

LES ORIGINES HISTORIQUES DU SYSTÈME ÉLECTORAL LIBANAIS

Nadi ABI RACHED

Docteur en droit, Maître de conférences en droit public à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université Saint-Joseph de Beyrouth, avocat au barreau

Dans son étude, Nadi Abi Rached nous propose un parcours historique à la rencontre des origines du système électoral libanais. La période qu'il analyse se décline en trois séquences chronologiques. D'abord l'Émirat du Mont-Liban entre le début de l'ère Ottomane en 1516 et la fin de ce de ce régime, suivi en 1842 par l'instauration du double Caïmacamat et l'application à partir de 1845, du Règlement dit de Chékib Effendi. La troisième séquence est celle du Moutassarifat suite aux violences de 1860 et l'instauration des règlements et protocoles particuliers qui ont régi le Mont-Liban au sein de l'Empire Ottoman. - NDLR*

LES PRÉMICES FONDATRICES DE L'ÉMIRAT

Dans la recherche des origines historiques du système électoral libanais, on se doit d'abord de remonter le temps à l'époque de l'Émirat Maanite puis Chéhabite (1516-1842), époque qui vit l'édification et la consolidation, au sein de l'Empire ottoman, d'une entité politique proprement libanaise et relativement autonome. Dans l'Émirat féodal libanais point d'élection, à l'exception notable de celle de l'Émir même, investi selon la coutume par une assemblée d'émirs et de dignitaires. Il en fut ainsi par exemple, à l'occasion du changement dynastique entre les Maan et les Chéhab, de l'élection de Béchir Ier par les notables de l'Émirat réunis dans le village libanais de Semqaniyyé en 1697.¹

Mais ce n'est pas pour cette élection de l'Émir par des notables non élus, avec l'intervention et la bénédiction des hautes autorités ottomanes et dans le respect du principe héréditaire, que l'époque de l'Émirat mérite

* Caïmacamat ou Kaïmakamat, est une division administrative, correspondant à un gouvernorat ou une préfecture (NDLR).

¹ Henri Lammens, *La Syrie, précis historique*, Volume II, Beyrouth, Imprimerie catholique, 1921 p. 93.

d'être scrutée. L'Émirat n'en demeurait pas moins un régime autoritaire à organisation féodale hiérarchisée, dans lequel l'Émir confiait à des familles de seigneurs (les *mokata'jis*²) un territoire qu'ils administraient et qu'ils se transmettaient selon le principe héréditaire. Au bas de cette hiérarchie, on retrouve les paysans (al *aamiyyoun*) qui cultivent une terre qu'ils peuvent bien posséder, mais dont ils partagent les revenus avec leur *mokata'ji* qui fait office de gouverneur local, exerçant le pouvoir, rendant la justice et levant un impôt en partie transmis à l'Émir lequel s'en acquittait devant les hautes autorités ottomanes.³ C'est à l'époque de l'Émirat que les membres des communautés religieuses de l'entité libanaise (dont les maronites et les druzes), qui vivaient jusque-là séparément, s'ouvrirent les uns aux autres et coexistèrent plus ou moins harmonieusement pendant plus de trois siècles sous l'autorité de l'Émir et de leur *mokata'ji*.

Mais c'est précisément l'époque de la fin de l'Émirat Chéhabite (début XIX^e siècle) qui nous intéressera le plus ici. Cette période est en effet le témoin des premières manifestations électorales au sein même de la population de l'entité libanaise. Ces premières manifestations, bien que furtives, sporadiques et assez primitives, sont malgré tout d'une importance capitale dans la mesure où elles sont la preuve irréfutable que les principes, représentatif et électif libanais, n'ont été ni imposés ni calqués d'un modèle étranger quelconque dans une société qui ne les réclamait pas. Ils sont bien de naissance libanaise. Même s'ils n'ont pas abouti, à l'époque de l'Émirat, à l'érection d'un système électoral et d'une représentation en bonne et due forme, il n'en demeure pas moins qu'ils ont pris la signification que les circonstances de leur genèse leur ont donnée. Ces principes ne manqueront pas de s'imposer, de fonder et d'irradier les régimes électoraux libanais ultérieurs.

Deux principaux facteurs sont à l'origine du déclin du système féodal de l'Émirat. Il s'agit d'abord de l'arrivée au pouvoir d'un émir fort, Béchir II Chéhab (1788-1840), secrètement converti au maronitisme, qui n'hésitera pas à asséner les frappes les plus sévères aux familles féodales, les remplaçant arbitrairement par les siens, les exilant ou les éliminant tout en s'accaparant leur fortune au profit d'un pouvoir

² Un *mokata'ji*, moukatadjis, mokâtagis ou mokata'jis selon les transcriptions d'origine correspond, à peu près, à un métayer ou un fermier général (NDLR).

³ Pour un résumé du fonctionnement du régime féodal sous l'Émirat, cf. Edmond Rabbath, *La formation historique du Liban politique et constitutionnel, Essai de synthèse*, Publications de l'université libanaise, nouvelle édition 1986, p. 179 et s.

central fort et autoritaire⁴. Il s'agit d'autre part de la prise de conscience d'une population paysanne de plus en plus réfractaire aux privilèges des *mokata'jis* et aux excès princiers, qui au gré des événements, va plus ou moins habilement s'imposer en tant que nouvelle force politique à travers des révoltes populaires (*harakat*) appelées « communes » (*aammiyyat*). Ce sont ces communes qui témoigneront de la naissance des principes représentatif et électif libanais dans des termes qui méritent d'être précisés.

La première commune d'Antélias

Le contexte de cette commune, connue sous le nom de la première commune d'Antélias, est celui de la réclamation par les autorités ottomanes en 1820, et avant terme, d'un impôt double et majoré de 2000 bourses, à l'Émir Béchir. Ce dernier, après avoir assuré 1000 bourses issues de son allié druze dans la Montagne, le *mokata'ji* Béchir Joumblatt, ainsi que de certains commerçants, se tourna vers les maronites pour assurer le reste, les druzes ayant été couverts par Joumblatt.⁵ Ce fut alors le coup d'envoi chez les paysans chrétiens d'une révolte appuyée et organisée par un clergé maronite déjà en conflit avec l'Émir.⁶ Non moins de 6000 insurgés issus des villages du Kesrwan et du Metn se réunirent dans le village d'Antélias et réalisèrent l'inédit : ils instituèrent un *wakil* (mandataire) pour chaque village représenté dans l'assemblée, écrivirent aux autres villages les sommant de désigner leur propre *wakil*, et jurèrent de ne payer à l'Émir qu'un seul impôt, non majoré, tout en dénonçant le traitement inégalitaire dont ils étaient victimes.⁷ Fait notoire, les insurgés chrétiens d'Antélias furent rejoints par certains notables druzes du parti Yazbaki traditionnellement opposé à Joumblatt, même si cette solidarité ne fut que provisoire, la majorité druze demeurant acquise à ce dernier.⁸

⁴ *Ibid.* p. 197.

⁵ Toufic Touma, *Paysans et institutions féodales chez les druzes et les maronites du Liban, du XVII^e siècle à 1914*, Tome I, Beyrouth, Publications de l'université libanaises, 1986, p. 120, 123.

⁶ Sur les causes de ce conflit, cf. Iliya F. Harik, *Politics and change in a traditional society Lebanon, 1711-1845*, Princeton, New Jersey, Princeton university press, 1968, p. 208 et s.

⁷ Tannous Chidiac, *Chronique des notables du Mont-Liban*, Publiée en 1859, Texte revu et réédité, avec introduction et tables par Dr Fouad E. Boustany, Tome II, Beyrouth, Publications de l'université libanaise, 1970, p. 401.

⁸ I. Harik, *op. cit.* p. 215.

C'est ainsi que naquit, au Liban de l'époque, une nouvelle force politique qui, pour la première fois, puisait sa légitimité dans sa représentativité populaire, ceci par le biais de l'élection des *wakils* dans les villages, comme nous le verrons. Les communards ne demandaient rien moins que ce qui avait permis en Occident, quelques siècles plus tôt, la naissance des premières institutions représentatives : leur consentement à l'impôt. C'est ce qui ressort du serment de 1820, ainsi que de l'envoi par la commune de 6 *wakils* qui réussirent à arracher aux autorités ottomanes de Akka la promesse de retirer l'impôt contesté,⁹ après avoir réussi à provoquer l'exil tactique des deux Béchir dans le Hauran voisin.

La réussite de la commune ne fut cependant que provisoire, l'Émir ayant regagné les faveurs du Wali (gouverneur) de Akka, qui le réinstalla, dès 1821, à la tête de l'Émirat. Aussitôt réinstallé, il envoya son fils pour collecter l'impôt contesté auprès des maronites, qui, encore une fois, s'insurgèrent.

La commune de Lehfed

Au lieu de l'impôt, c'est une pétition que les insurgés, rassemblés dans la région de Jbeil, envoyèrent à l'Émir. Non seulement ils refusaient de payer, mais ils réclamaient de surcroît que l'Émir lui-même soit élu par eux, que son choix ne dépende plus des autorités ottomanes et que la collecte des impôts dans les districts soit administrée par des autorités issues des habitants de ces districts.¹⁰ L'affront des communards était donc en réalité un affront au principe héréditaire et au régime féodal qu'ils souhaitaient désormais remplacer par un régime représentatif fondé sur leur propre volonté. En effet, malgré la brièveté et la jeunesse de leur expérience, les insurgés n'abandonnaient pas le principe représentatif qu'ils avaient inauguré lors de la première commune d'Antélias. Ils continuaient à élire des *wakils*. Les termes dans lesquels se déroulaient ces élections reflétaient l'importance que les insurgés attachaient aux conditions entourant le mandat qu'ils donnaient à leur représentant. Certaines de ces conditions dépassent celles qui sont aujourd'hui reconnues dans les lois électorales libanaises contemporaines. On en veut pour preuve l'élection, par les habitants du

⁹ *Ibid.* p. 216.

¹⁰ Haïdar Chehab, *Le Liban à l'époque des Émirs Chéhab, Troisième partie, Le Liban sous Bachir II, Texte établi publié avec notes, introduction et tables* par Dr Asad Rustum et Dr Fouad E. Boustany, Beyrouth, Publications de l'université libanaise, 1969, p. 685 ; Tannous Chidiac, *op. cit.* p. 408.

village de Bchéeleh, le 15 août 1821, du wakil Tannous Chidiac Nasr. Cette élection prenait la forme d'une convention¹¹, signée par les habitants du village « jeunes et âgés » dans laquelle ils confient librement à leur *wakil* leurs affaires relatives à la *aammiiyya*. Si les habitants de Bchéeleh s'engageaient à obéir à leur wakil dans l'intérêt général et s'ils s'en remettaient à « sa conscience », il n'en demeure pas moins que le wakil n'avait pas le droit de trahir les intérêts de ses électeurs qui pouvaient « l'en tenir responsable ». Bien que les termes de cette responsabilité ne soient pas précisés dans la convention, il s'agissait donc bien là d'un mandat impératif.

Les *wakils* n'ayant pas trahi la confiance de leurs électeurs dans leurs négociations avec l'Émir, la révolte finit par être réprimée dans le sang, non sans difficultés, sur les hauteurs du village de Lehfed où la commune tenait ses plus grandes réunions. Les conditions de la défaite de la commune ne sont pas sans importance pour la suite de l'histoire du Liban, et pour l'essor ultérieur des systèmes électoraux et représentatifs libanais. En effet, pour venir à bout des communards, l'Émir fait appel à son allié, le cheikh druze Béchir Joumblatt, qui envahit avec ses partisans le Metn et le Kesrwan.¹² La lutte politico-sociale de la commune prend alors un autre aspect, cette fois-ci confessionnel, opposant les chrétiens aux druzes, les habitants des villages mixtes se dressant les uns contre les autres¹³. La scission, inaugurée alors entre les communautés druze et maronite, est par la suite aggravée lorsqu'en 1825 l'Émir Béchir, se rapprochant de l'Église et souhaitant se débarrasser de Béchir Joumblatt, devenu son rival, le fait avec l'aide d'une armée composée principalement de maronites¹⁴ et finit par faire tuer Joumblatt par le Wali ottoman de Akka.

À la conscience populaire ayant initié les communes des années 1820, se superposera donc une conscience communautaire dans les communautés druze et maronite de la Montagne. Cette superposition sera par la suite confirmée puis, bien plus tard, étendue à l'ensemble des communautés composant l'entité libanaise et ne manquera pas de marquer les régimes électoraux libanais ultérieurs qui, jusqu'à ce jour, demeurent en partie fondés sur cette superposition.

¹¹ Dont on a trouvé un extrait dans l'ouvrage de I. Harik, *op. cit.* p. 213-214.

¹² Tannous Chidiac, *op. cit.* p. 410.

¹³ I. Harik, *op. cit.* p. 219.

¹⁴ *Ibid.* p. 226.

La commune de Deir El Kamar et la deuxième commune d'Antélias

Le contexte de ces communes est différent des deux précédentes. En effet, en 1838, l'Émirat et son Émir sont depuis plusieurs années sous l'emprise d'Ibrahim Pacha, fils de Mehemed Ali d'Égypte, en pleine campagne contre la Sublime Porte. Cette période d'influence égyptienne fut le témoin d'un affaiblissement important des familles féodales libanaises, provoqué par le nouveau système d'administration égyptienne et son allié, l'Émir Béchir¹⁵. En même temps, les événements confirmèrent la scission communautaire entamée dans les années 1820, l'Émir Béchir s'étant rapproché des maronites et de leur clergé, et ayant utilisé des contingents armés maronites pour écraser, à la demande de Ibrahim Pacha, deux révoltes druzes dans le Hauran syrien en 1838.¹⁶ Cependant, parallèlement à ce développement de la conscience communautaire, la politique égyptienne fiscale, de conscription obligatoire et de désarmement général¹⁷ provoquait également, à la fin des années 1830, une prise de conscience populaire commune aux habitants du Liban, toutes communautés confondues, qui ne tarda pas à se manifester dans la commune de Deir El Kamar le 27 mai 1840.

Les termes dans lesquels cette solidarité intercommunautaire s'est manifestée méritent d'être soulignés, en ce qu'ils témoignent, même d'une manière embryonnaire et furtive, de l'établissement de nouveaux principes directeurs du régime représentatif et électoral libanais à venir. En effet, la commune de Deir El Kamar reprend bien à son compte les acquis des communes précédentes en recevant deux *wakils* de chaque district du Chouf et du Maten (régions mixtes) « élus par et parmi les paysans ». Cette réunion reflétait bien la conscience populaire commune des libanais. Il semble que les *wakils* se considéraient bien comme « représentants du peuple »¹⁸. Cette conscience commune n'était pas pour autant exclusive de la conscience communautaire, les *wakils* insurgés se considérant également comme représentants de leurs communautés respectives. L'importance de cette légitimité communautaire accompagnant la légitimité populaire, ne manqua pas de se refléter dans le comité des quatorze qui fut alors élu à Deir El Kamar : les membres de ce comité furent en effet choisis dans les communautés

¹⁵ T. Touma, *op. cit.* p. 158.

¹⁶ *Ibid.* p. 167.

¹⁷ Pour en savoir plus, Michel Chebli, *Une histoire du Liban à l'époque des Émirats (1635-1841)*, Beyrouth, Publications de l'université libanaise, 1984, p. 301 et s.

¹⁸ T. Touma, *op. cit.* p. 169.

maronite, melkite et druze, et les décisions prises à l'unanimité des membres de ce comité¹⁹. Voilà établi, peut-être pour la première fois, le principe de représentation communautaire annonciateur des fameux quotas communautaires qui allaient par la suite et jusqu'à ce jour, être systématiquement prévus dans les systèmes électoraux et dans les institutions représentatives libanais.

Quelques jours plus tard, le 7 juin 1840, la commune allait récidiver dans le village d'Antélias où un comité allait également être élu, selon le même principe que celui de Deir El Kamar²⁰. Le texte du serment que les comunards y prêtèrent²¹ est tout autant révélateur : dans un premier temps, les comunards jurent « tous ensemble » ou « en général » de ne pas se trahir, et par la suite, dans le même texte, un serment est fait par chaque communauté à part, le premier par le « groupe druze », le deuxième par le « groupe chrétien ». Le texte est enfin signé par le « groupe des druzes au Mont-Liban, chrétiens, métoualis²² (chiites) et musulmans (sunnites). » Les comunards chrétiens et druzes, rejoints ici par d'autres communautés libanaises, se concevaient donc bien comme représentants des libanais en général, mais se concevaient également comme représentants chacun de son propre groupe religieux. Autre fait marquant, la réunion des comunards de Deir El Kamar se fit dans une khalwa (lieu de recueillement) druze, et celle d'Antélias se fit dans l'Église maronite de Saint-Elie.

Le lendemain de la commune du 7 juin, les comunards émirent une proclamation qui reflétait leur volonté d'institutionnaliser davantage leur mouvement, prévoyant même des élections au scrutin majoritaire. En effet, dans cette proclamation, ils annoncent une « réunion composée de cinq chefs élus à la majorité dans chaque district [qui] formeront, entr'eux²³ tous ou en partie, un conseil érigé dans un lieu convenable pour obtenir une parfaite organisation »²⁴. Les révolutionnaires allèrent même plus loin dans leur volonté d'institutionnalisation et envoyèrent

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ M. Chebli, *op. cit.* p. 318.

²¹ Texte toujours exposé dans l'église St Elie à Antélias.

²² Métoualis ou mutualis selon les transcriptions d'origine (NDLR).

²³ Orthographe de l'époque (NDLR).

²⁴ Pour le texte de la proclamation, cf. Le Baron Ignace de Testa, *Recueil des traités de la Porte Ottomane avec les puissances étrangères, depuis le premier traité conclu, en 1538, entre Suléyman I et François I jusqu'à nos jours, Tome III, Première partie, volume III*, Amyot, éditeur des archives diplomatiques, Paris, France, 1866 p. 74 et s.

à l'Émir un cahier de revendications dans lequel ils réclamaient, entre autres, la constitution d'un conseil représentant les communautés religieuses, siégeant auprès de lui, à raison de deux membres par communauté religieuse.²⁵ L'Émir et ses alliés égyptiens firent alors volte-face et réussirent, dans un premier temps à disperser la commune en exploitant les sensibilités communautaires.

Mais le règne de l'Émir et l'emprise égyptienne n'allaient plus durer que quelques mois. En effet, la Sublime Porte, de concert avec les puissances européennes, dont l'Angleterre et l'Autriche, allaient faire le nécessaire pour l'exiler et instituer à sa place son cousin, l'Émir Béchir Kassem (dit Béchir III) dernier Émir avant la chute de l'Émirat fin 1841. Début janvier 1842, le Liban passait sous gouvernance ottomane directe. Cependant, il est important de noter qu'avant la chute de l'Émirat, Béchir III avait fini par instituer, auprès de lui, le conseil réclamé par les communs à Béchir II. Ce conseil, composé de 10 membres devait bien être élu selon un quota confessionnel : 3 maronites, 3 druzes, un sunnite, un orthodoxe, un melkite et un chiite²⁶. Mais il était trop tard. Les dissensions communautaires, notamment entre les maronites et les druzes, lestées par une histoire sanglante et par les interventions de la Sublime Porte et des puissances européennes l'avaient déjà emporté. S'ouvrait ainsi une nouvelle page pour le Liban. Mais malgré sa défaite, la commune avait quand même réussi à créer les précédents et à établir les principes fondamentaux destinés désormais à régir le système électoral libanais. En effet, les principes électif et représentatif, la représentation communautaire et le système des quotas s'imposèrent par la suite dans tous les régimes que connaîtra l'entité libanaise.

LA CONSOLIDATION DU DOUBLE CAÏMACAMAT

La gouvernance ottomane directe de Omar Pacha n'allait durer que quelques mois. Le Pacha avait en effet réussi, malgré les dissensions sanglantes séparant maronites et druzes, à provoquer le ralliement de ces communautés en faveur du retour de l'Émirat Chéhabite et de la fin de la gouvernance directe.²⁷ Les ottomans étaient également contraints par les cinq grandes puissances européennes de l'époque qui s'étaient saisies du dossier libanais. Rien ne se fera plus au Liban, jusqu'à la

²⁵ T. Chidiac, *op. cit.* p. 319.

²⁶ M. Chebli, *op. cit.* p. 357.

²⁷ Adel Ismaïl, *Histoire du Liban du XVII^e siècle à nos jours, Tome IV, Redressement et déclin du féodalisme libanais (1840-1861)*, Beyrouth, 1958 p. 191 et s.

chute de l'Empire ottoman, sans le concert entre ces puissances qui se positionnaient chacune comme protectrice d'une communauté religieuse libanaise « cliente ». C'est donc dans les notes, instructions et protocoles diplomatiques signés entre ces puissances que l'on retrouvera les règles régissant désormais l'entité libanaise.

Si l'Empire ottoman renonçait bien à la gouvernance directe, il n'acceptait pas pour autant le retour de l'Émirat libanais, souhaité essentiellement par la France. Le compromis fut alors trouvé dans la partition territoriale regrettable du Mont-Liban en deux *caïmacamats*, séparés par la route Beyrouth-Zahlé. Un *caïmacamat* druze, au sud, et un autre, maronite, au nord. Dans chacun de ces deux *caïmacamats*, le système féodal des *mukata'jis* était rétabli²⁸. Dans une note du 7 décembre 1842 du ministre des affaires étrangères ottoman aux représentants des cinq puissances européennes²⁹, la partition était définitivement consacrée, les ottomans se réservant « le choix et la nomination de deux *kaïmakam*, l'un pour les druzes et l'autre pour les maronites, pris parmi les indigènes autres que ceux appartenant à la famille Chéhab... ». Le système reçut application dès 1843.

La réapparition des *wakils*

La partition territoriale et confessionnelle du Mont-Liban violait néanmoins autant l'unité séculaire libanaise que les réalités démographiques et sociologiques libanaises. Le système était difficilement viable. Le point culminant des difficultés se traduisait par l'existence, dans chacun des *caïmacamats*, mais surtout dans le *caïmacamat* sud, de districts mixtes druzo-chrétiens. Le rétablissement du féodalisme aboutissait de ce fait à la soumission des paysans chrétiens aux *mokatadjis* druzes. C'est pour résoudre cette problématique des districts mixtes que le principe électif, né à l'époque des *aammiiyyat*, refit surface, à l'instigation d'Eugène Poujade, consul de France à Beyrouth. Il proposa alors « l'élection d'un *vekil*³⁰ chrétien (procureur), placé dans chaque localité mixte à côté du *mokatagi* druze, tandis que le *vekil* seul administrerait ses coreligionnaires »³¹. Quant aux

²⁸ George Young, 2^{ème} secrétaire de l'Ambassade d'Angleterre, *Corps de droit ottoman, Recueil des Codes, Lois, Règlements, Ordonnances et Actes les plus importants du Droit intérieur, et d'études sur le Droit Coutumier de l'Empire Ottoman, Volume I*, Oxford at the Clarendon press, Londres, 1905, p. 137

²⁹ Testa vol. III, *op. cit.* p. 66 et s.

³⁰ Wakil, transcription d'origine (NDLR).

³¹ Eugène Poujade, *La Syrie et le Liban (1845-1860)*, Paris, Librairie nouvelle, 1860, p. 34.

contestations survenant entre un chrétien et un druze, elles seront résolues de concert par le *wakil* de l'un et le *mokatadji* de l'autre, et en cas de persistance du conflit, par le recours au *mouchir* (maréchal) ottoman de Saïda³². La proposition française allait néanmoins susciter les réserves du colonel Rose, consul général d'Angleterre, protectrice des druzes. Ce dernier obtint alors des autorités ottomanes une modification du régime d'élection des *wékils*. Sans remettre en cause le principe électif, il obtint « que les *wékils* fussent présentés, après leur élection, au nombre de trois, au *caïmacam* druze, qui devait choisir celui qui lui convenait le plus »³³.

Le régime d'élection des *wakils* fut précisé dans plusieurs notes de la Sublime Porte aux représentants des cinq puissances. Dans une note du 7 octobre 1844³⁴, il était prévu que pour les villages druzes à population mixte, « les *rayas* [chrétiens] de chaque village éliront un *wékil* sous l'approbation du *kaïmacam* » avec la précision que « le même mode d'administration sera appliqué aux druzes qui habitent les villages chrétiens mixtes ». Il n'y avait donc pas, pour l'élection des *wakils* dans les villages, de collège électoral unique et confessionnellement mixte, mais bien, dans chaque village, un collège électoral confessionnel séparé pour chacune des communautés. Le *wakil* chrétien était donc élu « parmi ses compatriotes et ses coreligionnaires »³⁵ et il en était de même pour le *wakil* druze. La représentation issue de ce système électoral était donc bien une représentation confessionnelle, destinée à empêcher les abus des chrétiens par les druzes et vice-versa. Mais il serait erroné de ne voir dans ce système électoral que l'expression de consciences communautaires recluses dressées les unes contre les autres. Le système électoral était en effet généralisé dans le sens où, même dans les conflits qui opposaient les paysans d'une communauté à un *mokata'ji* de la même communauté, les paysans demeuraient représentés par le *wakil* qu'ils avaient élu, contre le *mokata'ji* de la

³² Les Français avaient proposé que les conflits soient arbitrés par les *caïmacams* nationaux, ce qui fut, dans un premier temps, refusé par les autorités ottomanes, puis accordé par la suite, dans une note du 11 mars 1845. Testa vol. III, *op. cit.*, p. 173.

³³ E. Poujade, *op. cit.* p. 36.

³⁴ Testa vol. III *op. cit.* p. 161.

³⁵ Tel qu'il est précisé dans une autre note de la Sublime-Porte du 30 janvier 1845, Testa vol. III *ibid.* p. 167.

même communauté.³⁶ Le système électoral reflétait donc bien, à côté de la conscience communautaire, la conscience populaire généralisée, dépassant le cadre des villages mixtes, d'une classe paysanne dressée contre les autorités féodales non élues. Il s'ensuit, inévitablement, que « ce nouveau régime devait s'étendre, par la suite, à toute la Montagne, car les paysans des autres districts et notamment ceux du Kesrouân³⁷ ne voudraient jamais rester privés des droits dont jouissaient ceux des districts mixtes »³⁸.

Malgré les correctifs que ce système renouvelé des *wakils* apportait, il n'en demeure pas moins qu'autant la partition territoriale que le système féodal, même affaibli, subsistaient. Ceci laissait tous les acteurs insatisfaits. La paysannerie était insatisfaite du maintien du système féodal. Les féodaux étaient insatisfaits des atteintes qui leur étaient portées. Les chrétiens ne supportaient pas la soumission de leurs coreligionnaires du Sud au *caïmacamat* druze et les druzes se sentaient menacés. Les régions mixtes du *caïmacamat* sud prirent feu dans une guerre civile « qui prit rapidement le caractère d'une guerre de religion »³⁹. Pour mettre fin aux troubles, la Sublime-Porte dépêcha son ministre des affaires étrangères en personne au Liban, Chékib Effendi, qui apportera sa contribution au système représentatif libanais.

La réapparition des conseils et des quotas communautaires

Chékib Effendi, tout en maintenant dans un mémorandum du 28 juillet 1845⁴⁰, le système des *wakils* et après avoir rétabli le calme dans la Montagne, promulgua, fin octobre 1845, un règlement en bonne et due forme, comportant une série de réformes administratives. La mesure la plus importante de ce Règlement fut l'instauration, auprès de chaque *caïmacam*, d'un Conseil administratif composé de la manière suivante : « un substitut du *kaïmacam*, un juge, un conseiller musulmans, un juge et un conseiller druzes, un juge et un conseiller maronites, un juge et un conseiller grecs catholiques, et enfin pour les Mutualis, un seul conseiller, vu que le juge des musulmans leur est commun »⁴¹.

³⁶ Dans ce sens Boulos Noujaïm (Jouplain), *La question du Liban, Étude d'histoire diplomatique et de droit international*, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Ed. Arthur Rousseau, Paris 1908, p. 309.

³⁷ Kesrwan, Kesrouân ou kesraouan selon les différentes transcriptions d'origine (NDLR).

³⁸ *Ibid.* p. 310.

³⁹ A. Ismail, *op. cit.* p. 270.

⁴⁰ Testa vol. III, *op. cit.* p. 75 et s.

⁴¹ Testa vol. III, *ibid.* p. 200 et s.

C'est donc ainsi que le principe représentatif et les quotas communautaires furent ressuscités presque dans les mêmes conditions réclamées par les communards de 1840 à Béchir II, soit à raison de deux membres par communauté religieuse. L'égalité parfaite entre communautés religieuses dans la répartition des quotas fut ainsi préférée à l'inégalité, retenue par le Conseil avorté de Béchir III. Cependant que ce soit dans ce Conseil comme dans l'autre, ces quotas n'étaient en rien proportionnels au nombre des membres de chacune des communautés religieuses dans la Montagne. Cette égalité était certes atténuée par la limitation de la représentation des mutualis à un seul conseiller, mais elle était maintenue dans les règles prévues pour le fonctionnement dudit Conseil, le Règlement précisant dans son article 3-6° que « les votes seront comptés, non pas par le nombre des individus qui se trouvent dans le conseil, mais bien par le nombre des sectes qui y siègent ». La voix du Conseiller mutuali valait donc autant que les voix du juge et du conseiller de chaque secte qui « ne pourront former qu'un vote et devront toujours s'accorder dans un seul avis ».

Quant aux attributions du dit Conseil, elles sont nombreuses. Nous ne retiendrons que celle qui a été qualifiée par l'article premier du Règlement d'« affaire la plus importante et la plus considérable dont doivent se préoccuper les deux conseils [et qui] est de répartir annuellement, sur le pied de la plus parfaite justice, les impôts de la Montagne, impôt dont la perception et le recouvrement sont confiés aux *kaimacams*, aux *moukatadjis* et aux *vékils* qui l'exécuteront d'après l'ordre établi antérieurement, et conformément à ce qui sera prescrit et expliqué plus bas à ce sujet ». Il s'agit donc du même domaine d'attribution ayant favorisé ailleurs la naissance des institutions représentatives : le domaine fiscal.

Reste à examiner le mode de désignation des membres de ces conseils. Il n'est pas prévu, dans le Règlement, d'élection des conseillers par les membres de chacune des communautés religieuses représentées. Selon le Règlement, le choix du candidat « devra être fait par les évêques et les *okkals*⁴², sous la surveillance et avec l'avis du *kaimacam*. Réunir l'agrément et les avis de tous étant la condition la plus essentielle du choix des candidats, les *kaimacams* et les membres du conseil devront s'attacher à faire observer cette condition qui est comptée au nombre de leurs devoirs, et dont ils seraient responsables de l'inobservation ».

⁴² « Okkal » renvoie à un homme de religion druze reconnu comme sage (NDLR).

Ce choix devait enfin être examiné par le Mouchir ottoman de Saïda qui statuera d'une manière définitive sur la nomination après avoir vérifié le respect de la procédure instituée par le Règlement.

Le mode de désignation des conseillers n'était donc certes pas aussi démocratique que celui de la désignation des *wakils*. Il n'en demeure pas moins que ce mode était bien une avancée importante en ce qu'il portait une atteinte considérable au régime féodal, tout en le conservant dans la forme. En effet, tout en maintenant les *mokata'jis* dans leurs fiefs, le Règlement les soumettait en réalité aux décisions d'un Conseil dont les membres, choisis généralement parmi les classes paysannes, ne devaient remplir aucune condition sociale pour leur nomination⁴³. Les considérations populaires et sociales n'étaient donc pas tout à fait absentes de ce mode de désignation des membres des conseils. Parallèlement, et pour utiliser la même terminologie que nous utilisons pour l'élection des *wakils*, il n'y avait pas de collège électoral unique et confessionnellement mixte pour la désignation des conseillers, mais des collèges confessionnels séparés et composés, pour chaque confession, de son haut clergé. La représentation, tout en tenant relativement compte de certaines considérations populaires et sociales, était donc bien une représentation confessionnelle, destinée à garantir les intérêts de chacune des communautés représentées. Cette garantie était même poussée à l'extrême dans la mesure où le Règlement prévoyait dans son article 3-10° que « toutes les décisions, toutes les sentences ayant trait à une question d'impôt doivent être revêtues des cachets de tous les membres du conseil et sanctionnées par le cachet du *caïmakam*. Si parmi ces membres le conseiller et le juge d'une secte se refusaient à signer une de ces décisions, donnant pour raison qu'elle est préjudiciable aux intérêts de la secte qu'ils sont chargés de représenter, le *caïmakam* et les autres membres devront s'attacher à les ramener à leur avis, et, dans le cas où leurs efforts à cet effet seraient inutiles, l'affaire sera déferée au *mouchir*, qui en statuera ». L'exigence de cette unanimité reflétait bien la logique du système. Les Conseils étaient conçus pour être des institutions où se réalisait le consensus entre les différentes communautés, représentées à égalité. Cependant l'exigence de l'unanimité compliquait bien le fonctionnement du Conseil, chacune des communautés, quelle que soit l'importance numérique de ses membres, pouvant bloquer les

⁴³ A. Ismaïl, *op. cit.* p. 302 et p. 286.

décisions, ce qui mettait concrètement les conseils, les *caïmacams* ainsi que les *caïmacamats* sous l'emprise directe du Mouchir ottoman de Saïda.

En conclusion de cette période du double *caïmacamat*, on ne peut que constater l'importance et le caractère fondamental de ce règlement officiel écrit par la Sublime Porte et approuvé par les cinq puissances qui, notamment à travers le système représentatif et électoral qu'il prévoit, et comme le dit le professeur Edmond Rabbath « fut le premier coup de pioche porté à l'édifice féodal » tout en entraînant « la consolidation du statut communautaire, qui servira, depuis lors, d'axe mobile autour duquel s'enroulera la vie politique et constitutionnelle du Liban »⁴⁴.

L'INSTITUTIONNALISATION DU MOUTASSARRIFAT

Le « coup de pioche » porté à l'édifice féodal par les arrangements de 1845 ne tarda pas beaucoup à porter ses effets. Ce sont les paysans du *caïmacamat* nord qui se soulevèrent en premier en 1858. Lorsque la révolte atteint les régions mixtes du *caïmacamat* sud, elle se transforma, en 1860, en massacres ethniques, supervisés par les autorités ottomanes et dont les chrétiens furent les principales victimes. Ces massacres signaient la fin du régime des deux *caïmacamats* et provoquaient l'intervention des troupes françaises de Napoléon III dans le but de contribuer au rétablissement de la tranquillité. Fut également constituée une commission réunissant des représentants de la Sublime-Porte et des cinq grandes puissances dont la mission était, entre autres, d'apporter les changements convenables à l'organisation de la Montagne libanaise. Les travaux de cette commission, qui s'échelonnèrent en 29 séances du 5 octobre au 29 mai 1860 se soldèrent par la promulgation d'un « Règlement et protocole relatifs à la réorganisation du Mont-Liban en date du 9 juin 1861 »⁴⁵.

Le Règlement initial du 9 juin 1861

Le Mont-Liban, réunié sous la forme d'un Moutassarifat de l'Empire Ottoman, « sera administré par un gouverneur chrétien nommé par la Sublime-Porte et relevant d'elle directement » tel que le précise l'article 1^{er} du Règlement. La nomination de ce Moutassarref, tel qu'il est prévu par le Protocole accompagnant le Règlement, devait être le fruit d'une entente entre la Porte et les représentants des cinq puissances.

⁴⁴ E. Rabbath, *op. cit.* p. 217.

⁴⁵ Testa vol. VI, p. 338 et s.

Quant à la représentation des libanais, elle était assurée, dans cette première version du Règlement, de différentes manières et à différents niveaux. En effet, toujours selon l'article 1^{er} du Règlement, « chacun des éléments constitutifs de la Montagne sera représenté auprès du gouverneur par un *wakil* nommé par les chefs et notables de chaque communauté ». Il ne s'agissait donc plus des mêmes *wakils*, élus par les habitants des villages à l'époque des deux *caïmacamats*. Il n'en demeure pas moins que cette nouvelle institution des *wakils* perpétuait les principes précédemment établis de la représentation confessionnelle, des collèges confessionnels séparés et de l'égalité parfaite au niveau des quotas confessionnels. Cette institution sera abolie, comme nous le verrons, dans les modifications du Règlement en 1864.

Une autre institution représentative qui connaîtra par la suite un grand essor va être instituée par l'article 2 du Règlement pour lequel « Il y aura pour toute la Montagne un *medjliss*⁴⁶ administratif central composé de douze membres, deux maronites, deux druzes, deux grecs catholiques, deux grecs orthodoxes, deux métualis, deux musulmans, chargés de répartir l'impôt, contrôler la gestion des revenus et des dépenses et donner un avis consultatif sur toutes les questions qui lui seront posées par le gouverneur ». Les membres de ce Conseil, conformément à l'article 11 du Règlement « seront choisis et désignés, après une entente avec les notables, par les chefs de leur communauté respective, et institués par le gouvernement ».

Le Conseil administratif central peut donc bien être rapproché des conseils administratifs des anciens *caïmacamats*. En effet, il recevait, à l'instar des anciens conseils, des compétences fiscales et était désigné selon le même principe de représentation confessionnelle, par des collèges confessionnels séparés, et dans le respect, pour les quotas, de l'égalité parfaite entre les communautés religieuses. En revanche, le Conseil prévu devait obéir à un mode de fonctionnement différent de celui des deux anciens conseils. En effet, l'exigence de l'unanimité pour la prise des décisions ainsi que l'exigence du vote unique par secte étaient abandonnées, sans doute pour éviter les complications entravant le fonctionnement des anciens conseils.

En plus du Conseil administratif central, étaient également prévus des conseils administratifs locaux pour chacun des six arrondissements de la Montagne, composés « de trois à six membres représentant les

⁴⁶ Un *medjliss* est une assemblée ou un conseil (NDLR).

divers éléments de la population et les intérêts de la propriété foncière dans l'arrondissement », et dont le mode de désignation était le même que celui du Conseil central. Ces conseils locaux, eux aussi, seront abolis dans la réforme de 1864.

Quant à la représentation populaire, elle n'était pas pour autant abandonnée, mais simplement limitée à l'élection, conformément à l'article 6, d'un cheikh par les habitants de communes d'au moins cinq cents habitants. Ces communes étaient regroupées en cantons dont le territoire « ne renfermera autant que possible que des groupes homogènes de population ». Il est important de noter qu'une disposition spécifique était prévue, dans cet article, pour les communes mixtes, dans lesquelles « chaque élément constitutif de la population aura un chéïkh⁴⁷ particulier, dont l'autorité ne s'exercera que sur ses coreligionnaires ». Il s'agit donc du même mode d'élection que celui des anciens *wakils* des deux *caïmacamats* élus par des collègues électoraux confessionnels séparés.

A noter enfin que parallèlement au système représentatif et électif et aux principes qui en découlent, le Règlement proclamait dans son article VI : « Égalité de tous devant la loi, abolition de tous les privilèges féodaux, et notamment de ceux qui appartenaient aux mokâtaxis ». Le régime féodal était par cette disposition même, formellement aboli.

Il relève de l'évidence que les principes de représentation confessionnelle, des collègues électoraux séparés et de l'égalité parfaite des quotas ignoraient complètement la répartition démographique des libanais entre les différentes communautés représentées. Le système était donc sciemment conçu en vue de protéger les intérêts des communautés minoritaires et d'empêcher les communautés majoritaires de les opprimer. Ce système ne fut cependant pas apprécié par les communautés libanaises, notamment la communauté maronite, majoritaire.

Sans entrer dans les chiffres, nous nous contentons de rapporter les termes dans lesquels Gustave d'Alaux, diplomate français de l'époque, décrivait l'arrivée au Liban du premier Moutassarref (gouverneur) Daoud Pacha pour l'inauguration du régime : « Pas un seul délégué du Kesraouan [maronite] en particulier n'autorisait de sa présence la proclamation de cette monstruosité : que désormais les Maronites, dont le nombre est sept fois celui des Druses, huit fois celui des Grecs

⁴⁷ Transcription d'origine (NDLR).

schismatiques, douze fois celui des Grecs catholiques, vingt fois celui des Métualis, trente fois celui des Musulmans, ne comptaient pas plus à eux tous que la moindre de ces minorités, dont deux avaient dû être pour le moins aussi stupéfaites que flattées de se voir ériger en « nations » »⁴⁸.

Les maronites n'étaient pas seuls à se sentir lésés. En effet, avant le Règlement, les druzes, et comme le dit M. Jouplain « par les pouvoirs qu'ils avaient détenus fermement, malgré leur infériorité numérique, ils avaient partagé la domination de la Montagne à parts égales avec les Maronites, sept ou huit fois plus nombreux qu'eux. La réforme, provoquée par leur soulèvement, leur enlevait cette prépondérance, même dans le Liban druze »⁴⁹.

L'érection des communautés religieuses en tant qu'entités politiques, exclusives de toute autre entité et morcelées dans les conditions du Règlement de 1861, ne pouvait non plus être sauvée par le regroupement de ces communautés autour de deux pôles, l'un chrétien (maronites, grecs catholiques et grecs orthodoxes) et l'autre musulman ou non-chrétien (druzes, chiites, sunnites). En effet, la désunion des premiers, « fort jaloux, à la vérité, l'un de l'autre », est encore plus aggravée par leur représentation égalitaire et non proportionnelle au sein du groupe. Il en est de même pour le pôle « non chrétien », dont les éléments étaient « presque sans contact territorial et par suite sans lien d'intérêt entre eux ». Le système pouvait donc être bien perçu comme « une machine à diviser et à broyer », conçue au profit du Moutassarref ottoman. En revanche cette machine pouvait bien se retourner contre un Moutassarref manipulateur, jouant des divisions communautaires. En effet, pour le Moutassarref, « essayer de gagner les Maronites et les Druzes en leur restituant dans la pratique la prépondérance traditionnelle que leur enlevait le règlement, c'était indisposer les quatre minorités qu'il favorisait et s'aliéner huit voix sur douze dans le *medjlis* administratif central. Intéresser au contraire ces minorités, par une application littérale du règlement, à assurer la marche du nouveau régime, c'était alimenter le mécontentement des cinq sixième du pays.

⁴⁸ Gustave d'Alaux, *Le Liban et Davoud-Pacha*, Revue des deux mondes, XXXV^{ème} année, seconde période, tome cinquante-huitième, Bureaux de la revue des deux mondes, 1865, p. 146.

⁴⁹ Jouplain, *op. cit.* p. 486.

Davoud-Pacha⁵⁰ n'avait donc ici que le choix d'entrer en lutte ou avec la majorité qui vote l'impôt, ou avec la majorité qui le paie »⁵¹.

A tous ces griefs, il faut enfin ajouter celui de l'emprise du clergé de chacune des communautés sur les institutions représentatives du pays. En effet, tant les wakils siégeant auprès du Moutassarref, que les Conseils administratifs centraux et locaux, sont désignés par les chefs des communautés et non par les membres de ces communautés. Le Règlement de 1861, après les trois ans d'essai prévus par ses signataires, devait donc être modifié.

Le Règlement réformé du 6 septembre 1864

La première proposition de réforme fut celle de la France qui, remettant en cause la représentation communautaire, suggéra l'élection des membres du Conseil administratif central par les cheikhs, eux-mêmes élus dans les villages. Le scrutin proposé était donc un scrutin majoritaire indirect, visant à obtenir une représentation libérée des quotas confessionnels, dans le cadre d'une division du Moutassarifat en 7 circonscriptions électorales correspondant aux 7 arrondissements, auxquels correspondrait un Conseil de 7 sièges. A ces 7 sièges, la France proposait d'en ajouter un réservé aux sunnites et un autre réservé aux chiites qui n'étaient majoritaires dans aucune des circonscriptions électorales⁵². Cette proposition fut rejetée par les Anglais, protecteurs des druzes⁵³. En effet, elle favorisait trop les chrétiens en général et les maronites en particulier. Les maronites auraient en effet obtenu les 4 sièges de Batroun, Kesrwan, Metn et Jezzine dans lesquels ils étaient majoritaires, les catholiques auraient obtenu le siège de Zahlé, les orthodoxes le siège de Koura, et les druzes le seul siège du Chouf. Après maintes autres propositions, les consuls décidèrent finalement de s'inspirer des recommandations du Moutassarref Daoud Pacha pour les modifications à apporter au Règlement⁵⁴.

Daoud Pacha trouvait que le découpage des arrondissements en cantons de populations homogènes et le découpage de ces cantons en communes de 500 habitants mâles, élisant des cheikhs à travers des collèges électoraux confessionnels et séparés, favorisait les dissensions

⁵⁰ Daoud Pacha selon la transcription d'origine (NDLR).

⁵¹ G. D'Alaux, *op. cit.* respectivement p. 148, 149 et 152.

⁵² John P. Spagnolo, *France and Ottoman Lebanon 1861-1914*, London, Ithaca Press, p. 87.

⁵³ Antoine Khair, *Le Moutassarifat du Mont-Liban*, Beyrouth, Publications de l'université libanaise, 1973, p. 66.

⁵⁴ Jouplain, *op. cit.* p. 497.

confessionnelles et compliquait la bonne marche de l'Administration. Il proposait ainsi l'abolition de ce système, et l'élection dans chaque village d'un cheikh pris dans la communauté majoritaire des habitants du village.⁵⁵

Pour les mêmes impératifs de simplification administrative et de lutte contre les dissensions communautaires, Daoud Pacha proposait également l'abolition de l'institution des *wakils* nommés par les chefs des communautés religieuses à ses côtés, ainsi que l'abolition des Conseils administratifs locaux.⁵⁶ Daoud Pacha fut suivi dans toutes ses propositions.

Quant au Conseil administratif central, qui devenait, par conséquent, la seule institution représentative, il devait être, selon le nouvel article 2 du Règlement, composé de douze membres délégués par les *mudirats* (arrondissements) à raison de deux maronites issus des *mudirats* du Kesrwan et de Batroun, un maronite, un druze et un sunnite du *mudirat* de Jezzín, un maronite, un grec orthodoxe et un métuali du Metn, un druze du Chouf, un grec orthodoxe de Koura et un grec catholique de Zahlé. Ainsi, le Conseil sera toujours composé de 12 membres : 4 maronites, 3 druzes, 2 grecs orthodoxes, 1 grec catholique, 1 sunnite et 1 chiite⁵⁷. Quant à l'élection des conseillers, elle est censée se faire, conformément à l'article 10 du Règlement modifié, par les cheikhs des villages de chacun des 7 *mudirats*, eux-mêmes élus, comme nous le disions plus haut, par la population de chaque village. Il s'agit donc d'un scrutin majoritaire à deux degrés.

Avec ces modifications, disparaissait ainsi, à tous les niveaux, le principe des collèges électoraux confessionnels séparés. Un seul cheikh (et non plus un cheikh par communauté religieuse) devait être élu dans chaque village par les habitants, toutes confessions confondues. C'est la naissance du principe du collège électoral unique multiconfessionnel qui régira le système électoral pour le reste de la période du Moutassarifat, et qui lui survivra pour régir les systèmes électoraux du Conseil représentatif puis de la Chambre libanaise des députés sous le Mandat français, et qui, enfin trônera aux premiers articles de toutes les lois électorales relatives aux élections législatives depuis l'indépendance du Liban et jusqu'à la dernière loi électorale de 2017.

⁵⁵ Asad Rustum, *Lebanon in the Mutassarifat period*, Editions St Paul, 2^e éd., 1988, p. 67.

⁵⁶ Jouplain *ibid.*

⁵⁷ G. Young, *op. cit.* p. 140 et s.

Le deuxième principe battu en brèche par ces modifications, est le principe de l'égalité parfaite dans la répartition des quotas confessionnels pour les sièges du Conseil administratif. Cette égalité disparaissait au profit d'une répartition inégale de ces sièges entre ces communautés, en fonction, entre autres, de l'importance numérique de chacune. Cette répartition n'en était pas pour autant proportionnelle à cette importance numérique. Pour ne prendre que les deux communautés maronite et druze, les membres de la première constituaient, selon les chiffres de l'époque⁵⁸ 57,5 pour cent de la population totale et ne recevaient que le tiers des sièges, alors que les membres de la deuxième constituaient 12,5 pour cent et recevaient un quart des sièges.

Quant au principe de la représentation confessionnelle, il était bel et bien conservé, la proposition française de sécularisation ayant été rejetée, comme nous le disions plus haut.

Les avantages espérés de la réforme

La superposition que l'on a constatée à l'époque de l'Émirat et des deux caïmacamats entre la conscience populaire réunissant tous les libanais et leur conscience communautaire, paraît recevoir, dans le système ainsi conçu de 1864, une organisation différente.

Les raisons de cette nouvelle organisation résident dans les avantages attribués à ce système combinant le principe électif, le collège électoral unique et la représentation confessionnelle. Ces raisons étaient déjà exprimées à l'époque par le diplomate français De Bonnières de Wierres qui considérait qu'il s'agissait là « d'un exploit important qui devrait conduire à rapprocher les allégeances de races et de religions, et par conséquent à précipiter le moment où les populations libanaises comprendront que leur véritable intérêt est de vivre ensemble en harmonie sous le gouvernement d'un seul gouverneur chrétien »⁵⁹.

Ce rapprochement des races et des religions devrait résulter, selon la logique du système, « de ce que le candidat à un siège réservé à une communauté particulière, devrait être acceptable aux électeurs issus des autres communautés pour qu'il puisse vaincre l'opposition. Cette obligation diminue énormément les possibilités qu'un candidat aux opinions confessionnelles extrémistes soit élu ».⁶⁰

⁵⁸ Chiffres de 1866-1868 à consulter dans Engin Akarli, *The Long peace, Ottoman Lebanon 1861-1920*, University of California press, 1993, p. 106.

⁵⁹ De Bonnières de Wierres, cité par JP Spagnolo, *op. cit.* p. 91.

⁶⁰ *Ibid.* p. 90.

En même temps et puisque la représentation confessionnelle n'était pas abolie dans le Conseil, aucune communauté ne pourrait être écrasée par l'autre. En effet, si l'égalité n'était plus le principe retenu pour la répartition des quotas, il n'en demeure pas moins que la représentation des communautés majoritaires était minorée et que la représentation des communautés minoritaires majorée, de manière à ce que ces dernières conservent un poids politique susceptible d'empêcher les abus des communautés majoritaires sous-représentées.

Telles étaient du moins officiellement, les raisons qui avaient motivé les réformes du Règlement, le résultat escompté étant à la fois la conservation et la garantie de cette conscience communautaire propre à chacune des communautés religieuses libanaises à travers la représentation et les quotas communautaires et l'expression de la conscience populaire commune à travers le collège électoral unique. Le fruit de cette combinaison devait être une institution représentative, disposant à la fois de la légitimité communautaire et populaire et censée facilement réaliser en son sein le consensus populaire et communautaire et résoudre les conflits.

Le revers de la médaille

D'autres effets, moins souhaitables, pouvaient également exister derrière cette réforme. Ces effets sont en quelque sorte le revers de la médaille de la combinaison des trois fameux principes et sont à l'exact opposé de ce qui était attendu.

D'abord, le nouveau système pouvait très bien favoriser les communautés majoritaires et leur donner la prépondérance, et ceci bien au-delà du quota qui leur était réservé dans le Conseil. C'était justement le cas pour les maronites qui étaient largement majoritaires dans 4 des 7 arrondissements de l'époque et qui pouvaient ainsi influencer lourdement, sinon décider presque seuls de l'identité de certains représentants n'appartenant pas à leur communauté. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles, nous dit-on, ils ont accepté cette modification du Règlement.⁶¹

Ainsi en était-il, pour prendre le cas le plus extrême, dans l'arrondissement de Jezzine qui comptait en 1896 environ 25000 habitants dont, entre autres, 15300 maronites et 64 druzes⁶², avec, pour chacune de ces communautés, un représentant au Conseil pour l'arrondissement. Les

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Jouplain, *op. cit.* p. 524.

maronites étaient donc bien en position de décider de l'identité du représentant druze, rendant ainsi la représentation confessionnelle par quota de l'ordre du purement formel et imposant ainsi leur domination sur l'autre communauté. Pourtant, la représentation confessionnelle par quota n'était pas conçue pour être purement formelle mais devait être une garantie réelle pour les communautés minoritaires et assurer une certaine légitimité communautaire au Conseil. Preuve en est, le siège druze fut par la suite transféré dans un autre arrondissement, le Chouf, qui comptait plus d'habitants de cette communauté. Il a fallu attendre, pour ce faire, 1912. Il en fut de même pour le siège sunnite de Jezzine ensuite transféré dans le Chouf, et pour le siège chiite du Metn ensuite transféré dans le Kesrwan⁶³ sans que cela ne résolve forcément le problème, la représentation de ces communautés étant déjà bien majorée.

Ces affections qui peuvent être plus ou moins importantes, et qui peuvent même atteindre les communautés majoritaires, déjà affectées par leur sous-représentation dans le Conseil, peuvent avoir des répercussions importantes sur le fonctionnement de l'institution représentative et sur l'édifice institutionnel, notamment administratif, dans son ensemble. En effet, l'institution représentative y perd au moins une de ses deux sources de légitimité : la légitimité communautaire. En effet, les communautés, majoritaires soient-elles ou minoritaires, peuvent très bien ne plus se sentir équitablement représentées dans ce Conseil. L'institution, dépourvue de sa légitimité communautaire, ne pourra donc plus fonctionner correctement et accomplir ses missions de résolution des conflits politiques et communautaires. Elle sera même concurrencée par d'autres organisations ou rassemblements extra-institutionnels, s'auto-proclamant représentatifs, dont des « meneurs » de communauté ou des chefs spirituels qui chercheront à protéger les intérêts communautaires par d'autres moyens. Cette faiblesse de l'institution pourra même mener à sa paralysie ou à sa démission, et justifiera l'intervention d'une autorité extérieure, dont le Moutassarref ou les puissances étrangères.

Tel semble avoir été le cas sous le Moutassarifat du Mont-Liban. Un indice pourrait être ce qui eut lieu en 1892, à la mort de Wassa Pacha, quatrième Moutassarref du Mont-Liban. Le Conseil d'Administration a été appelé pour la première fois à gérer, par intérim et seul le Mont-Liban, le temps qu'un nouveau Moutassarref soit nommé. Le Conseil se scinda immédiatement, avec les quatre maronites et un druze d'un

⁶³ E. Akarli, *op. cit.* p. 83.

côté et le reste des Conseillers de l'autre, ce qui paralysa le Conseil pendant plus de deux mois. Un mois plus tard, Naoum Pacha, le nouveau Moutassarref arrivait, dissolvait le Conseil et organisait des élections qui ramèneront les mêmes au Conseil. Il se rapprocha du clergé maronite, de la famille chrétienne des Khazen et du leader druze Moustapha Arslan, qui formèrent ensemble une alliance qui éclipsa un Conseil paralysé⁶⁴ et incapable de réaliser le consensus faute de légitimité communautaire. Une autre coalition intercommunautaire extra institutionnelle allait en 1907, permettre à un autre Moutassarref, Youssof Pacha, de gouverner malgré l'opposition d'un Conseil trop libéral. Cette coalition « effaçait l'importance du Conseil administratif comme une arène pour la résolution des tensions politiques »⁶⁵. En l'absence de conflit confessionnel, le Conseil pouvait très bien fonctionner, et s'imposer comme représentant du peuple libanais. En atteste son succès dans la gestion exclusive de la Montagne, après le départ de Youssof Pacha et avant la nomination d'Ohannes Pacha en 1912.⁶⁶

Le manque de légitimité communautaire du Conseil représentatif, dû aux principes retenus pour son élection, était aussi compensé par d'autres moyens qui allaient s'imposer durablement dans l'Administration libanaise, imprégner sa vie politique et affecter les opérations électorales.

En premier lieu, c'est à l'époque du Moutassarifat que fut institué le système de compensation par la création ou l'attribution de postes ou d'institutions réservés dans l'Administration à telle ou telle autre communauté qui s'estimait lésée dans la représentation par les quotas communautaires ou par l'application du principe du collège électoral unique. C'est ainsi par exemple que le premier Moutassarref Daoud Pacha créa sans aucun fondement textuel et au profit des maronites, le poste de Vice-président du Conseil d'Administration qui, avec le temps,⁶⁷ a acquis le droit de vote dans le Conseil. Le deuxième Moutassarref, Franco Pacha, effectuait les nominations aux postes de l'Administration conformément aux désirs des évêques maronites⁶⁸, alors que Rustom Pacha, le troisième Moutassarref, accommodait plutôt les notables druzes⁶⁹. « Dès lors, pour imposer un *modus vivendi* à tous les

⁶⁴ *Ibid.* p. 91-93.

⁶⁵ J.P. Spagnolo, *op. cit.* p. 238.

⁶⁶ E. Akarli, *op. cit.* p. 100.

⁶⁷ E. Akarli, *op. cit.* p. 83.

⁶⁸ A. Khair, *op. cit.* p. 86.

⁶⁹ E. Akarli, *op. cit.* p. 87.

antagonistes, on leur attribuait un quota de fonctions sur lequel les dignitaires religieux avaient une mainmise certaine, leur permettant de nommer aux postes intéressants leurs fidèles protégés ». Ceci devait permettre aux religieux d'influencer les élections, leurs protégés étant « contraints de les suivre en tout »⁷⁰.

Ce système compensatoire du patronage était doublé par celui du népotisme et de la corruption, favorisés par des « arrangements sous la table »⁷¹ pratiqués par certains Moutassarref, dont Wassa Pacha pour influencer les résultats des élections. Le Moutassarref pouvait aussi compter, dans le même objectif, sur plusieurs failles du système électoral. Il s'agit, entre autres, du non-respect du caractère secret du scrutin, notamment celui des cheikhs, électeurs du second degré. Ces cheikhs étaient en effet requis de signer ou d'apposer leur sceau sur leur bulletin de vote. Ils n'étaient donc pas protégés par le secret, et élaient selon la volonté du Moutassarref.⁷² Ce n'est qu'en 1903, sous Mouzaffar Pacha, qu'un Règlement fut institué pour l'élection des Cheikhs, leur garantissant ainsi le secret⁷³. L'indépendance des cheikhs demeurait cependant menacée, puisqu'elle était également remise en cause par un Moutassarref qui se permettait parfois de les révoquer⁷⁴, influençant ainsi les élections. La liberté des élections était donc perpétuellement remise en cause et fut une revendication permanente des Libanais, relayée par les consuls des cinq puissances, dans les protocoles de 1892 et de 1902. Une ultime réforme, consistant en l'élargissement du collège électoral au deuxième degré, eut lieu par l'adjonction aux cheikhs d'un électeur supplémentaire pour chaque 100 habitants dans les villages. Ceci fut acté en 1912 dans le dernier protocole relatif au Moutassarifat du Mont-Liban, avant le début de la guerre mondiale et la fin de ce régime fondateur, entre autres, du système représentatif et électoral du Liban.

Le changement dans la continuité

Le Conseil administratif fut dissout en 1915, avec la soumission du Mont-Liban à la gouvernance turque directe, avant de ressusciter en 1918, le temps que le général Gouraud proclame le 1^{er} septembre 1920 l'Etat du Grand-Liban dans ses frontières actuelles. Le 10 mars 1922, le

⁷⁰ A. Khair, *op. cit.* p. 171.

⁷¹ JP. Spagnolo, *op. cit.* p. 188.

⁷² A. Rustum, *op. cit.* p. 209.

⁷³ Pour les détails Cf. Abdallah El Mallah, *Le Moutassarifat du Mont-Liban à l'époque de Muzaffar Pacha*, 1985, p. 132 et s.

⁷⁴ E. Akarli, 92.

Haut-Commissariat français promulguait un arrêté 1307 qui instituait le Conseil représentatif du Grand-Liban. Selon le professeur Rabbath⁷⁵, c'est cette loi qui « servira, dès lors de modèle d'inspiration à toutes les lois électorales qui interviendront à partir de l'indépendance ». Cette loi reprenait les choses là où elles s'étaient arrêtées et les développait en dotant le Liban d'une loi électorale en bonne et due forme. Cette loi n'est bien sûr pas la même qu'aujourd'hui. En effet, plusieurs changements ont eu lieu entre 1922 et 2017 : on est passé, entre autres, du scrutin à deux degrés au scrutin à un degré (1934), du suffrage masculin au suffrage universel (1952), du scrutin majoritaire au scrutin proportionnel (2017) avec plusieurs autres variations relatives aux différents éléments du système électoral comme celles concernant le scrutin uninominal et de liste, les découpages électoraux, l'âge électoral etc...

Quant à la continuité, il s'agit de celle de ces grands principes, issus du régime antérieur, et consacrés par la loi de 1922. Ces principes qui régissent toujours le système électoral libanais, sont le principe de la représentation communautaire, les quotas communautaires et le collège électoral unique. Ils traduisent cette superposition des consciences populaire et communautaire qui ont façonné le système électoral libanais et qui se côtoient, comme on l'a vu depuis le temps de l'Émirat libanais. Le rapport des Libanais à ce dédoublement des consciences a toujours été compliqué. Cette complexité s'est manifestée dans les différents jalons de l'histoire du Liban, notamment lors de la genèse de la Constitution libanaise de 1926, du pacte national de 1943 à la veille de l'indépendance et de la révision constitutionnelle du 21 septembre 1990. Peut-être serait-il enfin temps de laisser ces deux consciences s'exprimer pleinement à travers une refonte du système électoral. La solution des deux Chambres, l'une communautaire et l'autre nationale attend toujours, depuis sa consécration en 1990 dans la Constitution, d'être appliquée. Peut-être que ceci contribuerait à assainir notre représentation et à débarrasser notre système électoral et nos institutions du lourd héritage qui est aujourd'hui le leur.

⁷⁵ Edmond Rabbath, *La Constitution libanaise, Origines, textes, commentaires*, 2^{ème} édition, PUL, Beyrouth 1986, p. 176.