

VERS UNE PLUS GRANDE INDÉPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE EN ÉGYPTÉ?

Nathalie BERNARD-MAUGIRON*

La loi n° 46 de 1972 sur le pouvoir judiciaire en Egypte fut amendée en juin 2006, après un long combat entre les juges « réformistes », d'une part, réunis au sein de leur Club, et les organes gouvernementaux ou pro-gouvernementaux, d'autre part, sous la forme du ministère de la Justice et du Conseil supérieur de la magistrature. Divers projets d'amendements avaient été préparés par les différentes parties concernées, parfois plusieurs années auparavant. La présente contribution analyse la portée des amendements introduits en 2006, en les comparant avec les propositions contenues à la fois dans le projet du Club des juges de 1991 (tel qu'amendé en 2004) et dans celui du ministère de la Justice de 2005. La loi sur le pouvoir judiciaire, ainsi révisée renforce-t-elle l'indépendance (et l'autonomie) du judiciaire ?

The Egyptian Law No 46/1972 on the Judicial Authority was amended in June 2006 after a long battle between « reformist » judges and their Club, on the one side, and governmental or pro-governmental bodies like the Ministry of Justice and the Supreme Council of the Judiciary, on the other side. Several draft amendments had been prepared by the different parties involved, sometimes several years ago. The present article will analyze the impact of the 2006 amendments, by comparing them with the 1991 proposal of the Judges Club, as amended in 2004, and with that of the Ministry of Justice of 2005. Will the Law on the Judicial Authority, as amended, strengthen the independence (and the autonomy) of the judiciary?

L'année 2005 et le premier semestre de 2006 ont été marqués par une tension sans précédent entre les magistrats égyptiens, représentés par le Club des juges¹, et le régime en place. Les juges réformistes luttèrent de longs

* Chargée de recherche, Institut de recherche pour le développement, UR 102, Le Caire, Égypte. L'auteur remercie Karim al-Chazli pour son assistance dans la préparation de cet article.

¹ Créé en 1939, le Club des juges est ouvert à tout juge des tribunaux civils ainsi qu'aux membres du parquet général. V. *infra*.

mois pour obtenir une supervision intégrale du processus électoral² et pour accroître leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif. S'ils finirent, certes, par obtenir quelques concessions, ils furent cependant loin de voir toutes leurs revendications satisfaites, particulièrement celles relatives au renforcement de leur indépendance.

La loi n° 46 de 1972 sur le pouvoir judiciaire, actuellement en vigueur, fut adoptée par un décret-loi du président Sadate³. Elle comprend 171 articles, regroupés sous cinq titres⁴. Ce texte avait déjà été amendé en 1984 par la loi n° 35, lorsqu'un mouvement de protestation des juges avait abouti à un premier renforcement de leur indépendance. La loi avait alors établi le principe de l'irrévocabilité des membres du parquet général et un nouvel organe, le Conseil supérieur de la magistrature, avait remplacé le Conseil suprême des organes judiciaires dans la quasi-totalité de ses attributions.

Les amendements de 1984, en laissant au ministre de la Justice des pouvoirs importants, n'avaient toutefois pas donné entière satisfaction aux magistrats, qui ne cessèrent depuis lors de se battre pour obtenir une réforme plus complète. Ce fut l'une des principales revendications de la Conférence sur la justice, organisée par le Club des juges en 1986⁵. Mais, surtout, le Club des juges⁶ avait élaboré dès 1991⁷ un projet d'amendement de la loi sur le pouvoir judiciaire, adopté par son Assemblée générale le 18 janvier 1991⁸. Ce texte fut transmis au ministère de la Justice, mais aucune suite ne lui fut donnée. Un comité du Club des juges réactualisa le projet en 2004, et la

² La Constitution égyptienne de 1971 (art. 88) exige que les élections se déroulent sous la supervision de membres des organes judiciaires, disposition qui a donné lieu à des conflits d'interprétation. Pour une analyse des développements récents à ce sujet, v. N. BERNARD-MAUGIRON, « Les juges et la supervision des élections de 2005 », in *La fabrique des élections. Les élections présidentielle et législatives de 2005 en Egypte*.

³ Ce décret-loi avait été pris en vertu de l'article 147 de la constitution de 1971, qui autorise le président de la République à légiférer si, en l'absence de l'Assemblée du peuple, des événements surviennent qui exigent de recourir à des mesures urgentes qui ne souffrent pas de retard.

⁴ Titre 1 : les tribunaux (hiérarchie et organisation ; compétences ; jugements ; parquet général ; gestion financière ; assemblée générale et comité des affaires provisoires) ; titre 2 : les magistrats (nomination-promotion-ancienneté ; transfert-délégation-détachement ; irrévocabilité ; salaires et pensions ; devoirs ; le Conseil supérieur de la magistrature ; l'inspection judiciaire ; plaintes et recours ; congés ; responsabilité) ; titre 3 : le parquet général (nomination-promotion-ancienneté ; discipline) ; titre 4 : les auxiliaires de la justice et titre 5 : l'administration du tribunal.

⁵ Pour une étude des principales conclusions de cette conférence, v. *Bulletin du CEDEJ*, n° 20, Le Caire, 1986.

⁶ Projet élaboré par un comité formé de deux membres nommés par le ministre de la Justice, deux nommés par le président de la Cour de cassation et deux choisis par les membres du Conseil d'administration du Club des juges, sous la présidence du président de la Cour de cassation.

⁷ Conformément à une décision du 22 janv. 1990 de l'Assemblée générale du Club des juges.

⁸ Pour le texte du projet de 1991, v. *Revue al-Quda*, juin 1990, repris dans Institut du Caire pour l'étude des droits de l'homme, *La transparence des élections et l'indépendance de la magistrature* (en arabe), Le Caire, 2005. Pour celui de 2004, v. le texte publié par le Club des juges lui-même.

nouvelle version vint rejoindre l'ancienne dans les tiroirs du ministère jusqu'au printemps 2005, lorsque le mouvement de protestation des juges finit par pousser les autorités à lui accorder une plus grande attention.

Un projet fut alors élaboré en 2005 par un comité formé par le ministère de la Justice et auquel le président et le secrétaire général du Club des juges furent invités à participer. Ce texte, en retrait par rapport à celui du Club des juges de 2004, fut rejeté par l'Assemblée générale extraordinaire du Club réunie le 13 mai 2005, laquelle décida de s'en tenir à son propre projet. Le ministre de la Justice promit alors aux juges de leur accorder satisfaction sur deux points essentiels : un budget indépendant et le rattachement au Conseil supérieur de la magistrature du département de l'inspection judiciaire, jusque là sous l'autorité du ministère de la Justice. Le projet fut ensuite transmis en mai 2005 au Conseil supérieur de la magistrature pour avis⁹. Ce n'est toutefois qu'en janvier 2006 que cet avis fut rendu. À la grande surprise générale, le ministère de la Justice refusa de rendre public son contenu, invoquant une requête en ce sens du Conseil lui-même. Ce qui, bien entendu, ne fit rien pour apaiser les tensions.

Le 14 juin 2006, un projet de loi élaboré par la Commission politique du Parti national démocratique (PND), le parti au pouvoir, fut finalement adopté par le Conseil des ministres et transmis au parlement. Le Club des juges publia un communiqué le 16 juin 2006¹⁰, dans lequel il dressa la liste des points positifs et surtout négatifs de ce texte. Après avoir été soumis à l'Assemblée consultative puis à l'Assemblée du peuple, le projet fut finalement adopté le 26 juin 2006 et transmis au président de la République pour promulgation. Ce texte, composé de sept articles, vint modifier six expressions générales ou dénominations¹¹, amender vingt-six dispositions de la loi de 1972, ajouter un nouvel article instituant un budget indépendant, et supprimer un alinéa dans un article de la loi. Même si, contrairement aux rumeurs et aux craintes des magistrats, le texte s'abstint d'ajouter deux dispositions contre l'insertion desquelles ils s'étaient battus¹², il n'était toutefois pas à la hauteur de leurs attentes.

Partant d'une analyse comparative de la loi sur le pouvoir judiciaire de 1972 telle qu'amendée en 1984, du projet de loi présenté par le Club des juges en 2004, de celui préparé par le ministre de la Justice en 2005 et de la loi n° 142 finalement adoptée par le parlement en juin 2006, le présent

⁹ Conformément à l'article 77 bis (2) de la loi sur le pouvoir judiciaire.

¹⁰ Pour le texte du communiqué, v. les journaux *al-Arabi*, 18 juin 2006 et *al-Wafd*, 17 juin 2006.

¹¹ Par ex., remplacement du terme « conseiller » par « juge » tout au long du texte à la demande des magistrats eux-mêmes, pour lesquels le titre de « conseiller » avait fini par perdre de son prestige en raison de son utilisation abusive par les membres d'autres corps professionnels.

¹² La soumission des conseillers à l'inspection judiciaire et le recul de l'âge de la retraite à soixante-dix ou même soixante-douze ans au lieu de soixante-huit.

article s'efforcera de prouver que, si elle constitue une avancée vers un renforcement de l'indépendance du judiciaire en diminuant l'influence du gouvernement sur le judiciaire, la loi de juin 2006 est cependant loin de représenter une véritable réforme en faveur d'une indépendance et d'une autonomie totales du judiciaire.

I. QUELQUES CONCESSIONS EN FAVEUR D'UNE PLUS GRANDE INDÉPENDANCE

Le principe de l'indépendance des juges et du pouvoir juridictionnel est posé par plusieurs articles de la Constitution de 1971 (art. 165 à 168)¹³, mais les modalités concrètes en sont réglées par la loi n° 46 de 1972. Or, les juges estiment que cette loi ne leur permet pas de régler les litiges en dehors de toute pression directe ou indirecte du pouvoir exécutif. Si les amendements de juin 2006 ont permis de renforcer certains aspects de leur indépendance, la réforme du système disciplinaire, présentée comme un élément central de la loi, aurait cependant pu être plus complète.

A. - *Quelques amendements très attendus*

Les juges attendaient depuis très longtemps une diminution des pouvoirs du ministre de la Justice à leur égard et un renforcement de ceux du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'une indépendance financière. La loi de 2006 leur a accordé partiellement satisfaction.

1. Diminution des pouvoirs du ministre de la Justice

La loi de 2006 a renforcé l'indépendance des magistrats, en diminuant les pouvoirs du ministre en ce qui concerne la surveillance des tribunaux ainsi que l'avertissement et la discipline des juges.

¹³ Art. 165 : « Le pouvoir judiciaire est indépendant. Il est exercé par des tribunaux de différents ordres et échelons. Ils prononcent leurs jugements conformément à la loi » ; art. 166 : « Les juges sont indépendants ; ils ne relèvent, dans l'administration de la justice, d'aucune autre autorité que celle de la loi. Aucune autorité ne peut s'immiscer dans les procès ou dans les affaires de la justice » ; art. 167 : « La loi détermine les organes judiciaires, leurs attributions, leur mode de composition, ainsi que les conditions et la procédure régissant la nomination et le transfert de leurs membres » ; art. 168 : « Les juges sont inamovibles. La loi détermine la procédure selon laquelle leur responsabilité est mise en cause dans le cadre disciplinaire ».

Surveillance

La loi de 2006 a affranchi le parquet général de l'autorité du ministre de la Justice. En effet, alors que l'article 26 stipulait jusque là que les membres du parquet général relevaient de leurs chefs hiérarchiques puis du ministre de la Justice, cette disposition a été amendée afin de les faire dépendre en dernier lieu du procureur général et non plus du ministre de la Justice¹⁴. Il en est de même de l'article 125, selon lequel les membres du parquet général ne sont soumis qu'à leurs chefs hiérarchiques et au procureur général, alors qu'auparavant cette disposition les rattachait, elle aussi, au ministre de la Justice¹⁵.

De même, alors que la loi de 1972 attribuait au ministre de la Justice le droit de surveiller à la fois tous les tribunaux et tous les magistrats, cette disposition a été amendée en juin 2006. Le nouvel article 93 n'attribue plus au ministre de la Justice que la surveillance des seuls tribunaux et précise, de plus, qu'il ne s'agit que d'une surveillance administrative. C'est au président de chaque tribunal et à son assemblée générale qu'il appartient désormais de superviser les juges qui relèvent d'eux¹⁶.

De même, le ministre n'exerce plus qu'une surveillance et un contrôle administratifs sur le parquet et ses membres, alors qu'auparavant la loi ne précisait pas que seul le contrôle « administratif » relevait des compétences du ministre (art. 125)¹⁷.

Avertissements

Jusqu'en 2006, le ministre de la Justice avait le droit d'adresser des avertissements aux présidents et aux juges des tribunaux de première instance¹⁸. Ce pouvoir a été transféré par la loi de juin 2006 au directeur de l'inspection judiciaire¹⁹. Les présidents de tous les tribunaux sont également compétents pour adresser de tels avertissements aux juges rattachés à leur juridiction, de leur propre initiative ou sur décision de l'assemblée générale

¹⁴ Le projet du Club des juges de 2004 ne les faisait dépendre que de leurs chefs hiérarchiques. Par contre, le projet du ministre de la Justice de mai 2005 gardait l'ancienne formulation.

¹⁵ Ce texte figurait déjà dans le projet du Club des juges de 2004. Par contre, le projet du ministre de la Justice de mai 2005 gardait l'ancienne formulation.

¹⁶ Cet amendement figurait déjà dans le projet du Club des juges de 2004 et avait été repris par le projet du ministre de la Justice en mai 2005. Dans les deux textes, toutefois, le président et l'assemblée générale de la cour n'exerçaient qu'une supervision administrative.

¹⁷ Le projet de loi du ministre de la Justice de mai 2005 n'amendait pas l'article 125. Le projet du Club des juges de 2004 ne précisait pas que seule la supervision administrative était visée.

¹⁸ Art. 94 al. 4. L'avertissement pouvait être oral ou écrit. S'il était écrit, le juge pouvait faire un recours devant le Conseil suprême des organes judiciaires.

¹⁹ Le projet préparé par le ministre de la Justice en mai 2005 et celui du Club des juges de 2004 supprimaient tous deux le droit d'avertissement par le ministre de la Justice, sans le transférer au directeur de l'inspection judiciaire.

du tribunal, pour avoir violé leurs obligations ou les exigences de la profession²⁰.

De même, l'article 126 de la loi, avant son amendement, autorisait le ministre de la Justice, en concurrence avec le procureur général, à infliger des avertissements aux membres du parquet général en cas de léger manquement à leurs devoirs. Le nouvel article 126 réserve désormais ce droit au seul procureur général²¹.

Action disciplinaire

Conformément au nouvel article 99, l'action disciplinaire contre les magistrats du siège est exercée par le procureur général, de sa propre initiative ou bien sur proposition du ministre de la Justice ou du président du tribunal dont dépend le juge²². Auparavant, l'action disciplinaire ne pouvait être exercée par le procureur général que sur requête du ministre de la Justice. Ce dernier pouvait agir de sa propre initiative ou bien sur proposition du président du tribunal dont dépendait le juge. Si les trois mêmes personnes participent toujours à l'introduction de l'action disciplinaire, le rôle respectif des uns et des autres a donc été légèrement modifié : le procureur général peut désormais agir de sa propre initiative et le ministre de la Justice ne fait plus que proposer et non demander au procureur général d'introduire une telle action.

L'article 129 confiait par ailleurs au procureur général le soin d'actionner l'action disciplinaire contre les membres du parquet, sur demande du ministre de la Justice. L'amendement de 2006 précise désormais que le procureur général peut agir de sa propre initiative ou sur proposition du ministre de la Justice²³. Le projet du Club des juges de 2004 prévoyait que le procureur général ne pouvait agir que de sa propre initiative, et non également sur proposition du ministre de la Justice. Il n'a pas été suivi.

Le procureur général peut décider de suspendre de ses fonctions le membre du parquet général objet de l'enquête²⁴. Avant l'amendement de

²⁰ Art. 94 al. 1. Le projet du Club des juges de 2004 confiait le droit d'avertissement à l'assemblée générale du tribunal, de sa propre initiative ou à la demande de son président. Le projet du ministre de la Justice confiait ce droit à la fois au président et à l'assemblée générale du tribunal.

²¹ Cela correspond au projet du Club des juges de 2004 de même qu'à celui du ministre de la Justice de mai 2005.

²² Ni le projet du ministre de la Justice de mai 2005, ni celui préparé par le Club des juges en 2004 n'amendaient cette disposition.

²³ Le même amendement figurait dans le texte préparé par le ministre de la Justice en mai 2005.

²⁴ Le même amendement figurait dans le texte préparé par le ministre de la Justice en mai 2005 et dans celui du Club des juges de 2004. Ni l'un ni l'autre ne précisait que le membre du parquet devait percevoir tous ses droits financiers.

l'article 129, cette décision pouvait également être prise par le ministre de la Justice. Le nouvel article 129 précise que le membre du parquet doit percevoir tous ses droits financiers.

Parallèlement à la réduction des pouvoirs du ministre de la Justice sur les magistrats, les juges ont également obtenu le renforcement des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature.

2. Renforcement des compétences du Conseil supérieur de la magistrature

Créé en 1984 par l'amendement à la loi de 1972, le Conseil supérieur de la magistrature s'était vu attribuer la quasi-totalité des compétences du Conseil suprême des organes judiciaires, à l'exception notamment de celles prévues par la constitution²⁵. La loi n° 142 de 2006 (art. 1) a complété cette réforme, en lui transférant de nouvelles attributions, qui étaient restées du ressort du Conseil suprême des organes judiciaires : donner son accord pour les décisions prises par le ministre de la Justice dans le domaine de l'organisation des services sanitaires et sociaux (art. 92) ; définir les conditions d'accès au poste d'assistant au parquet général (art. 116 al. 3) ; connaître en appel des décisions du président du tribunal ou du directeur de l'inspection judiciaire infligeant un avertissement à un juge (art. 94)²⁶ et connaître en appel des décisions du procureur général infligeant un avertissement aux membres du parquet général (art. 126).

Les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature ont également été renforcés aux dépens de ceux du ministre de la Justice. Ainsi, conformément à l'article 1 de la loi n° 142 de 2006, l'avis du Conseil est désormais obligatoire pour le ministre dans des hypothèses où il n'était jusque là que facultatif. C'est ainsi le cas en ce qui concerne la nomination par le ministre des présidents des tribunaux de première instance (art. 9) ou le choix des affaires urgentes à régler pendant les vacances judiciaires (art. 87).

Un certain nombre de prérogatives jusque là exercées par le ministre de la Justice ont aussi été transférées au Conseil supérieur de la magistrature. C'est ainsi que le président et les membres du ministère public près la Cour de cassation sont maintenant nommés par le Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition du président de la Cour de cassation, et non

²⁵ C'est ainsi, par ex., que le Conseil suprême des organes judiciaires fut consulté en juin 2006 sur le projet d'amendement à la loi sur le pouvoir judiciaire, conformément à l'article 173 de la Constitution.

²⁶ La loi a également porté le délai d'appel à deux semaines après la notification de l'avertissement, au lieu d'une seule (art. 94 et 126).

plus par le ministre de la Justice après avis du président de la Cour de cassation et accord du Conseil supérieur de la magistrature²⁷ (art. 24 al. 4).

De même, conformément à l'article 45 tel qu'amendé, le Conseil supérieur de la magistrature doit désormais être consulté dans le choix par le président de la République du premier conseiller et des conseillers du ministre de la Justice et son avis est obligatoire en ce qui concerne le choix par le ministre des membres des directions du ministère nommés par voie de mise à disposition²⁸. L'avis du Conseil supérieur de la magistrature est également devenu obligatoire pour le président de la République dans la procédure de nomination du procureur général adjoint, des premiers avocats généraux et de tous les autres membres du parquet général (art. 119)²⁹.

Le Conseil supérieur de la magistrature est également chargé de fixer les règles que doit suivre le département de l'inspection judiciaire dans la préparation du projet de mouvement judiciaire annuel (art. 77 bis, 4)³⁰.

De plus, l'article 71 de la loi de 1972, tel qu'amendé, impose désormais aux juges de prêter serment devant le Conseil supérieur de la magistrature³¹ et précise que ce serment ne doit pas être renouvelé à chaque fois qu'un juge est promu ou bien fait l'objet d'un transfert entre la magistrature assise et le parquet³².

Les juges, enfin, ont salué l'octroi par la loi n° 142 d'un budget indépendant pour le pouvoir judiciaire.

²⁷ Le même texte figurait dans le projet du ministre de la Justice de mai 2005. Celui du Club des juges ajoutait que l'Assemblée générale de la Cour de cassation devait donner son accord.

²⁸ Auparavant, ces nominations ne lui étaient pas soumises. Tant le projet du Club des juges de 2004 que celui du ministre de la Justice de mai 2005 prévoyaient que l'avis du Conseil supérieur de la magistrature devait être obligatoire dans tous les cas.

²⁹ Les projets du ministre de la Justice de 2005 et du Club des juges de 2004 rendaient tous deux également obligatoire l'avis du Conseil supérieur de la magistrature.

³⁰ Cette disposition figurait dans le projet du ministre de la Justice de 2005. Quant à celui du Club des juges, il ajoutait que les assemblées générales des tribunaux devaient être consultées. Conformément à l'article 78 de la loi de 1972, le ministre de la Justice prépare le règlement intérieur de l'inspection judiciaire, avec l'accord du Conseil supérieur de la magistrature. Il doit soumettre le projet de mouvement annuel au Conseil suprême des organes judiciaires (art. 79).

³¹ Le président de la Cour de cassation doit toutefois prêter serment devant le président de la République. Les vice-présidents de la Cour de cassation et les présidents et vice-présidents de cours d'appel, quant à eux, prêtent serment devant l'Assemblée générale de la Cour de cassation (art. 71 al.1).

³² Auparavant, le juge devait prêter serment devant l'une des chambres de la Cour de cassation ou de la cour d'appel, et ce serment devait être renouvelé lors de chaque promotion ou transfert. Cet amendement figurait déjà dans le projet préparé par le ministre de la Justice en mai 2005 et dans celui du Club des juges de 2004, lequel précisait que le serment devait être prêté lors d'une séance publique.

3. Une indépendance financière

La loi n° 142 de 2006 a ajouté un article 77 bis (5) à la loi sur le pouvoir judiciaire, établissant un budget annuel indépendant pour les juges et pour le parquet général.

Le projet de budget doit être préparé par le Conseil supérieur de la magistrature, en accord avec le ministre des Finances. Une fois le budget annuel de l'État approuvé, les fonds alloués au pouvoir judiciaire sont répartis par le Conseil supérieur, en accord avec le ministre des Finances. Le Conseil exerce les attributions du ministre des Finances en ce qui concerne l'exécution du budget. Il prépare également le bilan annuel, qui est transmis par son président au ministre des Finances pour être inclus dans le bilan du budget général de l'État. La loi prévoit toutefois que ces dispositions ne s'appliqueront qu'à partir du budget 2008 (art. 7).

Auparavant, le ministère de la Justice était responsable du financement du pouvoir judiciaire. Cette prérogative lui donnait ainsi un contrôle absolu sur les salaires, indemnités et autres primes, pouvoir que dénonçaient les magistrats. Pour eux, le judiciaire ne peut être neutre si le ministre de la Justice contrôle les traitements et les grilles de promotion des juges. De tels pouvoirs entraînent en effet des risques graves de corruption. Les magistrats réclamaient donc, depuis longtemps, un budget distinct de celui du ministère de la Justice. Le projet du Club des juges de 2004 prévoyait ainsi l'ajout d'un nouvel article à la loi de 1972 sur le pouvoir judiciaire, consacré à l'indépendance de leur budget³³. Il précisait la provenance des recettes : les frais de justice devant les tribunaux, les amendes en matière pénale et civile, les biens et gages saisis et les fonds alloués par le budget de l'État. La note explicative du projet de loi soulignait que les textes internationaux relatifs à l'indépendance de la magistrature considèrent l'allocation parcimonieuse de fonds et des salaires comme l'un des plus grands dangers menaçant l'indépendance de la magistrature. Ils rappelaient également que la Haute Cour constitutionnelle et l'Assemblée du peuple étaient déjà dotées d'un budget propre.

À la différence du texte finalement adopté, le projet du Club ne réservait aucun rôle au ministre des Finances. La principale critique apportée par les juges à la loi de 2006 concerne ainsi le rôle important réservé au ministre des Finances, qui vient en quelque sorte remplacer le ministre de la Justice dans ses pouvoirs de supervision de la magistrature à travers le contrôle de ses fonds.

³³ Le projet du ministre de la Justice de mai 2005 ne prévoyait pas de budget indépendant pour la magistrature. Devant les protestations des juges, il s'était toutefois engagé à amender le projet de loi.

Si les juges, dans leur ensemble, ont approuvé la réduction des pouvoirs du ministre de la Justice et le renforcement de ceux du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que l'octroi d'un budget indépendant, ils se sont toutefois montrés plus sceptiques en ce qui concerne la portée des amendements du système disciplinaire, pourtant présentés par le pouvoir comme destinés à renforcer leur indépendance.

B. - *Des amendements controversés du système disciplinaire*

Tant la modification de la composition du Conseil de discipline que la réforme de la procédure relative à l'action disciplinaire ont fait l'objet de critiques de la part des juges.

1. *Composition du Conseil de discipline*

En plus des modifications précédemment mentionnées, qui visaient à diminuer les pouvoirs du ministre de la Justice dans le domaine disciplinaire, la loi de 2006 (art. 98) a modifié la composition du Conseil de discipline, chargé de connaître des actions disciplinaires contre les juges. Ce Conseil est désormais composé des membres suivants : plus ancien président des cours d'appel, ne siégeant pas au Conseil supérieur de la magistrature (président), deux plus anciens conseillers à la Cour de cassation et deux plus anciens vice-présidents de cours d'appel. La même disposition figurait dans le projet du Club des juges de 2004 et dans celui du ministre de la Justice de mai 2005.

Auparavant, le Conseil de discipline était composé du président de la Cour de cassation (président), des trois plus anciens présidents de cours d'appel et des trois plus anciens conseillers à la Cour de cassation. Plusieurs membres siégeaient donc à la fois au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil de discipline : le président de la Cour de cassation et les plus anciens vice-présidents de cours d'appel, ce que critiquaient les juges, pour lesquels on ne peut être à la fois juge et partie. Conformément à la nouvelle loi, ils ne siègent donc plus en appel de leurs propres décisions.

2. *Droits de la défense*

La loi n° 142 de 2006 exige que le juge compare en personne devant le Conseil de discipline (art. 106). Il peut présenter sa défense par écrit ou en charger un magistrat en activité ou à la retraite, à condition que ce dernier n'exerce pas de profession salariée ou libérale³⁴. Dans leur projet

³⁴ Le même amendement figurait dans le projet du ministre de la Justice de mai 2005.

de 2004, les juges autorisaient l'exercice de la défense par un magistrat en activité ou à la retraite, ou par un avocat. Dans la note explicative de leur loi, ils rappelaient que le droit à un avocat est un droit garanti par la constitution égyptienne.

Auparavant, l'article 106 n'autorisait l'exercice de la défense que par des magistrats, autres que des conseillers à la Cour de cassation. Cette disposition avait été critiquée notamment lors du jugement par le Conseil de discipline de deux vice-présidents de la Cour de cassation au printemps 2006, accusés d'avoir diffamé des collègues en les accusant de participation à des fraudes électorales lors des législatives de 2005. Cet article, même amendé, continue à faire l'objet de fortes critiques, puisqu'il n'autorise pas la défense des juges par des avocats, membres de professions libérales.

Enfin, l'article 107 prévoit désormais que le jugement du Conseil de discipline doit être prononcé lors d'une séance publique, alors qu'il était auparavant rendu en séance privée³⁵.

La loi n° 142 (art. 107) a également autorisé le recours contre les décisions du Conseil de discipline. Cet appel doit être introduit dans les trente jours par le procureur général ou par le juge sanctionné. Il sera examiné par un Conseil supérieur de discipline composé du président de la Cour de cassation (président), des trois plus anciens présidents de cours d'appel et des trois plus jeunes vice-présidents de la Cour de cassation. La loi de 2006 précise que la procédure à suivre est la même que celle visée à l'article 83 de la loi, relatif au recours des juges contre des décisions administratives les concernant.

Jusqu'en 2006, aucun recours n'était possible contre les décisions du Conseil de discipline. Dans la note introductive de leur projet de 2004, les juges rappelaient que le gouvernement avait justifié cette omission par le fait que les décisions de ce Conseil sont rendues par sept des plus grands magistrats égyptiens, et qu'on ne pouvait autoriser un organe inférieur à eux en nombre et en qualité à connaître de leurs décisions. Dans leur projet de 2004, les juges confiaient l'examen des recours à la Chambre des affaires civiles et commerciales de la Cour de cassation et le délai d'appel était de soixante jours et non de trente³⁶.

Présenté par le pouvoir comme destiné à renforcer l'indépendance du judiciaire, cet octroi du droit de recours est considéré par les juges comme une violation du double degré de juridiction, car le recours n'est pas

³⁵ Les projets du ministre de la Justice de mai 2005 et du Club des juges de 2004 prévoyaient tous deux la publicité du prononcé du jugement.

³⁶ Le projet du ministre de la Justice de mai 2005 instituait lui aussi un recours dans les soixante jours, devant la Chambre des affaires civiles et commerciales de la Cour de cassation. Il ne l'autorisait toutefois que sur la base des moyens du pourvoi en cassation, c'est-à-dire pour de simples erreurs de droit.

examiné par le juge naturel du magistrat mais par un tribunal d'exception³⁷. De plus, on retrouve parmi les membres du Conseil supérieur de discipline le président de la Cour de cassation et les deux plus anciens présidents de cours d'appel, déjà membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Enfin, l'article 103, tel qu'amendé en 2006, prévoit que jusqu'au vidé de l'instance, le juge est considéré comme en congés forcés, avec garantie du respect de tous ses droits financiers. Auparavant, il appartenait au Conseil de discipline de décider d'ordonner ou non la suspension de l'activité du juge ou de le déclarer en congés forcés jusqu'à la fin de la procédure de jugement. Les juges considèrent le fait d'être mis en congés forcés comme une sanction, avant même que le fond de l'affaire n'ait été jugé. En effet, le juge devra cesser de travailler dès le début du procès disciplinaire. Même s'il est vrai que la loi spécifie que ses droits financiers ne seront pas affectés, rien ne garantit le respect de cette disposition en pratique. De plus, le magistrat ne pourra, par exemple, choisir de travailler pendant les vacances judiciaires, ce qui lui aurait permis de doubler le montant de ses émoluments mensuels.

Si les juges ne sont pas pleinement satisfaits des réformes introduites, ils sont encore plus déçus face à celles de leurs demandes restées lettre morte.

II. UNE RÉFORME EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX ATTENTES DES JUGES

Les juges n'ont pas obtenu la modification du mode de désignation à certaines hautes fonctions, ni la suppression de divers moyens indirects de pression sur eux. Enfin, aucune disposition n'a été introduite dans la loi pour régulariser le statut juridique de leur club.

A. - *Dans le mode de désignation à certaines hautes fonctions*

L'amendement de la loi sur le pouvoir judiciaire n'a pas donné satisfaction aux juges, tant en ce qui concerne le processus de nomination au Conseil supérieur de la magistrature qu'aux fonctions de procureur général et de président de la Cour de cassation.

³⁷ En ce sens, v. le communiqué du Club des juges du 16 juin 2006.

1. La composition du Conseil supérieur de la magistrature

La modification de la composition du Conseil supérieur de la magistrature constituait l'une des principales revendications des juges. Depuis sa création en 1984³⁸, ce Conseil est composé du président de la Cour de cassation (président), du président de la Cour d'appel du Caire, du procureur général, des deux plus anciens vice-présidents de la Cour de cassation et des deux plus anciens présidents de cours d'appel³⁹. Les sept membres du Conseil siègent donc ex officio, sur la base de la position qu'ils occupent dans la hiérarchie judiciaire.

Le projet préparé par le Club des juges prévoyait de garder le président de la Cour de cassation (président) ainsi que le président de la Cour d'appel du Caire et le procureur général, mais de placer à leurs côtés deux membres de la Cour de cassation et deux de la Cour d'appel du Caire, élus pour un an par leur assemblée générale respective.

Lors des débats devant l'Assemblée du peuple, le ministre chargé des relations avec le parlement affirma qu'un tel amendement serait contraire aux coutumes judiciaires qui reposent sur le système de l'ancienneté et selon lesquelles plus on est ancien, plus on est respecté⁴⁰. Dans la note introductive à leur projet de loi de 2004, les juges affirmaient, au contraire, que l'élection était la solution préconisée par le décret n° 31 de 1936 sur le pouvoir judiciaire, qui avait créé le premier Conseil supérieur de la magistrature, et revendiquaient donc l'existence d'une coutume établie en ce sens. Dans son communiqué du 16 juin 2006, le Club des juges rappela également que sous Nasser, le gouvernement révolutionnaire avait adopté plusieurs lois sur le pouvoir judiciaire qui, toutes, supprimèrent l'élection des membres du Conseil⁴¹. Le communiqué ajouta que la loi actuelle avait conservé le système en mis en place en 1952, alors même que l'absence de membres élus avait entraîné l'endossement systématique par le Conseil supérieur de la magistrature de toutes les décisions adoptées par le ministre de la Justice ou par le gouvernement « pour des raisons qu'il est préférable de ne pas rappeler ».

Les juges se demandèrent également pourquoi le principe de l'ancienneté devrait nécessairement être respecté en ce qui concerne le choix

³⁸ Art. 77 bis à 78 de la loi sur le pouvoir judiciaire, telle qu'amendée en 1984.

³⁹ Art. 77 bis (1).

⁴⁰ Journal *al-Ahram*, 26 juin 2006.

⁴¹ En 1969, le Conseil supérieur de la magistrature avait même fini par disparaître pour être remplacé par un Conseil suprême des organes judiciaire. Créé par le décret-loi n° 82 de 1969, ce Conseil était présidé par le président de la République et composé du ministre de la Justice, des présidents de la Cour de cassation, du Conseil d'État, de la Haute Cour et de la Cour d'appel du Caire ; du procureur général ; du président du corps du contentieux de l'État ; du président du parquet administratif et des plus anciens vice-présidents du Conseil d'État et du Tribunal de première instance du Caire (art. 3).

des membres du Conseil supérieur de la magistrature, alors que le procureur général, le président de la Cour de cassation et les présidents des tribunaux de première instance ne sont pas choisis sur la base de ce critère, puisqu'ils sont nommés par l'exécutif.

D'autres soulignèrent les dangers de l'adoption du critère de l'ancienneté en attirant l'attention sur le fait que, par ce système, le pouvoir exécutif sait à l'avance qui occupera quelle position à quel moment. Ceux qui sont destinés à être membres du Conseil supérieur de la magistrature feraient ainsi l'objet de soins particuliers, en étant notamment délégués à des fonctions administratives pendant parfois vingt ans. Lorsqu'ils parviennent finalement à de hautes positions judiciaires, ils n'ont pas exercé leur métier de juge depuis des années et ont tissé des liens étroits avec le pouvoir exécutif au sein du ministère de la justice ou d'autres ministères ou directions de l'État⁴².

Alors que le texte préparé en mai 2005 par le ministère de la Justice acceptait d'adjoindre au Conseil supérieur de la magistrature deux membres de la Cour de cassation élus pour un an par l'Assemblée générale de cette juridiction et deux membres de la Cour d'appel du Caire élus eux aussi par leur Assemblée générale⁴³, la loi n° 142 ne modifie finalement pas la composition de cet organe, alors même qu'elle a renforcé ses compétences.

De nombreux conflits ont opposé ces dernières années le Club des juges au Conseil supérieur de la magistrature, chacun se prétendant seul représentant légitime des magistrats⁴⁴. Le départ à la retraite en juin 2006 de plusieurs membres du Conseil aidera peut-être à apaiser les tensions entre ces deux organes.

2. *Le procureur général*

Conformément à l'article 119 alinéa 1 de la loi de 1972, le président de la République choisit le procureur général parmi les vice-présidents des cours d'appel, les conseillers à la Cour de cassation ou les premiers avocats généraux.

La position des juges face au mode de désignation du procureur général a évolué. Dans leur projet de 1991, ils demandaient que le procureur général soit nommé par décision du président de la République sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, parmi les vice-présidents de la Cour de cassation et les autres magistrats de même niveau.

⁴² S. EL AWA, *Le juge et le pouvoir. La crise judiciaire égyptienne*, Le Caire, Dar al-Shuruf, 2006, p. 90 (en arabe).

⁴³ Le projet du ministre de la Justice reprenait la composition proposée par le projet du Club des juges, en y adjoignant toutefois les deux plus anciens vice-présidents de la Cour de cassation et les quatre plus anciens présidents de cours d'appel en activité.

⁴⁴ Pour quelques exemples de ces conflits, v. N. BERNARD-MAUGIRON, *op. cit.*

Dans la version amendée du projet de 2004, toutefois, les juges ne demandaient plus l'amendement de cette disposition. Peut-être par réalisme ou calcul politique, la modification du mode de désignation du procureur général portant en effet atteinte à un pouvoir absolu du président de la République.

Le fait que cet article n'ait pas été amendé vient diminuer l'impact de l'amendement de l'article 26 qui a supprimé le rattachement du parquet au ministre de la Justice.

3. Le président de la Cour de cassation

Conformément à l'article 44 alinéa 2 de la loi de 1972, le président de la Cour de cassation est nommé par décret présidentiel parmi les vice-présidents de cette juridiction, après avis du Conseil supérieur de la magistrature. L'article 1 de la loi n° 142 de 2006, qui a rendu obligatoire l'avis du Conseil supérieur de la magistrature dans tous les cas où il était auparavant facultatif, a expressément exclu l'article 44 de son champ d'application.

Le projet du Club des juges prévoyait que le président de la Cour de cassation serait choisi au scrutin secret par l'Assemblée générale de la Cour, parmi ses cinq plus anciens vice-présidents ayant présidé des chambres au cours des trois dernières années. Quant au projet de loi préparé par le ministre de la Justice en mai 2005, il formalisait la pratique actuelle en nommant à ce poste le plus ancien vice-président de la Cour, mais exigeait l'accord du Conseil supérieur de la magistrature.

Comme le fait remarquer le communiqué du Club des juges du 16 juin 2006, la loi n'a pas mis les magistrats à égalité avec les membres du Conseil d'État, dont l'Assemblée générale doit donner son accord pour le choix de son président.

B. - Dans les moyens de pression indirecte sur les juges

Les juges proposaient l'amendement de plusieurs dispositions de la loi qui limitent leur autonomie, comme le statut du département de l'inspection judiciaire, les conditions de mise à disposition, détachement, transfert et mise à la retraite, et les pouvoirs excessifs des présidents des tribunaux. Ils n'ont pas obtenu satisfaction.

1. Le département de l'inspection judiciaire

L'article 78 de la loi sur le pouvoir judiciaire de 1972 prévoit la création au sein du ministère de la Justice d'une direction de l'inspection

judiciaire. Elle est dirigée par un directeur et un directeur adjoint choisis parmi les conseillers à la Cour de cassation ou à la Cour d'appel, et composée d'un nombre « suffisant » de conseillers et présidents de tribunaux de première instance.

C'est ce département qui est chargé de procéder à l'évaluation technique des juges et présidents des tribunaux de première instance, ainsi que des membres du parquet. Les membres des cours d'appel et de la Cour de cassation ne sont pas soumis à un tel contrôle, même si des rumeurs circulant avant l'adoption de la loi n° 142 affirmaient que le contrôle leur serait étendu. Une inspection doit avoir lieu une fois tous les deux ans et donne lieu à un rapport et à une appréciation.

C'est donc le département de l'inspection judiciaire qui est chargé de l'évaluation des juges et des présidents des tribunaux de première instance. C'est lui aussi qui prépare le projet de mouvement judiciaire annuel. Rappelons que depuis l'amendement de la loi en 2006, le directeur du département peut également adresser des avertissements aux présidents et juges des tribunaux de première instance. De plus, ce département est en charge de l'enquête en cas de plainte contre un juge ou un président d'un tribunal de première instance.

Le fait que cet organisme soit rattaché au ministère de la Justice laisse la porte ouverte à de possibles abus, puisqu'un juge un peu trop réticent envers d'éventuelles instructions du ministère risquera de se voir attribuer un rapport très négatif, ce qui aura des conséquences sur sa carrière.

Le projet du Club des juges de 2004 rattachait l'administration de l'inspection judiciaire au Conseil supérieur de la magistrature. Les juges font remarquer qu'au Conseil d'État, la supervision judiciaire dépend du Conseil d'État lui-même et non du ministre de la Justice⁴⁵. Le projet du ministre de la Justice n'amendait pas cette disposition, mais les juges se réfèrent dans leur communiqué du 16 juin 2006 à l'existence de promesses écrites du ministre en ce sens.

La loi de 2006 a toutefois posé des limites aux pouvoirs de l'inspection judiciaire, en prévoyant que le Conseil supérieur de la magistrature sera désormais chargé de fixer les règles que l'inspection devra suivre dans la préparation du projet de mouvement judiciaire annuel (art. 77 bis 4). La loi ajoute qu'il faudra tenir compte des désirs des juges, à condition que cela ne porte pas atteinte au bon fonctionnement de la justice (*ibid*, al. 2). Une fois adopté par le Conseil supérieur de la magistrature et avant d'être promulgué, le projet de mouvement judiciaire annuel devra être rendu public. Tout juge ou membre du parquet pourra contester par écrit, dans les sept jours, une

⁴⁵ Art. 99 de la loi n° 47 de 1972 sur le Conseil d'État. Il en est de même en ce qui concerne le parquet administratif et le contentieux de l'État.

mesure le concernant figurant dans le projet⁴⁶. La plainte devra être déposée auprès du secrétariat du Comité⁴⁷. Le Comité connaîtra ces contestations en même temps qu'il examinera le projet de mouvement annuel.

Malgré les amendements introduits en juin 2006, l'inspection judiciaire conserve donc des pouvoirs très importants sur la carrière des juges et, surtout, reste rattachée au ministère de la Justice.

2. La mise à disposition et le détachement

Les juges demandent depuis longtemps la réforme des conditions de mise à disposition et de détachement. La loi de 2006 ne leur a pas donné gain de cause.

a) Mise à disposition

La mise à disposition est visée par divers articles de la loi de 1972. L'article 9 concerne la mise à disposition des présidents des tribunaux de première instance, qui doivent être choisis par le ministre de la Justice parmi les conseillers à la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le tribunal. Ils sont nommés pour une durée d'un an, renouvelable. Depuis juin 2006, le Conseil supérieur de la magistrature doit donner son accord, alors qu'auparavant il n'était que consulté.

Conformément au nouvel article 45, les juges peuvent être nommés à des fonctions administratives au sein du ministère de la Justice. Cette possibilité est offerte aux vice-présidents de la Cour de cassation, aux présidents de cours d'appel ou aux procureurs généraux adjoints⁴⁸ pour les postes de premier conseiller et de conseillers du ministre de la Justice, sur décision du président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature⁴⁹. Les postes au sein des directions administratives du ministère sont également pourvus par voie de mise à disposition parmi les juges ou membres du parquet ayant atteint le niveau de président de tribunal de première instance. Ces derniers sont nommés pour un an, renouvelable, par une décision du ministre de la Justice avec l'accord du Conseil supérieur de la magistrature⁵⁰.

⁴⁶ Art. 77 bis 4.

⁴⁷ Le projet préparé par le ministre de la Justice en mai 2005 était similaire au texte finalement adopté, sauf qu'il octroyait un délai de deux semaines et non de sept jours pour s'opposer à une mesure figurant dans le texte. Le projet du Club des juges de 2004 faisait examiner la contestation par la Chambre des affaires civiles et commerciales de la Cour de cassation.

⁴⁸ Avant l'amendement, seuls les magistrats ayant atteint le niveau de conseillers et les avocats généraux pouvaient faire l'objet de telles mises à disposition.

⁴⁹ Auparavant, le Conseil supérieur de la magistrature n'était pas consulté.

⁵⁰ *Ibid.*

L'article 62 autorise par ailleurs le ministre de la Justice à charger des juges ou présidents de tribunaux d'accomplir des tâches judiciaires ou juridiques en dehors de leur tribunal à la place ou en plus de leurs fonctions habituelles, de façon temporaire, après avoir consulté l'assemblée générale du tribunal auquel appartient le magistrat, et avec l'accord du Conseil supérieur de la magistrature qui déterminera l'indemnité qu'ils devront percevoir. L'article 64 de la loi de 1972 précisait que la durée de la mise à disposition visée à l'article 62 ne devait pas excéder trois années consécutives.

Les juges accusent la mise à disposition de porter atteinte à leur indépendance. Un des moyens de sanctionner un juge indocile consisterait ainsi à le mandater pour accomplir des tâches ne relevant pas des fonctions judiciaires. Inversement, un des moyens de remercier un juge particulièrement complaisant serait de le nommer à des fonctions administratives au sein d'un ministère, où son salaire sera sans commune mesure avec celui de ses collègues des tribunaux. De retour à des fonctions judiciaires, ces juges garderaient par ailleurs bien souvent à l'esprit les intérêts du ministère au sein duquel ils ont servi pendant des années. De plus, les tribunaux sont déjà suffisamment encombrés en raison du grand nombre d'affaires à traiter et du nombre insuffisant de juges, pour pouvoir se priver d'un certain nombre de ces derniers en les nommant à des fonctions non judiciaires.

Insistant dans la note introductive à leur projet de 2004 sur l'égalité entre les juges comme l'une des meilleures garanties de leur indépendance, les juges attirèrent l'attention sur le fait que depuis la loi n° 56 de 1959 sur le pouvoir judiciaire, les juges pouvaient être délégués à des fonctions non judiciaires, et que les inconvénients et dangers d'une telle mesure n'étaient plus à démontrer. Les juges proposaient donc d'amender l'article 62 pour qu'il n'autorise désormais que pour accomplir la mise à disposition des fonctions judiciaires. De plus, ils exigeaient l'accord préalable de l'assemblée générale du tribunal auquel appartient le juge et non plus seulement son avis. Ils limitaient par ailleurs la mise à disposition à quatre années, sauf en ce qui concerne la mise à disposition auprès de l'inspection judiciaire ou du secrétariat technique et du parquet de la Cour de cassation. Ils exigeaient également que le candidat ait exercé des fonctions au sein d'une chambre d'un tribunal pendant au moins quatre années et qu'il ait obtenu l'appréciation « au-dessus de la moyenne » lors de sa dernière évaluation (art. 66).

Le projet préparé par le ministre de la Justice en mai 2005 (art. 66) reprenait ces deux dernières conditions. Il fixait toutefois à six ans la durée maximale de la mise à disposition et excluait de cette limitation la mise à disposition pour occuper un nombre important de fonctions au sein

notamment du ministère de la Justice. Le projet précisait que la mise à disposition ne pouvait intervenir qu'une seule fois dans la carrière du magistrat (art. 66 dernier al.).

Or, selon la loi de juin 2006 finalement adoptée (art. 66), la durée de la mise à disposition visée aux articles 9, 45 et 62 ne doit pas dépasser six ans. La loi ne précise pas, à la différence du détachement (voir ci-dessous), que cette durée est non renouvelable. L'article 66 visant également l'article 9, la durée maximale de la présidence d'un tribunal de première instance est désormais limitée à six ans, alors que précédemment il n'existait pas de limite au renouvellement annuel. Mais l'absence de critères dans le choix des juges bénéficiant de ce type de mesure laisse la porte ouverte à tous les abus. De plus, rien n'empêche le magistrat d'être mis à disposition plusieurs fois dans sa carrière.

Alors que l'article 64 de la loi de 1972 fixait une durée maximale de trois ans à la mise à disposition effectuée conformément à l'article 62, elle n'était pas respectée. De nombreux assistants du ministre étaient toujours en poste, des années après y avoir été nommés. Selon le président du Club des juges d'Alexandrie, seize conseillers de l'ancien ministre de la Justice sur dix-huit occupaient leur poste depuis plus de vingt ans⁵¹.

De plus, l'article 66 tel qu'amendé exempte de la limitation à six ans le premier conseiller du ministre et ses conseillers pour l'inspection judiciaire et la législation, ainsi que son secrétariat technique et les juges délégués à l'administration de l'inspection judiciaire et à celle de la législation. Enfin, l'article 7 de la loi n° 142 précise que les dispositions de l'article 66 relatives à la durée de la mise à disposition des conseillers du ministre de la Justice ne s'appliqueront qu'à compter du 1^{er} octobre 2008.

Dans leur communiqué du 16 juin, les juges regrettèrent que l'article 66 ait porté la durée maximale de la mise à disposition à six ans, alors même qu'elle était auparavant limitée à trois ans et que le projet du ministre de la Justice prévoyait qu'elle ne serait possible qu'une seule fois dans la carrière.

b) Le détachement

L'article 65 prévoit la possibilité de détacher des juges auprès d'un gouvernement étranger ou d'une organisation internationale, sur décision du président de la République, après avis de l'assemblée générale du tribunal auquel appartient le juge ou du procureur général et l'accord du Conseil supérieur de la magistrature. L'article 66 fut amendé en 2006 pour prévoir que, désormais, le détachement ne devrait pas dépasser six ans. Auparavant, la loi (art. 65) prévoyait une durée maximale de quatre ans, qui pouvait toutefois être prolongée si le président de la République l'estimait conforme

⁵¹ Journal *al-Dustur*, 24 mai 2006.

à l'intérêt national. Le nouvel article 66 précise que le détachement ne peut être accordé qu'une seule fois au cours de la carrière.

Dans leur projet de 2004 (art. 66), les juges limitaient le détachement à quatre années seulement afin, disait la note introductive, d'éviter l'exode des magistrats, alors que le pays a cruellement besoin d'eux. Il n'était possible, par ailleurs, que si le candidat avait servi dans une chambre d'un tribunal pendant au moins quatre années.

Le travail dans des pays étrangers, notamment les pays du Golfe, est en effet très lucratif pour des juges égyptiens dont les traitements sont peu élevés. Un moyen de remercier un juge pour avoir pris en compte les intérêts du gouvernement dans des affaires sensibles serait donc de l'envoyer à l'étranger.

Le projet préparé par le ministre de la Justice en mai 2005 exigeait, comme pour la mise à disposition, que le juge ait déjà siégé pendant au moins quatre années avant d'être détaché et qu'il ait reçu l'appréciation « au-dessus de la moyenne » lors de sa dernière évaluation. Le projet reprenait l'exigence que le détachement n'intervienne qu'une seule fois dans la carrière du magistrat (art. 66 dernier al.).

Devant le Conseil consultatif, la chambre haute du parlement, le ministre chargé des relations avec le parlement prit la défense du détachement, en affirmant qu'il permettait de renforcer la réputation des juges égyptiens à l'étranger⁵². Leur mise à disposition dans d'autres pays arabes avait aidé à mettre en place des systèmes juridiques et judiciaires inspirés de l'expérience des juges égyptiens⁵³.

3. Transfert et mise à la retraite

Conformément à l'article 111 de la loi de 1972, s'il apparaît que le juge ne présente plus les compétences nécessaires à l'exercice de ses fonctions, pour des raisons autres que médicales, une demande de mise à la retraite ou de transfert à des fonctions non judiciaires est prise par le ministre de la Justice, de sa propre initiative ou sur demande du président du tribunal auquel appartient le juge, et est présentée au Conseil de discipline visé par l'article 98 de la loi. Ce conseil, s'il décide qu'il y a lieu de donner suite à l'action, nomme un de ses membres pour effectuer une enquête et convoque le juge dans les trois jours. Depuis l'amendement de 2005, le juge est alors considéré en congés forcés avec garantie de tous ses droits financiers, jusqu'à ce que soit rendue la décision. Auparavant, le Comité pouvait décider que le juge serait en congés forcés ou non, mais le juge ne touchait que son plein salaire et non tous ses droits financiers.

⁵² Journal *al-Ahram*, 22 juin 2006.

⁵³ Journal *al-Wafd*, 21 juin 2006.

Le Comité, après avoir entendu le représentant du parquet et la défense du juge ou celui qui le représente, rend un jugement motivé de transfert à des fonctions non judiciaires, de mise à la retraite, ou de non lieu.

La même procédure s'applique aux membres du parquet. Le Comité est alors saisi par le ministre de la Justice, de sa propre initiative ou sur demande du procureur général.

Cet article continue donc à réserver un rôle particulièrement important au ministre de la Justice, puisque non seulement il saisit le Conseil de discipline, mais que, de plus, il peut le faire de sa propre initiative et non seulement sur demande du président du tribunal. Il réserve également un rôle important à ce dernier. Ce dernier se voit également réserver un rôle important.

Les juges, dans leur projet de 2004, privaient le ministre de la Justice de tout rôle en ce qui concerne les membres du parquet, en prévoyant que l'action devait être présentée par le procureur général, de sa propre initiative ou sur demande du directeur de la direction de l'inspection judiciaire. Le projet du ministère de la Justice de 2005 réservait ce rôle au seul procureur général.

On peut se demander pourquoi les juges n'avaient pas demandé que le ministre de la Justice perde ses pouvoirs en ce qui concerne également les magistrats, et pourquoi ils n'avaient pas demandé à ce que les pouvoirs du président du tribunal soient transférés à l'assemblée générale, comme c'était le cas dans leur projet pour de nombreuses autres dispositions. Il est vrai que, comme les juges l'ont souligné, le projet de 2004 avait passé sous silence de nombreuses revendications considérées comme secondaires, dans l'espoir que leurs demandes essentielles soient au moins satisfaites.

4. Pouvoirs des présidents des tribunaux

L'indépendance de la magistrature suppose également l'absence de pressions internes lors de la prise de décisions. Le respect d'un tel principe exige donc des garanties d'autonomie à l'égard des supérieurs hiérarchiques, et particulièrement du président du tribunal.

Or, la loi de 1972 attribue des pouvoirs importants aux présidents des tribunaux. Rappelons que, conformément à l'article 94, ils peuvent ainsi adresser des avertissements aux juges qui leur sont rattachés, de leur propre initiative ou sur décision de l'assemblée générale. Dans le projet du Club de 2004, c'est l'assemblée générale du tribunal qui pouvait adresser des avertissements, de sa propre initiative ou à la demande de son président. Cet amendement, qui visait donc à diminuer les pouvoirs du président sur les juges, n'a pas été repris par la loi n° 142.

Rappelons également que les présidents des tribunaux peuvent aussi proposer au procureur général d'actionner l'action disciplinaire (art. 99 tel qu'amendé en 2006). L'article 24 de la loi, tel qu'amendé, prévoit également que c'est le président de la Cour de cassation qui propose au Conseil supérieur de la magistrature les noms des juges qui seront détachés au parquet de la Cour⁵⁴. Le projet du Club des juges de 2004 reprenait la même procédure, mais en exigeant, en plus, l'accord de l'Assemblée générale de la Cour.

De plus, une autre disposition a contribué à renforcer encore davantage le rôle de ces présidents. L'article 30 de la loi de 1972⁵⁵ confie à l'assemblée générale de chaque tribunal le soin de décider de la composition des différentes chambres et de procéder à la répartition des affaires entre elles. Or, ce même article autorise également l'assemblée générale à déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à son président. En pratique, toutes les assemblées générales de tous les tribunaux, quel que soit leur degré, votent chaque année une délégation absolue de pouvoirs à leur président. Parmi les pouvoirs ainsi délégués figurent des compétences aussi importantes et essentielles que la modification de la composition des chambres ou la création de nouvelles chambres, le changement de leurs attributions, le contrôle de la distribution des affaires entre elles ou la fixation de nouveaux horaires et de nouvelles dates pour les séances judiciaires⁵⁶.

De telles compétences absolues confiées au président viennent bien évidemment à l'encontre des garanties élémentaires du droit à un juste procès (notamment le droit de recourir à son juge naturel et le principe d'égalité devant la justice) et sont contestées par les juges. Pour eux, l'assemblée générale du tribunal devrait être la seule responsable de la répartition des affaires entre les chambres et les pouvoirs du président du tribunal devraient être limités à des tâches purement administratives. Il ne devrait pas non plus avoir d'attributions dans le domaine disciplinaire.

Dans son projet de 2004, le Club des juges interdisait purement et simplement toute délégation de pouvoir dans le domaine de la distribution des affaires entre les chambres, pour éviter tout risque d'abus. Il prévoyait par ailleurs que le comité des affaires provisoires, chargé d'exercer les attributions de l'assemblée générale pendant les vacances judiciaires (art. 35), pourrait se voir déléguer des attributions par l'assemblée générale

⁵⁴ Ce droit appartenait jusque là au ministre de la Justice et le président de la Cour de cassation était simplement consulté.

⁵⁵ Cette disposition n'avait pas de précédent dans les lois antérieures. Elle n'a pas d'équivalent dans la loi sur le Conseil d'État ou dans la loi sur la Haute Cour constitutionnelle.

⁵⁶ Il s'agit, par exemple, de quelques unes des attributions déléguées à son président par l'Assemblée générale de la Cour d'appel du Caire le 29 sept. 2005. Cf. *Etude sur le danger de la délégation aux présidents des tribunaux*, présentée par le conseiller Ahmed MEKKI au Club des juges en sept. 2006 (en arabe).

pendant l'année judiciaire. Cela permettait ainsi de contrer l'argument selon lequel l'assemblée générale délègue ses pouvoirs à son président car elle ne peut gérer au jour le jour toutes les affaires les plus mineures et les plus techniques de l'organisation interne du tribunal.

Alors que ce comité est à l'heure actuelle composé du président du tribunal et de ses plus anciens membres (art. 35), le projet du Club des juges prévoyait qu'il serait composé du président du tribunal et de deux membres élus au scrutin secret par l'assemblée générale de la juridiction⁵⁷. C'est donc ce comité des affaires provisoires, et non le président de la Cour, qui serait le dépositaire de la délégation de l'assemblée générale. Cette proposition d'amendement n'a toutefois pas été reprise dans le texte de la loi n° 142 de 2006.

Les juges n'ont donc pas réussi à renforcer les pouvoirs des assemblées générales des tribunaux aux dépens de ceux de leurs présidents. Pour eux, pourtant, c'est l'assemblée générale qui devrait être compétente pour la discipline des juges et pour la distribution des affaires entre les chambres. Le rôle du président devrait se limiter à des tâches strictement administratives.

Rappelons que le président de la Cour de cassation est nommé par le président de la République et ceux des tribunaux de première instance par le ministre de la Justice. Quant aux présidents des cours d'appel, il est vrai qu'ils sont nommés à l'ancienneté, mais les juges soulignent ici aussi que le gouvernement sait à l'avance qui occupera quelle position à quel moment. Les juges destinés à présider les cours d'appel à la fin de leur carrière feraient donc l'objet de toutes les attentions et passeraient une grande partie de leur carrière mis à disposition au sein du ministère de la Justice ou d'autres administrations (voire même à l'étranger) où ils toucheraient de bons salaires et tisseraient des liens étroits avec les instances gouvernementales⁵⁸.

La loi n° 142 de juin 2006 a laissé l'article 30 en l'état, ce qu'ont regretté les juges dans leur communiqué du 16 juin 2006, soulignant que la loi laissait ainsi les présidents libres de choisir un juge particulier pour connaître d'une affaire déterminée. Pour faciliter la convocation de l'assemblée générale, les juges demandaient également dans leur projet qu'elle puisse être réunie à la demande de son président ou du cinquième de

⁵⁷ Le projet du ministre de la Justice reprenait la même proposition mais précisait que les deux membres élus par l'assemblée générale devaient être choisis parmi les cinq membres les plus anciens après le président.

⁵⁸ En avril 2006, le Conseil des présidents des huit cours d'appel se prononça fermement contre le Club des juges et l'accusa d'avoir porté atteinte à l'image de la magistrature. Il condamna également le fait que le Club s'appropriât à recevoir une délégation de l'organisation américaine *Human Rights Watch*, ce qu'il considérait comme une ingérence dans les affaires intérieures. La rencontre entre le Club des juges et *Human Rights Watch* n'eut pas lieu.

ses membres, et non du tiers comme à l'heure actuelle (art. 32)⁵⁹. Cette disposition ne fut pas amendée non plus.

Contrairement aux attentes des magistrats, la loi de 2006 ne contient pas de dispositions relatives au statut de leur Club.

C. - *Le statut du Club des juges*

Le Club des juges a été fondé en 1939 par les magistrats, pour consolider les relations entre les membres de leur profession et préserver leur autonomie. À l'origine simple organisation sociale de défense des intérêts corporatistes matériels de ses membres, le Club a rapidement évolué et pris la forme d'une association professionnelle non officielle. Son histoire est marquée par de nombreuses confrontations avec le pouvoir, la plus violente étant celle de 1969 qui reste inscrite dans les mémoires comme le « massacre du judiciaire⁶⁰ ». Le Club est devenu un lieu de discussion et de débat autour de sujets d'actualité et d'intérêt général touchant à la justice. Tout juge des tribunaux civils et tout membre du parquet général peut en devenir membre⁶¹. Le Club est sans doute pour beaucoup dans l'esprit d'indépendance qui caractérise les magistrats en Egypte. Pour les juges réformistes, lui seul les représente et peut parler en leur nom, car il est dirigé par des membres qu'ils ont choisis. À sa tête se trouve un Conseil d'administration de quatorze membres et un président, élus par l'Assemblée générale du Club pour trois ans⁶².

Le statut juridique du Club est très controversé. Il refuse de présenter une demande d'enregistrement comme association afin de ne pas dépendre du ministère des Affaires sociales. Les juges estiment en effet qu'en tant que principal regroupement des membres du pouvoir judiciaire, leur club devrait être régi par la loi sur le pouvoir judiciaire. Dans la note introductive à leur projet de 2004, ils rappelaient toutefois que depuis sa création en 1939, aucune loi sur le pouvoir judiciaire n'avait comporté de disposition relative à leur Club. La note se référait aux textes internationaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, qui insistent sur l'importance du droit d'association des juges dans la défense de leur indépendance. Dans leur

⁵⁹ Le projet du ministère de la Justice remplaçait le tiers par le quart.

⁶⁰ À titre de rétorsion contre les juges qui critiquaient sa politique et refusaient de s'affilier à l'Union socialiste arabe, Nasser avait mis d'office à la retraite près de 200 juges, dont le Conseil d'administration du Club des juges quasiment au complet.

⁶¹ Il compte environ 9 000 membres, dont un tiers sont des membres du parquet général.

⁶² Les dernières élections eurent lieu le 16 décembre 2005 et furent marquées par la victoire de la liste sortante contre les candidats proches du pouvoir. Cela fut interprété comme une manifestation de soutien de la majorité des juges aux positions prises par le Club dans son conflit avec le pouvoir.

projet de loi de 2004, ils avaient ajouté un titre 3 bis à la loi de 1972 (art. 130 bis), consacré au Club des juges. Ils y attribuaient à leur club la personnalité morale publique et le plaçaient sous l'autorité de son Assemblée générale. Ses décisions ne pouvaient être attaquées que devant la chambre civile de la Cour d'appel du Caire⁶³.

La loi de 2006 est muette quant au statut du Club des juges. Les autorités justifient ce silence par le fait que la loi de 1972 est relative à l'organisation judiciaire, or les statuts du Club des juges sont similaires à ceux des syndicats professionnels et des ONG. C'est pourquoi ils ont délibérément été exclus de la loi.

Le ministre des affaires de l'Assemblée du peuple a laissé entendre qu'une loi spéciale serait adoptée prochainement pour régir le Club des juges. Ce n'est pas sans susciter l'inquiétude des magistrats, qui craignent que cela ne soit un moyen de reprendre le contrôle de leur Club en le plaçant sous l'autorité du Conseil supérieur de la magistrature ou du ministère des affaires sociales et/ou en instituant des quotas pour les élections, comme c'est le cas depuis 1995 pour les élections aux syndicats professionnels⁶⁴.

CONCLUSION

Malgré leur déception, les juges ne mirent pas à exécution leurs menaces de recourir à la grève et aux sit-in. La proximité des vacances judiciaires fut avancée comme clé d'explication de ce manque de réaction⁶⁵, de même que l'existence de tractations avec le gouvernement⁶⁶. Début juillet 2006, le Club annonça qu'il s'attelait à élaboration d'un nouveau projet de loi sur le pouvoir judiciaire et non plus à de simples amendements de la loi en vigueur. Les juges envisageraient de déposer un recours en inconstitutionnalité de la loi devant la Haute Cour constitutionnelle, mais douteraient de l'issue d'une telle requête depuis la nomination en juin 2006 au poste de président de cette Cour de l'ancien procureur général⁶⁷.

⁶³ Le projet du ministre de la Justice de mai 2005 contenait des dispositions similaires.

⁶⁴ Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1993, les élections au conseil d'administration des syndicats professionnels ne sont valables que si la moitié des membres participe aux élections. Dans le cas contraire, un deuxième scrutin est organisé, auquel doivent assister un tiers des membres au moins.

⁶⁵ Conseiller Mahmoud AL-KHUDEYRI journal *al-Arabi*, 25 juin 2006.

⁶⁶ Journal *al-Masri al-Yum*, 26 juin 2006.

⁶⁷ Conseiller Ashraf AL-BARUDI, journal *al-Karama*, 18 juill. 2006.

Le pouvoir exécutif, tant le président de la République qui nomme le procureur général et le président de la Cour de cassation⁶⁸, signe les décisions de nomination et de promotion des juges, choisit ceux qui seront détachés à l'étranger ou mis à disposition auprès du ministère de la Justice ; que le ministre de la Justice qui nomme les présidents des tribunaux de première instance, choisit les membres du département de l'inspection judiciaire, introduit les demandes de mise à la retraite ou de transfert à des fonctions non judiciaires ou contrôle les services de l'inspection judiciaire, conservent des moyens d'influence sur les affaires du judiciaire.

Malgré cela, le judiciaire égyptien reste toutefois un véritable troisième pouvoir, qui n'hésite pas à s'opposer aux deux autres, comme les événements de 2005 et 2006 l'ont bien montré. La jurisprudence des tribunaux, tant judiciaires qu'administratifs et constitutionnel, montre également que les juges n'hésitent pas à se prononcer en faveur de la protection des libertés contre les intérêts de l'État. Pour certains, cela expliquerait les réticences de l'État à opérer une réforme profonde de la loi sur le pouvoir judiciaire ; le gouvernement ne voudrait pas d'un judiciaire trop indépendant et autonome car il pourrait s'opposer à ses projets⁶⁹. Cela expliquerait également le recours par l'État aux tribunaux d'exception pour éviter le juge naturel.

Notons, enfin, qu'aucun des quatre textes ou projets de loi n'aborde la délicate question des modalités de recrutement des magistrats. Or, de nombreux scandales dénoncés dernièrement par les journaux montrent que la corruption et les passe-droits règnent bien souvent en ce domaine⁷⁰. Les fils de magistrats auraient dans les faits sinon en droit, une priorité dans le recrutement, même avec des résultats aux examens de licence inférieurs à d'autres candidats. Or, comment un jeune magistrat nommé grâce à la puissance des relations de sa famille peut-il devenir ensuite totalement indépendant ? Ne sera-t-il pas redevable à ceux à qui il est reconnaissant d'avoir obtenu sa fonction⁷¹ ?

Autre question soigneusement évitée : à quand la nomination de femmes juges ? Bien que l'article 38 de la loi de 1972 n'exige pas d'être de sexe masculin pour être nommé magistrat, en pratique aucune femme n'a encore été recrutée au parquet général, voie de passage quasi-obligée pour

⁶⁸ Rappelons que le Conseil supérieur de la magistrature ne donne qu'un simple avis consultatif et non un avis conforme, l'article 44 ayant été expressément exclu du champ d'application de l'article 1 de la loi de juin 2006.

⁶⁹ Conseiller Mahmoud AL-KHUDEYRI, journal *al-Dustur*, 21 juin 2006.

⁷⁰ V. par ex. différents articles dans le journal *al-Wafd*, mars 2006.

⁷¹ En ce sens, v. par ex. Kamal AL-MENOUFI, Journal *al-Masri al-Yum*, 6 avr. 2006.

accéder aux fonctions judiciaires. Il semble que, dans ce domaine, les magistrats eux-mêmes se montrent singulièrement moins libéraux⁷².

⁷² V. par ex., en ce sens, l'interview du secrétaire général du Club des juges, journal *Ruz al-Yusif*, 14 août 2006. Début janvier 2007, toutefois, le ministère de la Justice annonça que sept femmes avaient été choisies pour siéger dans les tribunaux de la famille. Les femmes pourraient ainsi être les principales bénéficiaires du conflit entre le pouvoir et le Club des juges, la nomination de femmes juges ayant peut-être été décidée par le gouvernement à titre de rétorsion contre les juges du siège qui étaient opposés.