

## **L'IDENTITÉ AU MIROIR DU DROIT LE STATUT DES PERSONNES EN EGYPTE, FIN DU XIX<sup>e</sup> - MILIEU DU XX<sup>e</sup> SIÈCLE**

Le but de cette présentation est de tenter une évaluation dans le temps des marges formelles de jeu sur les statuts et les identités en Egypte, à l'époque où l'ordre ottoman, fondé sur l'encadrement communautaire, n'en finit pas de disparaître pour céder la place à un ordre national qui, se voulant plus égalitaire, ne reconnaît que des individus, des citoyens. Cet ordre juridique ottoman, lui-même tardif,<sup>1</sup> s'effondre en trois étapes :

- \* par la définition positive d'une citoyenneté (1926-1929), dont la mise en place crée une ligne de fracture interne aux communautés, exclut en même temps qu'elle fédère ;
- \* par l'abolition des capitulations (1937), privilèges conférés aux étrangers et devenus insupportables à l'Egypte indépendante ;
- \* par la dissolutions des juridictions confessionnelles (1955), clef de voûte de l'organisation communautaire.

C'est au cours de ce demi-siècle que se précise et se fige la frontière entre "égyptien" et "étranger", et que se définit le statut personnel égyptien. Tout au long de la période, des textes de lois règlent le sort des anciens sujets ottomans, pour entériner leur exclusion ou leur assimilation.

### **DU 18 AVRIL 1869 AU 18 DÉCEMBRE 1914 : NATIONALITÉ OTTOMANE, INDIGENAT ÉGYPTIEN ET PRIVILÈGES CAPITULAIRES**

La définition du statut personnel est liée à deux catégories de critères : les uns ressortissent du champ judiciaire, les autres du rapport à la société politique. Les années 1870-1880 sont celles d'une réorganisation d'un système judiciaire complexe, induisant des situations variées, le statut des individus étant fonction des tribunaux dont ils étaient justiciables pour tous les actes de la vie. L'autre ensemble de références qui se met en place en parallèle à partir des années 1890 fait émerger, sur fond de nationalité ottomane, un indigénat égyptien. Ce qui se définit alors l'est par rapport à l'occupation professionnelle, le service de l'Etat, et l'appartenance à la société politique..

#### **Un lot commun pour les "sujets locaux" : nationalité ottomane et tribunaux indigènes**

La loi sur la nationalité ottomane a été promulguée en 1869 et notifiée en Egypte par une circulaire en date du 18 avril 1869. Très souple sur les modalités d'acquisition de la nationalité ottomane, elle soumettait en revanche à une autorisation du Gouvernement impérial toute

---

<sup>1</sup>. Cf Lucette VALENSI et BRAUDE & LEWIS

acquisition d'une nationalité étrangère. C'était une loi défensive, destinée à enrayer la fuite de ressortissants ottomans vers les régimes capitulaires garantis par les puissances européennes.

En Egypte, tous les sujets ottomans étaient soumis à la loi territoriale égyptienne, et aux tribunaux indigènes, dans les limites imposées par les Capitulations. Ces tribunaux indigènes avaient été instaurés en 1875. La réforme du 14 juin 1883, qui en faisait des tribunaux nationaux (*al mahakam al ahliya*), et les dotait d'un code civil et d'un code criminel inspirés du droit latin, ne les empêchait pas d'être, selon l'expression de Sir Colvin "*trop encombrants, trop surpeuplés, trop coûteux.*" Parallèlement aux tribunaux indigènes existaient les tribunaux confessionnels, qui régissaient le statut personnel des musulmans et des non musulmans, selon les lois de chaque communauté.

Le premier règlement concernant les tribunaux charéis en Egypte remonte au 17 juin 1880. Qadri Pacha en avait codifié la législation en trois volumes, à l'image des codes européens. Le décret du 27 mai 1897 complète ce règlement en réorganisant ces tribunaux.

Le Hatti Humayoun, promulgué à Istamboul par le Sultan Abdel Magid en 1856, et les deux Hautes Circulaires des 3 février et 1<sup>er</sup> avril 1891 réglaient les tribunaux confessionnels non musulmans, et la compétence des conseils communautaires ou *méglis-milli*. Après un début d'application ponctuelle de ces textes en Egypte, le gouvernement demanda en 1906 à toutes les communautés de présenter les projets de leur règlement intérieur pour les approuver et leur donner vigueur de loi exécutive. On dénombrait en 1955 22 *maglis milli*. Parmi ces communautés, seuls les coptes-orthodoxes, les protestants indigènes et les arméniens catholiques avaient leurs statuts reconnus par décret. En 1933, seules quatre communautés non musulmanes n'avaient pas présenté leur règlement intérieur : les communautés arménienne-orthodoxe, jacobite, israélite karaïte et israélite rabbinique d'Alexandrie. Ainsi, les jugements de leurs tribunaux religieux ou mixtes ne recevaient pas force exécutoire de la part des bureaux administratifs du gouvernement. Les autres communautés avaient présenté leurs statuts, mais ils n'avaient pas reçu d'acte officiel du gouvernement les instituant, ce qui ne les empêchait pas de fonctionner, et de solliciter, au besoin, l'appui de l'exécutif égyptien. Celui-ci se défendait bien d'intervenir dans les affaires intérieures des communautés, dès lors qu'il n'y était pas habilité.

## **Le statut des étrangers**

Le statut des étrangers était régi par le système capitulaire. *C'était, à l'origine, un accord librement consenti par la Sublime Porte, qui devait permettre aux commerçants étrangers vivant sur le territoire ottoman de vaquer à leurs occupations sans qu'aucune contrainte inhérente aux*

*conditions sociales particulières de la vie en Orient pût s'imposer à eux*<sup>1</sup>. D'abord signés avec la France sous François I<sup>er</sup> (1535), ils ont été périodiquement renouvelés, et d'autres traités similaires ont été conclus avec progressivement tous les Etats de l'Europe chrétienne et les Etats Unis d'Amérique.

L'Egypte indépendante du traité de Londres (1841) s'était engagée à respecter les conventions passées par l'Empire Ottoman avec les autres puissances. Tous les traités capitulaires étaient donc applicables. Mais de nouvelles conventions passées avec l'Egypte et "*une coutume capitulaire non codifiée*"<sup>2</sup> en ont progressivement modifié la nature, les transformant en de véritables privilèges.

Douze puissances capitulaires (la France, la Grande Bretagne, la Grèce, l'Italie, la Belgique, les Etats Unis, le Danemark, les Pays Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède) avaient installé en Egypte un consulat ou une légation, et avaient étendu leur protection non seulement aux nationaux nouvellement débarqués et à leurs descendants, mais aussi aux domestiques, janissaires, drogman au service des légations et consulats, aux procureurs de communautés religieuses, ainsi qu'à un certain nombre de sujets musulmans, chrétiens ou juifs qui avaient réussi à se faire inscrire sur les registres. La France s'était en outre vu reconnaître officiellement par le traité de Berlin (1878, article 62) le droit exclusif au protectorat des intérêts catholiques en Orient. Elle l'exerçait en Egypte à deux exceptions près : les Coptes catholiques demeuraient protégés de l'Autriche-Hongrie, et les Soeurs Franciscaines du Caire et d'Alexandrie , ainsi que les Salésiens d'Alexandrie, étaient soumis à la protection du gouvernement italien. Les ordres soumis à Rome jouissaient ainsi de la liberté pleine et entière du culte, de la possibilité de construire, sans restriction, églises, écoles, foyers paroissiaux, et d'importer tout le matériel cultuel ou scolaire sans être soumis aux droits de douane.

*"Les étrangers établis [en Egypte] jouissaient de la totalité des droits dont ils bénéficiaient dans leur patrie : leurs lois nationales seules, à l'exclusion de toutes les lois égyptiennes, leur étaient applicables en vertu du principe de l'extraterritorialité. En aucun cas, ils ne devaient être soumis, contre leur gré, à la justice locale ; ils étaient en principe exempts des impôts locaux et ne devaient payer certaines taxes qu'après que leur gouvernement eût, par un accord formel, accédé à une demande spécialement établie par le gouvernement égyptien. Enfin, ils gardaient leur nationalité d'origine, de père en fils, en vertu du jus sanguinis et, en aucun cas, le jus soli ne pouvait s'appliquer à eux. [...] En un mot, les Etrangers vivant en Egypte étaient considérés légalement, judiciairement,*

---

1. Groupe d'Etudes de l'Islam, *L'Egypte indépendante*, Paris, 1938, p.111.

2. *Ibid*, p.113.

*financièrement, administrativement et au point de vue religieux, comme s'ils n'avaient jamais quitté la mère-patrie."*<sup>1</sup>

Ils bénéficiaient ainsi d'une série d'immunités, qui étaient autant d'entraves à la pleine souveraineté de l'Egypte, et sont de plus en plus critiquées comme telles :

- \* *Immunité relative à la liberté personnelle* : droit de libre établissement, et inviolabilité du domicile ;
- \* *Immunité de juridiction* : ils n'étaient justiciables que de juridictions d'exception, soit étrangère, soit mixte, et ne pouvaient être jugés que selon leurs lois nationales ou selon les lois égyptiennes dûment acceptées par les puissances étrangères.

Avant 1875, seuls existaient les tribunaux consulaires, ce qui rendait les choses extrêmement compliquées dans les affaires mettant aux prises des sujets locaux à des individus de nationalités différentes.

Aussi, à partir de 1875, suite à des négociations demandées par l'Egypte, des juridictions mixtes ont été mises en place, et un partage des compétences mis au point. Aux tribunaux mixtes la connaissance d'affaires civiles et commerciales mettant aux prises sujets locaux et étrangers, ou bien des étrangers de diverses nationalités ; aux tribunaux consulaires la connaissance des affaires civiles et commerciales mettant en cause des étrangers d'une même nationalité ou protection, ainsi que toutes les questions de statut personnel (état, capacité, nationalité, succession, donation, régime matrimonial, tutelles, curatelles) et les affaires pénales dont les tribunaux mixtes n'avaient pas connaissance.

Les tribunaux mixtes ont toujours revendiqué leur compétence dans les affaires auxquelles étaient mêlés des ressortissants de puissances non capitulaires. Ils ont également étendu leur compétence "*à toutes les questions où un intérêt mixte, c'est à dire un intérêt étranger, peut ou pourrait être engagé.*"<sup>2</sup>, ce qui leur ouvrait un champ très vaste, pouvant mettre en cause des sociétés égyptiennes, ou même l'Etat égyptien. Cependant, leur compétence en matière pénale était extrêmement réduite, du fait de l'opposition de la France qui se méfiait d'un parquet majoritairement égyptien, dont les magistrats étaient amovibles ; elle a été étendue en 1900 aux banqueroutes frauduleuses.

Les tribunaux consulaires étaient, par ailleurs, seuls compétents pour les établissements religieux protégés par la France, qui, s'ils pouvaient poursuivre devant les tribunaux mixtes, ne pouvaient pas y être poursuivis.

- \* *Immunité législative* : Depuis 1891 aucune loi ou ordonnance en matière civile, commerciale ou pénale, ne peut être applicable aux étrangers si elle n'a reçu au préalable soit l'adhésion des puissances capitulaires, soit, et notamment en matière pénale, l'adhésion de l'Assemblée Générale de la Cour d'Appel d'Alexandrie. Cette Assemblée Générale

---

1. *Ibid*, p.116.

2. *Ibid*, p.124

pouvait (depuis 1911) exercer un contrôle préalable sur les lois et règlements proposés, et demander un nouvel examen d'un projet de loi ou d'ordonnance.

- \* *Immunité fiscale* : Les étrangers ne payaient que les impôts que leurs Etats voulaient bien qu'ils payent. Ils étaient ainsi soumis aux droits de douane que les puissances avaient acceptés par les traités de commerce, aux taxes à la consommation, à celles sur la propriété et à ses mutations, ainsi qu'aux taxes municipales d'Alexandrie. Mais ils ne payaient pas d'impôt sur le revenu, ni sur les valeurs mobilières, ni sur les traitements, ni sur les successions, ni sur les bénéfices agricoles, ni sur les patentes.

## **L'indigénat**

Il avait sa source dans l'autonomie intérieure, accordée par les firmans et garantie par les puissances au traité de Londres. C'est un statut purement local, administratif. Au point de vue politique et public, les égyptiens étaient des sujets ottomans. Pourtant, dès 1879, le Khédivé Ismaïl, dans un rescrit daté du 7 avril adressé à Cherif Pacha par lequel il le chargeait de la constitution d'un cabinet, s'exprimait en ces termes : "*Ce cabinet, composé d'éléments véritablement égyptiens, doit avoir pour règle de conduite le développement des réformes [...]*"<sup>1</sup>. C'était, d'après Constant Dahan, la première fois que le terme d'"*éléments égyptiens*" était employé dans un document officiel, établissant ainsi une démarcation entre indigènes et autres sujets de l'Empire.

Le statut de l'indigénat n'était toutefois pas un ensemble fixe. Délimité selon les domaines où il était opératoire, il permettait de jouir de droits et prérogatives divers, ce que nous montrent les exemples suivants :

- Participation aux élections (à partir de 21 ans) :
  - Personnes établies en Egypte avant le 1<sup>er</sup> janvier 1848, et ayant maintenu leur domicile dans le pays, ainsi que leurs enfants (décret du 29 juin 1900 modifiant la loi électorale du 1<sup>er</sup> mai 1883).
  - Sujets ottomans nés et domiciliés en Egypte, ayant fait leur service militaire ou payé la taxe de remplacement.
- Exclusivité de certaines fonctions publiques et administratives  
Le décret du 4 décembre 1892, article 19, confirmé par le décret du 14 mai 1909 (art.9 et 10) précise qu'il s'agit des sujets ottomans nés en Egypte et y résidant, ou bien les sujets ottomans résidant depuis plus de 15 ans dans le pays.

---

<sup>1</sup>. Dahan, E.C, 1917, p.83

- Obligation du service militaire (décret du 4 novembre 1902) pour tous les sujets ottomans dont les parents résident en Egypte depuis plus de 15 ans.

Les critères de délimitation sont donc la naissance, le service de l'Etat, la résidence, mais en proportion variable selon les droits auxquels ces critères donnent accès. On peut être égyptien au regard du droit à avoir un poste dans l'administration, sans bénéficier pour autant du droit de vote. A partir de 1914, les juristes égyptiens s'accordent pour souligner que "*tous ces textes avaient été loin d'établir un criterium unique pour l'attribution de la nationalité égyptienne.*"<sup>1</sup>, et que le passage de l'indigénat à la nationalité n'irait pas sans difficultés.

## **DE 1914 À 1929 : LA DIFFICILE NAISSANCE D'UNE NATIONALITÉ ÉGYPTIENNE**

### **Les données du problème**

Avec la proclamation par le Foreign Office du protectorat sur l'Egypte, et la fin de la suzeraineté ottomane sur le pays (18 décembre 1914), tout cet édifice devrait devenir caduc : nationalité ottomane, privilèges capitulaires, statuts communautaires. Les privilèges capitulaires et les *maglis millis* sont certes très vite réinstitué, sous garantie anglaise, officiellement protectrice des étrangers et des minorités. Mais la déclaration d'indépendance du 28 février 1922 rend encore plus nécessaire la définition d'une nationalité égyptienne. Pourtant, durant quelques années, on demeure dans un *statu quo* difficilement tenable. Aucune définition de la nationalité n'est donnée.

L'indigénat était en effet la résultante d'un certain nombre de droits, alors que la nationalité, d'essence générale, indivisible, est le fondement de droits nationaux, égaux pour tous, en d'autres termes, la base d'une citoyenneté. Il était donc impossible de faire de la nationalité un simple calque du "statut" de l'indigénat<sup>2</sup>.

C'est pourtant ce qui semble se passer dans la pratique. Une jurisprudence du Tribunal mixte du Caire (fin 1916-début 1917) a statué sur la compétence des tribunaux mixtes de la Réforme dans un différend opposant un indigène à une personne qui se prétendait sujet ottoman, attendu que les Ottomans sont devenus de simples étrangers. Mais ce point n'est pas du tout acquis. Une jurisprudence du 23 avril 1917, établie par

---

1. GHALI, Paul, *Les nationalités détachées de l'Empire ottoman à la suite de la guerre*, Domat-Montchrestien, Paris, 1934, p.121.

2. Cette argumentation, développée par Constant DAHAN, dans *l'Egypte Contemporaine*, ("Recherches sur la nationalité des sujets ottomans établis en Egypte", n°37, février 1918, pp.81 à 94), révèle la force du modèle français, issu de la Révolution, dont elle est clairement inspirée : une nationalité-citoyenneté égalitaire doit succéder à la sujétion, quelle que soit la race ou la religion des membres de la communauté nationale.

M.Hill, Président du Tribunal sommaire du Caire, affirme que "*Les sujets ottomans établis en Egypte ne peuvent pas être considérés comme étrangers. Ils sont demeurés, après la proclamation du 18 décembre 1914, sujets locaux comme auparavant*"<sup>1</sup>

Cette jurisprudence contestée renvoie en définitive au statut des Ottomans qui demeure à régler. L'Egypte ne peut pas "nationaliser" d'autorité les sujets ottomans, même en leur demandant leur avis, car la Turquie pourra toujours les réclamer, en vertu de l'ancien code de la nationalité ottomane. Elle ne peut non plus se résoudre à les voir échapper à sa souveraineté en faisant d'eux des étrangers privilégiés.

Cet obstacle juridique tombe avec l'article 34 du Traité de Lausanne, signé le 24 juillet 1923, qui établit un droit d'option pour tous les "*ressortissants turcs [...] originaires d'un territoire détaché de la Turquie*", établis à l'étranger. Ils ont le droit de choisir la nationalité du territoire dont ils sont originaires. Ainsi, bien que l'Egypte n'ait pas signé le traité, et n'ait point encore de loi sur la nationalité, cet article consacrait le droit d'option des ottomans établis en Egypte.

Par ailleurs, en attendant la loi sur la nationalité, un *modus vivendi* franco-égyptien est conclu le 24 juillet 1923, au terme duquel les citoyens syriens et libanais établis en Egypte passent sous protection diplomatique de la France, en vertu de l'article 3 du mandat de la France en Syrie et Liban, sans toutefois bénéficier d'"*aucune immunité ni privilèges juridictionnels et fiscaux, ni en général, aucune des prérogatives se rattachant au régime capitulaire dont ils ne jouissaient pas auparavant*" (article 1). D'autres conventions similaires sont passées avec la Grèce, l'Angleterre et l'Italie.

## Une gestation laborieuse

Le 31 juillet 1925, le gouvernement égyptien nomme un comité chargé d'élaborer la loi sur la nationalité égyptienne, sous la présidence du Ministre de la Justice. Ce comité avait à mettre sur pied "*une loi pour régler le sort des anciens ressortissants ottomans en Egypte, ainsi que les modes d'acquisition et de perte de la nouvelle nationalité*"<sup>2</sup>

Cette loi, publiée au journal officiel le 31 mai 1926, a été promulguée par le roi au moment même où, après révocation de Saad Zaghloul (23 novembre 1924), suspension puis dissolution de l'Assemblée (décembre 1924 et mars 1925), les élections renvoient au Parlement une majorité Wafd (mai 1926). La première décision de cette Assemblée lors de sa session de juin, fut d'annuler toutes les lois prises depuis décembre 1924, ce qui rendait caduque la loi de 1926. Celle-ci ne pouvait donc pas être appliquée, alors qu'il y avait une certaine urgence à le faire, ne serait-ce que pour donner corps (civique) à l'indépendance de l'Egypte.

1. Cité par Assabghy, E.C, n°88, novembre 1925, p.380-389

2. GHALI, Paul, *Les nationalités détachées de l'Empire ottoman à la suite de la guerre*, Domat-Montchrestien, Paris, 1934, p.123.

La loi a donc été soumise au Parlement entre le mois de juin 1926 et le 25 juin 1928, date à laquelle, après révocation de Nahas, les activités du Parlement ont été suspendues. Un débat s'est engagé entre la Commission parlementaire des Affaires Etrangères et le gouvernement, mais la loi n'a finalement pas été votée. Avec ou sans le Parlement, il était donc nécessaire de promulguer une nouvelle loi. Ce sera celle du 27 février 1929.

Ce décret-loi abroge la loi de 1926, mais continue de s'y référer. Il reprend, en les modifiant, ses principales rubriques. Il s'agit en réalité de la loi de 1926, amendée par les suggestions de de la Commission parlementaire des Affaires Etrangères. En 1934, cette loi n'avait pas non plus été votée, mais semblait avoir connu au moins un début d'application. Au 1<sup>er</sup> juillet 1930, d'après Sempad Papazian, le nombre d'ottomans ayant présenté au Ministère de l'Intérieur une demande d'acquisition de la nationalité égyptienne était de 8 000.<sup>1</sup>

### Les dispositions de la loi

Le décret a tenté de réaliser une synthèse entre les dispositions générales concernant l'ensemble de l'Empire ottoman prévues dans les traités internationaux (Sèvres et surtout Lausanne) et l'héritage spécifiquement égyptien de l'indigénat.

La distinction fondamentale est entre ceux qui "*sont considérés comme ayant acquis de plein droit la nationalité égyptienne*" (art.1) et ceux qui peuvent acquérir la "*qualité d'Egyptien*" par naturalisation (art.8), sous réserve de certaines conditions, ou bien d'aucune condition pour les "*chefs des communautés religieuses égyptiennes*"<sup>2</sup> (art.11). En d'autres termes, la distinction se fait entre les résidents indigènes ou anciens sujets ottomans et les étrangers. Elle naturalise de plein droit les ressortissants ottomans résidents : "*La nationalité égyptienne est imposée aux Ottomans par la Loi, tandis qu'elle est accordée aux étrangers en vertu d'un décret. Cette distinction se trouve justifiée par ce principe que tout Etat a raison d'imposer à la population soumise à sa domination par conquête ou unie par des liens historiques, sa propre nationalité qu'il ne peut imposer aux étrangers sans porter atteinte aux principes de droit international*"<sup>3</sup>

---

1. M<sup>e</sup> Sempad PAPAZIAN, Avocat à la Cour d'Appel mixte, *Etude comparée sur les nationalités égyptienne et étrangère, Loi n°19 du 27 février avec annotations*, Le Caire, 1<sup>er</sup> juillet 1930. Il est possible que les chiffres aient été minorés, le but de son article étant de montrer qu'il fallait naturaliser complètement, et massivement.

2. Sempad Papazian commente cet article : "*Le législateur égyptien s'est montré assez large envers les chefs des communautés religieuses, bien que celles-ci, sauf la Communauté Arménienne Catholique, la Communauté Arménienne Protestante et deux autres, se refusent à mettre en règle avec les lois du pays, s'accrochant à des prérogatives qui ne répondent ni à la nécessité de notre époque, ni aux vœux de l'organisation de la justice moderne*". Manière assez classique de donner des gages de bonne intégration.

3. Ibid.

L'article 10 de la loi de 1926, repris en 1929, définit les conditions positives de la nationalité égyptienne : il faut être né de père égyptien. L'alinéa 4 précise : [sont égyptiens] *"Les enfants nés en Egypte d'un père étranger qui lui-même y est né, lorsque cet étranger se rattache par la race à la majorité de la population d'un pays de langue arabe ou de religion musulmane"*

La loi entend clairement régler la question des ottomans. En principe donc, en 1929 comme en 1926, tout "ottoman" résidant en Egypte avant le 30 août 1924, date d'entrée en vigueur du traité de Lausanne (et donc de disparition des ottomans), sous réserve qu'il n'ait pas opté pour une des nationalités de l'ex-empire ottoman, et qu'il fasse une demande s'il s'est établi en Egypte après le 5 novembre 1914, doit pouvoir *"être considéré comme ayant acquis la nationalité égyptienne"* (art. 3). .

Ces dispositions, on le voit, ne règlent pourtant en rien le sort des réfugiés arrivés en Egypte après 1924, après une ou plusieurs installations provisoires dans d'anciennes provinces de l'Empire ottoman. Il est vrai que pour certains d'entre eux, l'Egypte n'était qu'une étape supplémentaire de l'exode. Ces mesures, par ailleurs, ne paraissent être que des voeux pieux pour tous ceux qui, établis entre le 5 novembre 1914 et le 30 août 1924, ne songent pas à faire leur demande de nationalité égyptienne. D'un autre côté, elles fragilisent la situation des ottomans établis avant le 5 novembre 1914 n'ayant pas obtenu d'attestation de nationalité, parce que rien ne les différencie *a priori* des ottomans établis plus tardivement, et qu'il pouvait leur être difficile, dans les années 1930, de faire la preuve d'une résidence ancienne en Egypte. On est là devant une masse d'apatrides potentiels ou d'infra-citoyens, que l'Egypte pourrait difficilement expulser, bien que l'article 2 le prévoie pour toute personne qui n'aurait pas effectué sa demande. Elle ne semble pas pour autant disposée à les intégrer.

Finalement assez libérale pour les modalités d'acquisition, cette loi cherche de façon évidente à réduire le nombre d'étrangers pouvant réclamer à leur profit les privilèges capitulaires ou une protection étrangère. *"Tout individu habitant le territoire de l'Egypte est réputé égyptien et traité comme tel jusqu'à ce que sa nationalité ait été régulièrement constatée. Toutefois, jusqu'à ce que sa nationalité égyptienne ait été établie, il ne jouira pas de l'exercice des droits politiques en Egypte."* (article 24)

### **De 1926 à 1929 : de nécessaires ajustements**

C'est bien en effet d'infra-citoyenneté qu'il s'agit là. La nationalité était certes acquise de plein droit aux ottomans, mais il fallait bien, à un moment ou à un autre (souhait de participer aux élections, demande d'emploi dans l'administration...), pouvoir en justifier. Ainsi, dans la pratique, il était nécessaire aux ottomans de faire d'eux-mêmes une démarche et une demande, soit pour bénéficier de la nationalité

égyptienne, soit pour bénéficier de la nationalité de l'un des territoires détachés de l'Empire ottoman. Les lois de 1926 et 1929 diffèrent sensiblement sur ce point ; celle de 1929 semble bien entériner une situation de fait.

D'après la loi de 1926, ceux qui étaient ottomans avant l'entrée en vigueur du traité de Lausanne (30 août 1924), se voyaient accorder un délai d'un an pour opter pour une nationalité turque, syrienne, libanaise, palestinienne.

*"Les déclarations, options, et en général, toutes requêtes ou demandes prévues par la présente loi doivent être adressées au Ministre de l'Intérieur et remises en Egypte au gouvernorat ou à la Moudirieh où l'intéressé a sa résidence, et à l'étranger à tout agent diplomatique ou consulaire du Royaume d'Egypte."* (article 22). *"Le Ministre de l'Intérieur est autorisé à délivrer à tout intéressé, contre le paiement des droits qui seront établis par arrêté et sur production de toutes preuves jugées nécessaires, des certificats attestant la nationalité égyptienne. Ces certificats feront foi en justice jusqu'à preuve du contraire."* (article 23). S'ils ne se pliaient pas à ces démarches, les ottomans ne bénéficiaient en Egypte que d'une sorte d'infra-citoyenneté leur enlevant toute protection étrangère sans leur conférer les avantages inhérents au statut de citoyen.

Il était en outre prévu d'appliquer de façon très stricte le principe affirmé par le traité de Lausanne du "chacun chez soi". *"Les options prévues à l'article précédent impliqueront pour l'optant l'obligation de quitter l'Egypte dans les six mois qui suivent la date de l'option. Toutefois, le Ministre de l'Intérieur pourra, dans des cas exceptionnels et par voie de mesure individuelle, proroger le délai ci-dessus ou même accorder une dispense complète de se conformer à la dite obligation."* (article 5)

Pas question non plus d'opter pour une citoyenneté étrangère, de partir, puis de revenir aussitôt, ou moins de 5 ans après. *"Dans ce cas, l'option sera considérée comme non avenue et l'optant sera considéré comme ayant acquis la nationalité égyptienne dans les conditions de l'article 2 ou de l'article 3 suivant le cas"* (article 5)

Plus pragmatique, la loi de 1929 laisse un délai d'un an pour choisir une nationalité, ne prévoit que la possibilité d'une expulsion sur injonction du Ministère de l'Intérieur (article 2) en cas de choix d'une nationalité autre qu'égyptienne, et autorise de fait celui qui opte pour sa "nationalité d'origine" à continuer de résider en Egypte.

Les débats autour de cette loi montrent pourtant que, dans le monde politique, la nationalité commence à être investie d'un enjeu identitaire. *"La Commission parlementaire était d'avis d'établir une distinction entre les droits civils et les droits politiques, en refusant à l'étranger qui s'est fait naturaliser égyptien, la jouissance des droits politiques sauf après un certain temps qui aura permis de constater son loyalisme et son attachement à sa nouvelle nationalité, qu'il est devenu digne d'être*

*électeur, ou d'occuper sans aucune crainte des fonctions publiques importantes*

*Le Ministère de l'Intérieur a soutenu au contraire, qu'une telle distinction pourrait se justifier dans un pays où la naturalisation s'obtient après une courte durée, de trois ans par exemple ; dans un pays obligé d'arrêter le flot envahisseur de l'immigration, les demandes excessives de naturalisations, ou la concurrence que feraient à ses nationaux les nouveaux naturalisés, dans un pays enfin, où, grâce à une adaptation ou à une fusion facile entre éléments indigènes et étrangers, ces derniers peuvent, après un laps de temps relativement court, s'assimiler la langue et les moeurs locales, au point qu'il devient difficile de les distinguer des nationaux.*

*Or, tel n'est pas le cas de l'Egypte.*"<sup>1</sup>

Si l'avis de la Commission montre, parmi des députés wafdistes, une conscience aiguë de la préférence nationale, la réponse du Ministère, plus pragmatique, semble dire "on sait bien, dans le fond, qui est étranger et qui ne l'est pas", et livrer à la pratique agrémentée de lenteurs administratives, la responsabilité de trancher sur la naturalisation d'un postulant.

### **Une portée plus symbolique que réelle**

L'impression qui se dégage de ce rapide survol est que la nationalité égyptienne, que l'on aurait tort de confondre avec la citoyenneté, a été forgée pour couper court à certains privilèges, pour accroître le pouvoir de l'Etat sur les individus domiciliés en Egypte, mais cela en essayant d'éviter la concurrence pour la main d'oeuvre nationale, dans un contexte de croissance démographique et d'afflux de réfugiés (ou peut-être de crainte de l'un et l'autre) qui l'incitait à limiter les bénéfices que l'on pouvait tirer de cette nationalité. Deux mesures parallèles semblent en témoigner : dès 1922, le gouvernement égyptien commence à imposer l'obligation d'être muni d'un visa pour entrer sur son territoire, ce qui lui permettait de refouler les immigrants jugés indésirables, et il entreprend, à partir de 1927, d'interdire l'exercice de professions libérales (avocat, médecin, dentiste, pharmacien, accoucheuse) aux étrangers n'ayant pas passé un examen professionnel devant le corps médical ou le barreau égyptien. La nationalité apparaît ainsi comme le point d'aboutissement de l'affirmation identitaire signifiée par l'indigénat qui, lui aussi, avait commencé à imposer l'idée d'une préférence nationale dans le monde du travail en particulier. Elle trace, de façon plus systématique, les frontières, et se dote progressivement d'un appareil de contrôle (des visas, des diplômes, des professions...).

La loi sur la nationalité ne présentait pas de réel caractère obligatoire. L'Etat pouvait finalement bien se satisfaire d'un volant d'infra-

---

<sup>1</sup>. Ibid.

citoyens, dont le statut était soumis à son bon vouloir, et dont il pourrait jouer en temps utile. Pour la majorité des anciens sujets locaux, l'ignorance de la loi, la force de l'identité communautaire ou peut-être aussi la confiance dans la protection anglaise sur les minorités religieuses pouvaient ne pas rendre pressantes les démarches à entreprendre afin d'opter pour une nationalité. Elle n'était pas indispensable à la vie quotidienne, du moment qu'on ne brigait pas une carrière politique ou de fonctionnaire. Du côté des notables, tant que le système capitulaire n'est pas remis en cause, il est possible qu'ait longtemps été entretenu l'espoir de jouer sur l'ambiguïté des statuts. Les fonctions commerciales, communautaires, municipales, les professions libérales ou éventuellement les distinctions offertes par la Cour offraient des débouchés peut-être plus valorisants qu'une carrière dans la fonction publique. Les écoles étrangères qu'ils fréquentaient ont pu représenter ce lien culturel indispensable avec l'étranger, permettant de briguer une citoyenneté étrangère d'abri, ou de rêver à défaut un statut personnel égalitaire.

## **LA FIN DU RÉGIME CAPITULAIRE POUR LES ÉTRANGERS (1937-1949)**

Les traités capitulaires avaient été abolis dans tous les Etats successeurs de l'Empire ottoman, au cours des années 1920 : en Turquie par le traité de Lausanne, dans les Etats sous mandat français ou britannique, en Irak en 1923 et en Perse en 1929. Ils ne subsistaient en 1937 qu'en Egypte. Leur abolition était rendue difficile par le fait qu'aux yeux des Français comme à ceux de certains égyptiens, il est vrai peu nombreux, ils étaient une garantie contre la toute-puissance de la Grande-Bretagne en matière de protection des intérêts des étrangers et des minorités, selon les termes de la déclaration du 28 février 1922. Le traité anglo-égyptien du 26 août 1936 lève cette hypothèque. "*Sa Majesté Impériale Britannique reconnaît que la responsabilité de la protection des biens et de la personne des Etrangers en Egypte est du ressort exclusif du gouvernement égyptien qui assume ses devoirs dans ce sens*" (article 12). L'article 13 et son annexe prévoyaient l'abolition du régime capitulaire, moyennant une période de transition. La Grande-Bretagne s'engageait à "*user de son prestige auprès des autres puissances capitulaires en Egypte*", et reconnaissait, en cas d'échec, au gouvernement égyptien, le droit de les abolir unilatéralement. La situation était difficile pour la France, plus âpre dans ces conditions que l'Angleterre au marchandage de garanties, et violemment critiquée durant la conférence, par la presse égyptienne<sup>1</sup>.

### **L'abolition des privilèges**

Convoquée à Montreux, la Conférence des Capitulations y a tenu ses assises du 12 avril au 8 mai 1937. Elle a abouti à la signature d'une

---

<sup>1</sup>. Cf. *L'Egypte indépendante, op.cit.*, p.228 et suiv.

convention, d'un Règlement d'Organisation Judiciaire accompagnés d'une déclaration du Gouvernement royal égyptien, ainsi qu'à un échange de lettres se rapportant aux établissements scolaires, médicaux, et d'assistance. L'article 1 de la Convention proclame "*l'abolition complète des Capitulations en Egypte, à tous les points de vue*". Un régime transitoire est mis en place pour une période de 12 ans jusqu'au 15 octobre 1949, "*permettant aux étrangers de passer sans heurts de l'ancien régime à la pleine souveraineté judiciaire*"<sup>1</sup>.

Ainsi, les immunités législatives et fiscales sont immédiatement abolies, et la Cour d'Appel Mixte perd son pouvoir de contrôle des lois, pour n'exercer que des attributions purement judiciaires. Ces abolitions s'entourent de précautions que beaucoup, dans les communautés étrangères, jugent insuffisantes : "*Il est entendu que la législation à laquelle les étrangers seront soumis ne sera pas incompatible avec les principes généralement adoptés dans les législations modernes, et ne comportera pas, spécialement en matière fiscale, de discrimination au détriment des étrangers ou au détriment des sociétés constituées conformément à la loi égyptienne dans lesquelles les étrangers ont des intérêts sérieux. La disposition qui précède, en tant qu'elle ne constitue pas une règle reconnue de droit international, ne sera applicable que durant la période transitoire*" (article 2 de la Convention). Le gouvernement égyptien a beau préciser que "*le fait d'avoir limité à la durée de la période transitoire l'effet de la règle de non discrimination visée dans l'article 2 précité n'implique pas, de la part du gouvernement royal égyptien, l'intention de suivre en cette matière, à la fin de ladite période, une politique opposée, au détriment des étrangers*"<sup>2</sup>, et ajouter qu'il s'agit, en la matière, d'une question de souveraineté sur laquelle il ne peut transiger<sup>3</sup>, ce n'est pas sans susciter des inquiétudes. Nicolas Politis les résume ainsi : "*Plus que toute autre règle, celle de l'article 2 de la convention servira de pierre de touche de la valeur pratique du régime transitoire. Car suivant qu'elle sera bien ou mal appliquée, les douze prochaines années seront vraiment une période de transition préparant l'évolution normale du présent vers l'avenir ou au contraire une période de liquidation des intérêts étrangers aboutissant à l'isolement de l'Egypte.*"<sup>4</sup> La confiance dans les institutions égyptiennes, largement affirmée, demeure, somme toute, très mesurée.

---

1. Aghion, Raoul et Feldman, I.R., *Les Actes de Montreux*, Paris, 1937, introduction, p.9.

2. Déclaration du Gouvernement royal égyptien, point n°2.

3. Argumentation de Makram Ebeid Pacha, exposée dans Aghion, *op.cit.*, p.51 à 61.

4. Aghion, *op.cit.*, préface, p.XII.

## Tribunaux mixtes et juridictions consulaires en sursis

### Les tribunaux mixtes

Les tribunaux mixtes et leur personnel sont maintenus jusqu'à la fin de la période transitoire, après quoi, ils seront intégrés à l'appareil judiciaire national ; un parquet mixte est créé. L'égyptianisation de l'institution doit se faire par le personnel : des magistrats égyptiens seront appelés à remplacer au fur et à mesure les magistrats étrangers sortants (retraites, décès, départs), selon des proportions soigneusement négociées.

Le Règlement d'Organisation Judiciaire définit également la compétence de ces tribunaux mixtes. Celle-ci ne s'étendait pas aux sujets de puissances non capitulaires, ni aux apatrides, mais ils n'en étaient pas formellement exclus : "*Aux fins de la compétence des tribunaux mixtes, le mot "étrangers" comprend les ressortissants des Hautes Parties contractantes à la Convention de Montreux concernant l'abolition des Capitulations en Egypte, ainsi que les ressortissants de tout autre Etat qui pourrait être visé par décret.*"<sup>1</sup> En ce qui concerne les apatrides, l'appréciation est laissée à la jurisprudence : "*A défaut de nationalité connue, ou si une personne a simultanément, au regard de plusieurs Etats étrangers, la nationalité de chacun d'eux, le juge déterminera la loi applicable*"<sup>2</sup>. De même, après de longs débats, sujets et protégés des puissances coloniales (par exemple, Marocains, Tunisiens, Algériens) se voyaient reconnaître "*la faculté d'opter en matière civile et commerciale entre la juridiction mixte et la juridiction nationale*"<sup>3</sup>. En revanche, Syriens, Libanais, Palestiniens et Transjordaniens sont explicitement "*justiciables de la juridiction nationale tant en matière civile qu'en matière pénale*", ce qui réaffirmait le *modus vivendi* de 1922-23. Les tribunaux de statut personnel égyptiens (musulmans et rabinniques) sont compétents pour ces deux catégories d'étrangers, en attendant que les autres tribunaux de statut personnel passent de la tutelle consulaire à la tutelle égyptienne.

### Les juridictions consulaires

Les juridictions consulaires, quant à elles, sont abolies à partir du 15 octobre 1937, et leurs compétences transférées aux tribunaux mixtes (article 8 de la Convention), sauf en matière de statut personnel, pour laquelle l'abolition est reportée sur demande des intéressés, au plus tard au 14 octobre 1949<sup>4</sup>.

Les consuls exerceront par la suite "*les attributions communément reconnues aux consuls en matière d'actes d'état civil, de contrats de*

---

1. *R.O.J.*, article 25, par.1

2. *R.O.J.*, article 30, par.1

3. *R.O.J.*, article 25, par.5

4. Une puissance pouvait parfaitement anticiper ce délai, et se défaire au profit des Tribunaux Mixtes, de ses juridictions de statut personnel.

*mariages et autres actes notariés, de succession, de représentation en justice de leurs nationaux absents et de navigation maritime*" (article 11 de la Convention). Mais le point important est que, après la période de transition, *"Les tribunaux religieux de statut personnel ne rendront plus la justice aux étrangers par délégation des Consulats dont relevaient ces étrangers, ils statueront en vertu d'un pouvoir propre qui leur est accordé par la Nation Egyptienne."*<sup>1</sup> On touche, avec ces dispositions, à l'abolition concrète des protections étrangères sur les minorités religieuses.

Concernant les institutions étrangères, la délégation égyptienne s'est refusé à envisager un traité d'établissement, qui aurait été interprété comme une résurrection des capitulations sous une autre forme. Cependant, Mustapha Nahas, qui présidait la délégation, a envoyé une lettre circulaire aux autres délégations, fixant les principes appelés à régir les établissements scolaires, hospitaliers et religieux.

Les établissements scolaires deviennent *"justiciables des tribunaux mixtes et soumis aux lois et règlements égyptiens, y compris les lois fiscales, dans les mêmes conditions que les établissements similaires égyptiens."*<sup>2</sup> Ils gardent toutefois, sur leur fonctionnement, leurs programmes, leur pratique religieuse, la gestion de leurs biens et de leur personnel, toute liberté, *"à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public et aux bonnes moeurs."* Des listes d'institutions sont jointes à ces lettres échangées.

La conférence de Montreux marque un pas supplémentaire vers la fixation nationale des statuts personnels, et vers leur exclusivité. Les parapluies juridiques qui abritaient les infra-citoyens ont rétréci, et sont sur le point de se refermer. Dans la mesure où elle limitait les privilèges qu'avaient acquis les étrangers, la conférence a rendu moins rentable la recherche d'acquisition d'une protection étrangère, parce que celle-ci ne garantissait plus le maintien en Egypte et la possibilité d'y prospérer en bénéficiant de privilèges fiscaux ou de leurs retombées. Au moment où, crise économique oblige et menaces de guerre aidant, les portes de l'Europe tendent à se fermer, le choix national devient la seule et unique issue, avec toutes les rancoeurs, les décalages et les rejets que cela pouvait supposer de part et d'autre. Les observateurs de 1938 nourrissent quelques inquiétudes quant à ce mariage de raison un peu tardif.

*"Les victimes les plus certaines du nouveau statut égyptien ne seront vraisemblablement pas les Etrangers ; on les trouvera sans doute dans les communautés chrétiennes de nationalité égyptienne (coptes, syriaques, grecques catholiques, arméniennes etc.). En effet, ces communautés jouissaient avant 1937 de la protection officielle du*

---

1. Aghion, *op.cit.*, p.12.

2. Lettres, point n°1.

*gouvernement britannique qui par sa déclaration de 1922 s'était fait le défenseur des minorités. Ainsi, quand un grossier déni de justice intervenait au détriment d'un Copte, par exemple, ce dernier savait pouvoir trouver à la résidence britannique une oreille bienveillante et tout rentrait dans l'ordre. [...] Un vent nouveau de nationalisme musulman, parti des rangs de l'opposition, agite actuellement le pays, se manifestant par son intolérance religieuse. [...] Une tendance regrettable s'est fait jour, à un certain moment, en vue d'écarter les Coptes des promotions administratives et de n'envoyer en mission à l'étranger que des étudiants égyptiens musulmans. Certaines écoles gouvernementales n'admettent plus aucun Copte<sup>1</sup>. Sans doute un mouvement de réaction contre ces tendances regrettables se dessinera-t-il un jour, car l'Egypte est, par nature, extrêmement tolérante. Mais on peut se demander si cette tolérance ne se manifesterait pas plutôt en faveur des Etrangers que des Egyptiens non musulmans."<sup>2</sup>*

## **LA SUPPRESSION DES TRIBUNAUX CONFESIONNELS ET LA NATIONALISATION DU STATUT PERSONNEL (1955)**

Ce dernier débat est le plus âpre, car il met face à face la nation et la communauté, et que, de l'issue de cette confrontation, dépendra finalement la définition de l'Etat. Celui-ci doit-il agir en déléguant une partie de sa souveraineté à des corps constitués, les communautés, ou bien, émanation de la nation souveraine, ne doit-il pas être la seule et unique autorité ?

### **Les tentatives de réforme du statut personnel antérieures à 1955**

#### **Un débat remontant à l'entre-deux Guerres**

Le gouvernement de l'Egypte indépendante a très tôt essayé d'unifier le système judiciaire égyptien, en créant à cet effet des commissions dépendant du ministère de la Justice. La répétition de la création de ces commissions, et la définition continuelle des critères de compétence, montrent le caractère épineux de ces questions et suggèrent les conflits entre les juridictions.

\* Une commission des conflits de compétence, créée en 1920-1921 fut chargée d'étudier et d'établir les critères qui permettraient de dirimer les conflits de compétence entre les juridictions non musulmanes. Elle posa ces critères, tout en affirmant que, vu la situation du pays, on ne pouvait encore songer à unifier la législation de statut personnel.

---

<sup>1</sup>. Ainsi, lors du concours de juin 1937, pour l'entrée à l'Ecole de Police, sur 65 candidats reçus, il n'y avait pas un seul Copte. Et pourtant, il est clair que l'Ecole de Police n'est pas une des facultés d'Al Ahzhar pour qu'on en interdise l'entrée aux Coptes. (Sur tous ces points, lire un article de Masr, organe de la communauté copte. Traduction dans B.E., 2 juillet 1937.

<sup>2</sup>. L'Egypte indépendante, op.cit., p.240.

- \* Une commission interne au Ministère, en 1922, comprenant les Cheikhs chargés de l'inspection des tribunaux Charéis, aboutit à l'envoi d'une circulaire à ces tribunaux, leur interdisant de s'immiscer dans la compétence exclusive des tribunaux confessionnels non musulmans, même si c'était des membres de ces communautés qui leur en faisaient la demande.
- \* Une commission interne au Ministère en 1923 tenta de systématiser la compétence des différentes juridictions confessionnelles, et d'unifier leur législation de statut personnel. Son travail n'aboutit à rien, car elle fut très vite dissoute.
- \* La Commission du statut organique des tribunaux charéis de 1931, réunie sur plainte catholique, aboutit à la loi n°78 du 12 mai 1931. L'article 99 consacrait le primat de la loi du contrat de mariage, et interdisait aux tribunaux charéis *"d'instruire une cause de divorce entre deux époux non musulmans à moins que leur propre législation religieuse ne permette le divorce"*.<sup>1</sup>.
- \* La Commission interne pour l'examen du statut personnel des non musulmans de 1931, réunie à l'initiative du Ministre de la Justice Ali Maher, aboutit à la loi n°40 du 4 mai 1936. Cette loi restreignait la compétence des tribunaux communautaires aux seuls égyptiens faisant partie d'une seule et même communauté (les causes mixtes allant d'office aux tribunaux nationaux), exigeait que les juges, nommés par le Ministère, soient uniquement égyptiens, et qu'on ne fasse pas appel à des tribunaux étrangers (le Vatican, par exemple). Les tribunaux devaient être soumis à l'inspection ministérielle. En revanche, elle reconnaissait la compétence de ces tribunaux pour tout ce qui concernait le statut personnel, réaffirmait le principe de la loi du premier contrat matrimonial valide, en même temps qu'elle défendait le changement de religion pour esquiver les obligations matrimoniales. Les protestations des chefs religieux, et les changements de ministères entravèrent la ratification de cette loi par le Parlement
- \* Deux commissions, l'une sous Nahas, l'autre en 1944 essayèrent, sans succès de s'attaquer au problème de l'unification des juridictions de statut personnel.

Tous ces projets et ces injonctions révèlent un certain maquis de juridictions et d'incessants conflits de compétence, dont certains défrayèrent la chronique. Ils révèlent également des communautés unies et arc-boutées autour de la défense du principe du primat de la loi du contrat de mariage. L'acte qui met en jeu la reproduction de la communauté, sa survie et sa pérennité, ne peut pas risquer d'échapper, à un moment ou un autre, à sa loi. L'ordre communautaire paraît rétif à la fois au passage à d'autres communautés par conversion (dans le but de divorcer plus

---

<sup>1</sup>. Cité par le P. Joseph Hajjar, "La suppression des Tribunaux Confessionnels en Egypte, notes d'histoire et de droit", in Proche-Orient Chrétien, tome VI, Fasc. I, Jérusalem, janvier-mars 1956, p. 19.

facilement), ce qui est assez logique, mais également, semble-t-il, à toute forme de laïcisation, par crainte de dissolution des identités.

### **Un projet de statut personnel unique présenté par les communautés non musulmanes en 1948**

Le 14 mai 1945, la fin de la période de transition approchant, les communautés non musulmanes (copte orthodoxe, grecque orthodoxe, catholiques, protestante, arménienne orthodoxe, syriaque orthodoxe, israélite rabbinique et israélite karaïte) s'entendirent pour présenter collectivement un projet de statut personnel unique<sup>1</sup>. *"On y trouve une merveilleuse conciliation des exigences de la souveraineté de l'Etat, de son désir légitime de contrôle effectif et de l'immunité des juridictions confessionnelles non musulmanes. Ce projet reconnaissait le primat de la loi du contrat sauf dans le cas où les deux conjoints changeaient ensemble, avant toute instance judiciaire, de religion ou de confession et devenaient ressortissants d'une même juridiction religieuse. Les juges seraient égyptiens ou justiciables des tribunaux nationaux. Présentés par leurs chefs hiérarchiques, ils seraient nommés par décret royal. La procédure et les procès-verbaux, les greffes et les registres seraient soumis à un contrôle administratif exercé par le Ministère compétent. Enfin, un tribunal des conflits dirimerait les questions de compétence. Tel quel, ce projet renfermait des concessions substantielles en faveur de la position gouvernementale. Quant à l'appel à un tribunal supérieur étranger (le Vatican), seule une action diplomatique entre le gouvernement et le Saint-Siège pouvait y trouver une solution par un concordat ou tout autre accord similaire."*<sup>2</sup>

Ce projet, qui s'inscrit totalement dans une logique et un cadre de pensée ottomans, méconnaît le changement de nature de l'Etat. Son ambition est de maintenir les cadres des communautés existantes, en faisant de l'Etat une sorte d'arbitre entre des communautés autogérées. Par une sorte de répétition de l'histoire, ou plus peut-être par mimétisme, on propose d'instaurer une juridiction d'exception unique au lieu de plusieurs, sur un modèle qui n'est pas sans rappeler le compromis réalisé lors de la création des tribunaux mixtes : afin de résoudre d'incessants conflits de compétence, les tribunaux consulaires s'étaient à l'époque déchargés d'une partie de leurs attributions au profit d'une instance supérieure reconnue par tous. Le gouvernement promit d'étudier le projet, mais celui-ci resta lettre morte.

---

1. Note sur la signature d'une requête au Ministre de la Justice par tous les Chefs des Communautés non musulmanes, Archives du Patriarcat (apostolique) arménien, texte non classé.

2. Le P. Joseph Hajjar, "La suppression des Tribunaux Confessionnels en Egypte, notes d'histoire et de droit", in Proche-Orient Chrétien, tome VI, Fasc. I, Jérusalem, janvier-mars 1956, p. 23.

## Un projet laïcisant issu d'une fraction copte-orthodoxe (1952-1954)

En novembre 1952, M<sup>e</sup> Iskandar Hanna Damiane présentait au nom du *maglis milli* copte orthodoxe un projet de réforme des tribunaux communautaires destiné à servir de base à toutes les communautés non musulmanes. Ce projet s'inscrit dans l'un des nombreux épisodes du différend opposant laïcs et clercs dans les instances communautaires coptes orthodoxes. Le gouvernement égyptien, sollicité d'intervenir dans un conflit qui opposait le Patriarche au *maglis milli*, nomma en 1953 un comité gouvernemental, afin d'élaborer un projet de réforme des statuts de la communauté. Ce projet, calqué sur celui de 1952, fut publié dans *Misr* le 17 mars 1954. Le chroniqueur de *Proche-Orient Chrétien* le présente : "*Les projets préparés par le comité gouvernemental visent, en définitive, à affaiblir grandement, sinon à réduire complètement l'autorité cléricale en faveur des laïques et de l'Etat [...] En effet, ce projet prépare sûrement, s'il n'impose déjà complètement, une législation laïcisante importée de l'Occident, mais au détriment des seuls chrétiens.*"<sup>1</sup> On retrouve dans ces critiques le double clivage : clercs contre laïcs, mais aussi réflexe communautaire contre une dissolution dans un ensemble plus vaste, majoritairement musulman.

Le projet prévoyait en effet d'une part que les tribunaux se composeraient de juges coptes laïcs, nommés par le Ministère, aidés d'un membre du clergé (articles 2 et 3), la présidence de chaque tribunal étant réservée à l'un des juges laïcs. Il précisait d'autre part que les sentences seraient prononcées au nom du peuple égyptien (article 26), et que le gouvernement exercerait un droit d'inspection sur tous les actes judiciaires, analogue à celui qu'il possédait sur les tribunaux nationaux communs (articles 5, 7, 8). Les tribunaux civils étaient compétents au cas où les deux parties changeaient de religion, de communauté ou de confession avant le commencement du procès, ou bien si les deux parties, d'un commun accord, reconnaissaient leur compétence. Les tribunaux civils étaient alors tenus d'appliquer la loi du contrat matrimonial.

Le projet revenait donc à amorcer une fusion entre juridiction nationale et communautaire, au détriment du clergé. Il maintenait toutefois le droit communautaire sur le mariage, et prohibait le changement de religion en cours de procès comme donnant de droit à changer de législation. Le 19 mars 1954, le patriarche Youssab II et des représentants du *maglis milli* furent reçus en audience par le général Néguib. Celui-ci invita les instances coptes à s'unir pour accepter les projets du gouvernement. "*Tous les citoyens, dit-il en terminant, doivent collaborer*

---

<sup>1</sup>. *Proche-Orient Chrétien*, tome IV, fasc.II, Jérusalem, avril-juin 1954, p.153-155.

au renforcement de l'unité de l'Egypte"<sup>1</sup>. L'Etat met en place le creuset de l'alliage, et invite à la fusion des institutions anciennes dans le moule national.

L'opposition du Synode copte à ce projet, la poursuite et l'intensification de la crise interne à la communauté copte orthodoxe, empêchèrent sa réalisation. Un autre, plus radical, était en préparation.

## Le décret du 21 septembre 1955

### Les principales dispositions

#### *Le transfert des juridictions confessionnelles aux juridictions civiles*

Le mercredi 21 septembre 1955, à l'issue d'une réunion plénière du conseil des ministres, le Ministre de la Justice Mohammad Ismaïl annonçait la suppression de tous les tribunaux confessionnels (*El mahakem el shar'iya et el magales el milliya*)<sup>2</sup>. La presse le lendemain en faisait ses manchettes, et reproduisait le texte du décret, ainsi que son mémoire explicatif : "**Art.1** : *Les tribunaux charéïs et les tribunaux communautaires seront supprimés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1956. Les procès restés en souffrance jusqu'au 31 décembre 1955 seront dévolus aux tribunaux nationaux, qui en continueront l'instruction selon les dispositions du code de procédure et sans les charger de nouvelles taxes [...]*"<sup>3</sup>. La loi supprimait ainsi 212 *cadis*, ou juges de tribunaux *charéïs*, dont 190 devaient être versés dans les juridictions nationales, et 14 juridictions de communautés ayant leur organisation judiciaire. L'article 9 prévoyait explicitement le versement des juges *charéïs* dans les juridictions nationales, mais sans un mot pour les magistrats des autres juridictions communautaires. Il faut dire que, pour la plupart, ce n'étaient pas des juges professionnels, mais des bénévoles. On leur reprochait d'ailleurs, au sein même de leur communauté, leur incompétence, et celle-ci expliquait bien des recours auprès de tribunaux *charéïs*.

Cette unification judiciaire était légitimée dans le mémoire explicatif tout d'abord par des raisons de souveraineté : "*Les règles du droit public requièrent que la souveraineté de l'Etat soit complète et absolue à l'intérieur*"<sup>4</sup>. Ce principe était depuis les années 1920, le *credo*

---

<sup>1</sup>. *Al Ahram*, 20 mars 1954, cité dans *Proche-Orient Chrétien*, tome IV, fasc.II, Jérusalem, avril-juin 1954, p.152.

<sup>2</sup>. Une partie de l'opinion publique s'était étonnée de la dissolution des conseils communautaires (*magalis milliya*). Une mise au point du Ministre de la Justice dans les jours qui ont suivi cette annonce a précisé qu'il ne s'agissait que de la compétence judiciaire des conseils communautaires, donc les tribunaux communautaires.

<sup>3</sup>. Texte du décret paru dans *Al Ahram* du 22 septembre 1955, cité par le P. Joseph Hajjar, "La suppression des Tribunaux Confessionnels en Egypte", in *Proche-Orient Chrétien*, tome V, fasc.IV, Jérusalem, octobre-décembre 1955, p.316-331.

<sup>4</sup>. *Ibid.*

des juristes égyptiens. Dans cette perspective, les tribunaux communautaires sont assimilées aux anciennes juridictions exceptionnelles. Comme eux, ils ont une origine étrangère ; l'indépendance de l'Etat les voue donc au même sort. : *"Ils sont tous les vestiges d'une législation ottomane appliquée alors en Egypte. Ces vestiges législatifs n'étaient pas inspirés quant à leur teneur et à leurs explications par un souci de clarté et de précision ; ils étaient alors le fruit d'une ignorance préméditée exigée alors par les conjonctures politiques [...] Il était donc naturel qu'ayant supprimé les privilèges dont jouissaient les citoyens de certaines nations étrangères et soumis leurs sujets au régime ordinaire de la justice par devant les tribunaux nationaux, il ne restât plus dans le pays le vestige d'une organisation exceptionnelle qui limite le pouvoir et la souveraineté de l'Etat par rapport à certaines catégories de citoyens"*<sup>1</sup>. La langue étrangère des procédures et des codes de certains tribunaux est elle aussi incriminée, de même que les possibilités d'appel à des juridictions étrangères, le Vatican en particulier.

Les autres arguments sont moins développés : la question des limites de compétence entre juridictions et les incessants conflits est mise en avant, accusée de déboucher sur l'anarchie. Les différentes juridictions étaient également préjudiciables au prestige de la magistrature, parce que des verdicts différents pour deux causes similaires ne pouvaient manquer de faire naître des sentiments d'injustice.

### ***Le maintien des législations communautaires et ses limites***

Les articles 6 et 7 fixent la législation applicable aux différents individus.

*"Art. 6 : Dans les conflits de statut personnel et des waqf qui relevaient de la compétence des tribunaux charéis, les sentences seront prononcées selon la teneur de l'article 280 de la législation qui concernait ces juridictions.*

*Quant aux conflits de statut personnel des égyptiens non musulmans et des communautés unies qui ont des juridictions communautaires organisées au moment de la promulgation de cette loi, les sentences seront promulguées selon leur propre législation, en conformité cependant avec l'ordre public.*

*Art. 7 : Dans l'application du paragraphe deux du précédent article, le changement de communauté ou de religion d'une des parties en litige n'influe pas sur la marche de la procédure, à moins que ce changement ne s'opère en faveur de l'Islam ; dans ce dernier cas, on appliquera les dispositions du paragraphe premier du précédent article."*<sup>2</sup>

Cet article remettait en cause le principe, vital pour les communautés, de la primauté de la loi du contrat. La justification avancée

---

1. *Ibid.*

2. *Ibid.*

apparaît quelque peu oiseuse. "Ce dernier paragraphe n'est que l'application d'un principe reconnu suivant lequel le changement de religion confère à la personne intéressée tous les droits de sa nouvelle religion. Cette règle est tout à fait semblable à celle qui régit le changement de nationalité. Le législateur l'a déjà adoptée dans l'article 13 paragraphe 2 du code civil où il déclare que le divorce est soumis à la législation du pays auquel appartient le mari au moment du divorce. La législation qui régit l'instruction et la séparation est celle du mari au moment de l'ouverture du procès."<sup>1</sup> L'abandon de la primauté de la loi du contrat, mal justifié, semble ainsi être une concession faite aux défunts tribunaux *charéis*, afin de leur faire accepter, sans contestation, leur versement dans la juridiction nationale.

### Réactions et amendements

Ainsi, contrairement à ce qui s'était toujours produit lorsque le gouvernement avait voulu toucher aux tribunaux *charéis*, les instances officielles de l'Islam égyptien accueillirent positivement la mesure. Le Recteur d'Al Azhar, le grand Cheikh Abdel Rahman Taji, et le grand Mufti, Hassan el Ma'moun, se hâtèrent de remercier le Conseil de la Révolution de "ce geste libérateur". Le Grand Mufti précise sa pensée, dans une interview accordée à l'hebdomadaire Akher Sa'a : "*J'ai toujours réclamé l'unification de la juridiction confessionnels [...], mais à condition d'unir les tribunaux communautaires aux juridictions charéis. Car le conflit des sentences entre ces deux juridictions amenait souvent des contradictions.*"<sup>2</sup> Cet accueil était soit le signe d'un ralliement forcé à une autorité devenue puissante, soit plutôt le fruit d'une analyse qui réalisait bien que les *qadis* n'y perdaient pas tellement au change. C'est du côté des *Ulemas* syriens, et des Frères Musulmans de ce pays qu'il faut chercher les prises de position officielles contre ce décret.

Dans les milieux chrétiens, c'est la consternation qui domine. Tous les chefs des communautés chrétiennes se réunirent le 27 septembre au patriarcat copte orthodoxe, et envoyèrent au Président un long mémoire de protestation contre des mesures jugées discriminatoires, s'efforçant de démontrer, entre autres, que les juridictions confessionnelles ne devaient rien à l'empire ottoman, mais remontaient dans leur principe, aux origines mêmes de l'Islam. Un second mémoire, venu d'une initiative laïque et remis au Président le 10 octobre, resta lui aussi sans réponse. Un bras de fer entre le gouvernement et les autorités chrétiennes fut alors engagé : arrestation du patriarche grec-catholique et internement à la prison de la citadelle, menace d'appel aux fidèles et de boycott des célébrations de Noël du côté chrétien.

---

1. *Ibid.*

2. Cité par Joseph Hajjar, *op. cit.*, p.325.

Le gouvernement sut très bien jouer du calendrier et des divisions chrétiennes. Une première concession, la loi n° 629 du 21 décembre 1955 imposait la passation notariée des actes de mariage, ce qui paraissait être un pas vers le mariage civil, considéré comme un moindre mal par les hiérarchies chrétiennes ; le 28 décembre, le gouvernement faisait savoir aux patriarchats qu'il voulait des listes de prêtres pour pouvoir y nommer des notaires délégués, qui seraient par la suite chargés d'enregistrer les mariages des membres de leur communauté. Il s'agissait en fait pour le gouvernement de créer un régime similaire à celui des *maazouns*, qui cumulaient déjà les deux fonctions administrative et religieuse. A l'exception d'une messe consulaire latine, les catholiques ne célébrèrent pas Noël le 25 décembre 1955.

Du côté copte-orthodoxe, le 4 janvier, quelques membres du Saint Synode obtinrent une audience du Ministre de la Justice. Ils en sortirent avec la promesse du ministre qu'ils auraient satisfaction sur quatre points :

*"1. La passation notariée des actes de mariage sera faite par les prêtres seulement après l'accomplissement de la cérémonie religieuse.*

*2. En cas de changement de religion par le mari, la femme aura le droit d'exiger le divorce et il sera immédiatement fait droit à sa demande.*

*3. Dans les procès en divorce, un membre du clergé fera partie du tribunal.*

*4. Les registres des actes notariés seront consignés aux prêtres par l'intermédiaire du patriarchat et des évêchés"*

Ce compromis, qui n'était une promesse faite qu'à l'Eglise copte, et n'était pas inséré dans un texte de loi, fut accepté par l'ensemble du Synode, et les coptes orthodoxes célébrèrent Noël, après avoir fait parvenir au Président l'expression du loyalisme de leur communauté.

Le 16 janvier 1956, le Président proclamait la nouvelle constitution de l'Egypte. L'article 3 stipulait que l'Islam était religion d'Etat. La Révolution parachevait ainsi le passage formel de l'ordre communautaire à celui de l'Etat-nation. L'un des ciments de celui-ci était la religion de l'immense majorité des citoyens. L'Etat s'il dérogeait quelque peu ainsi au principe de l'égalité de tous devant la loi, affirmait la légitimité du plus grand nombre dans la définition de sa "haute culture". Les communautés, reléguées essentiellement à la sphère religieuse, contrôlées par l'Etat dans les domaines de l'éducation et de la bienfaisance, frappées à leur sommet par la réforme agraire, les nationalisations, au moment où l'Etat-Providence s'installe, ne sont plus vouées à encadrer la société, et n'en ont souvent plus les moyens. Si elles restent un référent culturel dont la mémoire, un peu nostalgique, a perduré, l'Etat, qui ne veut connaître que des citoyens, ne leur assigne plus qu'une place secondaire d'associations confessionnelles ou culturelles et de gardiens de cimetières.

Le cadre juridique ainsi posé, il importe de tempérer les conclusions que l'on pourrait en tirer. Ce corpus vient en effet autant entériner des pratiques que celles-ci en sont le résultat. En un sens, la mise

en place de la nationalité que nous avons décrite comme la première reformulation de l'ordre ottoman, n'est que l'aboutissement d'une cristallisation autour de l'identité égyptienne, amorcée dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. D'un autre côté, expression rationalisante d'une réalité plus complexe, ce cadre juridique ne parvient pas à l'épuiser, et, partant, à s'inscrire dans cette réalité ; il y a loin de la loi à son application, parce qu'on ne s'y reconnaît pas, que l'on fonctionne sur d'autres référents. Il est clair à ce sujet que le modèle de l'Etat-nation, importé d'Europe, a informé la pensée des juristes et des politiques égyptiens avant d'être imposé par les traités de Sèvres et de Lausanne. Il a été leur réponse "clés en mains" à des aspirations identitaires et phagocyté les revendications sociales par une reformulation des clivages, la frontière l'emportant en définitive sur la barrière de classe ou de religion.

**Anne LE GALL-KAZAZIAN, CEDEJ, Le Caire**  
**Frédéric ABÉCASSIS, Centre d'Etudes Françaises, Le Caire**

## **BIBLIOGRAPHIE**

- ARMINJON, P.; *De la nationalité dans l'Empire ottoman et spécialement en Egypte, Etrangers et protégés dans l'Empire ottoman*, Paris, 1903.
- DAHAN, Constant, avocat, "La question de la nationalité en Egypte et les différents problèmes qu'elle soulève", *L'Egypte Contemporaine*, n°27, mai 1916, pp.354 à 366.
- DAHAN, Constant, avocat, "La notion moderne de l'allégeance et le régime qu'il convient d'appliquer à la nouvelle nationalité égyptienne", *L'Egypte Contemporaine*, n°30, février 1917, pp.107 à 125
- DAHAN, Constant, avocat, "Recherches sur la nationalité des sujets ottomans établis en Egypte", *L'Egypte Contemporaine*, n°37, février 1918, pp.81 à 94.
- SANHOURY, A., *Le califat*, thèse, Lyon, 1925.
- ASSABGHY, Alex, Avocat au Contentieux du Ministère des Affaires Etrangères, "Statut des Syriens et Libanais en Egypte", *L'Egypte Contemporaine*, n°88, novembre 1925, p.380-389

- ASSABGHY A. et COLOMBANI, *Les questions de nationalité en Egypte*, Le Caire, 1926, Préface de Abdel Hamid Badawi Pacha, "aperçu sur la question de la nationalité égyptienne".
- Actualités, "Décret-loi sur la nationalité égyptienne (Journal officiel, n°52, 31 mai 1926), traduction, *L'Egypte Contemporaine*, n°93-94, avril-mai 1926, p.290.
- FARAG, Wadie M., *Le rôle des tribunaux mixtes et indigènes d'Egypte en matière de statut personnel*, Thèse pour le doctorat (sciences juridiques), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1926.
- M<sup>e</sup> Sempad PAPAZIAN, Avocat à la Cour d'Appel mixte, *Etude comparée sur les nationalités égyptienne et étrangère, Loi n°19 du 27 février avec annotations*, Le Caire, 1<sup>er</sup> juillet 1930.
- GHALI, Paul, *Les nationalités détachées de l'Empire ottoman à la suite de la guerre*, Paris, Domat-Montchrestien, 1934.
- Aziz FAHMY, *La Conférence de Montreux*, 1937
- MEYER, Georges, *L'Egypte contemporaine et les Capitulations*, Paris, PUF, 1930 (thèse de doctorat de Droit)
- AGHION, Raoul et FELDMAN, I.R., *Les Actes de Montreux (Abolition des Capitulations en Egypte) annotés d'après les Procès-Verbaux Officiels des Séances et les notes personnelles des auteurs*, Paris, 1937.
- L'Egypte indépendante devant la Conférence des Capitulations*, édités par le Journal du Dimanche et Partout réunis, Le Caire, 1937.
- ASSABGHY BEY, Alexandre, *Les accords de Montreux pour la suppression des capitulations et des tribunaux mixtes en Egypte*, Supplément de *La Gazette* et du *Journal des Tribunaux mixtes d'Egypte*, Alexandrie, 1937.
- MONTAGNE, R. (sous la direction de), Groupe d'Etudes de l'Islam, *L'Egypte indépendante*, Paris, Centre d'Etudes de Politique Etrangère, Paul Hartmann éditeur, avril 1938.
- Le P. HAJJAR Joseph, Questions d'actualité, "La suppression des Tribunaux Confessionnels en Egypte", *Proche-Orient Chrétien*, tome V, Fasc.4, Jérusalem, octobre-décembre 1955, p.316 à 331.
- Le P. HAJJAR Joseph, "La suppression des Tribunaux Confessionnels en Egypte, notes d'histoire et de droit", *Proche-Orient Chrétien*, tomeVI, Fasc.1, Jérusalem, janvier-mars 1956, p.11 à 27.

ILBERT, Robert, "Qui est grec ? La nationalité comme enjeu en Egypte 1830-1930", in *Relations internationales*, n°54, été 1988, p.139-160.