics of the place”.

And on behalf of Gregor Meiering, the resident representative of Konrad-Adenauer Foundation in the Near East, Marie-Therese Zahr raised “the comparative dimension of the electoral geography”.

The workshop discussed the following points: the geographical dimension, the administrative divisions, the rejection of the electoral

steamrollers, and the necessity of respecting the demographic infrastructure through the geographical divisions and other practical proposals.

Concerning the administrative divisions, all the participants agreed that the geography, which guaranties the authenticity and equity of the representation suits two systems of elections that could be adopted: either the implementation of a large constituency with a proportional system or a small constituency with a majority system. They stressed in particular the importance of implementing the regulated majority system because the majority electoral system that gathers the big lists leads to an imbalance that must be avoided through the majority system where 4 to 6 candidates monopolize the votes.

The round-table concluded on three proposals

The principles of equality and geographical connections. These two principles recognized by the electoral jurisprudence are approved by the Constitutional Council in one way or another, so they must be taken into consideration.

Overall representation by sect: as the principle of a unified electoral body cannot possibly be implemented and is often an artificial contrivance at the level of each district, it presupposes conformity with the principle whereby voters from various sects elect candidates from various sects (Article 4 of the Electoral Law), at the level of Lebanon as a whole.

Realism and modesty: the studies and researches that aim at clarifying the new electoral system in the present situation, must focus on the factors that limit the pessimistic effects of the last three elections and limit deviations incompatible with democracy. Any system that tends to more domination will make any issue related to partitions become minor because the procedure is subject to falsification.

Le droit du découpage

Rania Houry

Peu d'élections se déroulent à l'échelle du territoire en tant qu'unique circonscription. L'enjeu démocratique du découpage est particulièrement important dans la mesure où il s'agit d'assurer une certaine équité dans la représentation au nom du principe fondamental d'égalité du suffrage. Ce principe investit le droit du découpage électoral et commande certaines règles de délimitation territoriale des circonscriptions.

1

La primauté du principe d'égalité du suffrage

Le principe d'égalité du suffrage, proclamé par les constitutions américaine et française du XVIII^e siècle, s'est progressivement imposé comme une pierre angulaire du droit électoral. Il se décline en droit électoral de deux manières différentes, à la fois politique et démographique.

1. Le principe de l'égalité démographique: L'égalité démographique est le premier principe dégagé par les juridictions constitutionnelles en matière de découpage électoral. Comme l'a affirmé un juge de la Cour suprême américaine dans la décision Reynolds c. Sims : « Legislators represent people not trees or acres ¹ ».

Une fois ce principe démographique dégagé, les juridictions de contrôle peuvent le combiner avec le principe d'égalité en droit des citoyens tel qu'il est consacré par leur constitution. De cette combinaison naît le principe de l'égalité démographique qui a engendré plusieurs règles de découpage.

On peut citer d'abord celle de sa révision périodique. En effet, pour que l'égalité démographique perdure, un ajustement des circonscriptions s'impose en fonction d'un recensement renouvelé de la population. Ensuite, on pense au principe de l'égalité dans la représentation. La délimitation des circonscriptions électorales doit être effectuée en respectant le principe d'égalité de représentation des populations de chacune de ces circonscriptions, sans pour autant être astreint à une stricte proportionnalité. Donc, la notion d'équilibre démographique, si fondamentale pour une égale représentation des populations, ne saurait être en pratique synonyme de stricte proportionnalité.

L'égalité de la représentation n'est vraie qu'à condition que le poids électoral des sièges à pourvoir soit partout le même. Si les circonscriptions sont uninominales,

¹ Elizabeth Zoller, *Les grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*, Paris, PUF, 2000, p. 663.

leurs populations doivent en principe être égales. Or comme l'égalité mathématique entre les circonscriptions est en pratique impossible, les juridictions constitutionnelles admettent la possibilité d'une légère marge de variation entre elles. La situation est différente pour les circonscriptions qui regroupent plusieurs sièges. D'abord, tous les sièges doivent posséder un même quotient électoral. Ensuite la variation du nombre des sièges d'une circonscription à une autre doit être justifiée.

Un écart important est inadmissible en dehors d'un système fédéral ou fortement régionalisé. En effet, des écarts de représentation sont admissibles pour tenir compte d'impératifs d'intérêt général, tant qu'ils restent exceptionnels et maintenus dans des limites compatibles avec le principe d'égalité. « Ces impératifs d'intérêt général peuvent être : la représentation minimum de chaque département, les critères spécifiques des territoires d'outre-mer, des impératifs précis d'intérêt général² ». Selon le Conseil constitutionnel français, les écarts pouvant en résulter ne sont pas considérés comme contraires à la Constitution dans la mesure seulement où existe « (un) nombre très restreint de départements pour lesquels le choix ainsi fait entraîne un écart de représentation en leur faveur³ ».

Outre l'égalité démographique, qui constitue la première forme du principe de l'égalité du suffrage, l'égalité politique mérite d'être mise en vigueur.

2. Le principe de l'égalité politique : La deuxième forme que revêt le principe d'égalité en droit électoral est celle de l'égalité politique. Elle correspond à la notion de neutralité ou d'impartialité du découpage. Le découpage ne doit pas avantager aucun groupe aux dépens d'un autre, d'où la condamnation des Gerrymanders. Le principe d'égalité est formulé dans la décision 208 DC du Conseil constitutionnel français. Selon cette décision la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire : « Il s'agit ici moins de l'égalité entre les électeurs que de l'égalité entre candidats ou, mieux, entre forces politiques en compétition dans la bataille électorale⁴ ». Il faut éviter les abus qui peuvent se produire non sur le plan démographique mais sur le plan politique.

Au niveau des candidats, le principe d'égalité démographique équivaut à l'égalité des chances. Au niveau des groupes politiques, il signifie le droit d'être représenté. Cette représentation est facile à assurer dans les systèmes proportionnels. Si le mode de scrutin est majoritaire, la représentation dépend essentiellement du découpage électoral.

Quel genre de groupes doit être pris en compte lors du découpage ? On pense d'abord aux groupes politiques et idéologiques, mais qu'en est-il des groupes culturels et des groupes ethniques ?

² Elizabeth Zoller, *op.cit.*, p.689.

³ Louis Favoreu et Loïc Phillip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, coll. « Les grands arrêts », Dalloz, 11^e édition, 2001, p. 689.

⁴ *Ibid*, pp. 688-689.

Pour assurer l'égalité politique des groupes sociaux, la règle du respect des solidarités a été instituée. En somme, la division électorale doit respecter les solidarités sociales, économiques et culturelles à l'intérieur d'une communauté humaine souvent organisée dans le cadre d'une collectivité territoriale. Mais ceci n'est qu'une présomption, puisqu'un ensemble humain géographiquement éclaté peut être solidaire. L'inverse est tout aussi vrai.

Dans le souci de prémunir la procédure du découpage de tout détournement, les juridictions de contrôle ont établi des règles de délimitation territoriale.

2

Les règles de délimitation territoriale

Les règles de délimitation territoriale sont au nombre de trois : respect des subdivisions administratives, continuité territoriale et compacité géographique⁵.

1. *Le respect des subdivisions administratives* : Le respect des subdivisions administratives est la première règle de délimitation territoriale, elle se justifie par son caractère supposé neutre. Celles-ci sont généralement dessinées avec un souci d'efficacité. Sensées faciliter la gestion locale, elles ne devraient pas obéir à d'autres considérations politiques. Par ailleurs, chaque subdivision correspond généralement à un siège territorial de solidarité. Enfin, son choix comme unité territoriale fondamentale introduit une base commune à toutes les circonscriptions et limite le caractère arbitraire de la division géographique.

En France, l'unité de base est le canton pour les élections législatives. Selon l'article 5 de la loi du 11 juillet 1986⁶, la délimitation des circonscriptions doit respecter les limites cantonales à l'exception des circonscriptions qui seront créées dans les villes de Paris, Lyon et Marseille et dans les départements comprenant un ou des cantons non constitués par un territoire continu ou dont la population, au recensement général de la population de 1982, est supérieure à 40.000 habitants. Aux Etats-Unis l'unité c'est le county qui constitue l'unité de base des subdivisions administratives.

Certains pays choisissent de renforcer cet encadrement administratif en soumettant les opérations de découpage territorial au respect d'une deuxième unité administrative. La France, par exemple, dessine des circonscriptions à l'intérieur des départements.

C'est ce qui concerne la première règle de délimitation territoriale, il s'agit maintenant de traiter la deuxième, celle de la continuité territoriale.

2. *La continuité territoriale* : Pour ce qui est de la deuxième règle de délimitation territoriale celle de la continuité territoriale, cette dernière est une règle de

⁵ Jihad Nammour, *L'ingénierie électorale et la géographie réinventée*, in : *La géographie électorale au Liban*, vol. 1, *op.cit.*, p.72.

⁶ Louis Favoreu et Loïc Phillip, *op.cit.*, p. 681.

base ayant une importance exceptionnelle dans l'opération du découpage. Chaque circonscription doit être d'un même tenant, cela pour des raisons techniques et pour simplifier la carte électorale. L'importance de la règle de la continuité territoriale a été dégagée par la jurisprudence française. Le législateur français a proposé de ne déroger à cette règle qu'« en ce qui concerne les départements dont le territoire comporte des parties insulaires ou enclavées ⁷ ». Dans la décision 218 DC, le Conseil constitutionnel français constate qu'il ressort de la loi procédant au découpage électoral que « sauf impossibilité d'ordre géographique, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu⁸ ». De même, la Déclaration des droits de l'homme a insisté, dans son article 104, sur le fait que les procédures de délimitation territoriale doivent tenir compte de la diversité populaire, l'unité des territoires à l'intérieur du pays, les répartitions géographiques du pays...

La règle de la continuité géographique est suivie par une troisième et dernière règle, celle de la compacité géographique.

3. *La compacité géographique* : La compacité géographique constitue la troisième règle de délimitation territoriale. Chaque circonscription doit être compact, c'est-à-dire s'approchant le plus possible de la forme d'une circonscription (par exemple la carte géographique hexagone de la France), afin de pouvoir établir des relations entre le centre et la périphérie. La circonscription doit être continue, sans présenter aucun obstacle qui peut la diviser en deux. En même temps, elle doit être compacte, ce qui aide à l'établissement des relations entre les gens.

De même, la condition de compacité géographique est parfois contredite par la géographie elle-même. Ces situations sont fréquentes dans les régions montagneuses.

Après avoir développé le droit électoral avec ses divers aspects, il est temps de mener une analyse d'un cas pratique afin de démontrer l'importance des principes et des règles sur le déroulement des élections et plus particulièrement sur le comportement électoral. D'où l'exemple du « Gerrymandering » de Bécharré et de Dennyé.

⁷ Louis Favoreu et Loïc Phillip, *op.cit.*, p. 690.

⁸ Ibid.