



HAL
open science

Le juge, interprète de la Constitution : la Haute Cour constitutionnelle et les élections parlementaires en Egypte

Nathalie Bernard-Maugiron

► **To cite this version:**

Nathalie Bernard-Maugiron. Le juge, interprète de la Constitution : la Haute Cour constitutionnelle et les élections parlementaires en Egypte. *Égypte Soudan mondes arabes*, 2005, Troisième série (2), pp.133-157. 10.4000/ema.1069 . hal-02573935

HAL Id: hal-02573935

<https://hal.science/hal-02573935>

Submitted on 9 Jun 2020

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

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

Le juge, interprète de la Constitution

La Haute Cour constitutionnelle et les élections parlementaires en
Égypte

Nathalie Bernard-Maugiron



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ema/1069>

DOI : 10.4000/ema.1069

ISSN : 2090-7273

Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2005

Pagination : 133-158

ISSN : 1110-5097

Référence électronique

Nathalie Bernard-Maugiron, « Le juge, interprète de la Constitution », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], Troisième série, Les architectures constitutionnelles des régimes politiques arabes, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ema/1069> ; DOI : 10.4000/ema.1069

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

© Tous droits réservés

Le juge, interprète de la Constitution

La Haute Cour constitutionnelle et les élections parlementaires en Égypte

Nathalie Bernard-Maugiron

- 1 Des élections parlementaires ont eu lieu en Égypte à l'automne 2000. Quatre ans plus tard, soit un an avant l'expiration du mandat des députés, le contentieux judiciaire suscité par ces élections n'était toujours pas épuisé. Tous les tribunaux supérieurs de l'État – Conseil d'État, Cour de cassation et, surtout, Haute Cour constitutionnelle – ont été amenés à se prononcer sur un aspect ou un autre du scrutin. La Haute Cour constitutionnelle, chargée à la fois du contrôle de constitutionnalité des lois et règlements administratifs, de l'interprétation des lois et des décrets-lois ainsi que du règlement des conflits de jurisprudence, eut à trancher à plusieurs reprises des litiges relatifs à ces élections, au titre de l'une ou l'autre de ses attributions. Le rôle décisif qu'a joué le juge constitutionnel égyptien dans le cadre du contentieux relatif aux élections de 2000 avait des précédents : la Haute Cour constitutionnelle avait déjà invalidé à deux reprises le scrutin électoral en 1987 et 1990 et renvoyé les députés devant leurs électeurs.
- 2 L'étude du contentieux constitutionnel autour des élections en Égypte permet de mettre en évidence le rôle d'interprète authentique et de gardien de la Constitution que joue le juge constitutionnel. Les constitutions, comme tout texte juridique, doivent en effet être interprétées pour pouvoir être appliquées. Cette interprétation est effectuée au quotidien par ses destinataires, c'est-à-dire par les différents pouvoirs qu'organise le texte constitutionnel, sous la supervision suprême de l'interprète authentique que constitue le juge constitutionnel. La Cour constitutionnelle égyptienne a ainsi dû apprécier le contenu et la portée des formules souvent allusives qui figurent dans le texte constitutionnel de 1971 et qui pouvaient donner lieu à diverses interprétations. En déterminant ce que qu'il estime être le sens des dispositions constitutionnelles, le juge constitutionnel a ainsi moins fait respecter la Constitution que l'idée qu'il s'en faisait (Bernard-Maugiron, 2003)¹.

- 3 Saisie de diverses affaires touchant au droit de vote et de candidature, la Cour constitutionnelle égyptienne a donc été amenée à donner son interprétation des normes fondamentales contenues dans la Constitution de 1971. Chacune des décisions de la Cour a eu des répercussions politiques conséquentes, que ce soit l'invalidation des élections parlementaires, l'exigence de la supervision des élections par le judiciaire, l'interprétation des conditions légales à remplir pour être candidat – et, plus particulièrement, la nécessité d'avoir effectué le service militaire – ou pour pouvoir se présenter à une élection partielle ou, encore, l'interprétation de la notion d'organe judiciaire. L'étude de ce contentieux permet également de donner un éclairage différent au fonctionnement du système politique égyptien et de mettre en évidence certaines pratiques du pouvoir en place, ainsi que les limites aux pouvoirs du juge constitutionnel. Elle montre aussi le rôle politique que sont amenés à jouer les tribunaux en Égypte, se substituant bien souvent à l'opposition pour obtenir des réformes démocratiques. Sollicités par les acteurs du jeu politique – eux-mêmes privés des lieux d'expression traditionnels des conflits et des revendications – ils se sont ainsi érigés en acteurs politiques, obtenant parfois des concessions que les pouvoirs exécutif ou législatif refusaient depuis des années d'octroyer aux forces de l'opposition, comme la supervision judiciaire de l'intégralité du processus électoral. Comme le montrent les conséquences de l'invalidation des scrutins de 1984 et 1987, cette intervention peut, cependant, se retourner contre l'opposition et le processus de participation. L'étude de ces décisions montre aussi la réticence de l'exécutif à exécuter certains jugements et son recours à des moyens détournés, tels que l'article 93 de la Constitution et la procédure d'*ishkâl*, pour éviter d'avoir à les mettre en œuvre.
- 4 L'analyse du contentieux constitutionnel des élections se fera tout d'abord à travers l'étude des scrutins de 1984 et 1987, avant de tenter de démêler les fils du contentieux judiciaire engendré par les élections législatives de 2000.

Le scrutin de liste et les élections de 1984 et 1987

- 5 La Constitution égyptienne de 1971, dans ses articles 87 et 88, a confié à la loi le soin de fixer les conditions pour être candidat aux élections législatives, de déterminer le mode de scrutin et de diviser le territoire en circonscriptions électorales exigeant, toutefois, que le scrutin soit direct, secret et public et qu'au moins la moitié des députés soient des ouvriers et des paysans. Le législateur s'est exécuté en adoptant la loi n° 38 de 1972 sur l'Assemblée du peuple, qui règle le système électoral, et en maintenant en vigueur la loi n° 73 de 1956, organisant l'exercice des droits politiques, telle qu'amendée.
- 6 Saisie à deux reprises de la loi électorale, la Haute Cour constitutionnelle a déclaré, à chaque fois, les dispositions inconstitutionnelles pour violation du principe d'égalité dans le droit de vote et de candidature.

La Haute Cour constitutionnelle et la loi électorale de 1983

- 7 Trois ans après l'amendement constitutionnel de 1980 qui avait restauré le multipartisme en Égypte², la loi électorale n° 114 de 1983 vint amender la loi n° 38 de 1972 relative à l'Assemblée du peuple, qui avait instauré un scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour les élections législatives et mit en place un scrutin de liste de partis dans la perspective des élections législatives de 1984. Le territoire national fut divisé en

quarante-huit circonscriptions, chargées d'élire quatre cent quarante-huit députés, proportionnellement à la population de chaque circonscription, les sièges devant être répartis en fonction du nombre de votes reçus. L'article 5bis de cette loi donnait le droit à tout parti politique de présenter une liste, à condition que n'y figurent que des candidats appartenant à ce parti. La participation de candidats indépendants était donc exclue. De plus, au moins la moitié des députés élus devait être des ouvriers ou des paysans, conformément à l'article 87 de la Constitution. Enfin, la loi précisait que seules les listes ayant obtenu au moins 8 % des voix exprimées au plan national pouvaient participer à la répartition des sièges. Les sièges non attribués à l'issue de la répartition proportionnelle revenaient au parti majoritaire dans la circonscription (art. 17). Seuls le Parti national démocratique (PND) et l'alliance Wafd-Frères musulmans atteignirent le seuil des 8 % et furent donc représentés à l'Assemblée du peuple.

- 8 Un candidat indépendant, dont la candidature avait été refusée en avril 1984, attaqua ce refus devant la Cour du contentieux administratif, qui ne donna pas suite à sa demande de sursis à exécution. En appel devant la Haute Cour administrative, il invoqua l'inconstitutionnalité de la loi électorale, et le juge administratif l'autorisa à saisir la Haute Cour constitutionnelle.
- 9 Le gouvernement défendit la loi en affirmant que les candidats indépendants n'avaient plus leur place dans un régime politique basé sur le multipartisme. Il prétendit également que le système électoral était une question politique, dont les tribunaux n'avaient pas à connaître. Enfin, le requérant n'avait plus d'intérêt à la cause, car l'Assemblée avait été dissoute par le décret présidentiel du 14 février 1987³.
- 10 Combinant les articles 8⁴, 40⁵ et 62⁶ de la Constitution, la Haute Cour constitutionnelle censura la loi électorale, lui reprochant d'avoir opéré une discrimination dans l'exercice du droit de candidature, sur la base de l'appartenance politique :

Le législateur, en prévoyant que les élections à l'Assemblée du peuple se feraient par le scrutin de liste et en faisant de la présentation d'une copie de la liste du parti auquel appartient le candidat, une condition impérative de l'enregistrement de sa candidature, a limité le droit d'être éligible à l'Assemblée du peuple aux membres des partis politiques figurant sur leurs listes, privant ainsi les autres de ce droit, sans que rien dans la nature de ce droit ou dans ses conditions d'exercice ne l'exige.
- 11 Or, le droit à l'éligibilité constitue l'un des droits publics garantis par la Constitution dans son article 62. Par conséquent, le fait de priver de ce droit un groupe particulier porte atteinte au fondement même de ce droit et aux principes d'égalité des chances et d'égalité devant la loi, en violation des articles 8, 40 et 62 de la Constitution⁷.
- 12 La Cour ajouta que le fait que l'article 62 prévoit l'exercice du droit à l'éligibilité, « conformément à la loi », ne signifie pas que le législateur peut le restreindre ou le vider de son contenu. Le pouvoir législatif doit, en effet, rester dans les limites de la seule organisation du droit, sous peine d'être soumis à la censure de la Cour⁸.
- 13 La Cour précisa que le constituant, en amendant l'article 5, n'avait nullement entendu exclure les candidats indépendants de l'accès aux assemblées représentatives. Au contraire, il avait voulu en finir avec le régime politique totalitaire de l'Union socialiste arabe et le remplacer par un système plus démocratique. Les candidats des partis politiques ne doivent pas être avantagés par rapport à ceux qui ne sont affiliés à aucun parti. Par ailleurs, la Cour ajouta que la loi électorale ne devait pas être considérée comme un acte de gouvernement, soustrait au contrôle du pouvoir judiciaire. Enfin, l'affaire n'était pas caduque et le requérant continuait à avoir un intérêt à voir la loi

déclarée inconstitutionnelle, même après son abrogation, car son recours était toujours pendant devant le Conseil d'État et il avait subi un préjudice durant la période où les dispositions attaquées s'étaient appliquées à lui.

- 14 Ce n'est donc pas le scrutin de liste qui était déclaré inconstitutionnel en soi, mais le fait que seuls des partis politiques pouvaient présenter des listes. Les candidats qui n'étaient rattachés à aucun parti politique ne pouvaient ainsi exercer leur droit à l'éligibilité.
- 15 Le même raisonnement fut appliqué par la Haute Cour constitutionnelle dans deux affaires similaires. La première concernait la loi n° 120 de 1980, relative aux élections au Conseil consultatif, qui avait mis en place, elle aussi, un scrutin de liste et exigeait que les candidats soient membres d'un parti politique. Là encore, la Haute Cour estima que la loi avait violé les articles 8, 40 et 62 de la Constitution, pour les mêmes raisons⁹. Comme fut jugée inconstitutionnelle, le même jour, la loi n° 43 de 1979, telle qu'amendée par la loi n° 50 de 1980, relative aux élections aux conseils régionaux formés en application de l'article 162 de la Constitution, qui mettait également en place un scrutin par voie de listes de partis¹⁰.

La Haute Cour constitutionnelle et les élections de 1987

- 16 Le nouveau système électoral mis en place par la loi n° 188 du 31 décembre 1986, portant amendement de la loi de 1972 sur l'Assemblée du peuple, conserva le précédent mode de scrutin par liste de partis politiques, mais réserva désormais un siège par circonscription aux candidats indépendants. Les quarante-huit circonscriptions électorales évisaient ainsi quatre cents députés au scrutin proportionnel de liste de partis, plus quarante-huit au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Si quatre cents sièges continuaient à être réservés aux membres des partis politiques, quarante-huit autres étaient donc désormais ouverts à la fois aux membres des partis politiques et aux candidats indépendants. Le seuil de 8 % était toujours exigé pour pouvoir participer à la répartition des quatre cents sièges à la proportionnelle. Mais les voix des petits partis étaient, dorénavant, réparties entre les différentes listes, en proportion des résultats obtenus. Un décret réorganisa par ailleurs les contours des différentes circonscriptions électorales.
- 17 La nouvelle loi électorale combinait donc le scrutin de liste de partis et le scrutin individuel ouvert aux candidats indépendants. L'Assemblée du peuple fut ensuite dissoute le 12 février 1987 par le décret présidentiel n° 46¹¹, et de nouvelles élections eurent lieu le 6 avril 1987, sur la base de la nouvelle loi électorale¹².
- 18 Un candidat indépendant¹³ déposa un recours devant la Cour du contentieux administratif, demandant l'annulation des décrets convoquant les électeurs pour les élections parlementaires et réorganisant les circonscriptions électorales. À l'occasion de l'examen de son recours par le juge administratif, il souleva l'inconstitutionnalité de la loi électorale, s'estimant discriminé par rapport aux candidats des partis politiques. La Cour du contentieux administratif jugea l'exception sérieuse et l'autorisa, en date du 31 mars 1987, à en saisir la Cour constitutionnelle.
- 19 Dans sa décision, rendue trois ans plus tard, la Cour insista à nouveau sur le fait que la Constitution n'a pas réservé l'exercice du droit de vote ou du droit d'être candidat à certaines catégories de citoyens, mais les a attribués à tous de façon égale. Tous les citoyens capables doivent donc pouvoir en jouir sans distinction et quelle que soit leur

appartenance politique, afin de garantir le caractère démocratique et représentatif du régime.

- 20 La Haute Cour fit remarquer qu'en vertu de la nouvelle loi, seuls quarante-huit députés étaient élus au scrutin individuel et que, de surcroît, ces quarante-huit sièges n'étaient pas réservés exclusivement aux candidats indépendants mais que les membres des partis politiques pouvaient y concourir également. Les candidats affiliés à un parti avaient donc la possibilité de conquérir la totalité des sièges à l'Assemblée du peuple, tandis que les indépendants ne pourraient remporter, dans le meilleur des cas, que quarante-huit des quatre cent quarante-huit sièges, soit environ un dixième de la totalité des sièges à pourvoir. Il y avait, de ce fait, toujours discrimination entre les deux catégories de candidats, fondée sur l'appartenance ou non à un parti politique et sans que cette distinction ne soit justifiée par la nature du droit de candidature ou les conditions de son exercice.
- 21 De plus, dans cette affaire, la Haute Cour procéda à un contrôle du découpage électoral¹⁴. Si elle estima que, pour le scrutin de liste, le nombre de sièges par circonscription était à peu près proportionnel au nombre d'habitants, ce n'était pas le cas pour le scrutin uninominal. Dans ce dernier cas, un siège avait été attribué pour chaque circonscription, quelle que soit sa taille et sa population. La loi violait ainsi le principe de l'égalité numérique, selon lequel la population représentée par chaque membre de l'Assemblée doit, en règle générale, être égale pour chaque circonscription électorale (Nosseir, 1997, p. 160)¹⁵. En l'espèce, le pouvoir électoral de certaines fractions de la population avait été diminué par rapport à celui d'autres fractions, sur la base du lieu de résidence (Khalil 1999, p. 285 et sq.)¹⁶. Les articles 8, 40 et 62 de la Constitution avaient donc été violés conclut, une nouvelle fois, la Haute Cour constitutionnelle¹⁷. Le même raisonnement fut suivi et appliqué par la Cour dans une affaire similaire, mettant cette fois-ci en cause la loi électorale pour les conseils populaires locaux¹⁸.
- 22 Dans ses décisions de 1987 et 1990 la Cour estima, par ailleurs, que l'annulation des élections parlementaires n'entraînait pas l'invalidation des lois et décisions adoptées par l'Assemblée du peuple depuis les élections¹⁹. La nullité de la formation de l'Assemblée législative ne devait pas entraîner la nullité de toutes les lois adoptées par elle. Des raisons politiques et la sauvegarde de l'ordonnancement juridique ne sont sans doute pas étrangères à cette décision.
- 23 Ce n'est que le 26 septembre 1990 que le président annonça son intention de dissoudre l'Assemblée et le 12 octobre 1990 que fut organisé le référendum prévu dans la procédure de dissolution de l'Assemblée²⁰. Le président de la République prononça la dissolution de l'Assemblée du peuple par le décret n° 404. Il utilisa ses pouvoirs exceptionnels, en vertu de l'article 147²¹ de la Constitution, pour adopter en septembre 1990 le décret-loi n° 201, qui vint amender la loi de 1972 sur l'Assemblée du peuple et rétablir le système uninominal majoritaire à deux tours. Le territoire fut divisé en deux cent vingt-deux circonscriptions, chargées d'élire, chacune, deux candidats, dont l'un, au moins, devait être un ouvrier ou paysan²². Les élections parlementaires de 1990, 1995 et 2000 furent organisées selon ce mode de scrutin.
- 24 Bien que fondées sur le désir de garantir deux droits fondamentaux particulièrement importants – le droit de candidature et l'égalité entre les candidats – ces deux décisions de la Cour constitutionnelle ont toutefois eu pour effet indirect de dissoudre deux assemblées où l'opposition était relativement bien représentée et, en permettant à des individus non affiliés à un parti politique de se présenter, d'affaiblir la position des partis

politiques (PND compris) qui ne disposaient plus du monopole de présentation des candidats. Les élections du 29 novembre et du 6 décembre 1990 furent boycottées par la plupart des partis politiques, pour protester contre l'absence de transparence dans le processus électoral, contre le redécoupage des circonscriptions et pour demander la levée de l'état d'urgence. Le Tagammu fit cavalier seul et décida de présenter des candidats sous son nom, remportant cinq sièges. Des membres du Parti libéral, du Wafd et du Parti du travail furent élus, mais sans la bannière de leur parti, en tant que candidats indépendants. Moins d'une trentaine de candidats de l'opposition, officiels et indépendants confondus, furent élus²³. Aux élections de 1995, qui se déroulèrent les 29 novembre et 6 décembre, avec la participation, cette fois-ci, de tous les partis politiques, l'opposition réalisa son plus mauvais score de toute l'histoire parlementaire égyptienne contemporaine, puisqu'elle ne remporta que quatorze sièges, dont six pour le Wafd, cinq pour le Tagammu, un pour les libéraux et un pour les nassériens²⁴. La décision de la Haute Cour constitutionnelle, qui visait à protéger les droits politiques des citoyens, avait, en fait, eu un effet opposé : elle avait affaibli l'opposition et le rôle des partis politiques.

Les élections parlementaires de 2000 et la supervision des élections

- 25 Le déroulement du processus électoral est fixé par la loi n° 73 de 1956, organisant l'exercice des droits politiques, telle qu'amendée. Conformément à l'article 24 de cette loi, le nombre et l'emplacement des bureaux de vote sont fixés par arrêté du ministère de l'Intérieur. Les bureaux de vote sont divisés en deux catégories : les bureaux annexes (*lajna fariyya*) où se déroule le scrutin, et les bureaux généraux (*lajna âmma*), qui centralisent les résultats de la circonscription et où est effectué le comptage des votes en fin de scrutin.
- 26 Le même article 24 prévoit, par ailleurs, que chaque bureau de vote doit être composé d'un président, d'un secrétaire et de trois membres au moins. Si cet article précisait que les bureaux généraux (de comptage) devaient être présidés par un membre du corps judiciaire, ceux où avait lieu l'opération de vote, par contre, pouvaient avoir à leur tête soit un juge, soit un fonctionnaire choisi par le ministère de l'Intérieur. Les juges ne supervisaient donc pas systématiquement la procédure de vote elle-même²⁵, ce qui laissait la place à des pratiques frauduleuses, dénoncées par les observateurs et confirmées à plusieurs reprises par les juridictions. Les partis d'opposition et les juges (Muhammad Ra'ûf, 1998, p. 226 et *sq.*)²⁶ réclamaient depuis longtemps que le pouvoir judiciaire supervise l'intégralité du processus électoral. L'opposition avait ainsi présenté un projet de loi en ce sens à la présidence de la République en juin 1990, proposant d'étaler le processus électoral sur plusieurs jours, afin de parer à l'objection selon laquelle les juges n'étaient pas en nombre suffisant (Hilmî Murâd, 1998, p. 165). Le refus de donner suite à cette proposition avait, d'ailleurs, entraîné l'abstention de la plupart des partis politiques aux élections de 1990.
- 27 Au printemps 2000, la loi n° 73 de 1956 fut amendée, afin de permettre aux juges de superviser les bureaux de vote annexes. Mais chaque magistrat se voyait attribuer entre six et huit bureaux à surveiller le même jour et en même temps, ce qui réduisait à néant la portée de cette mesure. La situation en était là, lorsque fut rendue la décision de la Haute Cour constitutionnelle du 8 juillet 2000.

La Haute Cour constitutionnelle et la supervision judiciaire des élections

- 28 Un candidat malheureux aux élections parlementaires de 1990 avait introduit, dès novembre 1990, un recours devant le Conseil d'État, demandant la suspension des décrets du président de la République relatifs à l'organisation des élections. À l'occasion de l'examen de sa requête par le juge administratif, il avait invoqué l'inconstitutionnalité d'un certain nombre de dispositions de la loi n° 73 de 1956. La Cour administrative, ayant jugé son exception sérieuse, l'avait autorisé à en saisir la Cour constitutionnelle.
- 29 Dans sa décision, rendue en juillet 2000²⁷, soit dix ans après l'introduction du recours²⁸, la Cour constitutionnelle jugea inconstitutionnel l'article 24 de la loi de 1956. En ne prévoyant pas un contrôle du judiciaire sur la totalité du processus électoral, il avait violé l'article 88 de la Constitution²⁹ selon lequel :
- La loi détermine les conditions que doivent remplir les membres de l'Assemblée du peuple, ainsi que les dispositions régissant les élections et le référendum. Le scrutin doit avoir lieu sous le contrôle de membres appartenant à la magistrature.
- 30 La Cour fit remarquer que l'article 88 n'a pas autorisé le législateur à organiser son contenu et à introduire d'éventuelles limitations. Il vise donc la totalité du processus électoral et a pour objectif de garantir son équité et son impartialité. La supervision opérée par le judiciaire doit être réelle et non formelle, ajouta la Cour, afin que les électeurs puissent choisir leurs représentants dans un climat serein. Elle doit ainsi également couvrir l'opération de vote elle-même, afin de garantir sa crédibilité et son exactitude. Le pouvoir judiciaire est le mieux placé pour superviser les élections, en raison de son impartialité et de la conscience des juges. L'argument selon lequel il n'y a pas suffisamment de membres du corps judiciaire pour présider tous les comités doit être écarté, ajouta la Cour, car les principes constitutionnels doivent être respectés, sans qu'aucune considération pratique ne soit prise en considération. La Cour attira également l'attention sur le fait qu'il n'est pas nécessaire d'organiser toutes les élections le même jour. Elle estima que l'article 24 de la loi de 1956 avait également violé l'article 62 de la Constitution (droit de vote et de candidature), l'article 3 (souveraineté populaire), ainsi que l'article 64 (souveraineté de la loi).
- 31 Les élections de 1990 et 1995 furent ainsi rétroactivement invalidées, sans toutefois de conséquences juridiques immédiates, puisque les deux assemblées avaient chacune rempli leur mandat de cinq ans et que la Cour précisa, une nouvelle fois, que les lois adoptées par le Parlement avant la publication de la décision au Journal officiel n'étaient pas affectées par l'invalidation des élections.
- 32 L'amendement de l'article 24, réclamé depuis des années par les partis d'opposition, finissait donc par leur être accordé, mais grâce à l'intervention des juges et non des politiques.

Les élections de l'automne 2000

- 33 Suite à la décision de la Haute Cour constitutionnelle, le président de la République eut recours une nouvelle fois à l'article 147 de la Constitution pour amender, quelques jours plus tard, par décret-loi (n° 167), les articles 24 et 31³⁰ de la loi de 1956 sur l'exercice des

droits politiques. Il convoqua ensuite les deux chambres du Parlement en session extraordinaire³¹, afin qu'elles ratifient ses décisions.

- 34 L'article 24 de la loi de 1956, tel qu'amendé, stipule que les bureaux de vote auxiliaires doivent, dorénavant, être placés eux aussi sous la supervision d'un juge. Tous les comités, qu'ils soient chargés de superviser les opérations de vote dans les bureaux auxiliaires ou les opérations de comptage dans les bureaux généraux, doivent de la sorte être désormais présidés par un magistrat. Les secrétaires, eux, continuent à être choisis au sein des employés du secteur public (art. 24 alinéa 2). Chaque institution judiciaire doit communiquer au ministère de la Justice une liste des membres susceptibles de participer à la supervision du processus électoral (art. 24 alinéa 3). Les lois n° 38 de 1972 sur l'Assemblée du peuple et n° 120 de 1980 sur le Conseil consultatif furent également amendées. Comme le nombre de bureaux de vote était supérieur au nombre de juges, le territoire fut divisé en trois régions géographiques et les élections se déroulèrent en trois phases successives, de la mi-octobre à la mi-novembre 2000.
- 35 À la surprise générale, le PND ne remporta que cent soixante-douze des quatre cent quarante-quatre sièges, défaite cuisante et sans précédent pour le parti au pouvoir. Toutefois, deux cent seize « indépendants » choisirent de rallier les rangs du PND après les élections. Ces élus étaient pour la plupart des membres du PND qui, n'ayant pas été retenus comme candidats officiels du parti, avaient choisi de se présenter seuls contre le candidat officiel du PND et les représentants des autres partis politiques. Bien que le PND ait menacé, à plusieurs reprises, d'exclure ces candidats, le parti leur ouvrit néanmoins les bras une fois les résultats connus, trop heureux de voir le nombre de ses élus atteindre les trois cent quatre-vingt-huit sièges et de s'assurer ainsi d'une majorité de 85 %. Il est vrai que, toutefois, ces députés ex-dissidents du PND, forts de leur légitimité et du fait qu'ils ne devaient rien au parti, n'ont jamais vraiment pardonné à ce dernier de ne pas avoir soutenu leur candidature. Ils ne suivent pas toujours à la lettre les consignes de leurs dirigeants et se montrent parfois frondeurs au sein de l'Assemblée du peuple³².
- 36 Les partis d'opposition ne virent que dix-sept de leurs candidats élus, dont sept pour le Wafd et six pour le Tagammu. Trente-sept indépendants refusèrent de rejoindre les rangs d'un parti quelconque. Parmi eux, cinq anciens nassériens, plusieurs *businessmen* et, surtout, dix-sept Frères musulmans³³.
- 37 Si les observateurs s'accordèrent pour reconnaître que, pour la première fois, le processus de vote à l'intérieur des bureaux de vote n'avait pas été entaché par toutes les techniques de falsification courantes avant 2000, ils dénoncèrent, cependant, les pratiques frauduleuses qui eurent lieu en amont du scrutin. Aux portes des bureaux de vote, différentes méthodes d'intimidation furent ainsi utilisées pour dissuader certaines catégories d'électeurs de déposer leur bulletin dans l'urne. D'autres furent empêchés, physiquement, par les forces de police et de sécurité, d'atteindre le bureau de vote. À certains endroits, seuls les électeurs porteurs de la carte du PND furent autorisés à franchir les barrages de police et à aller déposer leur bulletin de vote dans l'urne. Ailleurs, des candidats et électeurs furent arrêtés la veille ou le jour même du scrutin. De même, les opérations électorales préalables au vote lui-même, comme l'établissement des listes d'électeurs ou l'enregistrement des candidats, firent l'objet de nombreuses critiques, y compris de la part des juges eux-mêmes. Selon eux, certains registres de vote comportaient un nombre important de noms d'électeurs décédés, ayant quitté définitivement le pays ou inscrits sur plusieurs listes électorales à la fois. D'autres noms

étaient mal orthographiés. Les candidats de l'opposition dénoncèrent également l'inégalité entre les candidats dans les campagnes électorales, que ce soit au niveau du temps de parole imparti aux candidats de l'opposition à la télévision³⁴, de l'utilisation d'infrastructures ou de moyens de transport publics à des fins électorales³⁵ ou de l'organisation de réunions et manifestations publiques.

- 38 Ces pratiques montrent les limites du pouvoir de la Haute Cour constitutionnelle. Juge de la légalité des textes, elle ne peut se prononcer sur les pratiques, qui sont du ressort des tribunaux ordinaires. Il est vrai, également, que ces derniers remplissent généralement leur rôle avec conscience. Mais le fait que l'Assemblée du peuple soit, en dernier ressort, seule juge de la validité du mandat de ses membres³⁶ réduit souvent à néant la portée des décisions des juges du fond.
- 39 En janvier 2002, l'Assemblée du peuple adopta la loi n° 1, qui porta à nouveau amendement de l'article 24 de la loi de 1956 sur l'exercice des droits politiques. Le but de cet amendement fut de stipuler de façon explicite que seules les élections à l'Assemblée du peuple ou au Conseil consultatif, ou les référendums mentionnés aux articles 127³⁷ et 136³⁸ de la Constitution, devaient être placés sous l'entière supervision du pouvoir judiciaire. L'alinéa 2 de cet article précisa qu'à contrario toutes les autres élections devaient continuer à être supervisées, comme auparavant, par un président choisi parmi les employés du secteur public. Cela signifie donc que les élections locales, en particulier, ne sont pas placées sous l'entière supervision du judiciaire. Le ministre de la Justice justifia cet amendement devant l'Assemblée du peuple par le désir de ne pas figer à nouveau la vie judiciaire du pays, en détournant les juges de l'accomplissement de leurs activités judiciaires pour aller siéger dans les bureaux de vote.

Qu'est-ce qu'un « organe judiciaire » ?

- 40 Une polémique se développa après la décision de la Haute Cour constitutionnelle, à propos de la notion d'organe judiciaire (*hay'a qadâ'iyya*). Le service du contentieux de l'État³⁹, corps chargé de représenter l'État devant l'ensemble des juridictions égyptiennes, et le parquet administratif, chargé de l'instruction dans les poursuites disciplinaires contre les fonctionnaires⁴⁰, pouvaient-ils être considérés comme appartenant au corps judiciaire ? La doctrine était divisée⁴¹, la jurisprudence le fut aussi.
- 41 Après avoir tout d'abord considéré le service du contentieux de l'État et le parquet administratif comme des organes judiciaires, suivie, en cela, par la Cour du contentieux administratif du Conseil d'État, la Cour de cassation, par une décision du 12 mai 2003, invalida les élections tenues dans un district du Caire (Zeitoun) et remportées par un député PND, au motif que le scrutin s'était déroulé sous la supervision de membres du contentieux de l'État et du parquet administratif. Ceux-ci ne devaient pas être considérés comme des organes judiciaires au sens de l'article 88 de la Constitution. Pour la Cour, tous deux sont en effet des organes administratifs, dépendants du pouvoir exécutif.
- 42 La controverse engendrée par cette décision du juge judiciaire suprême⁴² amena le ministre de la Justice, sur requête du Premier ministre, à consulter la Haute Cour constitutionnelle par une demande d'interprétation de l'article 24, alinéa 2, de la loi n° 73 de 1956⁴³, présentée le 29 janvier 2004.
- 43 L'avis de la Cour fut rendu le 7 mars 2004⁴⁴. Le juge constitutionnel commença par rappeler l'évolution législative de l'article 24 et ses amendements successifs, jusqu'à

l'adoption de sa formulation actuelle par la loi n° 23 de 1972. Passant en revue les travaux préparatoires de cet amendement à la recherche de la volonté du législateur, la Cour fit remarquer que l'amendement avait été adopté en 1972, sans débat. Il en était de même pour l'amendement de juillet 2000, adopté par le président de la République par décret-loi et ratifié, ensuite, par l'Assemblée du peuple⁴⁵. La Cour ajouta que l'expression « organe judiciaire » (*hay'a qadâ'iyya*) de l'article 24 devait être interprétée à la lumière de la même expression qui figure dans l'article 88 de la Constitution. Or, les travaux préparatoires de la Constitution montrent que l'intention du constituant de 1971 était de considérer comme tels le juge ordinaire, le parquet général, le Conseil d'État, le service du contentieux de l'État et le parquet administratif. La Cour fit ensuite remarquer que la loi n° 10 de 1986 amendant la loi n° 75 de 1963, relative au service du contentieux de l'État, qualifie ce dernier, dans son article 1, d'« organe judiciaire indépendant ». Il en est de même pour la loi n° 12 de 1989 amendant la loi n° 117 de 1958 sur le parquet administratif. Même si ces deux organes 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, qui participent à l'exercice de la justice. Or, conformément à la Constitution (art. 167), c'est bien au législateur qu'il revient de définir les organes qui doivent être considérés comme des organes judiciaires. Pour le juge constitutionnel, le service du contentieux de l'État et le parquet administratif doivent, donc, être considérés comme des organes judiciaires au sens de l'article 24, car ils assurent une mission qui contribue au bon déroulement de la justice et que la loi, déterminant leur statut, leur confère cette qualité.

L'assemblée du peuple et l'invalidation du mandat des députés n'ayant pas accompli leur service militaire

- 44 Les élections de 2000 ont connu un autre type de contentieux, dû essentiellement au fait que l'Assemblée du peuple est seule juge de la légalité du mandat de ses membres. La question de la régularité du mandat d'élu n'ayant pas accompli leur service militaire, en particulier, a donné lieu à un important contentieux et à deux interventions de la Haute Cour constitutionnelle, dans le cadre de son pouvoir d'interprétation des lois.

Le contentieux électoral

- 45 Il n'existe pas en Égypte de juge électoral, au sens d'un juge unique, qui connaîtrait de la totalité du contentieux en la matière. Non seulement le contentieux électoral est partagé entre les juridictions ordinaires et les juridictions administratives mais, en plus, leurs décisions sont soumises à la ratification de l'Assemblée du peuple.
- 46 Le juge ordinaire intervient dans certains types de contentieux relatifs à l'état des listes électorales⁴⁶, pour des questions touchant notamment à la nationalité, à l'état ou à la capacité des candidats et des électeurs. Le juge administratif, quant à lui, est chargé d'apprécier la régularité des opérations d'établissement des listes électorales, de délimitation des circonscriptions électorales, d'enregistrement des candidatures ou des opérations de vote. Le contentieux du processus électoral lui-même, toutefois, lui échappe.

- 47 L'article 93 de la Constitution stipule, en effet, que des recours peuvent être présentés à l'Assemblée du peuple, par les électeurs ou les candidats de la circonscription concernée, contre l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres. Le président de l'Assemblée du peuple devra alors confier à la Cour de cassation le soin d'enquêter sur ces plaintes et de formuler un avis. Ces demandes doivent être présentées à la Cour de cassation dans un délai de quinze jours, à partir de la date à laquelle l'Assemblée en aura pris connaissance. L'enquête doit être close dans les quatre-vingt-dix jours, à compter de sa transmission à cette juridiction. Le résultat de l'enquête et l'avis de la Cour seront soumis à l'Assemblée, pour qu'elle statue sur le bien-fondé de la demande en invalidation, dans les soixante jours à partir de la date de la présentation du résultat de l'enquête à l'Assemblée. Le mandat du député ne peut être invalidé que par un vote de l'Assemblée, émis à la majorité des deux tiers⁴⁷.
- 48 C'est donc l'Assemblée du peuple qui a le dernier mot et qui peut décider souverainement d'annuler ou de confirmer le mandat de ses membres⁴⁸. Quant à la Cour de cassation, juridiction suprême de l'ordre judiciaire, elle est réduite au rang de simple instance consultative.
- 49 Ce système est fortement contesté et suscite un grand nombre de protestations à l'occasion de chaque scrutin. L'Assemblée du peuple s'est, en effet, déclarée seul maître du contrôle de la régularité du mandat de ses membres et a refusé à plusieurs reprises de donner suite aux avis et jugements des tribunaux. Après les élections de 1995, par exemple, la Cour de cassation constata des irrégularités dans près de la moitié des circonscriptions électorales, mais l'Assemblée du peuple refusa d'invalidier les mandats des députés visés. Après les élections de 2000, curieusement, plusieurs élus de l'opposition virent leur mandat annulé par l'Assemblée du peuple, alors que dans un premier temps les députés de la majorité n'étaient pas inquiétés.

L'exécution des décisions du juge administratif et la procédure d'*ishkâl*

- 50 Si l'Assemblée du peuple est compétente pour connaître de la régularité du mandat de ses membres, tout le contentieux qui précède l'opération électorale elle-même relève du juge administratif. Il en est ainsi, par exemple, du contentieux de l'établissement des listes de candidatures et de la vérification que les conditions posées par la loi sont effectivement remplies par les candidats.
- 51 Au cours des élections de 2000, un certain nombre de conditions ont suscité un contentieux administratif important. La loi de 1972 exige ainsi que les candidats soient de nationalité égyptienne. Or, la Haute Cour administrative décida d'invalidier les candidatures de citoyens bi-nationaux, au motif qu'on ne pouvait être loyal envers deux pays à la fois⁴⁹. L'appréciation des critères de la qualité de paysan ou d'ouvrier a, également, fait l'objet d'un contentieux important, de même que l'exigence d'avoir accompli son service militaire ou d'en avoir été légalement exempté.
- 52 Lorsqu'il jugea que l'une ou l'autre de ces conditions n'était pas remplie, le juge administratif refusa d'autoriser les candidats à se présenter aux élections. Ces jugements furent pris, en première instance, par la Cour du contentieux administratif. Ils firent pour la plupart l'objet d'un recours devant la Haute Cour administrative. En attendant que cette dernière se prononce, toutefois, et conformément à l'article 50 de la loi n° 47 de

1972 sur le Conseil d'État, le jugement de la Cour du contentieux administratif était exécutoire. La seule hypothèse de suspension de l'exécution prévue par cette loi est, en effet, lorsqu'elle est accordée par la Chambre de vérification des recours de la Haute Cour administrative elle-même.

- 53 Pour contourner cette règle et éviter d'avoir à exécuter les décisions du juge administratif, le pouvoir exécutif recourt cependant à un artifice juridique : il utilise l'article 275 du Code de procédure civile et commerciale, qui autorise le dépôt d'une requête en sursis à exécution (*ishkâl*) devant les tribunaux ordinaires, requête dont l'effet est de suspendre provisoirement l'effet exécutoire d'un jugement rendu⁵⁰. L'artifice juridique réside dans le fait que le pouvoir exécutif sait pertinemment que les tribunaux judiciaires ne sont pas compétents pour connaître d'une demande de sursis à exécution d'une décision du Conseil d'État et que, lorsqu'ils se saisiront de cette demande d'*ishkâl*, ils se déclareront incompétents. Mais, dans l'intervalle, le jugement de la Cour du contentieux administratif aura été suspendu, ce qui aura permis aux candidats, dont la candidature avait été jugée inadmissible par le juge administratif, de se présenter tout de même aux élections et, le cas échéant, de les remporter. Une fois les résultats des élections proclamés et ces députés élus, ils prêtent serment et leur mandat ne peut alors plus être révoqué qu'en vertu de la procédure de l'article 93 de la Constitution, c'est-à-dire sur décision de l'Assemblée du peuple elle-même.
- 54 Le recours à ce stratagème juridique fait, bien évidemment, l'objet de nombreuses critiques, tant de la part de la doctrine que de la jurisprudence. La doctrine accuse le ministère de la Justice de ne pas donner d'instructions aux employés des greffes des tribunaux judiciaires, afin qu'ils refusent d'enregistrer des requêtes en *ishkâl* contre des décisions du Conseil d'État (Fûda, 2001, p. 305 et *sq.*). Ils l'accusent, également, de ne pas interdire au corps du contentieux de l'État de déposer de tels recours (*ibid*, p. 307 et *sq.*). Quant à la jurisprudence, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont tous deux condamné, à de nombreuses reprises, le recours à ce stratagème (*ibid*).
- 55 La Haute Cour constitutionnelle fut amenée à se prononcer sur cette question, dans le cadre de la compétence qui lui est attribuée par sa loi d'organisation n° 48 de 1979 de trancher les conflits de jugements et de compétence⁵¹. Dans une décision de 1999⁵², elle condamna ainsi le recours à la procédure d'*ishkâl* devant les tribunaux judiciaires pour stopper l'exécution d'un jugement administratif, affirmant que seul le juge administratif était compétent pour se prononcer sur une telle requête, à l'exclusion du juge judiciaire. Les litiges relatifs à l'exécution d'un jugement du juge administratif ont, eux-mêmes, une nature administrative, précisa la Cour, ce qui fait donc d'eux des litiges de droit public, de la compétence des tribunaux administratifs. Les recours en sursis à exécution doivent, de ce fait, être présentés au juge administratif et non au juge judiciaire.
- 56 Cette décision de la Haute Cour constitutionnelle ne semble toutefois pas avoir dissuadé l'exécutif de recourir à la procédure d'*ishkâl*, comme le montre l'expérience des élections de 2000. Tant que la loi sur le Conseil d'État ou le Code de procédure civile n'auront pas été amendés pour stipuler, clairement, l'interdiction de déposer de tels recours contre des jugements administratifs devant le juge ordinaire, cette pratique semble encore promise à un bel avenir.

Les députés et l'accomplissement du service militaire

- 57 Le contentieux électoral autour des élections parlementaires de 2000 connut un nouveau rebondissement avec l'affaire des députés n'ayant pas accompli leur service militaire. L'article 5 de la loi n° 38 de 1972 sur l'Assemblée du peuple pose les conditions que doit remplir tout candidat aux élections à l'Assemblée du peuple. L'une d'entre elles est d'avoir accompli son service militaire ou en avoir été dispensé conformément à la loi. Le dernier alinéa de l'article 6 de la même loi précise, cependant, que les candidats âgés de plus de trente-cinq ans sont dispensés de l'obligation de présenter une attestation relative à l'accomplissement ou à l'exemption légale du service militaire.
- 58 Ces deux dispositions suscitérent un conflit d'interprétation au niveau du juge administratif. La Cour du contentieux administratif refusa, tout d'abord, la candidature de quiconque n'avait pas accompli ses obligations militaires ou n'en avait pas été dispensé, estimant que le non-accomplissement de ce devoir national rendait indigne de représenter la nation. Elle fut soutenue, en cela, par la division des appels de la Haute Cour administrative. Puis la Cour du contentieux administratif changea de position et valida la candidature de citoyens n'ayant pas accompli leur service militaire, mais qui avaient dépassé les trente-cinq ans, estimant que l'on ne pouvait priver à tout jamais des citoyens de leurs droits politiques. Sur la base de ces jugements contradictoires, le ministère de l'Intérieur accepta la candidature de certains Égyptiens n'ayant pas accompli leur service militaire, mais ayant atteint les trente-cinq ans, et en rejeta d'autres.
- 59 Face à ce conflit d'interprétation, le président de l'Assemblée du peuple décida, le 25 mars 2002, de demander au ministre de la Justice de solliciter un avis consultatif de la Haute Cour constitutionnelle. Le ministre accéda à sa requête et demanda à la Haute Cour constitutionnelle, le 28 mars 2002, d'interpréter l'article 5 ainsi que l'article 6, dernier alinéa, de la loi n° 38 de 1972 sur l'Assemblée du peuple.
- 60 L'avis de la Cour constitutionnelle ne fut rendu que le 17 août 2003⁵³. La Cour se référa aux travaux préparatoires de la loi de 1972 et nota que l'article 6 avait été ajouté au projet initial par un vote de l'Assemblée du peuple, sans que ne soit précisée la façon dont il devait être interprété ou le but dans lequel il avait été adopté. La Cour ajouta toutefois qu'il fallait donner la priorité à l'article 5, qui posait des conditions substantielles et était clair quant à l'exigence de l'accomplissement du service militaire. Le dernier alinéa de l'article 6, quant à lui, devait être resitué dans le contexte de cet article, qui posait des conditions de procédure pour la présentation des candidatures et devait être interprété par rapport à la volonté du législateur, clairement exprimée dans l'article 5. L'article 6 ne dispensait pas du respect de l'article 5, il posait seulement une présomption d'accomplissement. Toute preuve contraire à cette présomption pouvait être présentée. Toute autre interprétation, ajouta la Cour, porterait atteinte au principe d'égalité entre les citoyens : pourquoi faire une différence entre les citoyens de plus de trente-cinq ans et ceux de moins de trente-cinq ans, en ce qui concerne la preuve de l'accomplissement des obligations militaires ? Cette interprétation de la loi de 1972 par la Haute Cour constitutionnelle invalidait donc le mandat de tout parlementaire n'ayant pas accompli son service militaire ou obtenu une dispense légale.
- 61 Cette décision provoqua une vague de critiques au sein de l'Assemblée du peuple. Le président de la Chambre déclara néanmoins que la décision de la Cour devait être respectée et chargea la Commission des affaires législatives et constitutionnelles de

l'examen individuel de tous les cas litigieux. Cette dernière identifia, en septembre 2003, seize députés n'ayant pas accompli leur service militaire. Tous démissionnèrent, suivis en cela par un membre du Conseil consultatif, visé lui aussi par le jugement.

- 62 Le contentieux ne s'arrêta toutefois pas là. Après la démission des seize députés, tous membres du Parti national démocratique, des élections partielles devaient être organisées. Se posa alors la question de qui serait autorisé à participer à ces élections partielles : devaient-elles être limitées aux seuls candidats qui s'étaient présentés en 2000 ou bien tout nouveau candidat pouvait-il se présenter ? Dans le premier cas, il est clair que les partis d'opposition étaient favorisés, puisque le candidat PND avait vu son mandat invalidé et que le parti ne pouvait proposer personne d'autre à sa place. Dans le second cas, le processus électoral était ouvert à tout nouveau candidat, y compris ceux du PND. Pour le parti au pouvoir et le ministre de l'Intérieur, selon l'article 18 de la loi n° 38 de 1972, lorsqu'un siège est déclaré vacant, suite à l'invalidité du mandat d'un député, de son décès ou de sa démission, des élections partielles doivent être organisées et tout candidat peut s'y présenter. Pour les partis d'opposition, par contre, si un membre est privé de son mandat par une décision de l'Assemblée du Peuple, les élections partielles doivent être limitées à ceux qui étaient candidats lors des élections initiales. L'article 18 vise le cas où le siège d'un député devient vacant. Or, en l'espèce, il n'y avait pas vacance du siège d'un député puisqu'il n'y avait pas de député, le mandat de ce dernier étant nul et non venu *ab initio*. La démission du député ne changeait rien au fait que son mandat était invalide dès le départ. Ils devaient donc tous être considérés comme ayant été déchus de leur mandat et non comme ayant choisi de démissionner.
- 63 Là encore, la jurisprudence administrative fut divisée. Plusieurs décisions de la Cour du contentieux administratif choisirent d'autoriser toute nouvelle candidature, estimant qu'il ne lui revenait pas de juger de l'opportunité de la décision de l'Assemblée du peuple d'accepter la démission de ses membres plutôt que de déclarer la nullité de leur mandat – ceci ressortissant du domaine des travaux parlementaires et échappant au contrôle du juge administratif, en raison du principe de séparation des pouvoirs. La Cour fut suivie par le ministère de l'Intérieur, qui autorisa toute nouvelle candidature. Plusieurs des décisions de la Cour du contentieux administratif furent, toutefois, attaquées en appel. La Haute Cour administrative adopta une position différente⁵⁴, estimant que l'Assemblée du peuple ne pouvait accepter la démission d'un élu qui n'avait pas rempli les conditions de candidature. Son mandat devait être considéré comme nul et seuls les candidats originels devaient pouvoir se présenter à l'élection partielle. Un membre illégalement élu ne peut démissionner.
- 64 Une nouvelle fois, le gouvernement recourut à la procédure du sursis à exécution (*ishkâl*) pour éviter d'avoir à donner suite à la décision du juge administratif suprême, introduisant un recours suspensif devant le juge des référés de la Cour d'Abdine. En attendant la décision d'incompétence du juge judiciaire, le jugement du juge administratif était suspendu et les élections purent se tenir, en présence de nouveaux candidats du PND.
- 65 Le nombre de postes à pourvoir était finalement de vingt et un : les sièges de quatre députés décédés et d'un parlementaire révoqué étant venus s'ajouter aux seize qui avaient perdu leur siège, pour ne pas avoir effectué leur service militaire. Les candidats de la plupart des partis d'opposition (Wafd, Tagammu⁵, nassériens) ainsi que les Frères musulmans, boycottèrent les élections. Ces partielles se tinrent les 25 et 31 décembre 2003 et virent la victoire de quinze membres du PND, cinq indépendants et un membre du

Parti des libéraux. Le 10 janvier 2004, les nouveaux députés prêtèrent serment devant l'Assemblée du peuple.

- 66 Cette affaire ayant suscité un nouveau tollé de protestations, mené cette fois-ci par le journal *al-Wafd*, du parti du même nom⁵⁵, le Premier ministre, sur demande du président Moubarak lui-même, requit du ministre de la Justice, le 6 janvier 2004, qu'il demande à la Haute Cour constitutionnelle d'interpréter l'article 18 de la loi n° 38 de 1972 sur l'Assemblée du peuple, qui prévoit qu'en cas de vacance du siège d'un élu avant la fin de son mandat, des élections partielles seront organisées pour élire un remplaçant, qui complètera la durée du mandat.
- 67 La décision de la Cour fut rendue le 7 mars 2004⁵⁶ et donna raison au ministère de l'Intérieur. La Cour constitutionnelle retraça l'évolution de l'article 18 de la loi de 1972 et ses amendements successifs, jusqu'à l'adoption, en 1990, du texte actuellement en vigueur. Elle fit remarquer que le dernier amendement fut opéré par un décret-loi présidentiel (n° 201), qui fut soumis à la ratification du Parlement le 29 décembre 1990. L'article 18 ne donna alors lieu à aucun débat. Les travaux parlementaires étant dépourvus d'utilité pour découvrir la volonté du législateur, la Cour recourut alors à d'autres principes d'interprétation, dont ceux du sens clair et du principe de l'application absolue d'un texte général, dont aucun texte spécial ne vient limiter l'application. Pour la Cour, l'expression « en cas de vacance de siège » recouvre tous les cas de vacance, quelle qu'en soit la raison, qu'elle soit due à une démission, à un décès, à la nullité du mandat ou à la déchéance de son mandat. Quant à l'expression « élections partielles », elle n'a qu'un sens, celui où tout candidat peut se présenter. La Cour ajouta que cette interprétation est renforcée par le fait que la Constitution garantit les droits de vote et de candidature et qu'interdire à de nouveaux candidats de se présenter à des élections partielles limiterait le droit de candidature et le droit des électeurs à élire le candidat de leur choix. Or, seul un texte législatif clair peut poser des limitations à des droits constitutionnellement garantis ; les limites à l'exercice d'un droit fondamental ne peuvent résulter que de dispositions expresses du législateur ; elles ne peuvent reposer sur l'effort d'interprétation (*ijtihad*) ou même sur l'analogie (*qiyas*). La Cour fit remarquer qu'il n'existait pas, en l'espèce, de texte clair limitant le droit de candidature aux élections partielles aux seuls candidats qui s'étaient présentés à l'élection originelle.

Conclusion

- 68 L'étude du contentieux judiciaire autour des élections législatives permet donc d'observer le croisement du politique et du judiciaire et l'atténuation de la séparation des pouvoirs qui en découle. Le juge constitutionnel et le juge administratif, en particulier, sont amenés, à travers leurs décisions en matière électorale, à intervenir dans des domaines relevant du législatif ou de l'exécutif.
- 69 Si les juges ont souvent prêté une oreille bienveillante à ces sollicitations, on constate que le pouvoir refuse, bien souvent, de tenir compte de leurs jugements, qu'il considère comme des défis lancés à son autorité. Sans aller jusqu'à adopter des mesures aussi radicales qu'en 1954 ou en 1969 – où toutes les affectations judiciaires avaient dû être reconfirmées et où un grand nombre de juges, trop entreprenants, avaient été transférés vers des fonctions non judiciaires ou bien mis à la retraite anticipée – le pouvoir refuse toutefois souvent d'exécuter les jugements. C'est ainsi que l'Assemblée du peuple, se fondant sur la Constitution de 1971, s'estime seule juge de la validité du mandat de ses

membres et refuse de tenir compte des décisions d'invalidation adoptées, tant par le Conseil d'État que par la Cour de cassation, ou que le pouvoir exécutif recourt à la procédure d'*ishkâl* pour surseoir aux décisions du Conseil d'État déclarant des candidatures inadmissibles. Le refus d'exécution ou la mauvaise exécution de leurs décisions compromet donc l'efficacité des tribunaux.

- 70 Le contentieux électoral montre également que les tribunaux égyptiens ont fait l'objet d'une instrumentalisation par les acteurs du champ politique, qui y ont trouvé un moyen d'exprimer des opinions, ce que la clôture du champ politique rend impossible par les voies normales du jeu démocratique. Les tribunaux ont, en effet, été sollicités par des acteurs dont l'action en justice est sous-tendue par une logique plus politique que juridique. Le Parlement ou les élections législatives ne remplissant pas leur mission de caisse de résonance, individus et courants sociaux, privés de représentation juridique et politique, ont cherché d'autres canaux d'expression. Sous-représentée à l'Assemblée du peuple, marginalisée dans la société, l'opposition n'a guère à sa disposition que la presse, les syndicats et les tribunaux comme espaces d'expression et de débat. Elle poursuit donc son combat politique par tribunaux interposés, attendant d'eux qu'ils agissent comme ultime garant de l'ordre auquel ils s'identifient. Les juges sont ainsi de plus en plus sollicités et les tribunaux sont devenus un forum où l'opposition politique exprime ses opinions, ses protestations et se mobilise. Non seulement il revient désormais aux juridictions de tracer les limites des libertés, mais elles sont également de plus en plus utilisées par l'opposition comme un mode de contestation du pouvoir – que cette opposition s'exprime à travers des valeurs religieuses ou bien au nom de la protection des libertés fondamentales. Lieu d'expression du politique, elles ont souvent été amenées à jouer le rôle d'arbitre entre l'État et son opposition et invitées à se prononcer sur des griefs de nature extra-juridique.
- 71 Le contentieux électoral montre aussi que les tribunaux égyptiens sont loin de former un tout monolithique. Ils sont divisés entre ordres judiciaire/ administratif/constitutionnel, et l'existence de tensions peut également être constatée à l'intérieur d'un même ordre de juridictions, comme c'est le cas notamment au sein du Conseil d'État, où la Cour du contentieux administratif et la Haute Cour administrative ont adopté des solutions parfois antinomiques sur un même contentieux.
- 72 Un moyen d'éviter l'éparpillement des compétences et de centraliser le contentieux du contrôle de la régularité des opérations électorales pourrait être de le confier à la juridiction constitutionnelle, suivant ainsi l'exemple tracé par d'autres pays, comme la France⁵⁷, l'Allemagne⁵⁸, l'Autriche⁵⁹ ou le Portugal⁶⁰. Mais jusqu'où le juge constitutionnel égyptien acceptera-t-il de se laisser entraîner dans ce rôle de contre-pouvoir, qui risque de lui coûter son identité juridictionnelle ? À terme, cette utilisation des tribunaux comme espace public ne risque-t-elle pas d'en compromettre l'efficacité ? Les juridictions vont-elles s'en trouver grandies ou au contraire diminuées ? Tant que le pouvoir en place refusera d'envisager la possibilité d'un transfert démocratique du pouvoir, d'une alternance, voire même d'un partage du pouvoir avec les forces d'opposition, la Haute Cour constitutionnelle et le pouvoir judiciaire en général se heurteront aux limites de leurs mandats respectifs.

BIBLIOGRAPHIE

ABDELNASSER G., 2001, *Political Change in Egypt. The Parliamentary Elections of 2000 and Horizons of Reform*, Berlin, SWP-Studie.

AL-UMAR H., 2001, *Al-Intikhâbât al-barlamâniyya. Dirâsa tahlîliyya wa ta'sîliyya li-intikhâbât majlis al-sha'b al-misrî li-âm 2000* (Les élections parlementaires. Étude détaillée et analytique des élections à l'Assemblée du peuple égyptienne de 2000), Le Caire, Dâr al-nahda al-^carabiyya.

BERNARD-MAUGIRON N., 2003, *Le Politique à l'épreuve du judiciaire : la justice constitutionnelle en Égypte*, Bruxelles, Cedej/Bruylant.

BOUTALEB A., 2004, « The Parliamentary Elections of Year 2000 in Egypt : A Lesson in Political Participation », dans Iman A. Hamdy (dir.), *Elections in the Middle East : What do they mean ?*, *Cairo Papers in Social Science*, vol. 25, n° 1/2, American University in Cairo Press.

AL-BURĀI N. (dir.), 1998, *Islâh al-nizâm al-intikhâbî* (Réforme du système électoral), Le Caire, Gamâ^cat tanmiyyat al-dîmuqrâtiyya.

FARAG I., 1991, « Le politique à l'égyptienne : lecture des élections législatives », *Maghreb-Machrek*, n° 133.

FÛDA R., 2001, *Dirâsa tahlîliyya li-qadâ' majlis al-dawla al-misrî fi majâl al-tu'un al-intikhâbiyya* (Étude analytique de la jurisprudence du Conseil d'État égyptien en matière de recours électoraux), Le Caire, Dâr al-nahda al-^carabiyya.

GAMBLIN S. (coord.), 1997, *Contours et détours du politique en Égypte. Les élections législatives de 1995*, Paris, L'Harmattan.

HILMÎ MURÂD M., 1998, « Damânât nazâhat al-intikhâbât al-^camma » (Garanties de l'intégrité des élections générales), dans al-BurĀI, *Islâh al-nizâm al-intikhâbî* (Réforme du système électoral), Le Caire, Gamâ^cat tanmiyyat al-dîmuqrâtiyya.

JACQUEMOND R., 1988, « La Haute Cour constitutionnelle et le contrôle de constitutionnalité des lois », *AJIC*, IV.

KASSEM M., 2004, « The 2000 Elections : New Rules, New Tactics », dans I. A. Hamdy (dir.), *Elections in the Middle East : What do they mean ?*, *Cairo Papers in Social Science*, vol. 25, n° 1/2, American University in Cairo Press.

KHALÎL A., 1999, « The Judicial Review on the Constitutionality of Legislative Apportionment in Egypt : A Comparative Study », dans E. Cotran et A. O. Sherif (dirs), *Democracy, the Rule of Law and Islam*, La Haye, Kluwer Law International, CIMEL Book Series, n° 6.

KIENLE E., 2001, *A Grand Delusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, Londres, I.B. Tauris.

MUHAMMAD RA'ÛF H., 1998, « Al-Ischrâf al-qadâ'î al-kâmil ^cala al-intikhâbât » (Le contrôle judiciaire intégral sur les élections), dans N. al-BurĀI (dir.), *Islâh al-nizâm al-intikhâbî* (Réforme du système électoral), Le Caire, Gamâ^cat tanmîyyat al-dîmuqrâtiyya.

NOSSEIR V. A., 1997, « The Supreme Constitutional Court of Egypt and the Protection of Human Rights », dans E. Cotran et A. O. Sherif (dirs), *The Role of the Judiciary in the Protection of Human Rights*, La Haye, Kluwer Law International, CIMEL Book Series, n° 5.

ʿŪDA J., 2001, AL-BORĪ N. et ABU SAʿĀDA H. (dirs), *A Door onto the Desert, The Egyptian Parliamentary Elections of 2000. Course, Dilemmas and Recommendations for the Future*, Cairo, United Group-Lawyers.

SHAFĪQ S. J., 2001, *al-Nizām al-intikhābī ʿalā dūʾ qadāʾ al-mahkama al-dustūriyya al-ʿulyā* (Le système électoral à la lumière de la jurisprudence de la Haute Cour constitutionnelle), Le Caire, Dār al-nahda al-ʿarabiyya.

NOTES

1. Pour une étude de la jurisprudence de la Haute Cour constitutionnelle.
2. L'amendement de 1980 mit fin au régime du parti unique de l'Union socialiste arabe pour stipuler, désormais, que « le régime politique de la République arabe d'Égypte repose sur le multipartisme » (article 5).
3. Le rapport des commissaires de la Cour constitutionnelle avait permis au pouvoir d'anticiper la déclaration d'inconstitutionnalité de la loi électorale de 1983. De plus, des élections présidentielles devaient avoir lieu à l'automne 1987 et le président ne souhaitait sans doute pas courir le risque de voir participer à sa réélection une assemblée à la légitimité douteuse, ce qui aurait eu des répercussions inévitables sur sa propre légitimité. Le gouvernement décida donc de faire voter, dès le 31 décembre 1986, la loi n° 188 portant amendement de la loi de 1972 sur l'Assemblée du peuple, sans attendre la décision de la Cour.
4. Art. 8 : « L'État garantit l'égalité des chances à tous les citoyens ».
5. Art. 40 : « Les citoyens sont égaux devant la loi. Ils sont également égaux dans les droits et les devoirs publics, sans distinction de race, d'origine, de langue, de religion ou de croyance ».
6. Art. 62 : « Le citoyen a le droit d'élire, de poser sa candidature et d'exprimer son opinion au cours d'un référendum, conformément aux dispositions de la loi. Sa participation à la vie publique est un devoir national ». Cette disposition ne figurait dans aucune constitution antérieure.
7. HCC, 16 mai 1987, n° 131/6^e, *Recueil des décisions adoptées par la Haute Cour constitutionnelle*, ci-après *Rec.*, vol. 4, p. 43 et s. Pour une traduction de l'arrêt, V. Jacquemond 1988 : 575 et sq.
8. *Ibid.*, p. 44.
9. HCC, 15 avril 1989, n° 23/8^e, *Rec.*, vol. 4, p. 205 et sq.
10. HCC, 15 avril 1989, n° 14/8^e, *Rec.*, vol. 4, p. 191 et sq.
11. La dissolution eut lieu avant même que la Cour constitutionnelle ne rende sa décision, le 17 mai suivant.
12. Les élections furent remportées par le Parti national démocratique, mais le Wafd et la coalition Parti du travail/Libéraux/Frères musulmans remporta plus de 20 % des sièges. Le Wafd réalisa également un score honorable.
13. Il s'agissait de l'avocat Kamāl Khālid, à l'origine également de la décision de la Cour du 16 mai 1987 relative à la loi électorale de 1983. Il attaquera par la suite la loi électorale de 1990, estimant que le contrôle judiciaire des élections n'avait pas été effectué de façon satisfaisante, en violation de l'article 88 de la Constitution. Mais sa requête sera jugée irrecevable par la Haute Cour pour défaut d'intérêt car, ayant été élu, il ne pouvait se prévaloir d'un préjudice.
14. L'article 87 de la Constitution renvoie à la loi pour le découpage des circonscriptions électorales.
15. Par exemple, l'une des circonscriptions électorales, dont la population était de cinq millions et les votants un million cinq cent mille, élisait treize députés ; alors qu'une autre dont la population était de deux millions et les votants six cent mille avait seize sièges et une troisième cinq sièges pour une population de trois cent cinquante mille et dix-sept mille votants seulement.

16. La Haute Cour fit appel à la fois au test de l'effet discriminatoire et de l'intention discriminatoire.
17. HCC, 19 mai 1990, n° 37/9°, *Rec.*, vol. 4, p. 256 et *sq.*
18. HCC, 3 février 1996, n° 2/16, *Rec.*, vol. 7, p. 470 et *sq.*
19. Cette prise de position fut critiquée par certains auteurs, voir par exemple Shafiq S., 2001, p. 219 et *sq.*
20. Art. 136 : « Le président de la République ne peut dissoudre l'Assemblée du peuple qu'en cas de nécessité et après un référendum. Dans ce cas, le président de la République rend un décret portant suspension des séances de l'Assemblée et fixant le référendum dans un délai de trente jours. Si la majorité absolue des votes émis approuve la dissolution, le président de la République promulgue un décret à cet effet. Le décret doit porter convocation des électeurs à de nouvelles élections à l'Assemblée du peuple, dans un délai ne dépassant pas les soixante jours, à partir de la date de la proclamation des résultats du référendum. La nouvelle Assemblée se réunit dans les dix jours suivant le scrutin ».
21. Art. 147 : « 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, le président de la République peut prendre à leur sujet des décrets ayant force de loi. Ces décrets doivent être soumis à l'Assemblée du peuple dans les quinze jours à partir de la date à laquelle ils ont été pris, si l'Assemblée est en session, et à la première réunion de l'Assemblée, en cas de dissolution ou de suspension de ses séances. S'ils ne lui sont pas soumis, ils perdent, rétroactivement, la force de loi qu'ils avaient, sans qu'il soit nécessaire de prendre de décision à ce sujet. Mais s'ils sont soumis à l'Assemblée et si celle-ci les rejette, ils perdent, rétroactivement, la force de loi qu'ils avaient, à moins que l'Assemblée n'en approuve l'exécution pour la période précédente ou ne décide d'en régler autrement les effets ».
22. Si les deux candidats arrivés en tête ne sont pas ouvriers ou paysans, alors un deuxième tour est organisé pour les départager. Un deuxième tour est également organisé entre les deux ouvriers ou paysans arrivés en tête.
23. Pour une étude de ces élections, v. Farag, 1991.
24. Pour une analyse de ces élections, v. Gamblin (dir.), 1997.
25. Quant aux délégués (*mandûb*) des candidats, s'il est vrai que l'article 24 autorise chaque candidat à mandater un électeur pour le représenter au sein du bureau électoral et superviser le déroulement du vote et le comptage des voix, en pratique, ils sont souvent empêchés de remplir leur rôle, arrêtés à la veille du scrutin, interdits de pénétrer dans les bureaux de vote pour diverses raisons administratives ou priés de quitter les lieux avant la fermeture du scrutin.
26. Il s'agissait de l'une des recommandations adoptées par le Congrès des juges en 1986. En juin 1990, le Club des juges avait, par ailleurs, organisé un colloque sur les garanties de l'intégrité des élections, à l'issue duquel avait été adopté un mémoire appelant notamment à la supervision de l'intégralité du processus électoral par le judiciaire (Muhammad Ra'ûf, 1998, p. 226 et *sq.*).
27. HCC, 8 juillet 2000, n° 11/13°, *Rec.*, vol. 9, p. 667 et *sq.*
28. Alors que le rapport des commissaires du gouvernement, corps chargé de préparer les décisions de la Cour et de rédiger un rapport sur chaque affaire, avait été rendu public depuis plusieurs années.
29. Cet article est placé sous le chapitre 2 de son titre 5, « Le régime du gouvernement », et intitulé « Le pouvoir législatif. L'Assemblée du peuple ». Il ne figurait pas dans les constitutions égyptiennes précédentes.
30. L'article 31 est relatif à la présence de délégués des candidats dans les bureaux de vote.
31. Le président fit ratifier les amendements par l'Assemblée du peuple avant que la décision de la Haute Cour constitutionnelle, invalidant les élections de 1990, ne soit publiée au Journal officiel et que, par conséquent, l'Assemblée ne soit considérée, juridiquement, comme invalide et ses décisions nulles et non avenues. Conformément à la décision de la Haute Cour

constitutionnelle, toutes les décisions prises par l'Assemblée du peuple avant la publication de l'arrêt de la Cour – y compris, par conséquent, les amendements à la loi électorale – conservaient leur valeur juridique.

32. Le régime en place aimerait en finir avec les candidatures indépendantes, que ce soient celles de dissidents de son propre parti ou celles de Frères musulmans. Mais, échaudé par les précédentes expériences de 1983 et 1987, il est à la recherche d'une nouvelle loi électorale qui lui permettrait de rétablir la suprématie du parti au pouvoir, tout en respectant les dispositions constitutionnelles. Il semblerait que le système électoral allemand fasse l'objet de toutes les attentions et puisse inspirer une prochaine réforme du mode de scrutin.

33. Pour une analyse politique des résultats de 2000, v. Abdelnasser, 2001 ; 'Alî 'Umar, 2001, p. 111 et s. et 'Uda *et al.*, 2001. Pour une étude plus sociologique de l'impact de la décision de la Haute Cour constitutionnelle sur la participation politique, v. Boutaleb, 2004.

34. En 2000, chaque grand parti d'opposition s'est vu attribuer quarante minutes d'antenne, alors que les acteurs proches du régime apparaissaient dans tous les bulletins d'information.

35. Pour des exemples de telles pratiques, v. Kienle, 2001, p. 25 et s. et Kassem, 2004.

36. Voir *infra*.

37. Art. 127 : « L'Assemblée du peuple peut, à la demande du dixième de ses membres, mettre en cause la responsabilité du président du Conseil des ministres. La décision, à ce sujet, doit être prise à la majorité des membres de l'Assemblée. Cette décision ne peut être prise qu'après une interpellation adressée au gouvernement, et trois jours au moins après la présentation de la demande. Si la responsabilité est établie, l'Assemblée prépare un rapport qu'elle soumet au président de la République, comportant les éléments de la question ainsi que son avis et ses motifs. Le président de la République peut retourner ce rapport à l'Assemblée dans un délai de dix jours. Si l'Assemblée l'adopte à nouveau, le président de la République peut soumettre le conflit entre l'Assemblée et le gouvernement à un référendum. Ce référendum doit se tenir dans les trente jours à partir de la date du dernier vote de l'Assemblée. Dans ce cas, les séances de l'Assemblée sont suspendues. Si le résultat du référendum est favorable au gouvernement, l'Assemblée est considérée comme dissoute. Dans le cas contraire, le président de la République accepte la démission du gouvernement ».

38. v. *supra*.

39. 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.

40. Le parquet administratif est régi par la loi n° 117 de 1958, telle qu'amendée par la loi n° 12 de 1989.

41. Voir, par exemple, 'Alî 'Umar, 2001, 99 et sq.

42. Voir, par exemple, *Al-Wafd*, 24 et 25 juillet 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 criminelle, pour vice de procédure de la décision du 12 mai 2003. La Chambre criminelle 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 février 2004).

43. La Constitution de 1971, dans son article 175, a chargé la Haute Cour constitutionnelle de l'interprétation des lois et décrets-lois. L'article 26 de la loi n° 48 de 1979 sur la Haute Cour constitutionnelle est venu en fixer les modalités pratiques : la requête en interprétation doit être présentée par le ministre de la Justice, sur demande du président du Conseil des ministres, du président de l'Assemblée du peuple ou du Conseil supérieur des organes judiciaires (art. 33 al. 1). Pour que la requête soit acceptable, il faut que le texte ait suscité une divergence dans son application et qu'il soit d'une importance telle qu'il soit nécessaire d'unifier son interprétation. Cette compétence vise à assurer l'unité dans l'application de la loi et à éviter que des situations identiques ne soient traitées différemment par les organes ou institutions de l'État.

44. *Journal officiel*, n° 10 bis, 9 mars 2004.

45. *V. supra.*

46. Articles 17 à 20 de la loi n° 73 de 1956 organisant l'exercice des droits politiques.

47. Les assemblées parlementaires égyptiennes ont toujours été seules compétentes pour juger de la validité du mandat de leurs membres, ainsi que le prévoyait déjà l'article 95 de la Constitution de 1923. L'article 90 de la Constitution de 1930 avait confié à la Cour d'appel, statuant comme Cour de cassation, puis à la Cour de cassation, une fois que celle-ci fut créée, le jugement des réclamations relatives à la validité des mandats. Les articles 89 de la Constitution de 1956 et 62 de la Constitution de 1964 avaient prévu la mise en place d'une juridiction chargée de statuer sur la validité des contestations présentées à l'Assemblée nationale et à elle transmises par le président de l'Assemblée. Le résultat de l'enquête devait être soumis à la Chambre, qui était seule compétente pour se prononcer en dernier ressort, à la majorité des deux tiers. L'article 93 de la Constitution de 1971 a gardé le même système, en précisant que la juridiction ainsi visée est la Cour de cassation.

48. C'était le cas en France également (art. 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et art. 8 de la Constitution de 1946) jusqu'à l'adoption de la Constitution de 1958, qui a confié le contentieux électoral au Conseil constitutionnel.

49. Pour le contentieux sur cette question de la bi-nationalité, v. *Ali 'Umar*, 2001, p. 252 et *sq.*, ainsi que *Fûda*, 2001, p. 226 et *sq.*

50. Il semble que l'exécutif ait commencé à recourir à cet artifice en 1987, *Ali 'Umar*, 2001, p. 280 et *sq.*

51. L'article 25 de la loi n° 48 de 1979 a fait de la Haute Cour constitutionnelle un tribunal des conflits, en la chargeant de résoudre les conflits de compétence, négatifs ou positifs, entre juridictions, ainsi que les conflits de jugements.

52. HCC, 1^{er} août 1999, n° 11/20 (conflit de jugements), *Rec.*, vol. 9, p. 1182 et *sq.*

53. *Journal officiel*, n° 36, 4 septembre 2003. Pour une partie de la doctrine, la Cour constitutionnelle aurait dû se déclarer incompétente pour connaître de cette demande d'interprétation, car il est bien stipulé dans la loi de 1979 que le conflit d'interprétation doit émaner de deux institutions juridictionnelles différentes. Or, en l'espèce, il s'agissait de deux formations du Conseil d'État, donc d'un conflit au sein d'une même institution juridictionnelle. En ce sens, v. par exemple *Isâm al-Islambûlî, al-Arabî*, 25 janvier 2004, p. 11.

54. Voir notamment sa décision du 22 décembre 2003, n° 2118/50.

55. Voir, par exemple, le numéro du 1^{er} janvier 2004 dont la première page est entièrement consacrée à ce débat et qui, sous la manchette « Nullité », s'attache à prouver que les élections partielles sont nulles, car l'exécutif n'a pas respecté la décision de la Haute Cour administrative. Une double page intérieure est également consacrée à cette question. Voir aussi le numéro du 7 janvier 2004, où le journal affirme que la nullité du mandat de certains des membres de l'Assemblée du peuple entraîne la nullité de toutes les lois votées par elle, ainsi que de toutes ses décisions à venir, y compris le choix du prochain président de la République. Voir aussi *al-Ahram* des 9 et 10 janvier 2004.

56. *Journal officiel*, n° 10 bis, 9 mars 2004.

57. Articles 58 à 60 de la Constitution de 1958.

58. Compétence que la Cour exerce en appel, conformément à l'article 41 de la loi fondamentale de 1949.

59. Article 141 de la Constitution de 1920, telle qu'amendée.

60. Article 92 et *sq.* de la loi d'organisation du Tribunal constitutionnel.

INDEX

Mots-clés : Constitution, Haute Cour constitutionnelle, démocratie, élections

AUTEUR

NATHALIE BERNARD-MAUGIRON

Cedej