

RÉSUMÉ

LES JUGES ET LA SUPERVISION DES ÉLECTIONS DE 2005

Cet article étudie les différentes consultations électorales de 2005 (référendum constitutionnel, élections présidentielles, élections législatives) à travers les conflits ayant opposé le Club des juges à diverses institutions gouvernementales ou pro-gouvernementales à propos des modalités de supervision judiciaire des élections. L'étude des conditions de l'encadrement juridique et judiciaire de ces processus électoraux est un bon indicateur de l'absence de volonté réelle de réforme démocratique du régime. L'échec des juges à se voir confier la supervision intégrale des consultations électorales de 2005 fut suivi par l'amendement constitutionnel de 2007 qui leur retira la supervision judiciaire des élections. En 2008 et 2009, les juges réformistes perdirent la présidence et la majorité au sein des deux plus importants Clubs des juges d'Égypte (Alexandrie et le Caire), payant au prix fort leur activisme politique. Les élections législatives de 2010 se sont déroulées sans présence de juges dans les bureaux de vote.

LES JUGES ET LA SUPERVISION DES ÉLECTIONS DE 2005

Les débats autour de la règle électorale furent le reflet de l'un des enjeux majeurs des consultations électorales de 2005 en Égypte : comment garantir des élections réellement transparentes ? La presse, notamment indépendante¹, se fit longuement l'écho du bras de fer entre « les juges » et « le pouvoir » à propos des modalités de supervision judiciaire des élections. Les juges, invoquant notamment la confiance que le peuple a placée en eux, refusaient d'être instrumentalisés pour cautionner des élections frauduleuses. Ce conflit, qui vit des magistrats investir de nouveaux espaces et mobiliser des registres d'action jusqu'alors inédits, se solda par un échec : les revendications des juges, tant au niveau des conditions de la supervision des élections qu'en ce qui concerne l'amendement de la loi sur le pouvoir judiciaire, furent loin d'être satisfaites. De plus, la constitution fut amendée en 2007 pour mettre fin à la supervision judiciaire des élections législatives. L'année suivante, les juges réformistes perdirent la majorité aux élections du Club des juges d'Alexandrie puis, en 2009, ce fut au tour du Club des juges du Caire de basculer dans le camp pro-gouvernemental. Les juges réformistes payèrent donc une lourde tribu à leur activisme de 2005.

Le déroulement des élections présidentielles et législatives de 2005, et les conditions de leur encadrement juridique et judiciaire, sont un bon indicateur de l'absence de volonté politique de réformer le régime. Selon les juges réformistes, les dispositifs juridiques encadrant l'organisation des élections ne traduisaient pas une réelle volonté politique de réforme et de démocratisation. Luttant pour une supervision intégrale du processus électoral, les magistrats utilisèrent les moyens d'action qu'ils avaient à leur disposition, dont le plus puissant consistait en la menace du refus de participer au processus électoral. Leur combat les opposa au « pouvoir », sous la forme de divers acteurs : les commissions électorales, le Conseil supérieur de la magis-

1. Comme *Al-Masrî Al-Yawm*, *Nahdat Misr*, *Al-Dustûr*, *Sawt al-Umma*.

trature et l'appareil d'État. Malgré leur détermination et les diverses formes de leur mobilisation, les juges réformistes ne purent obtenir en 2005 que des semi-concessions. Leur échec à se voir confier une supervision intégrale des élections et à accroître leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif faisait déjà douter de la détermination du pouvoir politique de s'engager dans une véritable réforme politique. L'amendement au printemps 2007 de l'article 88 de la Constitution afin de retirer aux juges la supervision des élections ne fit que confirmer ces doutes. Les élections législatives de 2010 se dérouleront donc sans contrôle judiciaire, comme celles antérieures à 2000.

Une première partie sera consacrée à l'étude de la mobilisation des juges, avant de présenter, dans une seconde partie, l'évaluation effectuée par les magistrats des règles d'encadrement du processus électoral.

LA MOBILISATION DES JUGES

Il est important de s'interroger tout d'abord sur la composition du groupe qualifié de « juges », avant d'étudier les diverses formes de mobilisation auxquelles ils ont recouru en 2005 pour faire pression sur les instances gouvernementales et assimilées. En parallèle, seront exposées les diverses formes de réaction de l'appareil d'État.

Qu'est-ce qu'un « juge » ?

Pour comprendre la structure et la composition du mouvement de révolte des « juges », il faut d'abord rappeler la polémique relative à la définition du corps judiciaire. Il convient également de présenter un acteur essentiel du mouvement : le ou plutôt les Clubs des juges, avant de nous intéresser plus particulièrement aux juges réformistes et de conclure en introduisant un autre acteur fondamental : le Conseil supérieur de la magistrature et ses prétentions à être le seul représentant légitime des juges.

Qu'est qu'un corps judiciaire ?

Il n'existe pas de consensus en Égypte autour d'une définition juridique du terme « juge » (*qâdî*) ou plutôt « membre d'un corps judiciaire » (*a dâ' min hay'a qadâ'iyya*). C'est en effet aux membres des corps judiciaires que l'article 88 de la Constitution de 1971, avant d'être amendé en 2007, confiait la supervision des élections. Pour les juges réformistes, les juges sont ceux qui rendent la justice. Soit, au sens étroit du terme, la magistrature assise, c'est-à-dire environ cinq mille juges des tribunaux ordinaires et deux mille membres du Conseil d'État. Au sens large, par contre, doivent également être considérés comme tels à la fois le parquet général, le parquet admi-

nistratif (*al-niyâba al-idâriyya*)² et le corps du contentieux de l'État (*hay'at qadâya al-dawla*).³ Les juges réformistes refusent cependant d'attribuer la qualité d'organes judiciaires à ces deux derniers corps, car leurs membres ne rendent pas de jugements. Pour eux, ce sont de simples organes administratifs, liés au pouvoir exécutif. Au-delà de questions de pure terminologie juridique, la polémique avait une forte dimension politique, car elle entraînait des conséquences au niveau de la transparence du processus électoral. Des membres de ces deux derniers corps avaient en effet été retenus pour superviser le processus électoral en 2000 et en 2005 et avaient souvent été placés à des postes clés.

Cette question avait déjà été soulevée lors des élections législatives de 2000, lorsque la Cour de cassation avait invalidé les élections tenues dans un district du Caire (Zeitoun) remportées par un candidat du Parti national démocrate (PND), au motif que le scrutin s'était déroulé sous la supervision de membres du contentieux de l'État et du parquet administratif, et non sous le contrôle de véritables magistrats.⁴ La controverse suscitée par cette décision du juge judiciaire suprême⁵ avait amené le ministre de la Justice, sur requête du Premier ministre, à consulter la Haute Cour constitutionnelle.⁶ Dans son avis, le juge constitutionnel avait affirmé que même si le parquet administratif et le corps du contentieux de l'État ne sont pas chargés de trancher des litiges, le législateur les a tout de même qualifiés d'organes judiciaires, en raison des compétences qui leur sont confiées et qui participent à l'exercice de la justice. Tous deux doivent donc être considérés comme des corps judiciaires au sens de l'article 88 de la Constitution, car ils assurent

2. Le parquet administratif est régi par la loi n° 117 de 1958, telle qu'amendée par la loi n° 12 de 1989. Il est chargé de l'instruction dans les affaires disciplinaires contre les fonctionnaires de l'État.

3. Le service du contentieux de l'État est organisé par la loi n° 75 de 1963, telle qu'amendée par la loi n° 10 de 1986. Il est chargé de prendre la défense des intérêts de l'État devant les tribunaux.

4. Cour de cassation, 12/05/2003.

5. Voir, par exemple, *Al-Wafd*, 24 et 25/07/2003. Cette décision a entraîné des divisions au sein même de la Cour de cassation, illustrées par le recours déposé par son président devant sa chambre pénale pour vice de procédure. La chambre pénale rejeta le recours, estimant que le président de la Cour de cassation n'avait aucune qualité à déposer un tel recours (v. *Al-Wafd*, 12/02/2004).

6. La Constitution de 1971, dans son article 175, a chargé la Haute Cour constitutionnelle de l'interprétation des lois et décrets-lois. En l'espèce, le ministre de la Justice lui demanda d'interpréter l'article 24 alinéa 2 de la loi n° 73 de 1956.

une mission qui contribue au bon déroulement de la justice et que la loi déterminant leur statut leur confère cette qualité.⁷

Cette décision fut loin de convaincre toutes les parties concernées et n'empêcha pas la polémique de surgir à nouveau à l'occasion des présidentielles de 2005, lorsque plus de la moitié des bureaux de vote primaires et la quasi-totalité des bureaux de vote généraux furent confiés à la présidence de membres du parquet administratif, du contentieux de l'État et du parquet général.

Les juges et leurs clubs

Les Clubs des juges, surtout ceux du Caire et d'Alexandrie, furent au premier plan du mouvement de protestation des juges. Si le Club des juges du Conseil d'État est longtemps resté absent du débat⁸, les conseillers d'État ont toutefois été actifs à deux niveaux : tout d'abord, lorsque plusieurs d'entre eux furent écartés de la supervision des élections par la Commission des élections présidentielles et qu'ils portèrent l'affaire devant la Cour du contentieux administratif, qui se prononça en leur faveur.⁹ Par ailleurs, le Conseil d'État rendit un grand nombre de jugements censurant des décisions administratives relatives au processus électoral. Il se prononça ainsi à deux reprises en faveur de l'observation des élections par les ONG et invalida un grand nombre de candidatures pour non respect des conditions posées par la loi. Le profil bas adopté par le Club des juges du Conseil d'État tout au long de l'année 2005 finit d'ailleurs par se retourner contre lui, lorsque l'assemblée générale du club vota une motion de censure contre son conseil d'administration en avril 2006. À la fin de la même

7. Haute Cour constitutionnelle, 7 mars 2004, *Journal officiel*, n° 10 bis, 9 mars 2004. Pour une analyse de cette décision et d'autres prises de position de cette juridiction en ce qui concerne le contentieux électoral, cf. Nathalie Bernard-Maugiron, « Le juge, interprète de la Constitution : la Haute Cour constitutionnelle et les élections parlementaires en Égypte », *Égypte Monde Arabe*, n° 2/3^{ème} série, 2005, p. 133-157.

8. Le système judiciaire égyptien n'est pas unifié. Même au sens étroit de la notion de juge rendant des jugements, les magistrats sont répartis entre les tribunaux civils et le Conseil d'État. Chacun possède son propre club.

9. Cour du contentieux administratif, 06/09/2005. La cour estima que conformément à l'article 76 de la Constitution et à la loi sur les élections présidentielles, le choix des juges participant à l'opération électorale devait être opéré par un comité du Conseil d'État lui-même et que la Commission des élections présidentielles n'était compétente que pour procéder à la répartition entre les différents bureaux des juges ainsi sélectionnés. Le gouvernement stoppa l'exécution de ce jugement en recourant à la procédure d'*ishkâl*, artifice juridique qui consiste à introduire une requête en sursis à exécution devant les tribunaux ordinaires, afin de suspendre provisoirement l'effet exécutoire d'un jugement rendu par le juge administratif, alors même que les tribunaux ordinaires sont incompétents pour en connaître puisque le jugement provient du Conseil d'État.

année, lorsque le nouveau ministre de la Justice refusa de verser sa contribution au budget du club, ce dernier commença à se rapprocher du Club des juges des tribunaux civils pour engager des actions communes.¹⁰

Tout au long de l'année 2005, le Club des juges des tribunaux civils fut en première ligne dans le combat en faveur de la transparence des élections. Ce club a été fondé en 1939 par les magistrats, pour consolider les liens entre les membres de leur profession et défendre leurs intérêts communs. Il 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 judiciaire »¹¹ (*madhbahat al-qadâ*). 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 membre.¹² Le club est sans doute pour beaucoup dans l'indépendance dont jouissent les magistrats en Égypte. Pour les juges réformistes, lui seul les représente et peut parler en leur nom, car il est dirigé par des membres élus par eux. À sa tête se trouve un conseil d'administration de quatorze membres et un président, élus par l'assemblée générale du club pour trois ans.

Il existe plus d'une vingtaine de clubs régionaux des juges en Égypte, mais le plus important est celui d'Alexandrie, créé en 1941. Les autres furent créés en 1980 par le ministre de la Justice de Anouar al-Sadate pour tenter de diminuer l'influence du Club des juges du Caire, qui avait fortement critiqué l'adoption de la loi sur la Honte considérée comme liberticide.¹³

Juges réformistes

Il est difficile de connaître avec précision le poids que représentaient les juges réformistes au sein du Club des juges en 2005. Une dizaine d'entre eux devinrent célèbres en s'exprimant au quotidien dans les médias, journaux ou chaînes de télévision satellitaires. Les élections de 2005 et 2006 au conseil d'administration du Club des juges du Caire peuvent donner un aperçu de la force que les juges réformistes représentaient alors en son sein. Si l'on analyse le scrutin du 16 décembre 2005, tenu à la fin d'une année riche en tensions avec l'État, on constate que la liste sortante emmenée par le président

10. Le versement par le ministre de la Justice au Club des juges du Conseil d'État de son budget début 2007 semble avoir apaisé les tensions avec cette instance.

11. 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.

12. Il compte environ 9 000 membres.

13. *Rûz al-Yûsif*, 08/01/ 2007.

Zakariyya Abd-al-Aziz rafla la totalité des quatorze sièges du conseil ainsi que la présidence du club. Cette victoire fut considérée comme une « gifle » (*latma*)¹⁴ pour le gouvernement, qui avait tout fait pour discréditer et renverser le conseil d'administration en place.¹⁵ Elle fut également interprétée comme une manifestation de soutien des juges aux positions prises par leur club dans son conflit avec le pouvoir. De même, les élections au Club des juges d'Alexandrie virent en décembre 2005 la réélection triomphale de Mahmûd al-Khudayrî, l'un des opposants les plus virulents à la politique de l'État. Les scrutins de 2006 pour le renouvellement partiel du conseil d'administration de ces deux clubs confirmèrent ces résultats. On peut donc légitimement en déduire que la majorité des juges civils (et des membres du parquet général) apportèrent à l'époque leur soutien à la ligne dure suivie par le Club des juges tout au long de son conflit avec le pouvoir. Il en fut autrement aux élections suivantes, lorsque les réformistes perdirent tout d'abord la majorité au conseil d'administration du Club des juges d'Alexandrie, avant de perdre les élections au Club des juges du Caire, payant sans doute le prix de leur activisme politique de 2005.

Les juges réformistes ne semblent pas constituer un bloc monolithique. Si les communiqués et mémorandums du Club des juges étaient toujours très légalistes et en appelaient au droit égyptien et au droit international, les discours individuels des magistrats faisaient toutefois référence à d'autres répertoires. On y trouvait notamment de fréquentes références à la *chari'a* islamique. Des juges comme Mahmûd al-Khudayrî ou Ahmad Makkî émaillèrent leurs interviews ou articles de versets coraniques ou *hadiths*. On vit également les juges prier publiquement avant l'ouverture de leur assemblée générale de novembre 2006.¹⁶ Ces références religieuses ne firent qu'alimenter les rumeurs parfois malveillantes faisant des juges réformistes des instruments mus par les Frères musulmans. D'autres juges, et parfois les mêmes, firent également appel au répertoire nationaliste, affirmant que leur action ne visait qu'à faire respecter le droit légitime du peuple égyptien à avoir des élections transparentes et un système judiciaire indépendant. Hishâm al-Bastawîsî, vice-président de la Cour de cassation, en particulier, se référa en permanence au peuple et au soutien populaire exprimé à plusieurs reprises en faveur du mouvement de protestation des juges. Les juges réformistes fondèrent également leur combat

14. *Al-Wafd*, 18/12/2005.

15. Quelques jours avant les élections, fut distribué de façon anonyme à tous les membres du Club un livre d'une centaine de pages, anonyme, qui critiquait le Club, sa gestion et accusait nommément de pratiques frauduleuses certains de ses membres, (cf. *Al-Ghad*, 14/12/2005, pour une présentation détaillée des grandes lignes de cet ouvrage).

16. Voir par exemple la photo parue en première page de *Al-Wafd*, 18/11/2006.

pour une indépendance réelle du judiciaire sur le principe moderne de la séparation des pouvoirs qui, même s'il n'est pas garanti en tant que tel par la Constitution égyptienne de 1971, se dégagerait toutefois, selon eux, de son esprit.

Réunis autour d'un même combat, il n'en reste pas moins que les juges réformistes étaient un conglomérat d'individus mus par des motivations différentes, et que le pouvoir eut beau jeu de tenter de les diviser.

Qui représente les juges?

Le Club des juges affirmait être le seul représentant officiel des juges civils. Mais telle était également la prétention du Conseil supérieur de la magistrature (*Majlis al-Qâda' al-A'la*). Ce dernier a été créé en 1984 par l'amendement à la loi n° 46 de 1972 sur le pouvoir judiciaire. Sa mise en place fut considérée à l'époque comme une victoire, ou semi-victoire, du Club des juges qui s'était mobilisé pour qu'il voie le jour. Il venait en effet prendre la place, tout au moins pour une grande partie de ses attributions, du Conseil suprême des corps judiciaires (*al-Majlis al-A'la li-l-hay'ât al qadâ'iyya*) qui avait été institué en 1969 par Nasser, le jour même du « massacre du judiciaire ». Ce Conseil suprême des corps judiciaires, dont l'existence avait été confirmée par la Constitution de 1971 (art. 173), était présidé par le président de la République et comprenait notamment le ministre de la Justice, le procureur général, et les présidents des principaux tribunaux. L'article 173 de la Constitution le chargeait de superviser l'ensemble du corps judiciaire. La composition de cet organe fut très fortement critiquée par le Club des juges, qui lança une campagne afin de l'abroger. En 1984, il obtint finalement la création du Conseil supérieur de la magistrature. Ce dernier est consulté lors de l'adoption de mesures concernant les juges et leur carrière, comme les nominations, l'avancement, les promotions, les transferts, les mises à disposition, les salaires, les primes, la discipline, etc. Certains de ses avis sont facultatifs, d'autres obligatoires.¹⁷ Si le Conseil supérieur de la magistrature s'est vu confier la quasi-totalité des attributions du Conseil suprême des organes judiciaires, ce dernier continue toutefois d'exister légalement et d'exercer certaines compétences qui lui sont dévolues par la Constitution elle-même, comme donner son avis à propos de tout projet de loi concernant les organes judiciaires.¹⁸

Les juges critiquent la composition du Conseil supérieur de la magistrature, qui faisait l'objet d'une des principales dispositions de leur projet d'amendement de la loi de 1972 sur le pouvoir judiciaire. L'article 77 bis de la loi de 1972 prévoit que ce Conseil comprend le président de la Cour

17. Ses pouvoirs ont été renforcés par la loi n° 142 de 2006 qui est venue amender la loi n° 72 de 1972 sur le pouvoir judiciaire.

18. Article 173 de la Constitution.

de cassation, le président de la Cour d'appel du Caire, le procureur général, les deux plus anciens vice-présidents de la Cour de cassation et les deux plus anciens vice-présidents des cours d'appel. Ces sept membres siègent donc ès qualité, en raison des fonctions qu'ils occupent au sein de la hiérarchie judiciaire. On constate par ailleurs que plusieurs d'entre eux sont nommés à leurs fonctions par une décision de l'exécutif. C'est le cas du président de la Cour de cassation¹⁹ et du procureur général.²⁰ Quant aux présidents des cours d'appel, il est vrai qu'ils sont promus à ce poste à l'ancienneté, mais les juges réformistes affirment que le pouvoir sait, bien des années à l'avance, qui occupera ces postes en fin de carrière et que ces futurs présidents feraient l'objet tout au long de leur carrière de soins tout particuliers, bénéficiant notamment de détachement ou de mises à disposition à l'étranger, postes particulièrement rémunérateurs.²¹

Le Club des juges demandait que les membres de ce Conseil soient élus, entièrement ou en partie, par les assemblées générales des tribunaux. Ils n'obtinrent pas satisfaction, la loi n° 142 de juin 2006 venue amender la loi n° 46 de 1972 sur le pouvoir judiciaire ne modifia pas le mode de nomination de ses membres, qui continue à reposer sur l'ancienneté.

Le Conseil supérieur de la magistrature affirma à de multiples reprises être le seul représentant légitime des juges. Mais les juges réformistes ne le considéraient que comme un simple organe administratif. Comment pourrait-il les représenter, soulignaient-ils, alors qu'ils n'en ont pas choisi les membres ? Pour Hishâm al-Bastawîsî, il n'exprime pas les opinions des juges mais celles du ministère de la Justice.²² Mahmûd Makkî, autre vice-président de la Cour de cassation, souligna que ce n'est pas le Conseil qui s'est battu pour la supervision intégrale des élections par les juges ou pour leur indépendance.²³ Mahmûd al-Khudayrî, président du Club des juges d'Alexandrie, l'accusa d'avoir aidé le gouvernement dans son entreprise de division des juges.²⁴ Lors de son assemblée générale du 2 septembre 2005, le Club des juges demanda qu'aucun membre du Conseil supérieur de la magistrature n'accepte de poste de responsabilité au sein de l'exécutif au cours des prochaines années.

19. Nommé par le président de la République parmi les vice-présidents de la Cour, 05/05/2006

20. Nommé par le président de la République parmi les vice-présidents des cours d'appel, les conseillers à la Cour de cassation ou les premiers avocats généraux.

21. L'une des principales revendications des juges en ce qui concerne la loi sur le pouvoir judiciaire portait d'ailleurs sur les conditions et la durée du détachement et de la mise à disposition à l'étranger.

22. *Al-Ghad*, 18/05/2005.

23. *Al-Dustûr*, 30/11/2005.

24. *Sawt al-Umma*, 19/12/2005.

Le conflit entre le club et le Conseil supérieur de la magistrature fut présenté par le gouvernement comme un conflit interne au pouvoir judiciaire, le président de la République refusant même, à ce titre, de se mêler des affaires intérieures de la justice. Mais pour les juges eux-mêmes, le conflit n'opposait pas les juges entre eux, mais les juges à l'État.²⁵

Les formes de mobilisation des juges

Les juges réformistes mobilisèrent divers types d'actions pour faire connaître leurs revendications et tenter de les faire prévaloir. Ils recoururent ainsi à la menace de boycott ; à la publication de communiqués, mémorandums et rapports ; à des interviews dans les journaux et sur les chaînes satellitaires ; ils tinrent plusieurs assemblées générales extraordinaires et organisèrent même des *sit-in*. À chaque fois, l'État et les instances semi ou pro-gouvernementales adoptèrent des contre-mesures pour discréditer ou faire échouer les actions du mouvement.

Menaces de boycott

En 2005, les juges recoururent pour la première fois de leur histoire à la menace du boycott pour tenter d'obtenir satisfaction sur deux points essentiels : superviser l'intégralité du processus électoral et amender la loi n° 46 de 1972 sur le pouvoir judiciaire afin de se voir garantir une plus grande indépendance. L'article 88 de la Constitution, tel qu'interprété par la Haute Cour constitutionnelle en 2000 et avant son amendement en 2007, exigeait la supervision de tous les bureaux de vote par des membres de corps judiciaires lors des élections parlementaires, les juges avaient donc entre leurs mains un moyen de pression particulièrement inquiétant pour l'appareil d'État : refuser de s'acquitter de cette mission.

Ils furent, bien entendu, critiqués dans les journaux gouvernementaux pour leur refus de se soumettre à une obligation constitutionnelle, attitude jugée d'autant plus critiquable par ces mêmes journaux, qu'elle émanait de ceux-là même qui étaient en charge de faire respecter la loi. Les juges se défendirent en affirmant que la Constitution ne les contraignait pas à servir de caution à des élections truquées et que c'était, au contraire, leur devoir constitutionnel de refuser de participer à de telles manipulations de la volonté du peuple.²⁶

Après de longs débats internes, le Club des juges, lors de son assemblée générale extraordinaire du 13 mai 2005, autorisa finalement ses membres à superviser le référendum constitutionnel, première des consultations électo-

25. En ce sens, voir par exemple Hishâm el-Bastawîsî, *Al-Dustûr*, 03/05/2006.

26. Voir par exemple *Al-Wafd*, 19/05/2005.

rales de l'année 2005 afin, dit-il, de juger de la réalité de l'engagement du pouvoir en faveur de la transparence du processus électoral. Bien que l'expérience n'ait pas été très concluante et que le rapport du Club des juges sur le référendum constitutionnel²⁷ s'interrogeait notamment sur l'exactitude des chiffres officiels de la participation électorale et du décompte des votes, les magistrats décidèrent, lors de leur seconde assemblée générale extraordinaire du 2 septembre 2005²⁸, de superviser les élections présidentielles et parlementaires, estimant que le boycott risquerait de laisser la porte ouverte à toute une série de fraudes et qu'en participant ils pourraient exposer aux yeux de tous les abus ainsi commis.

Il est vrai que le pouvoir avait utilisé toute une série de contre-attaques afin de diviser les juges, y compris les pressions sur les présidents des tribunaux pour convaincre les juges rattachés à leur juridiction de participer à la supervision ; l'octroi d'avantages matériels conséquents aux magistrats participant à la supervision²⁹ ou la tentative de mobilisation des clubs régionaux pour soutenir le ministre de la Justice.

Recours aux médias

Une dizaine de juges réformistes s'exprimèrent régulièrement dans les journaux ou sur les chaînes satellitaires, pour protester contre l'absence de prise en considération de leurs revendications en matière de transparence du scrutin électoral et d'indépendance du judiciaire. Ils accusèrent parfois également directement le pouvoir d'être à l'origine des abus commis lors des élections. C'est ainsi que Mahmûd Makkî, vice-président de la Cour de cassation, constatant que des modifications avaient été introduites dans l'intérêt du PND dans les listes électorales entre les deux tours des législatives, y vit une intervention du ministère de l'Intérieur, particulièrement dans les circonscriptions où des candidats des Frères musulmans avaient obtenu de bons scores au premier tour.³⁰ Hîsham al-Bastawî, vice-président de la Cour de cassation, accusa le gouvernement d'avoir montré sa détermination à faire échouer la prétendue expérience de réforme, alors même que les

27. Le Club des juges décida, pour la première fois de son histoire, de nommer un comité chargé de suivre le déroulement de chacune des consultations électorales de l'année 2005 et de publier ensuite un rapport sur leurs aspects positifs et négatifs.

28. Le Club des juges du Caire tint trois assemblées générales, dont deux extraordinaires en 2005 : le 13/05/2005, le 02/09/2005 et le 16/12/2005.

29. Allant parfois jusqu'à 10 000 LE pour une journée de supervision, selon certaines sources, ce qui représenterait presque une année de salaire pour un jeune procureur. Certains juges comme Mahmûd al-Khudayrî étaient opposés à l'octroi de toute compensation financière (*Nahdat Misr*, 15-16 septembre 2005).

30. *Sawt al-Umma*, 28/11/2005.

juges avaient cru en les promesses du gouvernement et en son engagement en faveur d'une expérience démocratique réelle à travers les élections législatives.³¹

Lors de l'assemblée générale du club du 16 décembre 2005, Mahmûd al-Khudayrî, alors président du Club des juges d'Alexandrie, apostropha le président de la République en lui demandant qui était responsable de ce qui se passait dans ce pays. Qu'avait-il à dire sur le traitement infligé aux juges par les officiers du ministère de l'Intérieur et le PND ? Pouvait-il expliquer au peuple pourquoi cela avait eu lieu ? Pourquoi les hommes du ministère de l'Intérieur et ses *baltagui* (nervis)³² avaient-ils attaqué les juges ?³³ Dans une interview à *al-Dustûr*, à la question « Pensez-vous que le ministre de l'Intérieur soit en mesure de prendre des décisions [comme d'attaquer les juges] sans s'en remettre au président ? », le même magistrat répondit : « Il n'y a aucun doute qu'il ne s'agissait pas d'une décision du ministre de l'Intérieur et que les attaques contre les juges provenaient d'une décision politique d'une autorité supérieure à celle du ministre de l'Intérieur ». Ces propos furent reproduits dans la presse indépendante.³⁴ Mahmûd al-Khudayrî publia par ailleurs un grand nombre de lettres ouvertes au président de la République ou à de hautes personnalités comme le ministre de la Justice, dans lesquelles il leur lança un appel afin qu'ils mettent fin au conflit entre les juges et l'appareil d'État.

Ces prises de position publique par les juges réformistes furent diversement accueillies. Si l'opposition, les syndicats ou les ONG les saluèrent comme venant renforcer leur propre combat en faveur de la transparence des élections, d'autres considérèrent que les juges étaient sortis de leur rôle pour se livrer à des activités politiques, violant à la fois le principe de séparation des pouvoirs et la loi sur le pouvoir judiciaire³⁵ qui interdit aux juges d'exercer des activités politiques. Pour les juges réformistes, parler de politique est différent de faire de la politique. Ce qui leur est interdit, c'est de soutenir un parti politique.

Le 27 novembre 2005, le Conseil supérieur de la magistrature annonça qu'il avait saisi le procureur général d'une demande d'investigation au sujet d'une dizaine de juges coupables de s'être exprimés sur les chaînes satellitaires sur des questions politiques, portant ainsi atteinte à l'image de la magistrature. Le

31. *Ibid.*

32. Hommes de main.

33. *Sawt al-Umma*, 19/12/2005.

34. *Al-Dustûr*, 29/12/2005.

35. L'article 73 de la loi sur le pouvoir judiciaire interdit aux tribunaux d'exprimer des opinions politiques et aux juges d'exercer des activités politiques, d'être candidats aux élections à l'Assemblée du peuple ou à des assemblées régionales ou à des organisations politiques.

Conseil ajouta qu'ils avaient offensé l'ensemble de la magistrature et auraient du utiliser des voies légales. Cette mise en garde ne fut toutefois pas suffisante pour inciter les juges réformistes au silence.

En février 2006, trois des juges réformistes les plus actifs³⁶ furent finalement référés au parquet de la sécurité de l'État, puis à un juge d'instruction, pour répondre d'accusations diffamatoires de participation à la fraude électorale lancées contre des collègues. Beaucoup s'étonnèrent qu'au lieu de mener des investigations et d'interroger les juges accusés d'avoir participé à la fraude, le pouvoir ait décidé de poursuivre ceux-là même qui avaient dénoncé les abus.³⁷ Le Conseil supérieur de la magistrature accepta de lever leur immunité judiciaire afin qu'ils soient entendus.³⁸ Deux d'entre eux furent finalement renvoyés devant le Conseil de discipline, qui se réunit à trois reprises pour étudier leur dossier. À l'occasion de chaque audience, des manifestations populaires de soutien aux juges se déroulèrent au centre du Caire, devant le Palais de justice.³⁹ Alors que les deux magistrats risquaient la révocation, l'un fut finalement blanchi et l'autre se vit infliger un blâme.⁴⁰ Les poursuites engagées contre les autres juges n'eurent pas de suite.

Communiqués, mémos et rapports du Club des juges

Le Club des juges adopta un nombre considérable de communiqués de presse et de mémorandums tout au long de l'année 2005 pour contribuer au débat sur la transparence des élections. Plusieurs entraînèrent des polémiques, particulièrement les mémos adressés au Conseil supérieur de la magistrature ou aux commissions électorales. Les juges envoyèrent par exemple de nombreux messages à la Commission des élections présidentielles tout au long de l'été 2005, pour manifester leur désaccord sur les

36. Mahmûd Makkî, Hishâm al-Bastawîsî et Mahmûd al-Khudayrî.

37. Cf. par exemple Hishâm Ganîna, vice-président de la Cour de cassation, *Nahdat Misr*, 18/02/2006.

38. Lors de son assemblée extraordinaire du 17 mars 2006, le Club des juges décida d'honorer publiquement cette dizaine de juges, « martyrs de l'indépendance du judiciaire » qui avait joué un rôle important dans la défense de l'indépendance du judiciaire et pour la transparence des élections.

39. Voir par exemple *Le Monde*, 05/05 2006.

40. Le juge à l'origine du renvoi de ces deux magistrats devant le Conseil de discipline avait également attaqué le journal, *Sawt al-Umma* pour avoir publié les initiales des juges soupçonnés d'avoir participé à la fraude électorale. La Cour de cassation ayant affirmé par un rapport rendu public en septembre 2006 que des fraudes avaient effectivement eu lieu dans la circonscription supervisée par ce juge et que les élections devaient être considérées comme nulles (pour le texte de la décision, voir *Sawt al-Umma*, 11/09/2006), il décida finalement début décembre 2006 de retirer sa plainte contre le journal, alors même que le procès était en cours.

décisions adoptées par cette dernière, et en particulier par son président en ce qui concerne le déroulement du processus électoral et pour présenter des contre-propositions.⁴¹

Le 23 novembre 2005, soucieux de protester contre les agressions commises par les forces de police et de sécurité à l'encontre d'un certain nombre de collègues au cours des deux premières phases des législatives, le Club des juges alla jusqu'à appeler à l'intervention de l'armée pour protéger les bureaux de vote. Invoquant l'article 26 de la loi de 1956 sur l'exercice des droits politiques⁴², jamais utilisé jusqu'alors, il souligna que cette intervention était rendue nécessaire par le fait que la police était soumise à des pressions qui l'empêchaient de rester neutre.⁴³ Pour beaucoup d'analystes, le Club des juges ne souhaitait pas vraiment l'intervention de l'armée, mais voulait seulement faire parvenir un message fort à l'opinion publique dénonçant le trucage des élections⁴⁴ et se dégageant de toute responsabilité par rapport aux fraudes commises.⁴⁵ Il n'en reste pas moins que cet appel à l'intervention de l'armée suscita quelques inquiétudes au sein des milieux libéraux de la société.⁴⁶

Pour la première fois, le Club des juges décida également de nommer un comité chargé d'observer le déroulement des consultations électorales et de rédiger des rapports publics. Ainsi, après le référendum constitutionnel le club publia un rapport intitulé « conscience d'Égypte » (*Damîr Misr*) préparé par le Comité d'enquête sur les événements du référendum sur l'amendement constitutionnel, rendu public en juillet 2005.⁴⁷ Le comité y fit tout d'abord remarquer que le ministre de l'Intérieur avait affirmé que le référendum s'était effectué sous un contrôle intégral des juges à tous les stades du vote et du comptage des voix. Or, souligna le rapport, d'après les chiffres publiés par *Al-Ahrâm*,

41. En août 2006, le président de la Commission électorale, qui venait de quitter ses fonctions de président de la Haute Cour constitutionnelle pour avoir atteint l'âge de la retraite, fut nommé ministre de la Justice. Les relations entre les juges réformistes et le ministère de la Justice, qui avaient connu une certaine pacification, furent à nouveau marquées par de très fortes tensions.

42. Cet article autorise le président du bureau à requérir, en cas de besoin, les agents de la police et la force armée.

43. *Al-'Arabî*, 27/11/2005.

44. *Al-Dustûr*, 30/11/2005.

45. *Al-'Arabî*, 27/11/2005.

46. Voir par exemple la réaction de Muhamad El-Sayid Sa'îd, directeur adjoint du centre *Al-Ahrâm* d'études stratégiques et politiques, *Al-Dustûr*, 30/11/2005, pour qui l'armée n'a pas à se mêler de questions d'ordre politique.

47. Le rapport fut publié dans *Al-'Arabî* le 03/07/2005 et *Al-Masrî Al-Yawm* le 02/07/2005.

organe d'expression du gouvernement, pas plus de 5 % des 54 350 bureaux primaires avaient effectivement été placés sous le contrôle d'un membre d'un corps judiciaire. Les autres avaient été supervisés par des fonctionnaires de l'État. Le rapport s'étonna aussi que les bureaux de vote supervisés par un juge aient enregistré des taux de participation extrêmement faibles. Certains n'avaient vu aucun électeur alors que les autres avaient enregistré un taux moyen de participation de 3 %. Par contre, ceux où se trouvait un fonctionnaire avaient connu des taux record de participation atteignant parfois 100 %. « Personne n'était donc décédé, en voyage ou n'avait été empêché de participer pour des raisons de maladie, de travail ou de paresse ? », s'étonnèrent-ils.

Le Club des juges publia également un rapport à la suite des élections présidentielles. Rendu public début novembre 2005, il dénonça plusieurs types d'abus dont des juges avaient pu être témoins.⁴⁸ Il critiqua aussi l'attitude de la Commission des élections présidentielles. Le rapport sur les élections législatives, longtemps promis, ne fut jamais rendu public, le club n'ayant publié que des rapports partiels portant sur certaines circonscriptions électorales.

Sit in

En février 2006, les juges annoncèrent que le ministère de la Justice était en retard de plusieurs mois dans le versement de sa contribution financière au budget de leur club. En signe de protestation, et pour s'élever également contre le secret entourant les amendements à la loi sur le pouvoir judiciaire présenté par le Conseil supérieur de la magistrature et contre l'absence de résultats dans les investigations du parquet relatives aux attaques dont avaient été victimes des juges lors des législatives, les magistrats décidèrent d'organiser un *sit-in* devant le Club des juges d'Alexandrie. Un second eut lieu au Caire le 17 mars 2006, juste avant la tenue de l'assemblée générale extraordinaire du club. On y vit les magistrats manifester silencieusement dans la rue, devant leur club, avec leur écharpe de magistrat en bandoulière. Cette image impressionnante fit le tour du monde. Un troisième sit-in se déroula le 25 mai 2006, triste jour anniversaire du référendum sur l'amendement constitutionnel au cours duquel des manifestantes avaient été physiquement agressées et victimes d'attouchements sexuels.

Parmi les autres formes de mobilisation utilisées par les juges réformistes, on peut mentionner la tenue, tout au long de l'année 2005, de plusieurs assemblées générales extraordinaires du Club des juges⁴⁹, destinées à consul-

48. Voir ci-dessous.

49. Les membres du parquet général se virent imposer de se rendre sur leur lieu de travail le 17 mars 2006, jour de l'assemblée générale extraordinaire et jour de congé officiel, pour « terminer les affaires en cours ». Mis dans l'impossibilité de participer à l'assemblée générale des centaines d'entre eux envoyèrent des télégrammes de soutien au Club des juges.

ter les membres du club sur des questions particulièrement urgentes, comme le boycott, et à légitimer les décisions prises par le conseil d'administration du club ; la présentation de projets de lois⁵⁰ ; la formation de comités spéciaux à l'intérieur du Club des juges chargés de traiter d'une question particulière⁵¹ ; l'organisation de sondages d'opinion au sein des membres⁵² ; la menace d'exclusion du club de membres accusés de manquer à leurs obligations professionnelles⁵³ ; l'organisation de séminaires ; la visite des clubs régionaux pour inciter leurs membres à participer à l'assemblée générale du Club des juges du Caire ou le dépôt de plaintes devant le procureur général contre les violences subies par des juges lors des élections parlementaires ou pour contester les résultats des élections dans certaines circonscriptions. Certains juges brandirent également la menace de la suspension d'audiences ou de l'entrave au fonctionnement des tribunaux pour quelques heures ou pour toute une journée.⁵⁴

Si les juges réformistes se mobilisèrent fortement en faveur d'élections réellement transparentes, l'impact de leur combat sur les règles organisant le jeu électoral resta toutefois très faible. Deux ans plus tard, ils se virent même retirer tout rôle en matière de supervision des élections avec l'amendement de l'article 88 de la Constitution.

LES RÈGLES DE L'ORGANISATION DU JEU ÉLECTORAL

Les juges réformistes ne réussirent que dans une très faible mesure à influencer le processus électoral de 2005, que ce soit le statut des commissions électorales, la composition des comités électoraux ou l'étendue de la participation des magistrats au processus de supervision.

50. Par exemple relatif à la réforme de la loi n° 46 de 1972 sur le pouvoir judiciaire ou à la loi de 1956 sur l'exercice des droits politiques.

51. Comme le comité chargé de rédiger les rapports suite aux consultations électorales ou en charge de la préparation des amendements constitutionnels.

52. Lors de l'assemblée générale du 16 décembre 2005, le club consulta ses membres à propos de trois questions : faut-il reculer l'âge de la retraite (non : 3 706, oui : 522) ? Faut-il continuer à superviser les élections à l'avenir dans les conditions actuelles (non : 3 656, oui : 460) ? Soutenez-vous le projet d'amendement de la loi sur le pouvoir judiciaire préparé par le Club des juges ? (oui : 4 374, non : 217).

53. Comme le procureur général, coupable selon certains de ne pas avoir fait preuve de suffisamment de diligence dans ses investigations au sujet des plaintes déposées par les juges victimes d'agressions lors des législatives.

54. *Al-Masrî Al-Yawm*, 31/12/2005.

Le statut des commissions électorales

La Commission des élections présidentielles et la Commission des élections parlementaires, qui virent toutes deux le jour en 2005, furent chargées d'organiser l'ensemble du processus électoral. Le pouvoir les présenta comme une garantie de la transparence du scrutin. Mais les magistrats remirent en question la légitimité même de ces organes et critiquèrent leurs décisions relatives à l'organisation des différentes étapes du processus électoral.

La Commission des élections présidentielles

La Commission des élections présidentielles a été créée par l'article 76 de la Constitution de 1971, tel qu'amendé en 2005. Sa composition et ses attributions ont été précisées par la loi n° 174 de 2005 sur les élections présidentielles. Cette Commission est composée de dix membres nommés pour cinq ans, cinq juges et cinq « personnalités publiques » (*shakhsiyyât 'âma*). Les cinq juges sont nommés à titre de : ce sont le président de la Haute Cour constitutionnelle – qui la préside, les plus anciens vice-présidents de la Haute Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et de la Haute Cour administrative du Conseil d'État, ainsi que le président de la Cour d'appel du Caire. Les cinq personnalités publiques, quant à elles, sont nommées par l'Assemblée du peuple (trois) et par l'Assemblée consultative (deux), sur proposition de leurs bureaux respectifs.⁵⁵

Cette composition fut fortement critiquée par les juges, pour lesquels une commission électorale ne devrait être formée que de juges, élus par leurs pairs. La question de l'impartialité des membres de la Commission, et particulièrement celle des cinq personnalités publiques nommées par les deux assemblées parlementaires – entièrement dominées par le PND – fut aussi soulevée. Des doutes s'élevèrent même sur la réalité de l'indépendance des cinq magistrats, notamment du président de la Haute Cour constitutionnelle, nommé à cette position par le président de la République, à sa totale discrétion.⁵⁶ Il en est de même du président de la Cour de cassation, choisi par le président de la République parmi les vice-présidents de cette Cour, après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

La disposition juridique qui suscita les plus fortes critiques donne à la Commission tout pouvoir pour décider des plaintes et recours concernant ses propres actes, et précise que ses décisions seront exécutoires et sans appel.⁵⁷

55. Article 76 de la Constitution et article 5 de la loi n° 174 de 2005 sur les élections présidentielles.

56. Alors que les autres membres de la Haute Cour constitutionnelle sont nommés selon un processus de cooptation. La nomination en juin 2006 de l'ancien procureur général au poste de président de la Haute Cour constitutionnelle ne fit que renforcer ces inquiétudes. Voir par exemple *Al-Karâma*, 04/07/2006.

57. Article 76 de la Constitution et article 8 de la loi n° 174 de 2005 sur les élections présidentielles.

Ces dernières ne pourront donc faire l'objet d'aucun recours, devant quelque organe que ce soit. Cette immunité juridictionnelle attribuée à des actes administratifs est d'autant plus surprenante que l'article 68 de la Constitution interdit expressément de soustraire une décision administrative à la justice.⁵⁸ Cette disposition fut fortement critiquée, y compris par les juges.⁵⁹ La Haute Cour administrative du Conseil d'État alla même jusqu'à lancer un appel au législateur constitutionnel afin qu'il réexamine cet article et le mette en conformité avec les principes établis interdisant de soustraire une décision administrative au contrôle du juge administratif.⁶⁰

La Commission des élections parlementaires

La procédure électorale relative aux élections législatives est réglée par la loi n° 73 de 1956 sur l'exercice des droits politiques, telle qu'amendée par la loi n° 173 de 2005. Les amendements de 2005 ont mis en place une commission électorale intitulée Haute Commission pour les élections (*al-Lajna al-'ulyâ li-l-intikhâbât*), composée de onze membres nommés pour six ans, dont le ministre de la Justice (qui la préside) et un représentant du ministère de l'Intérieur. Trois magistrats (*rijâl al-qadâ'*) sont choisis par le Conseil supérieur de la magistrature pour y siéger, auxquels s'ajoutent six personnalités publiques (*shakhsiyât 'âma*), non affiliées à un parti politique. L'Assemblée du peuple en choisit quatre – dont deux parmi d'anciens membres des corps judiciaires (*hay'ât qadâ'iyya*) – et l'Assemblée consultative en nomme deux, dont une parmi d'anciens membres des corps judiciaires.⁶¹

La composition de cette commission électorale fit également l'objet de critiques virulentes de la part de nombreux acteurs, y compris les juges. Certes, ces derniers se félicitèrent de la mise en place d'un tel organe, qui n'existait pas auparavant et qui se vit attribuer des compétences exercées jusqu'alors par le ministre de l'Intérieur. Mais les amendements ne furent pas à la hauteur des attentes des juges. En effet, l'article 88 de la Constitution, rappelés-ils, exige une supervision intégrale des élections législatives par les membres du corps judiciaire, ce qui ne devrait donc pas permettre la présence de membres extérieurs au corps judiciaire dans la Commission électorale. De plus, le fait

58. Article 68 de la Constitution de 1971 : « Le recours à la justice est un droit inviolable et garanti à tous. Chaque citoyen a le droit de recourir à son juge naturel. L'État assure aux justiciables l'accès aux autorités judiciaires et la célérité dans l'examen de leurs procès. Il est interdit d'inclure dans les lois une disposition qui soit de nature à soustraire au contrôle de la justice un acte ou une décision administrative quelconque ».

59. Voir par exemple Mahmûd Makkî, vice-président de la Cour de cassation, *Al-Masrî Al-Yawm*, 30/05/2005.

60. Haute Cour administrative, 06/09/2005.

61. Article 3 bis de la loi n° 73 de 1956, tel qu'ajouté par la loi n° 173 de 2005.

qu'elle soit présidée par le ministre de la Justice engendra des doutes sur son impartialité, tout comme la présence d'un représentant du ministère de l'Intérieur et des six personnalités publiques.

Cette Commission jouit de compétences bien moindres que celles exercées par la Commission des élections présidentielles. En particulier, elle n'est pas chargée de recevoir et d'examiner les candidatures, de fixer les dates des élections et de la campagne électorale ou de superviser le déroulement du scrutin et le dépouillement des votes. Il est vrai qu'en contrepartie, la loi n'attribue aucune immunité juridictionnelle à ses décisions, qui peuvent donc faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

Pour les juges, cette Commission n'a que des pouvoirs symboliques et n'exerce aucun contrôle véritable des opérations électorales. Lors de l'assemblée générale du Club des juges du 16 décembre 2005, Zakariyya Abd-al-Aziz, alors président du club, jugea que cette Commission ne s'était vu reconnaître aucune véritable compétence par la loi sur l'exercice des droits politiques et n'était qu'une commission « décor » (*dikûriyya*)⁶², toutes les compétences restant aux mains du ministère de l'Intérieur.

Certes, ces commissions permirent de retirer un certain nombre de compétences au ministère de l'Intérieur. Mais leur composition, l'immunité accordée aux décisions de la Commission des élections présidentielles et l'intervention officieuse du ministère de l'Intérieur et des services de sécurité vinrent limiter la portée des réformes. Il en est de même du choix des juges amenés à superviser le processus électoral et des instructions relatives au déroulement des opérations électorales.

La supervision judiciaire des bureaux de vote

Conformément aux lois sur les élections présidentielles et sur l'exercice des droits politiques – avant l'amendement constitutionnel de 2007 – les élections devaient être supervisées par des membres des corps judiciaires. Les modalités concrètes de cette supervision firent toutefois l'objet de vives controverses lors des deux consultations électorales de 2005.

C'est une décision de la Haute Cour constitutionnelle de 2000⁶³ qui était à l'origine du renforcement du rôle des juges dans la supervision des élections de 2000 et 2005. Jusque là, seuls les bureaux de vote généraux (*lajna 'âma*), où se déroule l'opération de dépouillement et de décompte des votes, avaient été placés sous la présidence d'un juge. Les bureaux primaires (*lajna far'iyya*) par contre, où se déroulait l'opération de vote elle-même, étaient présidés par des fonctionnaires. La Haute Cour constitutionnelle jugea cette distinction

62. *Sawt al-Umma*, 19/12/2005.

63. Haute Cour constitutionnelle, 08/07/2000, n° 11/13°, *Recueil des décisions de la Haute Cour constitutionnelle*, vol. 9, p. 667 et s.

contraire à l'article 88 de la Constitution alors en vigueur, selon lequel les élections législatives doivent se dérouler sous le contrôle de « membres d'un corps judiciaire » (*a dâ' min hay'a qadâ'iyya*). La loi de 1956 sur l'exercice des droits politiques (art. 24) fut alors amendée, pour prévoir que, désormais, tant les bureaux primaires que les bureaux généraux seraient placés sous la responsabilité d'un membre d'un corps judiciaire. Mais la notion même de « membres d'un corps judiciaire », comme on l'a vu, fut sujette à diverses interprétations, que ce soit pour les présidentielles ou les législatives.

Lors des élections présidentielles

La loi sur les élections présidentielles de 2005 (art. 30), chargea la Commission des élections présidentielles de mettre en place des comités généraux (*lajna 'âma*) composés de membres d'un corps judiciaire (*hay'a qadâ'iyya*). La loi ajouta que la Commission *pouvait* également décider de choisir les présidents des comités chargés de superviser le scrutin (donc des bureaux primaires) parmi les membres du corps judiciaire.

Il ressort de la formulation de cet article que seuls les bureaux généraux devaient nécessairement être placés sous la présidence d'un membre d'un corps judiciaire. Les bureaux primaires, par contre, pouvaient très bien être supervisés par des fonctionnaires de l'État ou des collectivités locales, puisque le choix d'un membre du corps judiciaire n'était qu'une simple faculté. En autorisant la supervision des bureaux primaires par des fonctionnaires, le législateur avait donc adopté une interprétation étroite de l'article 88 de la Constitution alors en vigueur, estimant qu'il ne s'appliquait qu'aux élections législatives et non aux présidentielles, interprétation que contestèrent plusieurs magistrats.⁶⁴

Peu après sa prise de fonction, le président de la Commission des élections présidentielles annonça que la supervision des élections par les juges se ferait « dans la limite du possible » (*bi qadr al-imkân*), s'en tenant donc à la lettre de l'article 30.⁶⁵ Annonce qui suscita la colère de l'opposition et des juges. Il est vrai que l'article 76 de la Constitution tel qu'amendé, en exigeant que le scrutin présidentiel se déroule en un seul jour, empêchait que l'on suive la solution adoptée pour les législatives : étaler les élections sur plusieurs jours, afin que les quelques 13 000 membres de corps judiciaires puissent superviser les 54 000 bureaux de vote. Afin d'apaiser les tensions, la Commission décida finalement de regrouper jusqu'à six urnes au sein d'un même bureau de vote, réduisant ainsi le nombre des bureaux primaires à environ 10 000 pour 329 bureaux

64. Voir par exemple Ahmad Makkî, vice-président de la Cour de cassation, dans une lettre d'avril 2005 au ministre de la Justice, au président du Conseil supérieur de la magistrature et aux présidents des Clubs des juges, qui se réfère aux travaux préparatoires de l'article 88 (*Al-'Arabî*, 24/04/2005).

65. Voir le rapport du Club des juges sur les élections présidentielles, copie avec l'auteur.

généraux, ce qui permettait de placer dans chacun d'eux un membre d'un corps judiciaire. De plus, la Commission décida que le dépouillement des votes se ferait à l'intérieur des bureaux primaires et non dans les bureaux généraux. Ces derniers seraient cependant chargés de centraliser les résultats et de les communiquer à la Commission des élections présidentielles, sans les rendre publics.

Les juges saluèrent cette décision de la Commission. Mais leur enthousiasme retomba vite, à la lecture de la liste des membres des corps judiciaires amenés à superviser les élections présidentielles. La controverse suscitée par l'interprétation de la notion de « membre du corps judiciaire » rejaillit à cette occasion. En effet la Commission écarta près de 2 000 magistrats du siège (tribunaux civils et Conseil d'État), sans aucune explication ni justification.⁶⁶ La plupart des membres du Conseil d'administration du Club des juges du Caire et de celui d'Alexandrie ne figurèrent ainsi pas sur les listes. De plus, la Commission plaça en priorité à la tête des bureaux généraux des membres du parquet, du parquet administratif et du contentieux de l'État, alors que des conseillers à la Cour de cassation, de rang bien supérieur, se retrouvaient à la tête de simples bureaux primaires, au mépris du respect des coutumes judiciaires et des règles de l'ancienneté.

Les juges, une nouvelle fois, protestèrent vigoureusement. Ils demandèrent à la Commission qu'elle expose les critères qui avaient guidé son choix et qu'elle respecte le principe de l'ancienneté et les coutumes judiciaires. Lors de son assemblée générale extraordinaire du 2 septembre 2005, le Club des juges exigea que les juges exclus soient réintégrés et que soient écartés du processus de supervision les jeunes substituts du parquet fraîchement recrutés et dépourvus de toute expérience. Mais aucune suite ne fut donnée à ses requêtes.

Lors des législatives

Afin d'assurer un contrôle intégral des bureaux de vote primaires par les membres du corps judiciaire, les législatives se déroulèrent en 2000 et 2005 en trois phases successives. En 2005, le territoire fut ainsi divisé environ en 30 000 bureaux de vote primaires et 222 bureaux de vote généraux et les élections se déroulèrent en trois phases, du 8 novembre au 7 décembre 2005. Conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques (art. 24 alinéa 4), telle qu'amendée, le choix des présidents des bureaux généraux et primaires fut effectué par le président de la commission électorale, en collaboration avec le ministre de l'Intérieur. Les juges ne furent donc plus nommés par le ministère de l'Intérieur, ce qui avait été l'un de leurs principaux sujets de préoccupation

66. D'après le ministère de la Justice, 13 000 membres des corps judiciaires étaient appelés à participer à la supervision des élections, dont 4 199 magistrats ; 3 480 membres du parquet général ; 1 500 membres du Conseil d'État ; 1 513 membres du parquet administratif et 1 873 membres du corps du contentieux de l'État (*Rûz al-Yûsif*, 04/09/2005).

jusque là. Mais la portée de l'amendement était toutefois limitée par le fait que le président de la Commission électorale est le ministre de la Justice. Ce dernier choisit donc les juges avec l'aide du ministre de l'Intérieur. En pratique, le choix effectué par la Commission électorale fut loin de satisfaire les juges, lesquels accusèrent le ministère de l'Intérieur et les services de sécurité d'en être les véritables auteurs.⁶⁷ *Al-Masrî Al-Yawm* cita ainsi « des sources » selon lesquelles les bureaux sensibles, c'est-à-dire ceux où des candidats importants du PND et des ministres se trouvaient en forte concurrence avec l'opposition ou avec les Frères musulmans, avaient été placés sous la présidence de membres du parquet général, du contentieux de l'État ou du parquet administratif pour pouvoir influencer le cours des élections, alors que le nombre de juges du siège nommés dans ces circonscriptions y était infime.⁶⁸ Les magistrats ajoutèrent que la présence de juges du siège ne constituait même pas une garantie absolue d'indépendance, car un grand nombre d'entre eux avaient été détachés (*mundadabîn*) auprès d'organes administratifs, ce qui remettait en cause leur objectivité.⁶⁹

Le déroulement de la procédure électorale

Les juges critiquèrent les conditions du déroulement des élections tant présidentielles que législatives.

Pour les présidentielles

Les juges adressèrent un grand nombre de mémorandums à la Commission des élections présidentielles afin de réclamer une supervision intégrale du processus électoral, mais ils ne reçurent jamais de réponse. Ils contestèrent publiquement les instructions relatives à la procédure électorale adoptées par cette commission⁷⁰, et particulièrement les conditions de la proclamation des résultats : à la fin du dépouillement des bulletins de vote, chaque juge devait préparer un procès verbal des résultats et le porter personnellement

67. Voir par exemple les critiques émises lors de l'assemblée générale du Club des juges du 16/12/2005. Zakariyya Abd-al-Aziz, président du club, apostropha ainsi les juges : « Vous savez que les services de la sécurité et la sécurité de l'État interviennent dans votre répartition entre les comités. Est-ce que vous acceptez cela ? » (*Sawt al-Umma*, 19/12/2005).

68. *Al-Masrî Al-Yawm*, 20/11/2005.

69. Ce serait ainsi le cas des très controversés présidents des bureaux généraux de Doqqi et de Damanhûr où, selon diverses sources concordantes, des fraudes auraient été commises lors la proclamation des résultats. Selon *Al-Masrî Al-Yawm* (26/11/2005), le président du Comité général de Doqqi serait détaché auprès de l'Assemblée du peuple depuis trois ans et celui de Damanhour serait détaché comme conseiller auprès du ministère de l'Habitat.

70. Publiées dans *Rûz al-Yûsif*, 24/08/2005.

au président du comité général. Ce dernier collectait tous les procès verbaux de sa circonscription et les remettait au président du Tribunal de première instance, qui les transmettait à son tour au représentant de la Commission dans le gouvernorat, lequel les faisait parvenir à la Commission des élections présidentielles. À aucun moment les résultats ne devaient être rendus publics, précisait le règlement ; seule la Commission pourrait les proclamer. Hishâm al-Bastawîsî, vice-président de la Cour de cassation, fit remarquer que le règlement était particulièrement attentif à garantir le secret du dépouillement et de l'annonce des résultats, alors qu'il ne contenait aucune disposition exigeant le secret du vote ou la présence d'isoloirs.⁷¹

Zakariyya Abd-al-Aziz, alors président du Club des juges, envoya plusieurs mémorandums à la Commission, critiquant ses diverses instructions et soulignant la nécessité d'accroître les garanties.⁷² Dans un communiqué du 10 août 2005, repris dans la revue du Club des juges *al-Qudât*, il demanda notamment que les électeurs trempent leur doigt dans l'encre indélébile avant le vote et non après ; qu'il soit remis une copie du procès verbal des résultats aux représentants des candidats ; que les présidents des comités primaires s'assurent de l'identité des électeurs non enregistrés (*wafîdîn*) au moyen d'une pièce d'identité et de la carte d'électeur et qu'ils facilitent le travail de la société civile. Lors de l'assemblée générale du Club des juges du 2 septembre 2005, les juges décidèrent de ne pas tenir compte des instructions de la Commission et d'informer les candidats des résultats du dépouillement des votes au niveau de chaque bureau. Le Club des juges exigea aussi qu'aucun de ses membres ne soit nommé à un poste politique au cours des années à venir.⁷³

Dans le rapport du Club des juges sur les élections présidentielles, les juges se plaignirent d'avoir eu à surveiller plusieurs urnes à la fois, ce qui n'avait pas permis une supervision judiciaire intégrale. De plus, cela avait entraîné des files d'attente à l'entrée des bureaux de vote lorsque le président n'autorisait qu'une personne à la fois, et des désordres à l'intérieur du bureau lorsque le président autorisait plus d'une personne à entrer. Le rapport précisa ainsi que plusieurs électeurs avaient pu quitter le bureau de vote après avoir voté, sans tremper leur doigt dans l'encre indélébile et sans que le président ne s'en rende compte. Le rapport souligna également que les listes électorales n'avaient pas été remises aux candidats suffisamment à l'avance (sauf à ceux du PND), que certains noms avaient disparu des listes d'électeurs alors qu'ils y figuraient pour le référendum sur l'article 76, que de nombreux électeurs avaient du repartir sans voter car ils n'avaient pu trouver leur nom sur les listes, alors que d'autres

71. *Al-Masrî Al-Yawm*, 24/08/2005.

72. Voir par exemple *Al-Masrî Al-Yawm*, 17/08/2005.

73. Le 27 août 2006, Mahmûd Mar'î, ancien président de la Commission et qui venait de prendre sa retraite de président de la Haute Cour constitutionnelle fin juin 2006 après avoir atteint l'âge de 68 ans, fut nommé ministre de la Justice.

avaient pu voter plusieurs fois dans divers bureaux de vote malgré l'encre indélébile, car ils avaient été autorisés à le faire avec seulement la carte d'identité. Le rapport rappela que l'article 33 de la loi sur les élections présidentielles autorise les électeurs non inscrits dans un bureau primaire à y voter, à condition qu'ils produisent une pièce d'identité et la carte d'électeur. Le président du bureau de vote doit alors signer au dos de cette dernière, pour éviter les votes multiples. En pratique, fit remarquer le rapport, des instructions orales de la Commission avaient autorisé le vote avec seulement une pièce d'identité.⁷⁴

Une autre critique des juges concernait la qualité de l'encre indélébile qui, dans certains bureaux, s'effaçait avec de l'eau et du savon. Plusieurs bureaux de vote, par ailleurs, ne disposaient pas d'isoloirs ou bien ils n'avaient été installés qu'à titre symbolique. Plusieurs délégués des candidats ne purent pénétrer dans les bureaux de vote car des présidents de bureaux refusèrent de prendre en considération leur procuration. Le rapport, enfin, critiqua le secret entourant la proclamation des résultats. Il rappela que la Commission avait interdit aux présidents des bureaux primaires et généraux d'annoncer les résultats des votes. Pour les juges, cela avait entraîné le plus souvent le déroulement du dépouillement en l'absence des délégués des candidats, dans le secret le plus absolu, ce qui avait fait naître des suspicions autour de l'opération et avait entraîné une absence de transparence pourtant nécessaire à la crédibilité de l'opération électorale. Le rapport conclut qu'il découlait de ces observations que des abus avaient effectivement eu lieu et qu'ils avaient eu des effets sur les résultats en ce qui concerne le taux de participation et le pourcentage des voix obtenu par chaque candidat. Mais il était impossible de déterminer l'ampleur de ce pourcentage, comme il était impossible que ces abus aient eu une influence sur le résultat lui-même des élections.

Les législatives

Les législatives marquèrent une victoire symbolique pour le Club des juges : pour la première fois le vote eut lieu dans des urnes transparentes et non en bois. Mais les élections furent entachées par des abus encore plus nombreux que ceux constatés lors des présidentielles. De plus, alors que les forces de sécurité et de police s'étaient singularisées par une présence particulièrement discrète lors des présidentielles, ce ne fut pas le cas lors des législatives. Les juges eux-mêmes furent l'objet d'attaques physiques, dont ils firent peser la responsabilité sur le ministre de l'Intérieur, demandant au président de la République de le limoger.⁷⁵ Comme nous l'avons vu, ils allèrent

74. Compte tenu de la mauvaise qualité de l'encre indélébile, cela aurait donc permis le vote multiple.

75. Réunion du Conseil d'administration du 04/12/2005. cf. par exemple *Nahdat Misr*, 05/12/2005.

jusqu'à appeler à l'intervention de l'armée pour les protéger contre les forces de police et les services de sécurité de l'État. Le journal indépendant *Nahdat Misr* intitula ainsi un article consacré aux agressions subies par les juges : « Les juges protègent les urnes... mais qui protège les juges ? ». ⁷⁶ Plusieurs présidents décidèrent de fermer leurs bureaux de vote, en signe de protestation contre les attaques dont ils étaient victimes de la part des services de sécurité, notamment lorsqu'ils tentaient de sortir du bureau de vote pour y faire rentrer les électeurs, empêchés d'accéder aux urnes par les forces de l'ordre.

Par ailleurs, plusieurs magistrats constatèrent que les listes d'électeurs avaient été modifiées : certains électeurs inscrits sur les listes au premier tour n'y figuraient plus au second. ⁷⁷ Les magistrats s'élevèrent également contre le fait que les présidents des bureaux primaires se voyaient à nouveau interdire de proclamer les résultats de leur circonscription et de remettre une copie des décomptes des voix aux délégués des candidats. Au moment de comptabiliser les résultats des bureaux primaires, de nombreux présidents de bureaux généraux auraient expulsé les représentants des candidats et des ONG et fermé le bureau derrière eux. ⁷⁸ Dans certains bureaux, on aurait même fait sortir les présidents des bureaux primaires, après qu'ils aient remis leur procès-verbal de décompte des votes. ⁷⁹

Noha al-Zeini, membre du parquet administratif, dénonça publiquement par voie de presse ⁸⁰ les fraudes qui avaient eu lieu dans la circonscription électorale qu'elle était chargée de superviser. Ces manipulations avaient conduit à l'annonce de la victoire du candidat du PND, alors que dans la quasi-totalité des bureaux primaires, le candidat des Frères musulmans était arrivé en tête. Le Club des juges décida de mener une enquête et interrogea les juges qui avaient supervisé les autres bureaux primaires dans la même circonscription : 151 sur 160 juges auraient accepté de témoigner et confirmé les accusations de Noha al-Zeini. Le candidat des Frères musulmans aurait ainsi reçu près du triple des voix du candidat du PND. ⁸¹ Une plainte fut déposée devant le parquet mais aucune suite n'y fut donnée. Peu de temps après, un journal pro-gouvernemental publia un article sur Noha al-Zeini dans lequel il mit en cause plusieurs membres de sa famille en les accusant d'appartenir aux Frères musulmans. ⁸² En novembre 2006, le Club des juges, en conflit ouvert avec le

76. *Nahdat Misr*, 1-2/12/2005.

77. Voir Mahmûd Makkî et Hishâm al-Bastawîs dans *Sawt al-Umma*, 28/11/2005.

78. Selon Hishâm al-Bastawîs, *Al-'Arabî*, 04/12/2005, ce serait le cas pour 90 % des bureaux généraux.

79. *Ibid.*

80. *Al-Masrî Al-Yawm*, 24/11/2005.

81. *Al-Masrî Al-Yawm*, 01/12/2005.

82. *Rûz al-Yûsîf*, 12/12/2005.

nouveau ministre de la Justice, décida de transmettre au procureur général les originaux des décomptes des votes des différents bureaux primaires de cette circonscription, qui lui avaient été remis anonymement. Là encore, aucune suite ne fut donnée.

CONCLUSION

La faiblesse des garanties électorales est un indicateur d'une absence de volonté de réforme, comme l'étaient également le contenu des divers amendements législatifs et constitutionnels survenus au cours de l'année 2005, que ce soit l'amendement de l'article 76 de la Constitution, la loi sur les élections présidentielles, l'amendement de la loi sur l'exercice des droits politiques ou les modifications de la loi sur les partis politiques. L'amendement en 2007 de l'article 88 de la Constitution afin de retirer aux juges la supervision du processus électoral ne fit que renforcer cette analyse. Il entraînera un retour à la situation qui prévalait avant 2000, où les juges n'étaient présents que dans les bureaux généraux, pour dépouiller les bulletins de vote, alors que les bureaux de vote primaires, où se déroule le scrutin, seront désormais à nouveau placés sous la supervision de fonctionnaires. Les autorités mobilisèrent bien sûr toute une série d'arguments pour justifier cet amendement : l'augmentation de l'électorat et donc du nombre de bureaux de vote ; l'insuffisance du nombre de juges ; le fait qu'ils doivent se consacrer à leur responsabilité principale, trancher les litiges ; la protection de la dignité des magistrats, certains d'entre eux ayant été agressés verbalement et même physiquement en 2005 ou le fait que la présence des juges en 2005 n'avait pas empêché les accusations de fraude. Les juges réformistes affirmèrent pour leur part que loin de porter atteinte à leur dignité, leur rôle en 2005 leur avait gagné le soutien de l'opinion publique, que les élections législatives n'ont lieu que tous les cinq ans, et qu'elles pourraient même être tenues un jour férié ou pendant les vacances judiciaires. La supervision judiciaire de 2005 avait permis aux juges de mesurer leur force sur la scène politique et de rallier autour d'eux l'ensemble des forces de l'opposition et toute la société civile, syndicats, ONG, professeurs d'Université, étudiants compris. En les éloignant des bureaux de vote, l'amendement constitutionnel de 2007 les a privés de leur principale arme : la menace du boycott de la supervision des élections. Il a également permis de les écarter de la scène électorale et politique et a donné au régime les moyens de reprendre le contrôle de l'intégralité du déroulement du processus électoral. Après l'amendement constitutionnel, le seul moyen de contrôle qui reste au judiciaire est de trancher le contentieux électoral. Cette compétence relève du Conseil d'État en ce qui concerne les opérations pré-électorales, et de la Cour de cassation pour la contestation de la validité des élections. Mais les arrêts du Conseil d'État ne sont bien souvent pas exécutés, surtout lorsqu'ils invalident la can-

didature d'un membre du parti au pouvoir. Quant à la Cour de cassation, l'article 93 de la Constitution ne donne qu'une valeur consultative à ses rapports invalidant les résultats d'élections, le dernier mot appartenant à l'Assemblée du peuple. À défaut de supervision interne, les juges en vinrent à appeler à une supervision internationale du processus électoral, alors qu'ils y étaient jusque là hostiles.⁸³ Quant aux juges réformistes, ils payèrent au prix fort leur dénonciation publique des abus commis par le régime. Ils finirent par perdre les élections au Club des juges d'Alexandrie le 4 janvier 2008 puis au Club des juges du Caire le 13 février 2009, la liste emmenée par Hishâm Ganîna, le secrétaire général sortant, ne remportant que 4 sièges contre 10 pour la liste pro-gouvernementale. Le nouveau président du Club des juges, Ahmed Al-Zind, fut acclamé par ses supporters et le président du Conseil supérieur de la magistrature vint lui-même le féliciter, franchissant pour la première fois les portes du Club des juges depuis qu'il en avait quitté la présidence en 2002. Les juges réformistes quittaient la scène publique et médiatique, emportant avec eux les espoirs de réforme et d'ouverture qui avaient été placés en eux. Les élections parlementaires et présidentielles de 2010 et 2011 se dérouleront sans supervision judiciaire.

83. Pour une critique de cette nouvelle position des juges réformistes voir *Rûz al-Yûsif*, 02/02/2007.

Nathalie Bernard-Maugiron

Les juges et la supervision des élections de 2005

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Nathalie Bernard-Maugiron, « Les juges et la supervision des élections de 2005 », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], Troisième série, Fabrique des élections, mis en ligne le 01 juin 2012, consulté le 20 décembre 2013. URL : <http://ema.revues.org/3002>

Éditeur : Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales (CEDEJ)

<http://ema.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://ema.revues.org/3002>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© Tous droits réservés