



**Université de Strasbourg  
Ecole nationale d'administration**

**Master « Administration publique »  
Parcours « Administration publique générale »**

**Le parquet administratif égyptien : une institution  
en quête d'identité**

sous la direction de

**Etienne MULLER**  
Professeur à l'Université de Bourgogne

soutenu par  
**Nashwa ELSHAZLY**  
**CIL Promotion Jean de La Fontaine**  
**(2013-2014)**

Septembre 2014

## **DEDICACES**

*Je dédie ce mémoire à ma fille, Aline.*

*A mon mari, Anwar.*

*A mon frère, Jeouabi.*

*A mes amis, Ingy, Laurent et Nervana.*

*A toute la promotion Jean De la Fontaine à laquelle j'appartiens.*

*A la France, pays avec lequel j'ai désormais un lien très étroit et éternel puisque ma fille Aline y est née.*

## **REMERCIEMENTS**

Au terme de cette recherche, je tiens à exprimer mes vifs remerciements à toutes les personnes qui m'ont soutenue, aidée à réaliser ce mémoire dans des conditions optimales.

Mes remerciements les plus sincères vont tout d'abord, à Monsieur **Etienne MULLER**, Professeur à l'Université de Bourgogne, qui m'a dirigée dans la rédaction de ce mémoire de fin d'études, tout en m'apportant de précieux conseils et critiques.

Je tiens également à remercier le Professeur **Gabriel ECKERT**, responsable du master « Administration publique générale » et les autres enseignants auprès de qui j'ai beaucoup appris.

Je souhaite exprimer toute ma gratitude à la direction de la formation de l'Ena pour sa disponibilité tout au long de cette scolarité.

Enfin, que toutes les personnes, qui ont enrichi cette recherche, soient assurées de ma profonde reconnaissance.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	7
A. SYSTEME JURIDICTIONNEL EN DROIT POSITIF EGYPTIEN .....	7
B. PRESENTATION DU PARQUET ADMINISTRATIF .....	10
PREMIERE PARTIE .....	17
L'EVOLUTION DES MISSIONS ET DU CHAMP DE COMPETENCE DU PARQUET ADMINISTRATIF .....	17
CHAPITRE I .....	18
QUELLES SONT LES MISSIONS CONFIEES AU PARQUET ADMINISTRATIF? LUI SONT- ELLES EXCLUSIVES ? .....	18
SECTION I .....	19
LA SPECIFICITE DES MISSIONS ATTRIBUEES AU PARQUET ADMINISTRATIF .....	19
SECTION II .....	29
MISE EN MOUVEMENT ET POURSUITE DE L'ACTION DISCIPLINAIRE : CONCEPTION JURIDIQUE D'UN ORDRE JURIDICTIONNEL DISCIPLINAIRE .....	29
CHAPITRE II .....	34
UN CHAMP DE COMPETENCE PLUS AU MOINS RESTRICTIF ET LIMITATIF .....	34
SECTION I .....	35
UNE MULTIPLICITE DE LOIS ET DE REGLEMENTS REGISSANT LE STATUT DES FONCTIONNAIRES .....	35
SECTION II .....	38
CAUSES ET CONSEQUENCES DE L'EXCLUSION DE CERTAINS CORPS DE FONCTIONNAIRES DU CHAMP DE COMPETENCE DU PARQUET ADMINISTRATIF .....	38
DEUXIEME PARTIE .....	41
QUELLES SONT LES EVOLUTIONS INTRODUITES PAR LES DERNIERES REFORMES CONSTITUTIONNELLES SUR LA NATURE DU PARQUET ADMINISTRATIF ET LA CREDIBILITE DE SES DECISIONS ? .....	41
CHAPITRE I .....	41
PARTICULARITES DU DEBAT SUR LA JURIDICTIONNALISATION DU PARQUET ADMINISTRATIF .....	41
SECTION I .....	42
UN DEBAT SOULEVE A L'OCCASION DE LA SUPERVISION DES ELECTIONS CONFIEE AUX MAGISTRATS .....	42
SECTION II .....	45
LE PARQUET ADMINISTRATIF CONSTITUE-T-IL UN POUVOIR JURIDICTIONNEL AU SENS STRICT DU TERME ? .....	45
CHAPITRE II .....	50
QUELLE EST LA CREDIBILITE JURIDIQUE DONT JOUISSENT LES DECISIONS DU PARQUET ADMINISTRATIF AVANT ET APRES LES DERNIERES REFORMES CONSTITUTIONNELLES ? .....	50
SECTION I .....	51
QUELLES SONT LES DECISIONS QUI PEUVENT ETRE PRISES PAR LE PARQUET ADMINISTRATIF A LA SUITE DE SES ENQUETES ? .....	51
SECTION II .....	56
QUELLE EST LA NATURE JURIDIQUE DE LA DECISION PRISE PAR LE PARQUET ADMINISTRATIF ? .....	56
CONCLUSION .....	60
BIBLIOGRAPHIE .....	63
ANNEXES .....	66
TABLE DES MATIERES .....	68

## **SIGLES ET ACRONYMES**

**ACA** : Agence du Contrôle Administratif

**HCA** : Haute Cour Administrative

**HCC** : Haute Cour Constitutionnelle

**OCC** : Organisme Central des Comptes

## **RESUME**

### **Singularité et atypisme du pouvoir disciplinaire en droit positif égyptien**

Alors que l'exercice du pouvoir disciplinaire à l'encontre des agents publics relève dans beaucoup de pays à l'administration, c'est-à-dire l'autorité ayant pouvoir de nomination, l'Égypte semble se singulariser par une magistrature disciplinaire, une autorité juridictionnelle indépendante consacrée à la discipline des agents publics. Cet organe juridictionnel en Égypte est le parquet administratif (*Al Neyaba Al Edareya*).

Cette singularité juridique et institutionnelle est le fruit d'un processus historique propre au droit positif égyptien. Cette spécificité doit répondre positivement aux droits fondamentaux des fonctionnaires, en l'espèce de se soumettre à une enquête effectuée par un organe disciplinaire, neutre, indépendant et impartial ; elle doit également assurer la qualité organisationnelle et fonctionnelle du service public et permettre une lutte effective contre la corruption administrative.

Le parquet administratif a fait l'objet de nombreuses réformes depuis sa création en 1954. Il est chargé principalement de l'instruction et de la poursuite des fonctionnaires ayant commis des fautes disciplinaires, il est également le seul compétent pour initier et exercer l'action disciplinaire devant les tribunaux disciplinaires du Conseil d'État égyptien.

Sa nature et ses attributions ont toujours fait l'objet d'un large débat au sein du milieu juridictionnel en Égypte.

Le parquet administratif est désormais récemment constitutionnalisé, il a été inscrit dans la constitution de 2012 comme un organe faisant partie du pouvoir juridictionnel. Le texte a instauré dans le champ de compétences dudit parquet, le contrôle du bon fonctionnement du service public, une compétence qui n'a pas été reprise par la constitution de 2014.

Cette dernière constitution, en revanche, lui donne un nouvel essor : le parquet administratif qui, antérieurement, ne formulait que des

recommandations, aura prochainement le droit d'ordonner à l'administration de sanctionner l'agent public. À cet effet, il est désormais prévu, aux termes de l'article 197 de la constitution, que les conclusions du parquet administratif ont valeur de décisions et s'imposent à l'administration. Cependant, ce renforcement juridique n'est guère aisé. La nature et la portée de ses décisions restent à évaluer.

Le parquet administratif est donc conformément à la constitution, un organe juridictionnel indépendant, en pleine évolution et dont l'avenir est en devenir.

## INTRODUCTION

Pour mieux comprendre et saisir juridiquement et historiquement ce qu'est le parquet administratif, il faut déterminer sa place dans le milieu juridictionnel en Égypte<sup>1</sup>. Il convient de faire d'abord une brève présentation du système juridictionnel égyptien et plus particulièrement de l'ordre administratif **(A)**, pour ensuite déterminer ce qu'est le parquet administratif **(B)**.

### **A. Système juridictionnel en droit positif égyptien**

L'Égypte a adopté depuis 1946 le système de dualisme juridictionnel qui se traduit par l'existence de l'ordre judiciaire (justice ordinaire) et de l'ordre administratif (justice administrative).

À ce titre, l'article 172 de la constitution égyptienne de 1971 consacre la dualité du système juridictionnel égyptien et l'indépendance de la juridiction administrative en affirmant que « *le Conseil d'État est un corps judiciaire indépendant. Il est chargé de trancher les litiges administratifs et statuer sur les actions disciplinaires exercées contre les fonctionnaires (...)* ».

À cet effet, le pouvoir juridictionnel en Égypte se compose de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) (*AL Mahkama Al Dostoureya Al Olya*)<sup>2</sup>, les juridictions judiciaires, comportant des juridictions spécialisées<sup>3</sup> et des juridictions non spécialisées<sup>4</sup> et les juridictions administratives qui sont les tribunaux du Conseil d'État.

Ce dualisme juridictionnel concerne également le "parquet" chargé de mettre en œuvre l'action publique. En effet, si à cet égard, le parquet général<sup>5</sup> est compétent dans l'ordre judiciaire, l'ordre administratif connaît un organe spécifique qu'est le parquet administratif.

---

<sup>1</sup> Voir annexe I, schéma général de l'organisation juridictionnelle en Égypte.

<sup>2</sup> Créée en 1979 pour remplacer la Haute Cour qui a été créée en 1969, la HCC veille à la constitutionnalité des lois et des règlements ainsi qu'à l'interprétation des textes législatifs. Elle opère un contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois.

<sup>3</sup> Tels les tribunaux de la famille, le tribunal économique.

<sup>4</sup> Tels les tribunaux d'instance, les tribunaux de grande instance,

<sup>5</sup> En Égypte, la quasi-totalité des juges passent par le parquet général avant d'être juge. La loi impose, pour être juge, d'avoir 30 ans alors que l'on est généralement nommé à 23 ans, ce qui signifie que tout juge, avant de l'être effectivement passe environ 7 ans dans le parquet général.

Le parquet administratif, que nous étudions, se situant donc au sein de l'ordre juridictionnel administratif, une présentation de chacune des composantes de celui-ci paraît nécessaire.

### ➤ **Les juridictions administratives en Égypte**

L'ordre juridictionnel administratif égyptien est composé de trois autorités juridictionnelles : le Conseil d'État (*Magless Al Dawla*), l'Organe du Contentieux d'État (*Haya't kadaya Al Dawla*) et le parquet administratif (*Al Neyaba Al Edareya*).

#### **1. Le Conseil d'État**

Selon la constitution de 2014, le Conseil d'État a compétence exclusive pour statuer sur les litiges administratifs, les affaires disciplinaires et les litiges d'exécution de ses propres décisions. Il est également seul compétent pour donner des avis sur les questions juridiques au profit d'autorités créées par la loi, pour examiner et rédiger les projets de lois et de décrets-lois ou pour examiner les projets de contrats auxquels l'État ou toute autre personne publique sont parties<sup>6</sup>.

Il faut noter que le terme « Conseil d'État » en Égypte, contrairement à la France, se réfère à l'ensemble des cours et des tribunaux administratifs.

S'agissant des attributions du Conseil d'État, elles sont énumérées à l'article 10 de la loi n° 47 de 1972 relative à l'organisation du Conseil d'État. Cette loi précise que le Conseil d'État se compose de trois sections : une section juridictionnelle (contentieuse), une section consultative (section des avis) et une section de la législation.

La section juridictionnelle du Conseil d'État se compose de la Haute Cour Administrative (HCA) (*Al Mahkama Al Edareya Al Olya*), l'équivalent du Conseil d'État en France, de la cour du contentieux administratif (*Mahkmat Al Kada' Al Idari*) l'équivalent de la cour administrative d'appel dans le système français, des tribunaux administratifs (*AL Mahakem Al Idareya*), des tribunaux

---

<sup>6</sup> Article 190 de la constitution de 2014.

disciplinaires<sup>7</sup> (*Al Mahakem Al Ta'dibeya*) et du corps des commissaires d'État (*Haya't Mofawadi Al Dawla*) l'équivalent du corps des rapporteurs publics en France. Ce dernier est découpé en chambres parallèles aux chambres existantes à la HCA, la cour du contentieux administratif et aux tribunaux administratifs. Les commissaires d'État n'ont désormais aucun rôle à jouer au sein des tribunaux disciplinaires qui sont composés essentiellement d'un membre du parquet administratif.

La section consultative du Conseil d'État se compose de départements spécialisés pour la présidence de la République, la présidence du conseil des ministres, les ministres et les organismes publics. Ces départements ont pour fonction de donner des avis lorsque les autorités précitées les saisissent<sup>8</sup>.

On peut observer que l'Égypte se différencie de la France notamment par la présence des tribunaux disciplinaires. Comme on le verra plus loin, la saisine de ces tribunaux est une compétence exclusive du parquet administratif qui est le garant de l'action disciplinaire<sup>9</sup>.

## **2. L'Organe du Contentieux d'État<sup>10</sup>(OCE)**

La constitution de 2014 a intégré l'Organe du Contentieux d'État dans le chapitre des organes juridictionnels<sup>11</sup>. Il représente juridiquement l'État devant l'ensemble des juridictions égyptiennes. Il peut proposer un règlement à l'amiable à tout stade du litige (principe du droit de médiation).

Cet organe est aussi chargé du contrôle technique des départements des affaires juridiques de l'appareil administratif de l'État. Il rédige les projets de contrats qui lui sont déférés par les autorités administratives et les départements des affaires juridiques de l'administration.

---

<sup>7</sup> Créés par la loi n°117 de 1958 relative à la réorganisation du parquet administratif et la création des tribunaux disciplinaires.

<sup>8</sup> Article 58 de la loi n° 47 de 1972 relative à l'organisation du Conseil d'État.

<sup>9</sup> HCA n° 5433/51, le 22/2/2009.

<sup>10</sup> L'OCE est organisé par la loi n° 75 de 1963.

<sup>11</sup> Article 196 de la constitution de 2014.

### 3. Le parquet administratif

En préambule de la présentation du parquet administratif, un bref aperçu historique de l'évolution du cadre disciplinaire des agents publics s'impose. Ensuite, il sera précisé l'idée de la création du parquet administratif, la composition de ses membres et leur statut.

#### B. Présentation du parquet administratif

##### ➤ **Aperçu historique sur le cadre disciplinaire des agents publics et la juridictionnalisation du régime disciplinaire**

Le concept juridique, ou plus précisément la théorie de l'agent public a été reconnue en Égypte depuis longtemps. Cette reconnaissance a eu pour effet de donner naissance à la qualification juridique du statut du fonctionnaire, l'ensemble principalement constitué par les conditions d'accès à la fonction publique, l'organisation de la carrière et son évolution.

En 1881, Chérif Pacha, alors président du Conseil des ministres, a présenté au *Khédivé Tewfiq*<sup>12</sup> un rapport dans lequel il recommande de constituer une commission tenue de produire une loi sur les conditions d'accès de l'agent public à la fonction publique, sa nomination, sa promotion et les sanctions qui peuvent être prises contre lui<sup>13</sup>.

Ce furent les premières mesures fondatrices du statut de la fonction publique égyptienne. Ce dernier était alors représenté par quelques ordres et « *firmans khédiviaux* »<sup>14</sup> émis dès 1883<sup>15</sup>.

Quelques années plus tard, ce cadre règlementaire connaîtra un nouvel enrichissement. En effet, le 12 mars 1901, un autre décret relatif aux sanctions disciplinaires des fonctionnaires est promulgué. Il précise que, le pouvoir

---

<sup>12</sup> Le prince Tewfiq Pacha (1852-1892) était le vice-roi d'Égypte de 1879 jusqu'à 1892.

<sup>13</sup> Sur l'histoire du droit disciplinaire, lire: Mohamed Maged YAKOUT, « *l'explication du droit disciplinaire dans la fonction publique* », Monsha't Al Ma'ref, 2006, p.74.

<sup>14</sup> Le *firman* est un décret royal émis par le *khédivé*.

<sup>15</sup> S'agissant du déroulé et évolution de carrière, structure principale du droit statutaire des agents publics, le premier cadre concernant les grades et les promotions des fonctionnaires, avait été publié en 1907, suivi d'un second en 1921 puis d'un troisième en 1939. La loi n°74 de 1978 relative au statut des fonctionnaires civils de l'État est la loi qui régit le cadre statutaire actuel des fonctionnaires. Cette loi a été amendée à plusieurs reprises.

disciplinaire appartient : au pouvoir hiérarchique, au conseil disciplinaire, à la Haute Cour Disciplinaire et à la Cour Administrative Suprême.

En septembre 1951, le comité des affaires financières de l'assemblée nationale a relevé, dans son rapport concernant la loi n° 210 de 1951 relative au statut de l'agent public, que grand nombre des citoyens mais également des fonctionnaires portaient plainte contre la corruption au sein des départements des affaires juridiques composés des enquêteurs chargés de mener les enquêtes sur les fonctionnaires<sup>16</sup>.

En sus du problème relatif à la difficulté de garantir l'indépendance des enquêteurs, bon nombre de ces derniers n'étaient guère compétents pour assurer une telle mission en raison de l'absence de formation dans ces matières.

En outre, il a été relevé que les sanctions disciplinaires appliquées étaient inégales, disparates ; en d'autres termes, elles méconnaissaient le principe de l'égalité de traitement entre les agents publics. Cette inégalité de traitement, prenait des formes différentes en fonction des ministères. L'informel et la coutume non avalisée par le corpus légal étaient fréquents. Cette situation était grave et affaiblissait considérablement le service administratif et la confiance des citoyens dans l'État.

Face à ce délitement du cadre légal du contrôle de l'action des agents publics, l'Égypte entreprit une réforme juridique majeure du service administratif qui fut une des initiatives de la révolution de 1952. Cette réforme nécessitait d'unifier les départements des affaires juridiques en un seul organe auquel serait confié l'instruction des affaires disciplinaires, c'est-à-dire un organe spécial, indépendant de l'administration, qui contrôlerait la qualité structurelle, organisationnelle, fonctionnelle du service administratif et qui, par ailleurs, constituerait une garantie statutaire pour le fonctionnaire et un moyen garantissant le débat contradictoire lors de la procédure disciplinaire.

---

<sup>16</sup> Kamal ELGAREF, « *le parquet administratif et son rôle dans le maintien du gouvernement* », revue égyptienne des sciences administratives, n°1, juin 1960, p.30.

Mais cette réforme visait également à améliorer la qualité de l'accès aux services publics pour les usagers, sujet de préoccupation en droit public égyptien.

Dès lors, ce nouvel organe ne serait donc pas uniquement un moyen de protéger le fonctionnaire contre l'abus des supérieurs hiérarchiques, mais également un moyen d'améliorer le service public en contrôlant le bon fonctionnement de l'administration et en recevant les réclamations des citoyens sur les dysfonctionnements et les abus, attentatoires à la déontologie et aux cadres légaux, commis par les fonctionnaires.

On voit ainsi qu'il s'agit d'un organe poursuivant un double-objectif, qui constitue non seulement une garantie pour le fonctionnaire mais aussi une garantie pour le citoyen et un moyen de protéger les deniers publics.

➤ **Les normes juridiques instituant le parquet administratif**

La loi n° 10 de 1951 instaurant le statut des fonctionnaires en Égypte a été complétée par un décret n° 132 de 1952, relatif à la création d'un conseil disciplinaire spécial inhérent pour la discipline des agents publics ayant commis des infractions financières, ainsi que par la loi n° 480 de 1954 relative à la création du parquet administratif.

Par la suite, une réorganisation de l'activité du parquet administratif est intervenue par la loi n° 117 de 1958 relative à la réorganisation du parquet administratif et la création des tribunaux disciplinaires, laquelle a également instauré les tribunaux disciplinaires, composés alors de deux juges et un fonctionnaire. Cette loi est ainsi devenue la véritable pierre angulaire de la juridiction disciplinaire en Égypte. Les tribunaux disciplinaires sont restés soumis à cette loi jusqu'à la promulgation de la loi n° 47 de 1972 relative au Conseil d'État.

De ce qui précède, il ressort que le système disciplinaire des fonctionnaires en Égypte a acquis une grande importance depuis l'ère du *Khédive*. La révolution de 1952 était le point de départ d'une nouvelle phase

dans l'histoire du droit disciplinaire public en Égypte avec la création d'un organe indépendant auquel fut confiée la discipline des fonctionnaires.

La création du parquet administratif en 1954 n'est pas donc due au hasard. Elle résulte d'une forte volonté de réformer le service administratif et d'éviter de confier l'enquête disciplinaire aux départements des affaires juridiques qui dépendent de l'administration elle-même.

Confier l'enquête disciplinaire à un organe juridictionnel dont le statut lui permettrait de prendre des décisions en toute indépendance était donc la principale raison de la création du parquet administratif.

### ➤ **Naissance et création du parquet administratif<sup>17</sup>**

La loi n° 480 de 1954 marque l'acte de naissance du parquet administratif. L'objectif du législateur était de regrouper les départements des affaires juridiques en une seule autorité indépendante ayant la possibilité d'enquêter sans être influencée par les chefs des services. Il s'agissait d'un organe administratif indépendant rattaché directement au premier ministre.

Cette loi a énoncé que le parquet administratif enquête sur les dossiers renvoyés par les administrations ou les plaintes portées par les citoyens si le mis en cause est un fonctionnaire. Les membres du parquet administratif n'avaient initialement pas le droit de procéder à des perquisitions, mais ce pouvoir leur a été donné ultérieurement par la loi n° 117 de 1958<sup>18</sup>.

Selon le premier article de la loi n° 117 de 1958, « *le parquet administratif est une autorité juridictionnelle indépendante et qui relève du ministre de justice (...)* ».

Cette loi a précisé que seul le parquet administratif peut mettre en mouvement et exercer l'action disciplinaire devant les tribunaux disciplinaires du

---

<sup>17</sup> Site officiel du parquet administratif: <http://www.ap.gov.eg>

<sup>18</sup> Sur le sujet des prérogatives reconnues au PA, lire : Mamdouh TANTAWY, « *les preuves disciplinaires* », Al Maktab Al Game'y Al Hadiss, éd. 1998, p.33 et s.

Conseil d'État. Il s'agit d'une compétence exclusive donnant ainsi au parquet administratif une force et crédibilité d'action non négligeable.

Elle a aussi subdivisé le parquet administratif en deux secteurs : d'une part, un secteur axé sur l'instruction et d'autre part, un secteur axé sur le contrôle administratif. Ce dernier avait comme mission d'effectuer les investigations nécessaires relatives à d'éventuelle commission d'infractions financières et administratives.

Cette organisation fonctionnelle de qualité, car efficiente en la matière, n'a pas pu être pérennisée et malheureusement, en 1964, le secteur du contrôle administratif s'est séparé du parquet administratif par la loi n° 54/1964 pour devenir l'Agence du Contrôle Administratif (ACA) (*Al Rekaba Al Edareya*), qui relève directement du premier ministre. Ses attributions actuelles, énumérées par la loi n° 71 de 1969 relative à l'organisation de l'ACA, sont nombreuses et les principales sont les suivantes:

- prévenir et dénoncer les infractions aux règles financières et administratives;
- optimiser l'efficacité de l'action administrative, notamment en recherchant les dysfonctionnements administratifs, financiers et techniques, et en proposant des mesures pour y remédier ;
- examiner les plaintes présentées par les citoyens et recueillir leurs observations et leurs suggestions afin d'améliorer l'action administrative;
- mettre en œuvre une veille médiatique afin de repérer dans les médias les indices de négligences, de mauvaise gestion ou d'abus de pouvoir dans l'action administrative.

En revanche, le parquet administratif n'est pas reconnu aujourd'hui en Égypte comme un organisme de contrôle de l'action administrative qui est désormais assuré par l'ACA mais également par l'Organisme Central des Comptes (OCC)<sup>19</sup>, l'équivalent de la Cour des Comptes en France, qui est

---

<sup>19</sup> Loi n°144 de 1988 relative à la création de l'OCC.

rattaché directement au président de la République et est chargé de contrôler le bon emploi et la bonne gestion des fonds publics.

Le parquet administratif se différencie de l'ACA et de l'OCC, simples organismes de contrôle, en ce qu'il est considéré comme une véritable autorité juridictionnelle disciplinaire indépendante dont l'existence a été récemment constitutionnalisée par la constitution de 2012 et celle de 2014. En revanche, les différences qui séparent les deux versions de la constitution, soulèvent beaucoup de questions concernant notamment les compétences du parquet administratif mais aussi sa nature juridique et la portée de ses décisions. Nous examinerons ces points plus loin dans notre travail.

### ➤ **Composition des membres du parquet administratif**

Le parquet administratif comprend aujourd'hui 3587 membres magistrats dont 1468 femmes<sup>20</sup>. Ses membres sont répartis dans les différents bureaux<sup>21</sup> du parquet que l'on trouve dans la plupart des gouvernorats du territoire égyptien<sup>22</sup>.

Un Haut Conseil du parquet administratif<sup>23</sup>, présidé par le président du parquet administratif et composé des six plus anciens vice-présidents du parquet administratif, est compétent pour le recrutement<sup>24</sup>, la promotion, la mutation et le détachement des membres.

Les magistrats du parquet administratif jouissent des garanties et des droits prévus pour les membres de la magistrature<sup>25</sup>. Ils sont indivisibles, c'est-à-dire qu'ils peuvent indifféremment se remplacer les uns les autres lorsqu'il y a une absence, ils forment un tout.

---

<sup>20</sup> Jusqu'aujourd'hui le Conseil d'État égyptien refuse d'ouvrir sa candidature aux femmes. À noter qu'une quarantaine de femmes, qui exerçaient au sein du parquet administratif et de l'OCE, ont été nommées dans les tribunaux ordinaires en 2007 et en 2008 par une décision du ministre de la justice.

<sup>21</sup> 163 bureaux du parquet administratif en Égypte y compris le bureau du président du parquet administratif.

<sup>22</sup> Rapport interne du parquet administratif, 2014.

<sup>23</sup> Créé par la loi n°12 de 1989 relative à la réorganisation du parquet administratif.

<sup>24</sup> Les candidats doivent être titulaires d'une licence en droit avec mention au moins bien.

<sup>25</sup> Article 197 de la constitution de 2014.

À côté des magistrats, le parquet administratif compte 3845 fonctionnaires administrateurs qui assurent les fonctions administratives. Certains parmi eux sont des secrétaires d'enquête ; leur présence est nécessaire pour la validité des procès-verbaux et ce sont eux qui les rédigent et organisent les audiences.

Notre étude portera sur le parquet administratif en tant qu'un organe juridictionnel disciplinaire récemment constitutionnalisé. Il convient de présenter, dans un premier temps, les missions de cet organe et d'évoquer, dans un second temps, son champ de compétence (**première partie**), avant d'envisager sa nature, sa portée juridique et celles de ses décisions selon les réformes constitutionnelles de 2014 (**deuxième partie**).

## **PREMIERE PARTIE**

### **L'EVOLUTION DES MISSIONS ET DU CHAMP DE COMPETENCE DU PARQUET ADMINISTRATIF**

Conçu essentiellement comme une autorité d'instruction disciplinaire dont les membres jouissent de certaines prérogatives juridictionnelles en matière d'enquête, il a été ultérieurement confié au parquet administratif la mise en demeure et la poursuite de l'action disciplinaire devant les tribunaux disciplinaires du Conseil d'État. Une mission majeure puisqu'elle lui est exclusive. La place de ces tribunaux a fait l'objet d'un débat au sein du milieu juridictionnel administratif notamment lors des travaux préparatoires de la dernière constitution.

Outre ses fonctions disciplinaires, le parquet administratif est appelé, en vertu de la constitution de 2012 à contrôler le bon fonctionnement du service public. Une attribution dont la portée n'était pas très claire et qui n'apparaît plus dans la dernière constitution.

La lutte contre la corruption administrative, même si elle ne figurait pas parmi les missions attribuées au parquet administratif, constitue l'un des domaines d'intervention dudit parquet.

Contrairement à l'évolution positive au titre de ses missions, le parquet administratif a vu son périmètre d'intervention réduit du fait de l'exclusion de certains corps de fonctionnaires de son champ de compétence, soumis à des lois et des modes de règlements particuliers en matière disciplinaire. Cette évolution traduit une diversité de statut disciplinaire qui, tout d'abord, porte atteinte au principe d'égalité entre fonctionnaires et ensuite complique la tâche des membres du parquet administratif.

À cause de cette multiplicité de statuts disciplinaires, le parquet administratif est devenu l'exception, alors qu'il devrait être la règle de la discipline au sein de la fonction publique.

Il convient en premier lieu, de présenter les missions qui sont confiées au parquet administratif (**chapitre I**), pour ensuite montrer comment le champ de compétence a été atténué, les causes et les conséquences d'une telle situation (**chapitre II**).

## Chapitre I

### **Quelles sont les missions confiées au parquet administratif? Lui sont-elles exclusives ?**

Le premier chapitre du deuxième titre de la loi n°117 de 1958, tel qu'amendée par la loi n°12 de 1989, intitulé « Dispositions générales » explique les missions attribuées au parquet administratif.

Aux termes de l'article 3 de cette loi : *« sans préjudice du droit de l'administration de contrôler, d'examiner les plaintes et de faire des enquêtes sur ses fonctionnaires, le parquet administratif est compétent pour :*

- *examiner les plaintes renvoyées par les chefs des services et les autorités concernées en cas du non-respect de la loi ou de négligence de la part d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ;*
- *faire des enquêtes, au sujet des infractions administratives et financières qui lui sont renvoyées par les organes de contrôle et les administrations compétentes ou celles relevées à la suite de l'examen de plaintes déposées par des individus ou des organismes ».*

Le législateur a également confié au parquet administratif, en vertu de l'article 4 de la même loi, la compétence exclusive de mettre en mouvement et par voie de conséquence d'exercer l'action disciplinaire. Il est le garant de l'action disciplinaire et cela traduit un pouvoir d'action non négligeable.

Le parquet administratif, et même si cette qualité ne lui a pas été attribuée expressément par la constitution et la loi, est considéré aussi comme étant un organe de lutte contre la corruption administrative.

Cet organe spécialisé a donc un double rôle : le premier est l'application du droit disciplinaire à l'endroit du fonctionnaire ayant commis des manquements au cadre légal, le second est le contrôle du bon fonctionnement du service public et la lutte contre la corruption administrative.

Ces rôles lui permettent de consacrer la protection des droits fondamentaux, cela se traduit par la mise en œuvre effective d'une double garantie : la première concerne les garanties statutaires du fonctionnaire, et dans une certaine mesure, ses droits fondamentaux. La deuxième garantie concerne les usagers ou les autres citoyens susceptibles de porter plainte mais redoutant d'enclencher cette action par peur, des représailles, ou par fatalisme, considérant que l'enquête ne pourra nullement être conduite objectivement.

Bien entendu, ces inquiétudes sont la résultante d'un processus historique et culturel lourdement ancré dans la société égyptienne, en raison d'atteintes aux droits inhérents aux deux pans précités, les droits statutaires des fonctionnaires et les droits des usagers.

Pour des raisons de clarté, ce chapitre sera divisé en deux sections: la première présentera la spécificité des missions attribuées au parquet administratif (**section I**), suivra ensuite du rôle que le parquet administratif joue au sein des tribunaux disciplinaires et la problématique concernant la création d'un troisième ordre juridictionnel, qui est l'ordre disciplinaire (**Section II**).

## **Section I**

### **La spécificité des missions attribuées au parquet administratif**

Afin de bien poser le cadre, il convient tout d'abord, avant d'exposer les missions reconnues au parquet administratif, de déterminer qu'est-ce que nous entendons par une infraction ou une faute disciplinaire permettant l'intervention du parquet administratif, et la distinction entre les fautes disciplinaires administratives et financières dans le déroulement des enquêtes (**A**). Ensuite, nous évoquerons chacune des missions confiées au parquet administratif (**B**).

## A. La notion de la faute disciplinaire<sup>26</sup>

À la différence du droit pénal égyptien, il n'existe pas dans le droit de la fonction publique un texte identifiant et définissant les différentes fautes disciplinaires susceptibles d'être commises par les fonctionnaires. Il n'y a ni détermination ni énumération légales des fautes disciplinaires<sup>27</sup>.

À l'identique du droit positif français, le cadre légal inhérent au statut général se borne à rappeler que « *toute faute commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions expose à une sanction disciplinaire* »<sup>28</sup>. Elle peut être définie comme « *tout fait de nature à porter atteinte directement ou indirectement à la fonction* »<sup>29</sup>.

Cette disposition juridique à caractère général produit de par son étendue applicative, une interprétation large et permet ainsi aux autorités investies du pouvoir disciplinaire de jouir d'une approche extensive, voire interprétative en la matière.

Il en résulte qu'au regard de l'ensemble des pièces du dossier, il appartient à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire de fixer la frontière entre ce qui est fautif et ce qui ne l'est pas<sup>30</sup>. Cette difficile frontière atteste de l'axe interprétatif, extensif dudit champ d'intervention.

Confier ce pouvoir à une juridiction neutre et impartiale, protège les fonctionnaires de l'arbitraire et du non-respect du débat contradictoire que peut exercer l'administration. Et cet arbitraire n'est guère une pratique isolée, rare ou disparate, elle est au sein de certaines administrations, une pratique récurrente et systématique.

---

<sup>26</sup> Lire sur ce sujet : Abdel wahab ELBENDARY, « *les infractions disciplinaires et pénales* », Dar Al Fekr Al Araby, 1971, page 41 et s.

<sup>27</sup> Quelques fautes sont énumérées par la loi n° 47 de 1978 relative au statut des fonctionnaires civils de l'État sous forme des obligations à respecter (article 76), ou des actes à éviter (article 77).

<sup>28</sup> Alain PLANTEY et Marie-Cécile PLANTEY, « *la fonction publique* », 3<sup>ème</sup> édition, LexisNexis 2012, p.798.

<sup>29</sup> Soliman AL TAMAWEE, « *la juridiction disciplinaire* », Dar Al Fekr Al Araby, 1979, p.50.

<sup>30</sup> HCA, n° 563/5, le 11/11/1961; HCA, n° 799/19, le 23/4/1974.

À ce titre, le fonctionnaire considère et à cet effet, préfère, être soumis à l'enquête du parquet administratif, en raison de la neutralité dudit organe. Dans d'autres cas, le fonctionnaire peut dans une certaine mesure et cela peut être entendu, comme une crainte légitime, c'est-à-dire avoir peur de porter plainte contre son supérieur.

En revanche, dans beaucoup de cas, le département des affaires juridiques au sein des administrations refuse d'enregistrer la plainte notamment si elle est portée contre un haut cadre.

S'agissant de la faute disciplinaire, elle peut revêtir deux appellations, d'une part administrative et d'autre part financière. Par ailleurs, toute faute disciplinaire financière constitue toujours une faute disciplinaire administrative, il s'agit par exemple d'une négligence apparente ayant entraîné la perte de deniers publics<sup>31</sup>. Dans ce cas, la faute préserve son entité administrative car rattachée à l'exercice de la mission de service public et cette mission est assurée par un fonctionnaire. Contrairement à la faute disciplinaire administrative qui n'est pas une infraction financière, il s'agit par exemple des infractions de conduite.

En effet, Le législateur a fait une distinction primordiale entre les deux types d'infractions disciplinaires<sup>32</sup>. S'il a reconnu à l'administration le droit de mener l'enquête concernant les infractions disciplinaires administratives<sup>33</sup>, sauf dans les cas où un haut fonctionnaire est impliqué<sup>34</sup>, il a précisé qu'il appartient seul au parquet administratif d'enquêter sur les infractions financières<sup>35</sup>.

La loi n°47 de 1978 relative au statut des fonctionnaires civils de l'État, a confié au parquet administratif, la compétence exclusive de mener l'enquête, s'il s'agit d'une infraction ayant relation avec le budget de l'État, les règles

---

<sup>31</sup> HCA, n° 1389/5, le 2/1/1960; HCA, n° 174/8, le 26/2/1966.

<sup>32</sup> La distinction entre la faute disciplinaire administrative et la faute disciplinaire financière était de grande importance avant 1972 du fait que le tribunal disciplinaire devrait être composé d'un membre de l'Organisme Central d'Administration pour le premier cas et d'un membre de l'Organisme Central des Comptes pour le deuxième cas.

<sup>33</sup> Une fois le parquet administratif mène l'enquête disciplinaire, l'administration doit arrêter toute enquête administrative liée.

<sup>34</sup> Article 83 de la loi n° 48 de 1978 relative au statut des fonctionnaires dans le secteur public.

<sup>35</sup> Article 79 de la loi n° 47 de 1978 relative au statut des fonctionnaires civils de l'État.

financières et les règles de passation des marchés publics et de la commande publique. Dans ces cas, l'enquête disciplinaire ne doit pas s'arrêter aux portes de l'administration, cette dernière est tenue de transférer le dossier au parquet administratif.

La question qui se pose est de savoir quelle signification on peut donner à cette compétence exclusive reconnue par le législateur au parquet administratif en cas d'infractions financières ou bien d'infractions administratives commises par des hauts fonctionnaires ?

On peut avancer l'objectif de tirer profit de la compétence des membres du parquet administratif et des prérogatives dont ils jouissent pour garantir la qualité des procédures disciplinaires surtout lorsqu'il s'agit des affaires financières de certain degré de complexité. À noter qu'en 2013, environ 47% des infractions disciplinaires traitées par le parquet administratif constituées des infractions financières<sup>36</sup>.

Concernant les enquêtes menées à l'encontre des hauts fonctionnaires<sup>37</sup>, il pourra être mis en avant la volonté du législateur de garantir l'impartialité en confiant l'enquête à un organe neutre et pas à un département susceptible d'être lié à l'autorité administrative. Il pourrait avoir une marque de défiance si un haut fonctionnaire est impliqué dans l'affaire.

S'agissant des dossiers comportant des fautes disciplinaires et constituant également une infraction pénale, tels des crimes, des détournements de fonds publics, des concussions et des infractions relatives aux permis de construction, le parquet administratif peut aussi exceptionnellement les traiter et les qualifier. En revanche, en 2013, 20% des affaires traitées par le parquet administratif constituées également des infractions pénales<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Rapport annuel du parquet administratif, 2013.

<sup>37</sup> Selon le rapport interne du parquet administratif de 2014 : le parquet administratif a traité 151339 affaires dont 1575 concernées des hauts fonctionnaires.

<sup>38</sup> Rapport interne du parquet administratif, 2014.

## **B. Présentation des missions du parquet administratif**

### **1. Examen relatif à la recevabilité des plaintes et enclenchement des actes d'enquête**

Le parquet administratif peut être saisi par toute personne physique ou morale. Il ne peut pas se saisir d'office, mais peut traiter toute infraction révélant de son champ de compétence, lors de l'enquête même si cette dernière ne faisait point l'objet de l'injonction. Cet acte procédural atténue l'impossibilité d'une saisine d'office, en permettant au parquet administratif de mettre en exergue d'autres possibles commissions d'infractions ou de manquements, cette opportunité à agir est un dispositif conséquent.

Selon l'origine du dossier, l'enregistrement se fait directement ou bien le dossier fait préalablement l'objet d'un examen. Seuls les dossiers transférés des administrations compétentes ou des organes du contrôle et de régulation prennent directement et sans examen préalable un numéro d'affaire.

S'agissant des plaintes déposées par les individus ou par un fonctionnaire ou n'importe quelle autre personne morale, ces dernières font d'abord l'objet d'un examen préalable avant d'être enregistrées<sup>39</sup>. Le parquet administratif apprécie lors de cet examen préalable si les faits qui ont fait l'objet de la plainte entrent ou pas dans son champ de compétences et s'ils appellent une intervention de sa part. Il s'agit d'un examen concernant les conditions légales de recevabilité des plaintes.

Il est à noter qu'en analysant les enquêtes traitées par le parquet administratif pour l'année 2013, nous constatons que 65% des auteurs de saisine pour cette année étaient des individus et des fonctionnaires, toutefois, nous constatons une diminution dans le nombre des dossiers provenant des administrations<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> En vue de faciliter aux fonctionnaires et aux citoyens l'exercice de leur droit de plainte, une hotline a été lancée pour recevoir leurs plaintes. Il est à constater que le nombre de plaintes a augmenté d'une manière remarquable à la suite du lancement de cette hotline.

<sup>40</sup> Étude analytique sur les enquêtes menées par le parquet administratif pour l'année 2013, bureau du président du parquet administratif.

Les causes d'une telle baisse des saisines peuvent s'expliquer par plusieurs raisons. Tout d'abord, les individus et les fonctionnaires ont de plus en plus confiance à l'endroit de cette autorité. En outre, les administrations évitent de saisir le parquet administratif au cas où les hauts cadres pourraient être impliqués. Une culture administrative qui tend à protéger les hauts responsables, ce qui réduit indirectement le champ d'intervention du parquet administratif. Nous ajoutons à ce qui précède, que certains chefs de service préfèrent ne pas saisir le parquet administratif pour préserver la bonne réputation de leur service.

Il est important également de signaler qu'un recul dans le nombre des dossiers provenant de l'ACA est à constater, cela peut être du fait qu'aux termes de l'article 8 de la loi n° 54 de 1964 relative à l'organisation de l'ACA, le rapport rédigé par celle-ci doit être présenté préalablement au premier ministre avant de saisir les autorités d'enquête compétentes.

En revanche, cet article a été récemment supprimé par la dernière constitution. Conformément à son article n° 217, les autorités de régulation saisissent directement les autorités d'enquête de ce que lui a été révélé d'infractions et de crimes<sup>41</sup>.

#### ➤ **Les caractéristiques de l'enquête menée par le parquet administratif**

L'enquête menée par le parquet administratif est à la fois une enquête disciplinaire et juridictionnelle. Elle est disciplinaire parce que la personne mise en cause est un fonctionnaire, et est également juridictionnelle parce qu'elle est menée par un membre du parquet administratif, qui est un magistrat jouissant des mêmes droits statutaires attribués aux membres du pouvoir judiciaire conformément aux termes de l'article 197 de la constitution actuelle et de l'article 38 bis de la loi relative au parquet administratif.

---

<sup>41</sup> Étude analytique des enquêtes menées par le parquet administratif pour l'année 2013, bureau du président du parquet administratif.

Il importe de préciser que le magistrat du parquet administratif peut être considéré comme étant le juge d'instruction<sup>42</sup> dans les affaires disciplinaires, il procède en toute impartialité à la manifestation de la vérité, et prend certaines décisions, dont la nature sera examinée dans la deuxième partie de notre étude.

En raison de son caractère juridictionnel, l'enquête menée par le parquet administratif se caractérise également par son indépendance. Le parquet administratif procède aux enquêtes en toute indépendance du pouvoir exécutif. Il n'est pas tenu par la décision de classement sans suite antérieurement rendue par l'administration sur les mêmes faits.

En effet, et pour le bon déroulement de l'enquête disciplinaire, le législateur a accordé aux membres du parquet administratif certaines prérogatives<sup>43</sup>, dont les plus importantes sont :

- le droit de convoquer les témoins et d'entendre leurs déclarations sous serment. Le témoin est entendu à l'initiative du membre enquêteur du parquet administratif, à la demande du fonctionnaire, ou s'il se manifeste spontanément. S'il ne comparaît pas volontairement, le témoin est convoqué par courrier ou est cité à comparaître par un huissier ou un agent de la force publique. Le témoin cité ou convoqué est obligé de venir témoigner. À défaut, il peut y être contraint par la force;
- le droit de procéder à des perquisitions;
- le droit de demander la suspension du fonctionnaire si l'intérêt de l'enquête l'exige ;
- le droit de consulter, d'obtenir des copies ou de conserver tous les documents utiles au bon déroulement des enquêtes ;
- le droit de désigner des experts pour examiner certains actes ;
- le droit de demander aux autorités de contrôle et de régulation ainsi qu'à la police de procéder à des investigations ou de surveiller certains fonctionnaires.

---

<sup>42</sup> Il convient de signaler qu'en langue arabe, il n'existe pas une différence de notion entre l'enquête menée par la police judiciaire et celle menée par un magistrat, l'enquête est le synonyme de l'instruction.

<sup>43</sup> Article 7 de la loi n°117 de 1958.

## **2. Contrôle du bon fonctionnement du service public**

La Constitution égyptienne de 2012 prévoyait dans son article 180<sup>44</sup>: « *le parquet administratif est un organe juridictionnel indépendant (...), il prend les mesures juridiques nécessaires pour corriger les carences du service public (...)* ».

Une des attributions confiées au parquet administratif en vertu de la constitution de 2012 était celle de relever les carences du système administratif. Désormais la constitution actuelle de 2014 n'a pas mentionné cette mission.

Il s'agissait d'une innovation constitutionnelle qui a été beaucoup appréciée par les membres du parquet administratif trouvant leurs rôles renforcés dans le domaine du contrôle du bon fonctionnement du service public. Un rôle qui s'approchait de celui reconnu à l'ACA.

Même si cette mission ne figurait pas parmi celles attribuées au parquet administratif par la constitution actuelle, il est à noter que le parquet administratif remplissait cette mission indirectement même avant 2012.

Tout d'abord, le législateur prévoit dans l'article 43 de la loi n°117 de 1958 que le président de la République ou le ministre concerné peut demander du parquet administratif de mener une enquête sur la performance d'un ministère ou d'un département ou bien sur sa bonne gestion, ou même sur un dysfonctionnement qui s'est répété au sein d'une administration publique.

Ensuite, le rôle du parquet administratif ne se limite pas à déterminer les responsabilités des fonctionnaires mais se prolonge à la révélation des aspects relatifs aux lacunes des lois et des régimes. Il produit à cet effet pour chaque cas appréhendé des recommandations et des mesures qui le régularisent et le corrigent. Il peut demander à l'administration une révision des critères relatifs à sa décision.

---

<sup>44</sup> Section 5 "les organismes judiciaires", Chapitre 3 "le pouvoir judiciaire" de la constitution de 2012.

À ce titre, nous pouvons citer les cas suivants<sup>45</sup> :

- l'affaire n° 20/2011 (bureau du président du parquet administratif) qui avait pour objet la plainte déposée par le président du conseil d'administration de la Société « *Egyptian Holding Company for Airports* » contre le président du conseil d'administration et le directeur général de la société filiale « *Flight Information Technology Company* », pour attribution directe sans appel d'offres à « *Fujitsu company* » d'opérations pour l'installation d'un système de communication visuelle et un système de gestion de crises et des caméras de surveillance pour 13,32,000 livres égyptiennes, environ 140000 d'euros, sans le consentement préalable du conseil d'administration.

Le parquet administratif fut saisi et a mené l'enquête, il a découvert que le règlement d'achat et de vente de la société « *Flight Information Technology Company* » permet, dans son article 89, l'achat direct sans appel d'offres dans 17 cas. Réellement ces 17 cas couvrent tous les types d'achat et par conséquent, dans la plupart des cas, l'achat se fait sans respect des règles de la commande publique. En l'espèce, le cadre réglementaire était lacunaire et portait atteinte à la transparence dans les marchés publics. Une recommandation est adressée par le parquet administratif à la société afin de modifier son règlement et de limiter les cas où l'achat se fait sans appel d'offres.

- Une autre recommandation, qui découle des enquêtes menées à l'occasion de la plainte n° 12/2011 (bureau du président du parquet administratif), consiste à supprimer la résolution n° 776 de 1998 prise par le comité spécial de l'Union de la Radio et de la Télévision et qui permet aux présidents et aux directeurs des secteurs de garder, après leur retraite, certains équipements tels que les télévisions, les climatiseurs, qui ont été mis à leur disposition durant l'exercice de leurs fonctions.

Cette mission est donc exercée indirectement par le parquet administratif. La valeur ajoutée que pourrait apporter la constitution était de reconnaître au parquet administratif le droit d'intervenir à son initiative et de

---

<sup>45</sup> Rapport du parquet administratif sur son rôle dans la lutte contre la corruption, bureau du président du parquet administratif, 2011.

contester les actes administratifs qu'il estime illégaux devant les tribunaux administratifs du Conseil d'État.

### **3. Lutte contre la corruption administrative**

La corruption administrative en Égypte est un véritable fléau, au point que ce mal systémique fait partie intégrante de la culture administrative égyptienne et paradoxalement, cette pratique est avalisée socialement et culturellement.

Les services publics en sont désormais gangrenés aussi bien à la base de la pyramide administrative qu'au sommet de cette dernière. Mais que doit-on entendre par cette notion de « corruption administrative »?

Il s'agit de « *tout comportement des personnes investies de responsabilité dans le secteur public, qui contrevient aux devoirs qu'elles ont, en vertu de leur statut d'agent d'État et qui vise à procurer des avantages indus de quelque nature qu'ils soient, pour eux-mêmes ou pour un tiers* »<sup>46</sup>.

La corruption peut être à haut niveau où les hauts fonctionnaires profitent de leur position pour accroître leur bien-être, leur statut ou leur pouvoir personnel, c'est la grande corruption. La corruption peut être moins impressionnante en raison des auteurs des faits, mais les effets en sont tout aussi dramatiques, cela concerne la bureaucratie dans l'administration publique. Il s'agit des fonctionnaires classés en bas de l'échelle statutaire

Il est à noter qu'il existe en Égypte<sup>47</sup> plusieurs organes chargés de la lutte contre la corruption tels que l'ACA, l'OCC, l'Organisme de Blanchiment d'Argent auprès du ministère de la justice, le ministère général et le parquet administratif.

La stratégie du parquet administratif dans la lutte contre la corruption dépend également d'une augmentation de la coopération internationale dans ce domaine-là, par ailleurs la mise en place de stages de formation à l'étranger

---

<sup>46</sup> Samir Abdallah HUSSEIN, « *les infractions pénales et disciplinaires du fonctionnaire* », Dar Al Lotus, 2011, p. 512 et s.

<sup>47</sup> L'Égypte fait désormais partie de la convention des Nations Unies pour la lutte contre la corruption. Elle est entrée en vigueur en Égypte le 14 décembre 2005.

ainsi que la participation active dans les conférences internationales relatives à la lutte contre la corruption permettant ainsi d'asseoir une véritable expertise en la matière. À ce titre, un département de coopération internationale fut créé en 2010 au sein du parquet administratif pour répondre à cette mission.

## Section II

### **Mise en mouvement et poursuite de l'action disciplinaire : conception juridique d'un ordre juridictionnel disciplinaire**

En Égypte, l'action disciplinaire est exercée devant les tribunaux disciplinaires relevant du Conseil d'État, et donc faisant partie de la juridiction administrative disciplinaire. Une présentation de ces tribunaux est nécessaire **(A)** avant d'évoquer le débat qui a eu lieu sur la possibilité de mettre en place un ordre juridictionnel disciplinaire **(B)**.

#### **A. La création des tribunaux disciplinaires et leur organisation**

Les tribunaux disciplinaires<sup>48</sup>, ont été instaurés par la loi n°117/1958 relative à la réorganisation du parquet administratif et à la création des tribunaux disciplinaires. Leur naissance était alors associée à la réorganisation du parquet administratif. Actuellement, ils sont régis par la loi n° 47 de 1972 relative à l'organisation du Conseil d'État.

Les tribunaux disciplinaires se composent de :

- tribunaux disciplinaires pour les fonctionnaires appartenant au niveau de l'administration supérieure et leurs équivalents. Leurs jugements sont rendus par trois conseillers.
- tribunaux disciplinaires pour les fonctionnaires appartenant aux premier, deuxième et troisième niveaux et leurs équivalents. Leurs jugements sont rendus par un conseiller et deux maîtres de requêtes.

---

<sup>48</sup> Actuellement, il existe des tribunaux disciplinaires dans tous les gouvernorats.

Les audiences des tribunaux disciplinaires pour les fonctionnaires de différents grades sont à huis clos sauf si le président du tribunal a décidé qu'elles sont publiques<sup>49</sup>.

Le parquet administratif est le garant de l'action disciplinaire est le seul qui peut saisir les tribunaux disciplinaires et poursuivre l'action devant ces tribunaux, conformément à l'article 4 de la loi n° 117 de 1958 et à l'article 34 de la loi n° 47 de 1972. Cette compétence propre au parquet administratif a pour effet juridique de créer une exclusivité en la matière et atteste sans réserve de son atypisme dans le champ juridictionnel.

Les tribunaux disciplinaires sont dotés d'une compétence répressive, intervenant dans un champ plus au moins précis, la commission de fautes disciplinaires graves. Ils sont également compétents pour statuer sur les demandes de suspension du travail, de prorogation de cette suspension<sup>50</sup>, de la mise à la retraite et de la révocation.

En revanche, en droit positif égyptien, le tribunal disciplinaire est le seul qui peut prendre la décision de la mise à la retraite ou de la révocation du fonctionnaire, l'autorité administrative dont dépend le fonctionnaire ne peut pas prendre une telle décision de sanction. Cette compétence est reconnue exclusivement au tribunal disciplinaire compétent, constituant ainsi une véritable garantie pour les fonctionnaires qui y sont soumis.

Outre cette compétence répressive, les tribunaux disciplinaires sont compétents pour en connaître des recours contre les décisions de sanctions disciplinaires prises par l'administration<sup>51</sup>. À noter que dans ce cas-là, le parquet administratif n'a aucun rôle à jouer au sein des tribunaux disciplinaires.

Si le membre du parquet administratif estime alors à l'issue de l'enquête, que l'infraction commise par le fonctionnaire est d'une certaine gravité et qu'elle

---

<sup>49</sup> Article 49 du décret présidentiel n° 1489 de 1958.

<sup>50</sup> Sur ce sujet, lire : Gallal Al ADGHAM, « *La discipline* », Al Entessar, éd. 2001, p.218.

<sup>51</sup> HCA, n° 676/25, le 1/1/1983, HCA, n° 432/20, le 9/2/1980; HCA, n° 624/14, le 2/12/1972; HCA, n° 9/2, le 4/11/1972.

justifie l'application d'une sanction plus importante que celle que l'administration peut infliger, il saisit le tribunal disciplinaire.

La saisine du tribunal disciplinaire est aussi indispensable si la personne mise en cause est elle-même la personne investie du pouvoir de sanctionner. Ajoutons à ce qui précède le cas de la personne qui a quitté la fonction publique après avoir commis une infraction financière puisque la seule sanction qui peut être prononcée contre lui, est le paiement d'une amende<sup>52</sup>. Le parquet administratif est également tenu de saisir le tribunal disciplinaire, au cas où l'administration de laquelle relève le fonctionnaire demande de renvoyer ce dernier devant le tribunal disciplinaire.

Il est à noter, qu'il existe certains corps de fonctionnaires qui rentrent dans le champ de compétence du parquet administratif mais qui sont exclus du champ de compétence des tribunaux disciplinaires. C'est le cas pour les fonctionnaires des Universités Nationales après que le parquet administratif reçoit une autorisation de mener l'enquête avec eux. Dans ce cas-là, le membre du parquet administratif, et s'il estime que l'infraction nécessite l'application d'une sanction grave, renvoie le dossier, après instruction, à l'autorité administrative compétente pour qu'elle saisisse un conseil de discipline<sup>53</sup>.

Si le fonctionnaire rentre dans le champ de compétence des tribunaux disciplinaires, ce sont les bureaux techniques du parquet administratif qui mettent en mouvement l'action disciplinaire. À noter qu'en 2013, les bureaux techniques du parquet administratif ont introduit 3869 affaires aux tribunaux disciplinaires<sup>54</sup>. À cet effet, les décisions rendues par ces tribunaux sont désormais susceptibles de faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant la HCA.

*A contrario*, du cas des tribunaux administratifs où les commissaires d'État instruisent les affaires, ils n'ont pas un rôle à jouer au sein des tribunaux disciplinaires. L'affaire est désormais instruite par le parquet administratif qui est le seul organe pouvant mettre en mouvement et poursuivre l'action disciplinaire

---

<sup>52</sup> sur ce sujet, lire : Anass GAAFAR, « *la fonction publique* », Dar El Nahda Al Arabeya, éd. 2007, p.128.

<sup>53</sup> HCA, n° 155/33, le 28/1/1987.

<sup>54</sup> Rapport annuel du parquet administratif, 2013.

devant ces tribunaux. La présence d'un membre du parquet administratif est nécessaire pour la validité inhérente à la composition du tribunal disciplinaire. Il est donc le garant de l'action disciplinaire, représente le ministère public dans les tribunaux disciplinaires, comme c'est le cas pour le parquet général qui est le garant de l'action pénale.

## **B. Le débat sur la création d'un ordre juridictionnel disciplinaire**

Il convient en parlant du sujet des tribunaux disciplinaires, d'évoquer le débat qui a eu lieu récemment lors de la préparation à la constitution actuelle concernant la fusion entre le parquet administratif et les tribunaux disciplinaires.

Les représentants du parquet administratif voudraient créer une juridiction spécialisée compétente en droit disciplinaire. Cette juridiction constituera un troisième ordre et sera compétente pour trancher les litiges disciplinaires qui opposent l'administration aux fonctionnaires ou bien qui opposent n'importe quel citoyen aux fonctionnaires.

Selon eux, cette juridiction pourrait être composée : du parquet administratif, qui sera chargé de l'instruction et de la poursuite des fonctionnaires, de l'OCE qui représentera l'administration, des tribunaux disciplinaires qui seront compétents pour statuer en première instance sur les litiges et des tribunaux disciplinaires d'appel devant lesquels le pourvoi contre les jugements de premier degré sera fait. Ils ont même proposé que pendant toute la durée de la procédure, le tribunal disciplinaire puisse tenter de rechercher un règlement à l'amiable du litige.

Ils estimaient que les tribunaux disciplinaires ont été créés postérieurement à la création du parquet administratif par une loi de réorganisation de celui-ci, par voie de conséquence et selon leur raisonnement juridique, la fusion devait s'opérer afin de mettre en place une juridiction plus efficace en la matière.

L'obstacle principal était celui du refus du Conseil d'État d'attribuer une telle compétence au parquet administratif au motif que cette fusion aurait

comme conséquence de regrouper au sein d'une même juridiction le pouvoir accusatoire et le pouvoir de juger.

Certains auteurs vont même plus loin que ça en estimant que le corps des commissaires d'État peut remplacer le parquet administratif au sein des tribunaux disciplinaires et par conséquent, limiter le rôle du parquet administratif à la saisine sans la poursuite.

En revanche, la constitution de 2014 a maintenu les tribunaux disciplinaires comme étant une des composantes du Conseil d'État et a confié la saisine et la poursuite de l'action exclusivement au parquet administratif.

## **CHAPITRE II**

### **UN CHAMP DE COMPETENCE PLUS AU MOINS RESTRICTIF ET LIMITATIF**

La problématique du champ d'intervention du parquet administratif, et notamment le pan limitatif et restrictif de son action et par voie de conséquence de l'exercice propre de ses missions, doit être posée sans tabou.

Les incidents de cette problématique doivent être soulevés, car il semble apparaître que la compétence limitative du parquet administratif ne lui garantit pas une plénitude dans l'exercice de ses missions.

Le parquet administratif, étant un organe juridictionnel disciplinaire, et eu égard à ce statut et l'impact de ce dernier dans l'espace disciplinaire, devrait avoir une compétence générale incluant tous les fonctionnaires. Or ce n'est pas le cas, bon nombre de fonctionnaires en sont exclus, et échappent ainsi au champ de compétence du parquet administratif qui se restreint *de facto*.

Si certains corps de profession sont exclus afin de garder leur indépendance, et que d'autres l'ont été à la suite des politiques adoptées par l'État, comme la politique de la privatisation, les conséquences qui en résultent sont regrettables.

Tout d'abord, la garantie qu'offre la juridictionnalisation du système disciplinaire ne profite pas à tous les fonctionnaires. Ensuite, l'exclusion de fonctionnaires relevant de certaines autorités administratives permet de faire de ces dernières une « boîte noire » dont on ignore, dans beaucoup de cas, le fonctionnement.

Si la fonction publique en Égypte est principalement régie par la loi n° 74 de 1978 relative au statut des fonctionnaires civils de l'État, d'autres dizaines de lois et règlements régissent le statut de quelques fonctionnaires et excluent ainsi certains de la soumission à la loi précitée et par voie de conséquence, au champ de compétence du parquet administratif.

Il paraît utile et opportun pour éviter toutes confusions, d'aborder les différentes catégories de corps des fonctionnaires entrant ou non dans le champ de compétence du parquet administratif (**section I**). Puis, une réflexion, aura lieu sur les causes et les conséquences de l'exclusion de certains corps de la compétence du parquet administratif (**section II**).

## Section I

### **Une multiplicité de lois et de règlements régissant le statut des fonctionnaires**

L'article premier de la loi n° 74 de 1978 énonce que : « sont soumis aux dispositions de cette loi :

- *les fonctionnaires relevant des ministères, de ses établissements publics et des collectivités territoriales ;*
- *les fonctionnaires, relevant des organismes publics dont le statut n'est pas régi par d'autres lois ou règlements (...) ».*

La loi précitée a confié au parquet administratif les missions évoquées au chapitre précédent si le fonctionnaire mis en cause est soumis à ses dispositions<sup>55</sup>. En effet, le nombre des fonctionnaires égyptiens s'élève aujourd'hui à environ 6,4 millions fonctionnaires<sup>56</sup>.

La question qui se pose est celle concernant les autres fonctionnaires dont le statut est régi par d'autres lois et règlements, est-ce qu'ils sont totalement exclus du champ de compétence du parquet administratif ou bien y sont-ils partiellement soumis ?

En revanche, c'est au parquet administratif de procéder à la recherche relative à la qualification statutaire du fonctionnaire mis en cause, autrement dit de voir si le fonctionnaire est soumis ou pas à son champ de compétence, ce qui est, dans beaucoup de cas, très complexe compte tenu de la multiplicité des statuts des fonctionnaires et des exceptions qui y existent.

---

<sup>55</sup> L'article 79 et l'article 83.

<sup>56</sup> Site officiel du ministère d'État pour le développement administratif : [www.ad.gov.eg](http://www.ad.gov.eg)

Il est à rappeler, avant de présenter ces différentes catégories, que la compétence du parquet administratif est exclusive lorsque l'infraction est financière quel que soit son auteur, et elle est également exclusive si l'infraction administrative concerne un haut fonctionnaire. La compétence est donc partagée avec celle des administrations au cas où l'auteur de l'infraction administrative n'est pas un haut fonctionnaire.

Cette situation ne concerne que les fonctionnaires rentrant dans le champ de compétence dudit parquet. Concernant les corps des fonctionnaires exclus de son champ de compétence, le parquet administratif n'est pas compétent quel que soit le type d'infraction commise ou le grade de l'auteur d'infraction.

Il convient, pour des raisons de simplicité, de distinguer entre deux catégories de fonctionnaires qui ne sont pas soumis aux règles de la loi n° 47 de 1978. Une première catégorie de fonctionnaires est exclue totalement du champ de compétence du parquet administratif **(A)** alors que la deuxième catégorie rentre dans le champ de compétence du parquet administratif sous certaines conditions **(B)**.

#### **A. Les fonctionnaires exclus totalement du champ de compétence du parquet administratif**

Ce cadre légal exclut toute intervention du parquet administratif à l'endroit de certains fonctionnaires. Cette limitation semble être contraire aux missions originelles du parquet administratif.

Il s'agit des fonctionnaires dont le système disciplinaire est régi par des lois spéciales. C'est le cas pour : les magistrats, les militaires, les gouverneurs et leurs vice-gouverneurs, les policiers<sup>57</sup>, les diplomates, les présidents d'Universités et leurs vice-présidents, les enseignants, les chercheurs et les

---

<sup>57</sup>Mohamed Maged YAKOUT, « *l'action disciplinaire dans le statut des policiers* », Dar El Gamaa Al Gadida, éd. 2007, p.102 et s.

professeurs d'Universités<sup>58</sup> et les membres de l'institut des recherches agricoles.

Il convient d'y ajouter, les fonctionnaires dans les institutions de presse, dans les sociétés fondées conformément aux règles de la loi d'investissement et dans lesquelles des banques ou des entreprises publiques sont actionnaires, les fonctionnaires temporaires exerçant leurs fonctions dans un établissement et dont le contrat stipule qu'ils ne sont pas soumis aux règles qui régissent leurs établissements mais aux règles du droit de travail, les membres des conseils d'administration de certaines sociétés dont le statut les exclut du champ de compétence du parquet administratif.

En substance, tout fonctionnaire relevant d'une autorité administrative ou d'un organisme ou établissement publics possédant un règlement qui régit le statut de leurs fonctionnaires, est exclu du champ de compétence du parquet administratif.

**B. Les fonctionnaires entrant dans le champ de compétence du parquet administratif sous certaines conditions: une intervention limitée et une force d'action réduite.**

Ces fonctionnaires entrent dans le champ de compétence du parquet administratif dans deux cas : si l'autorité administrative de laquelle relève le fonctionnaire a saisi le parquet administratif, ou bien si le parquet administratif a adressé préalablement à cette autorité une demande d'autorisation de mener l'enquête à l'encontre du fonctionnaire et que celle-ci a répondu positivement à la demande du parquet administratif.

Entrent dans cette catégorie : les membres des conseils régionaux et les membres des conseils d'administration des organisations syndicales, les enseignants, chercheurs et professeurs de l'Université Al-Azhar (Université d'études islamiques)<sup>59</sup>, les membres de l'organisme des recherches et les chercheurs scientifiques dont le statut est régi par la loi n° 69 de 1973 relative au statut des chercheurs scientifiques, les hauts fonctionnaires dans les

---

<sup>58</sup> Loi n° 46 de 1972 relative à l'organisation des Universités.

<sup>59</sup> L'article 67 de la loi n° 103 de 1961 relative à la réorganisation d'Al-Azhar.

entreprises du secteur public, les fonctionnaires des Universités Nationales, des instituts et des centres scientifiques, les membres de l'OCC et les parlementaires s'ils sont soumis, *a priori*, à la compétence du parquet administratif.

Cette configuration liée au respect de conditions préalables strictes peut, dans une certaine mesure, réduire le champ d'intervention du parquet administratif, à ce titre les formalités administratives sont contraignantes et susceptibles de ralentir l'action du parquet administratif.

De ce qui précède, il est clair que le système disciplinaire égyptien se voit partagé entre différents règlements et lois. Cette multiplicité des règles a fait de la compétence du parquet administratif l'exception alors qu'il devrait être la règle dans le domaine disciplinaire.

En plus, la diversité des statuts ne simplifie pas le travail du parquet administratif qui se trouve entre différentes catégories de fonctionnaires soumises à des systèmes disciplinaires distincts.

Si l'exclusion de certaines catégories du champ de compétence du parquet administratif s'explique par la nécessité d'assurer l'indépendance de certaines fonctions, telles les fonctions régaliennes, il ne paraît pas légitime d'en exclure les autres fonctionnaires.

## **Section II**

### **Causes et conséquences de l'exclusion de certains corps de fonctionnaires du champ de compétence du parquet administratif**

Les mesures, les actions, les cadres légaux tendant à restreindre le champ d'action du parquet administratif paraissent clairs en excluant certaines catégories de fonctionnaires de son champ de compétence. Le parquet administratif se voit son champ d'intervention considérablement limité.

Les critères rattachés à certains corps de fonctionnaires ne permettant pas au parquet administratif d'intervenir sont-ils fondés en droit ? Lesdits critères sont-ils une protection corporatiste de certains corps de fonctionnaires ?

Le cadre légal qui a inscrit en droit cette interdiction d'intervention, n'est-il une voie légale déguisée pour protéger excessivement certains fonctionnaires ?

En revanche, depuis les années 90, les compétences attribuées au parquet administratif ont été restreintes à la suite des politiques de privatisation menées par l'État. La privatisation des entreprises publiques a naturellement exclu leurs agents du champ de compétence du parquet administratif.

Au regard de ce qui précède, le pouvoir législatif a également permis à de nombreux organismes de concevoir, rédiger leurs propres règlements et donc d'échapper à terme et en toute légalité au champ de compétence du parquet administratif.

Cette diversité statutaire entre les agents publics à l'égard du parquet administratif a plusieurs conséquences juridiques. D'une part, un grand nombre de fonctionnaires ont vu leurs garanties disciplinaires affaiblies alors que d'autres bénéficient d'une véritable protection face à l'arbitraire de leurs supérieurs hiérarchiques. Ce qui porte atteinte au principe de l'égalité de traitement entre fonctionnaires.

C'est à l'égard des fonctionnaires exclus du champ de compétences du parquet administratif que la marge d'appréciation de l'administration est importante en matière disciplinaire. Le fonctionnaire se voit privé des garanties que lui offrent le parquet administratif notamment, les droits de la défense, en l'espèce, assurer aux fonctionnaires l'accès à leur dossier dès le commencement des poursuites, en outre, être en droit de présenter librement leur observation, de citer des témoins à l'appui de leur défense ou enfin de bénéficier d'un véritable débat contradictoire dans le cadre d'une confrontation. C'est regrettable que ces exclusions privent ces fonctionnaires de l'indépendance et l'impartialité du parquet administratif.

D'autre part, une conséquence indirecte des exclusions du champ de compétence du parquet administratif est également de dissimuler certains manquements commis par les fonctionnaires incriminés, annihilant ainsi toute possibilité de poursuite du parquet administratif.

Notons que l'absence d'intervention du parquet administratif ne permet pas aussi de prendre connaissance des éléments dysfonctionnels présents dans lesdites administrations.

Compte tenu de ce qui précède, la protection des fonctionnaires mais également celle du citoyen et bien entendu de la gestion saine des deniers publics, a justifié indéniablement la mise en œuvre d'une juridictionnalisation du régime disciplinaire des fonctionnaires. Cette juridictionnalisation perd tout sens si on exclut de son domaine de compétence un grand nombre de fonctionnaires.

## DEUXIEME PARTIE

### QUELLES SONT LES EVOLUTIONS INTRODUITES PAR LES DERNIERES REFORMES CONSTITUTIONNELLES SUR LA NATURE DU PARQUET ADMINISTRATIF ET LA CREDIBILITE DE SES DECISIONS ?

Le parquet administratif constitue-t-il un organe juridictionnel indépendant ? Une question qui a été longtemps posée au sein du milieu juridictionnel égyptien. Elle a été désormais tranchée par la constitution qui lui a confié expressément cette qualité mais qui a également reconnu à ses décisions une force contraignante dont la nature et la portée ainsi que les modalités d'exécution seront prochainement régies par une nouvelle loi.

Avant d'exposer la portée de la décision prise par le parquet administratif, il convient *a priori* de préciser la nature de cet organe avant et après les dernières réformes constitutionnelles. Une question qui faisait, depuis sa création, l'objet de controverses et qui s'est transformée, plus tard, en une véritable crise juridique dans le milieu juridictionnel (**chapitre I**). Ensuite, il convient de diagnostiquer la nature de la décision prise par le parquet administratif en analysant sa crédibilité (**chapitre II**).

## CHAPITRE I

### **Particularités du débat sur la juridictionnalisation du parquet administratif**

Une des raisons qui a permis de laisser la porte ouverte au débat sur la juridictionnalisation du parquet administratif était le fait que la constitution de 1971 ne le mentionnait pas dans le chapitre consacré au pouvoir judiciaire.

Ce débat s'est peu à peu transformé en une véritable crise juridique, notamment lors des discussions relatives à la supervision des élections par les organes judiciaires (**section I**). Même si la constitution a récemment mis fin à ce débat en insérant le parquet administratif dans le chapitre consacré aux organes judiciaires, sa nature juridique reste à examiner (**section II**).

## Section I

### **Un débat soulevé à l'occasion de la supervision des élections confiée aux magistrats**

Pour bien saisir la complexité du débat soulevé sur la juridictionnalisation du parquet administratif, il faut retracer brièvement la chronologie législative propre à ce sujet.

La loi n° 73 de 1956 relative à l'exercice des droits politiques opère une distinction entre deux catégories de bureaux de vote : les bureaux généraux chargés du comptage des votes en fin de scrutin et les bureaux annexes, où se déroulait l'opération de vote. Or, bien que la Constitution de 1971 disposât en son article 88 que « (...) *le scrutin doit avoir lieu sous le contrôle de membres appartenant à la magistrature* », jusqu'en 2000, seuls les bureaux généraux étaient présidés par un membre du corps judiciaire. Les bureaux annexes, en revanche, pouvaient avoir à leur tête un fonctionnaire choisi par le ministère de l'intérieur.

Dès lors, les juges ne supervisaient pas la procédure de vote elle-même, « *ce qui laissait la place à des pratiques frauduleuses, dénoncées par les Organisations Non Gouvernementales et confirmées à plusieurs reprises par le Conseil d'État et la Cour de Cassation dans le cadre du contentieux électoral* »<sup>60</sup>.

Un recours en inconstitutionnalité contre l'article 24 de la loi n° 73 de 1956 avait été introduit en 1990 par un des candidats aux élections législatives de 1990. En 2000, la HCC a rendu sa décision<sup>61</sup> en jugeant que tous les bureaux de vote doivent, conformément à la constitution, être supervisés par un magistrat. La cour a affirmé que la supervision devait couvrir l'opération de vote elle-même, afin de garantir son exactitude et que le pouvoir juridictionnel est le mieux placé pour superviser les élections en raison de son impartialité.

---

<sup>60</sup> Nathalie BERNARD-MAUGIRON, *“justice et politique: vers la fin de l'exception égyptienne?”*, l'Année du Maghreb (en ligne), III/2007, mis en ligne le 07 juillet 2010.

<sup>61</sup> HCC, n° 11/13, le 8/7/2000.

À partir de cette date, tous les bureaux de vote, généraux comme annexes, devaient être placés sous la présidence d'un membre d'un corps judiciaire. C'est à ce moment-là que la question sur la notion du corps judiciaire s'est posée. Quels organes devaient être considérés comme des corps judiciaires et existait-il d'autres corps judiciaires que ceux mentionnés dans la constitution de 1971 ?

Certains juges avaient tendance à considérer que la réponse négative s'imposait. Ils contestaient cette qualité au parquet administratif et à l'OCE, estimant que le propre d'un juge est de rendre des jugements, ce que ne font pas les membres de ces deux corps. D'après eux, ces deux organes n'ont pas de fonction juridictionnelle. Cette position était essentiellement celle du Club des juges<sup>62</sup>, qui regroupait des juges réformistes.

Pour la Cour de Cassation, ces deux organes ne devaient pas être considérés comme des organes judiciaires au sens de l'article 88 de la constitution, mais comme des organes administratifs dépendants du pouvoir exécutif. Elle a invalidé, dans sa décision du 12 mai 2003, les élections tenues dans un district du Caire, Zeitoun, et remportées par un député du Parti National Démocratique<sup>63</sup>, au motif que le scrutin s'était déroulé sous la supervision de membres de l'OCE et du parquet administratif.

*A contrario*, de ce positionnement, d'autres auteurs estimaient que l'idée de la création du parquet administratif était d'instituer un organe juridictionnel indépendant et impartial, ce qui résultait clairement, selon eux, des travaux préparatoires de la constitution de 1971.

Tel fut l'avis du juge constitutionnel, qui a été saisi par le ministre de la justice d'une demande d'interprétation de l'article 24 de la loi n° 73 de 1956 relative à l'exercice des droits politiques. Il a estimé, en 2004, que le parquet

---

<sup>62</sup> Le club des juges a été fondé en 1939 par les magistrats judiciaires pour consolider les liens entre les membres de leur profession et préserver leur autonomie. Le club a pris la forme d'une association professionnelle non officielle. Il a pour membres l'ensemble des personnes ayant le statut de juge judiciaire. Les membres du parquet général et les retraités bénéficient également de cette faculté. En pratique tous les juges judiciaires s'inscrivent au club.

<sup>63</sup> Le Parti National Démocratique était le parti d'Hosni Moubarak, l'ex-président de la République, il a été dissous par décision de la HCA le 16 avril 2011.

administratif et l'OCE devraient être considérés comme des organes judiciaires au sens de l'article 24 de la loi de 1956.

La HCC a affirmé qu'il ressortait des travaux préparatoires de la constitution de 1971 que l'intention du constituant était de considérer comme organes judiciaires à la fois le juge ordinaire, le parquet général, le Conseil d'État, l'OCE et le parquet administratif. Elle a aussi signalé que les lois d'organisation du parquet administratif et de l'OCE les qualifient d'organes judiciaires indépendants.

Les membres de ces deux organes ont donc participé à la supervision des élections de 2005 avec leurs collègues des autres organes judiciaires.

Nonobstant la décision de la HCC, certains juges n'admettaient pas que ces deux organes fussent comptés parmi les organes judiciaires. Nous pouvons relever ici, quelques effets d'un corporatisme, qui assèche le débat juridique et participe à ralentir la réforme du corps juridictionnel.

C'est pourquoi, lors des travaux préparatoires de la constitution de 2012, l'intégration du parquet administratif et de l'OCE dans le chapitre du pouvoir juridictionnel était la principale revendication des membres de ces deux organes.

S'ils n'obtinrent pas gain de cause sur ce point, ces deux organes furent néanmoins constitutionnalisés en 2012. La constitution de 2014 qui est venue remplacer celle de 2012 précisa enfin que ces deux organes sont des organes juridictionnels indépendants.

Toutefois, en dépit de l'intégration du parquet administratif à la constitution comme un organe juridictionnel, son appartenance au pouvoir juridictionnel et son indépendance réelle restent à discuter.

## Section II

### **Le parquet administratif constitue-t-il un pouvoir juridictionnel au sens strict du terme ?**

Même si la constitution a finalement tranché le débat sur la juridictionnalisation du parquet administratif, l'analyse de sa nature juridique reste à mener. Il est important de présenter les contours statutaires et institutionnels qui pourraient le caractériser comme étant proche de la notion d'organe juridictionnel ou bien, qui l'éloignent de celle-ci, au motif que des interprétations juridiques peuvent émerger et probablement perturber la lisibilité dudit organe.

Il convient également de préciser la différence entre cette notion et celle du pouvoir judiciaire, du fait que le législateur constitutionnel en 2014 a mentionné le parquet administratif comme organe juridictionnel indépendant sans l'insérer dans le chapitre consacré au pouvoir juridictionnel.

Une présentation de la notion d'« organisme administratif indépendant » paraît nécessaire puisque certains auteurs estiment que le parquet administratif peut aussi dans une certaine mesure être proche, c'est-à-dire produire des similarités statutaires inhérentes à ce type d'organisme.

Il convient, en premier lieu, de déterminer la définition de ces deux notions **(A)**. L'indépendance du parquet administratif sera, en second lieu, évoquée **(B)**.

#### **A. Les notions : « organe juridictionnel », « pouvoir juridictionnel »**

C'est l'expression « organe juridictionnel » qui est usité dans les constitutions de 2012 et de 2014 pour désigner le parquet administratif et l'OCE. Cette expression a soulevé quelques interrogations par comparaison avec celle de « pouvoir juridictionnel ». Ces deux appellations peuvent dans une certaine mesure produire un champ notionnel différend.

En effet, la constitution de 2014 a uniquement mentionné dans le chapitre consacré au pouvoir juridictionnel : les tribunaux judiciaires, le parquet général et le Conseil d'État. Le parquet administratif, quant à lui, il a été

mentionné dans un autre chapitre consacré aux organes juridictionnels indépendants. En revanche, dans la constitution de 2012, les organes juridictionnels constituaient une section dans le chapitre consacré au pouvoir juridictionnel.

Existe-t-il une différence entre « pouvoir juridictionnel » et « organe juridictionnel » ou bien sont-ils synonymes ?

Il est important, avant d'essayer de donner une définition à chacun de ces termes, de signaler que dans le vocabulaire arabe, contrairement au vocabulaire français, on ne fait une distinction entre juridictionnel et judiciaire. On utilise en droit positif égyptien l'appellation générique judiciaire qui signifie l'ensemble des juridictions des deux ordres, judiciaire et administratif. Les juges administratifs même s'ils n'appartiennent pas à l'ordre judiciaire, font partie du pouvoir judiciaire. Ce dernier est divisé en deux types de justice : la justice ordinaire et la justice administrative.

En effet, le pouvoir juridictionnel représente à côté du législatif et de l'exécutif l'un des trois pouvoirs constitués sur lesquels repose l'action de l'État. Il applique les lois pour trancher les conflits entre les particuliers ou entre l'État et ces derniers. Son indépendance est primordiale, puisqu'elle est la condition de son impartialité<sup>64</sup>.

Quant à l'organe juridictionnel, nous pouvons le définir comme étant une institution dont la fonction est de faire appliquer la loi en tranchant les litiges, il est chargé de remplir une fonction juridictionnelle. L'indépendance fait également partie de sa définition. Un organe n'est plus juridictionnel si son indépendance mais aussi celle de ses membres ne sont pas garanties.

L'organe juridictionnel est donc un organe mettant en œuvre le pouvoir juridictionnel. Hormis, cette distinction précitée il n'existe nulle autre différence fondamentale entre les deux notions.

---

<sup>64</sup> <http://www.vie-publique.fr>

En effet, si le législateur constitutionnel n'a pas inséré le parquet administratif dans le chapitre consacré au pouvoir juridictionnel, il a procédé à l'identique au sujet de l'OCE et la HCC. Cela est la conséquence du refus catégorique des magistrats judiciaires et du Conseil d'État d'affirmer que ces organes font partis du pouvoir juridictionnel.

En tout état de cause, la constitution a affirmé clairement qu'il s'agit d'un organe juridictionnel indépendant. De plus, elle a indiqué dans la première section du chapitre consacré au pouvoir judiciaire, que « *chaque organe ou corps juridictionnel administre ses propres affaires (...)* ». Elle a fait donc référence dans ce chapitre aux organes juridictionnels dont le parquet administratif fait partie.

S'agissant des organismes administratifs indépendants, la constitution a précisé que « *sont des organismes indépendants et des agences de contrôle et de régulation : l'Organisme Central des Comptes, la Banque Centrale, l'Organisme Public du Contrôle Financier et l'ACA* ». Il s'agit, conformément aux articles 215, 216, 217 et 218 de la constitution, d'organismes indépendants qui jouissent de la personnalité juridique et d'une autonomie technique, administrative et financière. Les présidents de ces organismes sont nommés par le président de la République après approbation de la majorité au Parlement. Ces organismes présentent des rapports annuels au président de la République, au Parlement et au premier ministre.

Il nous paraît découler de ce qui précède que la constitution entend bien faire du parquet administratif un de ces organes juridictionnels et de lui reconnaître une indépendance identique à celle dont jouissent les autres composantes du pouvoir juridictionnel. Il ne s'agit donc pas d'un organisme administratif indépendant. Cette orientation est également confirmée par la force contraignante qui a été reconnue aux décisions rendues par le parquet administratif, sujet de notre prochain chapitre.

Toutefois, si l'indépendance a été déjà reconnue au parquet administratif par la loi n° 480 de 1954, celle-ci restait limitée par rapport au pouvoir exécutif, et c'est la raison pour laquelle certains auteurs l'ont considéré comme étant un

organisme administratif indépendant jouissant de certaines prérogatives juridictionnelles.

Lorsqu'il s'agit d'une question d'indépendance du pouvoir juridictionnel, il est souvent question de son indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Il convient alors de présenter le lien entre le parquet administratif et le ministère de justice.

### **B. L'indépendance du parquet administratif par rapport au pouvoir exécutif**

Selon la loi n° 12 de 1989, « *le parquet administratif est une autorité juridictionnelle indépendante et qui relève du ministre de justice (...)* ». Ce lien de dépendance entre le parquet administratif et le ministère de la justice, membre du pouvoir exécutif, conduisait à mettre en doute l'indépendance du parquet administratif et porte atteinte à la crédibilité de cet organe juridictionnel.

Affirmer juridiquement que le parquet administratif est un organe juridictionnel indépendant, ne peut se suffire à lui-même, au-delà de la théorie juridique en la matière, il est nécessaire non seulement de mettre en place un Conseil spécial au sommet de l'organe juridictionnel ayant pour charge et compétence sa propre gestion en interne, en l'espèce tout ce qui concerne les membres du parquet administratif ainsi que ses propres lignes budgétaires, comme le cas du Haut Conseil de Magistrature, mais également de reconnaître à ce conseil spécial de véritables prérogatives, assises réelles d'une indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Or ce n'était pas le cas pour le Haut Conseil du parquet administratif. C'est en cela que le renforcement de l'indépendance de ce Conseil était alors une revendication légitime de la part des membres du parquet administratif et notamment lors de la préparation de la constitution de 2012.

Afin d'assurer la garantie effective d'une véritable indépendance des membres du parquet administratif, le Haut Conseil devrait être le seul compétent au sujet des questions concernant leur nomination, promotion, mutation, notation mais aussi de leur règlement disciplinaire. Or ce n'était pas le

cas. Le problème résidait dans le fait qu'aucune décision concernant ces sujets ne pouvait être prise sans un passage par le ministère de justice. Il s'agissait donc d'une véritable mise en place juridique d'une tutelle ministérielle, en conséquence, cela ne permettait de revêtir à cet organe la qualification juridique d'un organe juridictionnel indépendant.

Force est d'indiquer que l'atteinte à l'indépendance du parquet administratif prenait d'autres formes. Citons par exemple : l'atteinte à l'indépendance de ses membres, celle relative à son indépendance financière et enfin l'ingérence manifeste du pouvoir exécutif dans les affaires qu'ils traitent.

Toutefois, Il est à noter que la nomination du président du parquet administratif offre actuellement suffisamment de garantie d'indépendance. Depuis 1994, celui-ci accède à ce poste par l'ancienneté. Il n'est pas donc nommé de manière discrétionnaire par le président de la République comme cela était le cas du Procureur général en Égypte avant la constitution de 2012.

Quant au budget du parquet administratif<sup>65</sup>, le ministère de la justice égyptien a adopté en 2006 la nouvelle loi sur l'autorité judiciaire, qui prévoit en particulier le principe d'autonomie financière du pouvoir judiciaire. La loi accorde au Haut Conseil la compétence pour déterminer et gérer son propre budget. Mais aucune modalité n'a été envisagée pour la mise en œuvre de cette réforme et la gestion financière reste une prérogative de l'exécutif.

L'indépendance du parquet administratif suppose également l'absence de pressions internes notamment lors de la prise des décisions concernant les affaires traitées par les membres. Or, le fait que l'administration pouvait ou pas respecter les décisions prises par le parquet administratif affaiblissait sa place vis-à-vis de l'administration et le met sous pression indirecte. La portée de ses décisions sera traitée dans le prochain chapitre.

Bien que la constitution actuelle ait répondu positivement au renforcement de l'indépendance du parquet administratif, en énonçant que

---

<sup>65</sup> Le budget du parquet administratif s'élevait en 2013 à 520 millions livres égyptiens, environ 54 millions d'euros, d'après le rapport annuel du parquet administratif, 2013.

chaque organe juridictionnel administre ses propres affaires, supprimant ainsi son rattachement au ministère de justice, une faiblesse juridique est toujours maintenue. En revanche, la loi n° 12 de 1989 disposant que le parquet administratif relève du ministère de justice n'a pas été amendée. Le fait qu'il reste rattaché au ministère de la justice laisse la porte ouverte à de possibles abus. Le maintien de cette insertion rédactionnelle est une preuve que la garantie entière d'une indépendance d'exercice n'est pas assurée.

En revanche, l'indépendance administrative et financière, la force obligatoire de ses décisions octroyées par la constitution de 2014 vont positionner le parquet administratif ainsi sous un véritable angle juridictionnel. Espérant que des modalités seront envisagées prochainement pour la mise en œuvre de cette réforme.

## **CHAPITRE II**

### **Quelle est la crédibilité juridique dont jouissent les décisions du parquet administratif avant et après les dernières réformes constitutionnelles ?**

La constitution de 2014 dispose dans son article 197 que : « *Le parquet administratif est un organe juridictionnel indépendant. Il mène des enquêtes relatives aux infractions financières et administratives, et celles qui lui sont soumises. Il a les pouvoirs reconnus à l'autorité administrative d'infliger des sanctions disciplinaires. Ses décisions peuvent être contestées devant le tribunal disciplinaire compétent (...). Les modalités d'application de ce qui précède sont fixées par la loi (...)* ».

L'article précité a reconnu au parquet administratif le pouvoir d'infliger des sanctions disciplinaires. Une attribution majeure qui a soulevé beaucoup de questions.

Afin de bien poser le cadre, une comparaison avec la situation antérieure à la constitution de 2014, est nécessaire. Il convient tout d'abord, de tracer la situation normative avant la dernière constitution concernant les orientations

prises par le parquet administratif à l'issue de son enquête, les décisions que l'administration pouvait prendre à l'encontre des fonctionnaires et le rapport entre l'administration et le parquet administratif (**section I**).

Ensuite on procèdera à une réflexion, une analyse de la situation à venir et notamment la nature juridique de la décision prise par le parquet administratif et l'influence de cette nouveauté sur le domaine disciplinaire (**section II**).

### **Section I**

#### **Quelles sont les décisions qui peuvent être prises par le parquet administratif à la suite de ses enquêtes ?**

L'enquête ou l'instruction menée et diligentée par le parquet administratif, à la suite de sa saisine, peut aboutir à plusieurs orientations juridiques<sup>66</sup> :

- soit à un renvoi du dossier auprès de l'administration dont dépend statutairement le fonctionnaire pour classer l'affaire ou pour appliquer une sanction disciplinaire ou pour la saisine d'un conseil de discipline,
- soit à un renvoi du dossier devant le tribunal disciplinaire compétent,
- soit le parquet administratif garde le dossier et notifie seulement à l'administration que l'affaire est classée.

En outre, il est reconnu au président du parquet administratif la possibilité de proposer une révocation du fonctionnaire en l'absence de la mise en œuvre de l'action disciplinaire « révocation sans voie disciplinaire »<sup>67</sup>, dans des cas exceptionnels, au cas où l'enquête révèle des suspicions graves qui portent atteinte à la dignité, l'intégrité ou la bonne réputation de la profession. Cette décision est prise dans ce cas-là par le président de la République<sup>68</sup>.

Enfin, si l'enquête révèle la présence d'une infraction pénale, et eu égard à la gravité des faits commis, c'est le parquet général qui est en charge, le dossier lui est donc renvoyé<sup>69</sup>. Il est à noter que le parquet administratif peut

---

<sup>66</sup> Voir annexe II.

<sup>67</sup> Lire sur ce sujet: Wahib SALAMA, « *la révocation sans voie disciplinaire* », El Englo El Masreya, p.77.

<sup>68</sup> Loi n°10 de 1976 relative à la révocation sans voie disciplinaire.

<sup>69</sup> Article 17 de la loi n° 117/1958.

décider de poursuivre un fonctionnaire avant que le juge pénal ne se soit prononcé<sup>70</sup>. À l'inverse, il peut décider d'attendre l'issue de la procédure pénale.

À noter que le parquet général peut saisir directement le tribunal judiciaire compétent sans être contraint de mener une autre enquête. La Cour de Cassation a affirmé que l'enquête menée par le parquet administratif est juridictionnelle et donc elle suffit pour introduire une action.

De ce qui précède, nous pouvons répartir les différentes orientations en deux catégories : La première catégorie concerne le classement sans suite et la deuxième consiste en la mise en œuvre d'une sanction.

Il paraît utile de préciser tout d'abord, ces différentes catégories de décisions **(A)**, puis de présenter le circuit disciplinaire consécutif à ces décisions **(B)**.

## **A. Les décisions prises par le parquet administratif**

### **1. Classer l'affaire sans suite**

Le parquet administratif peut estimer classer l'affaire sans suite si l'enquête ne prouve pas la réalité de l'infraction ou s'il existe une des causes de classement ordinaires *e.g.* insuffisance des preuves, impossibilité d'identifier l'auteur de l'infraction, extinction de l'action à la suite du décès de l'accusé, prescription de l'infraction.

Dans ces cas, le dossier est en principe renvoyé à l'administration concernée pour classement. Exceptionnellement, le parquet administratif peut estimer que le dossier comporte des faits portant atteinte à la réputation d'une des personnes, ou à la sécurité de l'État ou à des sujets religieux, alors, il ne fera que notifier à l'administration sa décision de classement sans suite, sans lui transférer le dossier.

---

<sup>70</sup> HCA, n°1871/39, le 28/11/1998.

## 2. Sanctionner le fonctionnaire

Le parquet administratif peut, par contre, estimer que les faits sont juridiquement passibles d'une sanction. Dans cette hypothèse, le membre du parquet administratif a le choix entre deux options : demander à l'administration d'infliger une sanction au fonctionnaire, ou bien saisir le tribunal disciplinaire compétent<sup>71</sup>. Tenant compte de la gravité de la faute et par suite de la sanction souhaitée, le parquet administratif choisit entre les deux voies. En revanche, dans beaucoup de cas le parquet administratif préfère demander de l'administration d'infliger une sanction pour éviter la lourdeur de l'action disciplinaire<sup>72</sup>.

Concernant les sanctions disciplinaires susceptibles d'être prononcées à l'encontre des fonctionnaires, elles sont énumérées par la loi de manière exhaustive<sup>73</sup>, et sont réparties en deux groupes en fonction du grade du fonctionnaire mis en cause. Le premier groupe concerne les fonctionnaires en général quant au deuxième groupe, il comporte les sanctions applicables aux hauts fonctionnaires.

Les sanctions applicables aux fonctionnaires sont, conformément à la loi relative au statut des fonctionnaires civils de l'État, au nombre de 11, elles sont les suivantes :

- 1) l'avertissement ;
- 2) le report de prime, pour une période ne dépassant trois mois ;
- 3) la réduction du salaire;
- 4) la suppression de la moitié de la prime périodique ;
- 5) l'arrêt temporaire de travail pour une période ne dépassant pas 6 mois ;
- 6) le report de la promotion pour une durée ne dépassant pas deux années ;
- 7) l'abaissement du salaire ;
- 8) l'abaissement d'échelon ;
- 9) l'abaissement d'échelon avec un abaissement de salaire ;

---

<sup>71</sup> Les articles 12, 13 et 14 de la loi n° 117/1958.

<sup>72</sup> Voir annexe II.

<sup>73</sup> Article 80 de la loi relative au statut des fonctionnaires civils de l'État.

- 10) la mise à la retraite ;
- 11) la révocation.

S'agissant des sanctions qui sont susceptibles d'être prises à l'égard des hauts fonctionnaires, elles sont les suivantes:

- 1) l'avertissement ;
- 2) le blâme ;
- 3) la mise à la retraite ;
- 4) la révocation.

Seules les sanctions de 1 à 9 peuvent être prononcées par l'administration, conformément aux termes de l'article 82 de la loi no 74/1978. En revanche, la mise à la retraite et la révocation ne peuvent être prononcées que par le tribunal disciplinaire compétent qui peut désormais prononcer des sanctions moins graves.

Il est à noter, que la graduation des sanctions disciplinaires assise sur le niveau statutaire est fortement extensive pour la première catégorie de fonctionnaire et restrictive pour la seconde catégorie de fonctionnaire. Une différence de sanction entre les deux catégories de fonctionnaires qui peut traduire le rattachement politique du haut fonctionnaire. À ce titre, une réflexion future peut être initiée pour étudier cette variabilité de sanctions et s'interroger sur le bienfondé de cette normativité propre au droit disciplinaire.

#### **B. Le circuit décisionnel consécutif aux décisions prises par le parquet administratif**

Deux hypothèses sont possibles, suite au renvoi du dossier à l'administration : l'administration suit l'orientation du parquet administratif, et c'est le cas la plupart du temps, ou bien refuse de suivre l'orientation du parquet administratif et procède à une contestation.

En revanche, le premier cas ne pose aucun problème, si la décision rendue par le parquet administratif est un classement sans suite, l'administration

classe à son tour l'affaire. S'il s'agit d'une demande de sanction, l'administration choisit la sanction convenable et l'applique. La nature administrative de la décision induit la possibilité de recours de la part du fonctionnaire contre les décisions de sanction. Le recours est préalablement administratif, il s'agit d'un recours interne à l'administration. Le fonctionnaire peut ensuite saisir le juge administratif disciplinaire d'une demande en annulation de l'acte contesté, il s'agit d'un recours contentieux devant le tribunal disciplinaire compétent. À noter que la compétence d'en connaître d'un tel recours soulève un problème lorsqu'il s'agit d'une décision administrative qui comporte une sanction déguisée. Est-ce que le tribunal administratif est compétent ou bien cette question relève de la compétence du juge disciplinaire ?<sup>74</sup> Une question qui n'est pas encore tranchée par la jurisprudence.

La seconde hypothèse pose, quant à elle, quelques problèmes juridiques. Il s'agit tout d'abord, d'un rapport de force entre le parquet administratif et l'administration qui refuse de répondre à la demande du parquet administratif et présente une contestation auprès du bureau technique du président du parquet administratif.

À la suite de cette contestation, le bureau technique renvoie le dossier à un membre du parquet administratif, autre que celui qui a mené l'enquête et a pris la décision, pour examiner le fondement de cette contestation et donner son avis. Une fois cet examen réalisé, si la contestation est invalidée, l'administration doit théoriquement appliquer la décision du parquet administratif.

En revanche, rien n'obligeait l'administration à suivre l'avis, la recommandation ou la décision rendus par le parquet administratif<sup>75</sup>. Et c'est en cela que la problématique juridique est cruciale, fondamentale, au cœur du pouvoir réel ou pas du parquet administratif à l'endroit de l'administration. C'est là où la question de la crédibilité juridique de la décision du parquet administratif se pose, est-ce que cette décision a un poids juridictionnel ?

---

<sup>74</sup> HCA, n° 3656/35, le 15/5/1990; HCA, n° 2359/27, le 27/12/1983.

<sup>75</sup> Avis du Conseil d'État, la section consultative, n° 185, le 7/3/1993, dossier n°86/6/444.

## Section II

### **Quelle est la nature juridique de la décision prise par le parquet administratif ?**

Poser la question sur la nature juridique de la décision prise par le parquet administratif, amène à s'interroger sur le caractère effectivement contraignant de la décision. Rien n'obligeait l'administration à suivre la décision prise par le parquet administratif, sauf au cas où la décision portait sur un renvoi aux tribunaux disciplinaires. Les recommandations du parquet administratif se caractérisaient ainsi par une absence d'un pouvoir contraignant.

À noter que même en l'absence de ce caractère obligatoire, le nombre de contestation faites de la part de l'administration restait faible du fait de l'ignorance par certains de la nature juridique des décisions prises par le parquet administratif, vite considérées comme obligatoires puisqu'émanant d'un organe juridictionnel. Dans certains cas, les administrations suivaient l'avis du parquet administratif par habitude, par respect.

Force est de constater qu'il y avait donc un manque manifeste de cadre légal encadrant cette relation et donnant à la décision du parquet administratif une force contraignante. Le problème crucial était que certains auteurs, compte tenu de l'absence du caractère contraignant de la décision du parquet administratif, refusaient d'admettre que le parquet administratif était un organe juridictionnel, en estimant que les décisions juridictionnelles sont des décisions obligatoires ce qui n'est pas le cas pour les décisions prises par le parquet administratif.

Une situation qui affaiblissait le rôle du parquet administratif et c'est la raison pour laquelle, et depuis des années, les représentants du parquet administratif demandaient au législateur une intervention de sa part pour lui reconnaître la nature juridictionnelle et à ses décisions le caractère contraignant à l'égard de l'administration.

Ce n'est qu'en 2014 que le législateur constitutionnel a reconnu aux décisions prises par le parquet administratif leur caractère contraignant. Il est même allé plus loin en confiant au parquet administratif la libre appréciation

quant à la détermination de la sanction appliquée. Une situation qui pose néanmoins beaucoup d'interrogations.

À ce titre, une question est à mettre en exergue compte tenu de l'impact qu'elle produit : qu'est-ce que le législateur constitutionnel voulait dire par « *a les pouvoirs reconnus à l'autorité administrative d'infliger des sanctions disciplinaires* » ? Est-ce que le parquet administratif se substituera à l'administration dans la prise de ses décisions? Quelle sera la nature de la décision relative à la sanction prise par le parquet administratif à l'encontre du fonctionnaire ? Est-ce que les mêmes voies de recours seront reconnues au fonctionnaire ? Est-ce que cela va avoir un impact sur le circuit disciplinaire ? Comment le parquet administratif va-t-il assurer cette fonction ? Quelles sanctions pouvaient être infligées ? Quel impact sur le nombre des affaires traitées par le parquet administratif et les tribunaux disciplinaires ?

L'article 197 précité est novateur, fondateur d'une mission renforcée du parquet administratif. Il peut s'interpréter de la façon suivante : le parquet administratif aura le droit, à la suite de ses enquêtes, s'il estime que le fonctionnaire mérite une sanction, de prendre à son égard une décision disciplinaire de nature juridictionnelle en précisant le type de sanction applicable.

Il en résulte, que le parquet administratif ne se substituera à l'administration dans la prise de la décision de sanction sauf dans le cas où l'enquête a été menée par le parquet administratif. Au contraire, si l'administration mène l'enquête, ce serait à cette dernière de prendre la décision de sanction.

Il est à noter que conformément aux termes de l'article précité, le parquet administratif ne pourra prononcer que les sanctions que l'administration a la possibilité de prononcer, il s'agit des sanctions de 1 à 9 déjà précitées. La révocation et la mise à la retraite reste une compétence exclusive aux tribunaux disciplinaires.

S'agissant de la nature des décisions prises par le parquet administratif, est-ce que ce serait un jugement, une décision juridictionnelle disciplinaire ou bien une décision administrative disciplinaire ?

De notre point de vue, la décision du parquet administratif ne peut être considérée ni comme un jugement ni comme une décision administrative disciplinaire mais en tant que décision juridictionnelle disciplinaire.

Deux causes explicatives en lien avec ledit raisonnement : tout d'abord, la constitution a disposé explicitement que le parquet administratif est un organe juridictionnel indépendant, et par conséquent ses décisions sont des décisions juridictionnelles et non pas des décisions administratives.

Ensuite, en précisant que le recours contre les décisions prises par le parquet administratif sera devant les tribunaux disciplinaires, le législateur a signifié que la HCA ne sera pas compétent. Ils le demeurent pour les recours contre les jugements rendus par le tribunal disciplinaire. Autrement dit, si le législateur souhaite considérer la décision prononcée par le parquet administratif comme étant un jugement, il aurait pu indiquer que le recours contre ces décisions sera fait devant les tribunaux administratifs ou bien ne rien préciser.

Or, ce dernier a précisé explicitement que le recours sera fait devant les tribunaux disciplinaires et cela n'a qu'un seul sens, de notre point de vue, que la décision prise par le parquet administratif n'est pas un jugement. Quelle est donc la valeur ajoutée d'une telle réforme ?

Tout d'abord, cette faculté reconnue au parquet administratif semble permettre de sanctionner les fonctionnaires plus rapidement dans certaines situations notamment celles où leur attitude risque indéniablement de compromettre la continuité du service public.

En revanche, le parquet administratif ne substituera pas l'administration, rien n'interdira à l'issue des enquêtes menées par le parquet administratif, et s'il

estime sanctionner le fonctionnaire de laisser l'administration prendre la décision de sanction et donc choisir la sanction applicable.

En outre, il est à constater qu'il y aura deux types de sanctions : d'une part, celles qui seront prises en vertu d'une décision administrative disciplinaire et d'autre part, celles qui seront prises par une décision juridictionnelle disciplinaire.

Dans le premier cas, le recours sera à trois degrés le premier est administratif, le deuxième et le troisième sont contentieux, devant le tribunal disciplinaire compétent et la HCA.

Or dans le second cas, le recours sera à deux degrés, et dans les deux degrés il sera contentieux. Le premier sera porté devant le tribunal disciplinaire compétent tandis que le deuxième sera déposé devant la HCA relevant du Conseil d'État.

En revanche, cette situation portera atteinte au principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires. En effet, il y aura des fonctionnaires qui seront privés d'un recours contre la décision de sanction reconnu aux autres fonctionnaires à l'égard desquels une décision administrative disciplinaire a été prise.

Afin d'éviter une telle discrimination, un nouveau département au sein du parquet administratif peut être mis en place pour recevoir et examiner les demandes de recours exercés par les fonctionnaires contre les décisions juridictionnelles disciplinaires rendues par le parquet administratif. Il jouera ce rôle indépendamment des parquets qui ont mené les enquêtes et ont pris les décisions faisant l'objet du recours. Ce sera comme une sorte d'un recours juridictionnel préalable.

## **CONCLUSION**

L'exigence d'un renforcement du parquet administratif, n'est en rien une volonté de se substituer à l'administration, c'est une garantie juridique permettant d'une part, de protéger les droits statutaires à l'endroit des fonctionnaires et quel que soit leur grade. D'autre part, cela renforcerait l'accès aux égyptiens à un service public, accessible et de qualité. L'objectif devrait être commun : le bien être de la société.

C'est pourquoi, et pour bien répondre à cet objectif, le parquet administratif avait toujours réclamé et exigé du législateur la reconnaissance explicite d'un statut juridictionnel et la garantie sur le plan de ses décisions, d'un pouvoir contraignant et opérant à l'endroit des administrations, des fonctionnaires ayant commis des manquements.

La constitution a récemment répondu favorablement aux revendications légitimes du parquet administratif. Elle a désormais reconnu au parquet administratif un nouveau essor en lui assurant son caractère juridictionnel et en attribuant à ces décisions la force obligatoire.

Une renaissance qui positionne le parquet administratif au sein du milieu juridictionnel en Égypte. Mais une telle mission renforcée doit incontestablement s'accompagner d'une politique juridique stratégique renouvelée et non celle connue antérieurement, en raison d'enjeux considérables, car il s'agit de garantir, renforcer, asseoir l'État de droit. Elle peut s'articuler et s'organiser autour des axes suivants :

- mettre en place un comité indépendant au sein du parquet administratif en vue de lui confier la révision de la décision prise par les membres du parquet administratif et à l'issue de cette procédure, prononcer la sanction sur la base des faits commis, ainsi le pouvoir accusatoire et le pouvoir de sanction ne seront plus regroupés ;
- créer un nouveau département qui aura la charge d'examiner les recours contre les décisions juridictionnelles disciplinaires de sanction émanant du parquet administratif ;

- augmenter le nombre de membres du parquet administratif ;
- préparer des formations continues et professionnelles à destination des membres du parquet administratif ;
- catégoriser les sanctions disciplinaires susceptibles d'être appliquées lorsqu'il s'agit de fautes disciplinaires précises. En l'espèce, il s'agirait de procéder à une refonte du droit disciplinaire en vue d'assurer une graduation plus fine et efficace desdites sanctions.

Sur un autre plan juridique important, nous constatons que tout au long des travaux préparatoires relatifs à la constitution actuelle, l'OCE était toujours associé au parquet administratif dans le débat sur leur nature juridique juridictionnelle. Or nous pensons objectivement et statutairement qu'il existe une grande différence entre ces deux organes. L'OCE est un organe dont les membres représentent l'État dans les affaires où il est impliqué. Tandis que le parquet administratif ne représente pas, quant à lui, l'État mais l'intérêt général dans le domaine disciplinaire.

Par ailleurs, il est fort maladroit d'assurer d'un ton péremptoire que le parquet administratif est garant du droit disciplinaire ; cette affirmation est à relativiser. Le parquet administratif reste souvent impuissant alors qu'il se doit être le garant d'un dispositif normatif protecteur, mais force est de constater que dans certaines situations à l'endroit de certaines catégories de fonctionnaires il n'est qu'un spectateur impuissant.

C'est en cela qu'un renforcement du champ doit s'opérer en intégrant sans réserve les catégories de fonctionnaires exclus du champ de compétence du parquet administratif, ou bien rentrant sous certaines conditions lourdes, afin d'assurer de manière effective le principe d'égalité de traitement, socle des droits fondamentaux.

Un chantier, donc, est à prévoir, il s'agit de l'unification du système disciplinaire dans la fonction publique et par conséquent, de mettre fin à la limitation restrictive du champ d'intervention du parquet administratif qui dans les faits se traduit par une absence d'intervention et cela concerne *in fine* bon

nombre de fonctionnaires. Un tel projet augmentera la lisibilité et la visibilité du parquet dans l'espace juridictionnel et administratif.

En conséquence, Il convient également d'être vigilant à l'égard de la production législative et réglementaire qui pourrait exclure d'autres catégories de fonctionnaires, et réduire de nouveau le champ dudit parquet.

Concernant le rôle du parquet administratif dans la lutte contre la corruption administrative, il est important, de notre point de vue, de lui reconnaître la possibilité d'auto-saisine. Le parquet administratif ne doit pas attendre d'être saisi pour enclencher l'enquête, il doit agir s'il a eu connaissance d'un dysfonctionnement dans un service public. Ainsi, cette auto-saisine garantira une qualité d'action juridique de grande efficacité, et *in fine* un véritable service public de qualité, garant des droits fondamentaux, autrement dit ce que le parquet administratif est en mesure d'exiger des administrations.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **1. Ouvrages**

#### **En arabe :**

- Abdel Wahab ELBENDARY, « *les infractions disciplinaires et pénales* », Dar Al Fekr Al Araby, 1971, page 41 et s.
- Anass GAAFAR, « *la fonction publique* », Dar El Nahda Al Arabeya, éd. 2007, p.128.
- Gallal Al ADGHAM, « *la discipline* », Al Entessar, éd. 2001, p.218.
- Mamdouh TANTAWY, « *l'action disciplinaire* », Al Maktab Al Game'y Al Hadiss, éd. 2001, p.571 et s.
- Mamdouh TANTAWY, « *les preuves disciplinaires* », Al Maktab Al Game'y Al Hadiss, éd. 1998, p.33 et s.
- Mohamed Maged YAKOUT, « *l'action disciplinaire dans le statut des policiers* », Dar El Gamaa Al Gadida, éd. 2007, p.102 et s.
- Mohamed Maged YAKOUT, « *l'explication du droit disciplinaire dans la fonction publique* », Monsha't Al Ma'ref, 2006, p.74.
- Samir Abdallah HUSSEIN, « *les infractions pénales et disciplinaires du fonctionnaire* », Dar Al Lotus, 2011, p. 512 et s.
- Soliman AL TAMAWEE, « *la juridiction disciplinaire* », Dar Al Fekr Al Araby, 1979, p.50.
- Wahib SALAMA, « *la révocation sans voie disciplinaire* », El Englo El Masreya, p.77.

#### **En français:**

- Alain PLANTEY et Marie-Cécile PLANTEY, « *la fonction publique* », 3<sup>ème</sup> édition, LexisNexis 2012, p.798.

### **2. Arrêts et avis**

- HCA, n° 5433/51, le 22/2/2009.
- HCC, n° 11/13, le 8/7/2000.

- HCA, n° 1871/39, le 28/11/1998.
- HCA, n° 3656/35, le 15/5/1990.
- HCA, n° 155/33, le 28/1/1987.
- HCA, n° 2359/27, le 27/12/1983.
- HCA, n° 676/25, le 1/1/1983.
- HCA, n° 432/20, le 9/2/1980.
- HCA, n° 799/19, le 23/4/1974.
- HCA, n° 624/14, le 2/12/1972.
- HCA, n° 9/2, le 4/11/1972.
- HCA, n° 174/8, le 26/2/1966.
- HCA, n° 563/5, le 11/11/1961.
- HCA, n° 1389/5, le 2/1/1960.
- Avis du Conseil d'État, la section consultative, n° 185, le 7/3/1993, dossier n° 86/6/444.

### **3. Articles :**

- Kamal ELGAREF, « *le parquet administratif et son rôle dans le maintien du gouvernement* », revue égyptienne des sciences administratives, n°1, juin 1960, p.30.
- Nathalie BERNARD-MAUGIRO, « *justice et politique: vers la fin de l'exception égyptienne?* », l'Année du Maghreb (en ligne), III/2007, mis en ligne le 07 juillet 2010.

### **4. Rapports et études :**

- Rapport interne du parquet administratif, 2014.
- Rapport annuel du parquet administratif, 2013.
- Étude analytique sur les enquêtes menées par le parquet administratif pour l'année 2013, bureau du président du parquet administratif.
- Rapport interne du parquet administratif sur son rôle dans la lutte contre la corruption, bureau du président du parquet administratif, 2011.

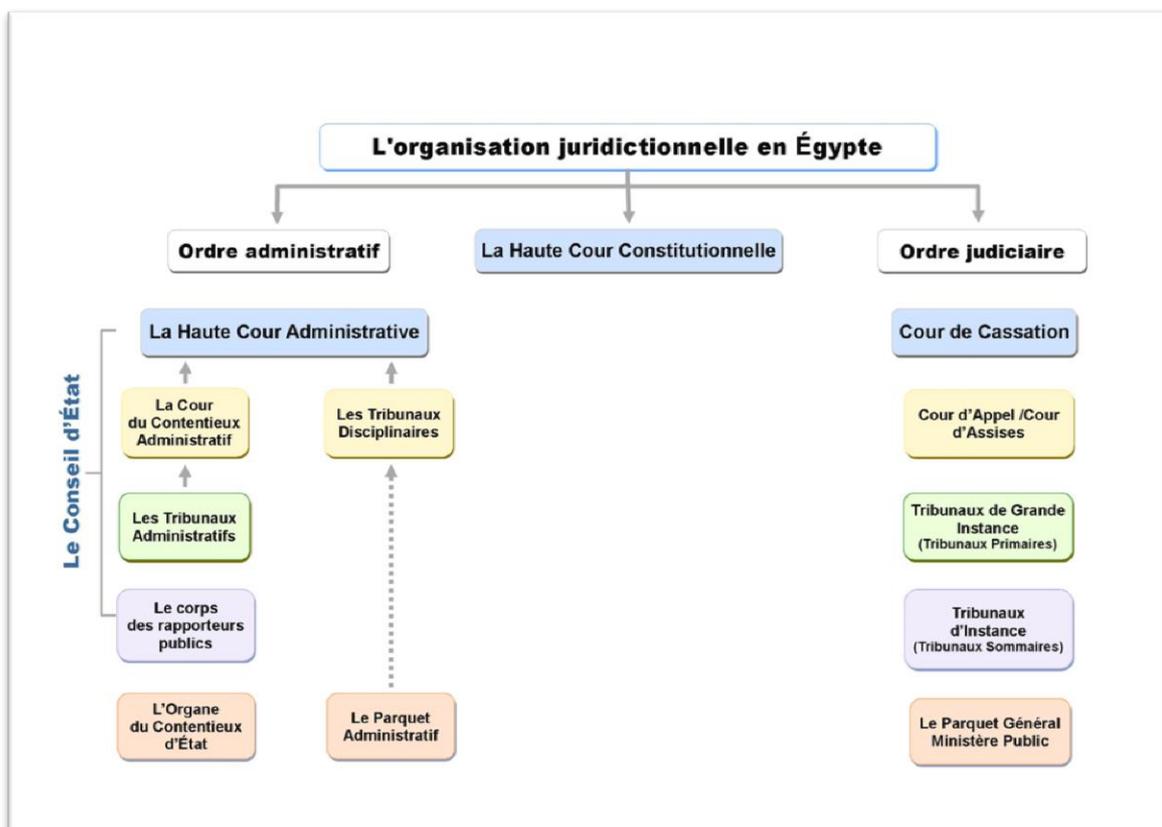
## **5. Sites d'internet**

- Site officiel du parquet administratif : <http://www.ap.gov.eg>
- Site officiel du ministère d'État pour le développement administratif : [www.ad.gov.eg](http://www.ad.gov.eg)
- <http://www.vie-publique.fr>

# ANNEXES

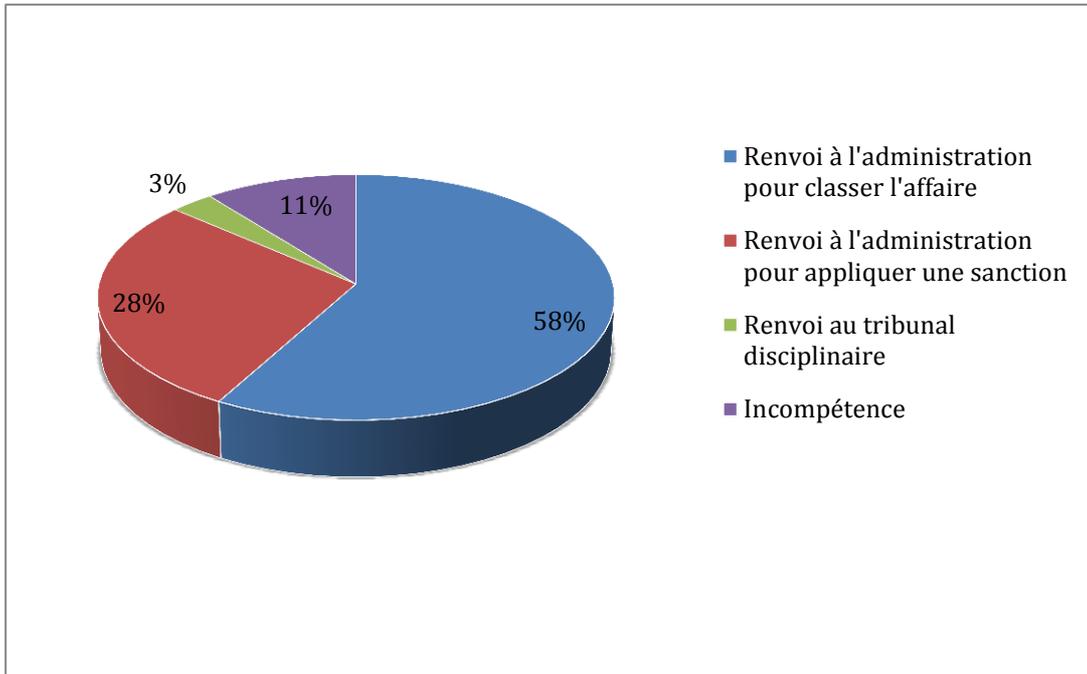
## Annexe I

### Schéma général de l'organisation juridictionnelle en Égypte



## Annexe II

### Les différents types de décisions prises par le parquet administratif en 2013



## TABLE DES MATIERES

DEDICACES .....	1
REMERCIEMENTS.....	2
SOMMAIRE.....	3
RESUME .....	5
INTRODUCTION .....	7
A.    SYSTEME JURIDICTIONNEL EN DROIT POSITIF EGYPTIEN .....	7
➤    Les juridictions administratives en Égypte .....	8
B.    PRESENTATION DU PARQUET ADMINISTRATIF .....	10
➤    Aperçu historique sur le cadre disciplinaire des agents publics et la juridictionnalisation du régime disciplinaire .....	10
➤    Les normes juridiques instituant le parquet administratif .....	12
➤    Naissance et création du parquet administratif .....	13
➤    Composition des membres du parquet administratif .....	15
PREMIERE PARTIE.....	17
L'EVOLUTION DES MISSIONS ET DU CHAMP DE COMPETENCE DU PARQUET ADMINISTRATIF .....	17
CHAPITRE I .....	18
QUELLES SONT LES MISSIONS CONFIEES AU PARQUET ADMINISTRATIF? LUI SONT- ELLES EXCLUSIVES ? .....	18
SECTION I .....	19
LA SPECIFICITE DES MISSIONS ATTRIBUEES AU PARQUET ADMINISTRATIF .....	19
A.    La notion de la faute disciplinaire.....	20
B.    Présentation des missions du parquet administratif .....	23
SECTION II .....	29
MISE EN MOUVEMENT ET POURSUITE DE L'ACTION DISCIPLINAIRE : CONCEPTION JURIDIQUE D'UN ORDRE JURIDICTIONNEL DISCIPLINAIRE .....	29
A.    La création des tribunaux disciplinaires et leur organisation .....	29
B.    Le débat sur la création d'un ordre juridictionnel disciplinaire .....	32
CHAPITRE II .....	34
UN CHAMP DE COMPETENCE PLUS AU MOINS RESTRICTIF ET LIMITATIF.....	34
SECTION I .....	35
UNE MULTIPLICITE DE LOIS ET DE REGLEMENTS REGISSANT LE STATUT DES FONCTIONNAIRES .....	35
A.    Les fonctionnaires exclus totalement du champ de compétence du parquet administratif .....	36
B.    Les fonctionnaires entrant dans le champ de compétence du parquet administratif sous certaines conditions: une intervention limitée et une force d'action réduite.....	37
SECTION II .....	38
CAUSES ET CONSEQUENCES DE L'EXCLUSION DE CERTAINS CORPS DE FONCTIONNAIRES DU CHAMP DE COMPETENCE DU PARQUET ADMINISTRATIF .....	38
DEUXIEME PARTIE.....	41
QUELLES SONT LES EVOLUTIONS INTRODUITES PAR LES DERNIERES REFORMES CONSTITUTIONNELLES SUR LA NATURE DU PARQUET ADMINISTRATIF ET LA CREDIBILITE DE SES DECISIONS ? .....	41
CHAPITRE I .....	41
PARTICULARITES DU DEBAT SUR LA JURIDICTIONNALISATION DU PARQUET ADMINISTRATIF .....	41
SECTION I .....	42

<b>UN DEBAT SOULEVE A L'OCCASION DE LA SUPERVISION DES ELECTIONS CONFIEE AUX MAGISTRATS</b>	<b>42</b>
<b>SECTION II</b>	<b>45</b>
<b>LE PARQUET ADMINISTRATIF CONSTITUE-T-IL UN POUVOIR JURIDICTIONNEL AU SENS STRICT DU TERME ?</b>	<b>45</b>
<b>A. Les notions : « organe juridictionnel », « pouvoir juridictionnel »</b>	<b>45</b>
<b>B. L'indépendance du parquet administratif par rapport au pouvoir exécutif</b>	<b>48</b>
<b>CHAPITRE II</b>	<b>50</b>
<b>QUELLE EST LA CREDIBILITE JURIDIQUE DONT JOUISSENT LES DECISIONS DU PARQUET ADMINISTRATIF AVANT ET APRES LES DERNIERES REFORMES CONSTITUTIONNELLES ?</b>	<b>50</b>
<b>SECTION I</b>	<b>51</b>
<b>QUELLES SONT LES DECISIONS QUI PEUVENT ETRE PRISES PAR LE PARQUET ADMINISTRATIF A LA SUITE DE SES ENQUETES ?</b>	<b>51</b>
<b>A. Les décisions prises par le parquet administratif</b>	<b>52</b>
<b>B. Le circuit décisionnel consécutif aux décisions prises par le parquet administratif</b>	<b>54</b>
<b>SECTION II</b>	<b>56</b>
<b>QUELLE EST LA NATURE JURIDIQUE DE LA DECISION PRISE PAR LE PARQUET ADMINISTRATIF ?</b>	<b>56</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>60</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>66</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>68</b>