

*Droit constitutionnel étranger*  
*Nouvelle révision constitutionnelle en Égypte :*  
*vers une réforme démocratique ?*

NATHALIE BERNARD-MAUGIRON

Alors que la Constitution de 1971 n'avait pas été amendée depuis 1980, l'Égypte connut deux réformes constitutionnelles successives, en 2005 puis en mars 2007. Si la première révision ne visa que l'article 76 et instaura l'élection du Président de la République au suffrage universel, celle de 2007 concerna trente-quatre dispositions, dont le même article 76<sup>1</sup>. Le Président de la République, à l'origine des deux révisions, affirma que l'objectif poursuivi était d'approfondir et renforcer le processus de démocratisation<sup>2</sup>. Amnesty international, de son côté, qualifia les amendements de « plus grave tentative d'érosion des droits humains » depuis l'instauration de l'état d'urgence en Égypte en 1981<sup>3</sup>. Faut-il donc considérer les amendements de 2007 comme une avancée ou un recul dans le processus de réforme démocratique<sup>4</sup> ?

La Constitution égyptienne actuellement en vigueur a été adoptée en 1971, sous le règne du Président Anouar al-Sadate. Elle n'avait connu auparavant qu'une seule révision en 1980, pour supprimer la limite à deux du nombre de mandats

Nathalie Bernard-Maugiron, IRD, UR 102, Égypte.

1. Auparavant, l'Assemblée du peuple posait la candidature du Président de la République, qui était soumise au peuple pour approbation.

2. Texte de la requête du Président de la République du 26 décembre 2006 demandant une révision constitutionnelle.

3. Amnesty International, communiqué de presse du 17 mars 2007, <http://web.amnesty.org/library/index/fraMDE120082007?open&of=fra-egy>.

4. En raison du caractère récent de ces amendements, il existe encore peu d'analyses sur ce sujet. La présente étude sera donc basée sur le texte des amendements, les débats parlementaires, les contre-propositions faites lors de l'élaboration des amendements, des interviews et le suivi des débats entre partisans et adversaires des amendements dans les médias égyptiens. Voir également Karim Haggag et Ibrahim Eissa, « Egypt : Point/Counterpoint on the Constitutional Amendments », *Arab Reform Bulletin*, Carnegie Endowment for International Peace, vol. 5, n° 3, avril 2007 (<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=19113&prog=zgp&proj=zdr1.zme>), ainsi que Nathan J. Brown et Michele Dunne, « Egypt's Controversial Constitutional Amendments. A Textual Analysis » et Amr Hamzawy, « Political Motivations and Implications », in *Carnegie Endowment for International Peace*, 23 mars 2007 ([http://www.carnegieendowment.org/files/egypt\\_constitution\\_webcommentary01.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/egypt_constitution_webcommentary01.pdf)).

présidentiels (article 77), instaurer le multipartisme (article 5), renforcer la place de la shari'a islamique comme source de la législation (article 2), diminuer le caractère socialiste de l'économie égyptienne (articles 1 et 4), créer une deuxième chambre parlementaire dotée de pouvoirs consultatifs et définir les conditions d'exercice de la liberté de la presse (articles 194 à 211). La Constitution comprend 211 articles et un long préambule ou acte de proclamation. Conformément à son article 189, elle peut être amendée par l'Assemblée du peuple, de sa propre initiative ou sur proposition du Président de la République<sup>5</sup>. Les trois amendements constitutionnels de 1980, 2005 et 2007 sont tous dus à une initiative présidentielle. Ceux de 2007 ont été effectués en application des promesses électorales du Président, faites lors de la campagne pour les présidentielles de 2005.

C'est le 26 décembre 2006 que le chef de l'État adressa aux deux assemblées parlementaires une requête demandant l'amendement de trente-quatre dispositions constitutionnelles. Après avoir accepté le principe de l'amendement en plénière, l'Assemblée du peuple confia à la Commission des affaires législatives et constitutionnelles le soin d'élaborer un projet de texte. La Commission remit son rapport le 4 mars 2007, qui fut discuté par les deux chambres. Le texte définitif fut adopté le 19 mars par l'Assemblée du peuple. Le même jour, les autorités annoncèrent que le référendum, initialement prévu pour début avril, aurait lieu le 26 mars<sup>6</sup>.

Les partis d'opposition, les Frères musulmans, la société civile et même le Club des juges<sup>7</sup> critiquèrent la procédure d'élaboration et d'adoption des amendements. Pour eux, les débats au sein de la Commission de l'Assemblée du peuple n'auraient eu pour seules fins que la légitimation du processus entrepris, alors que le texte des amendements était déjà finalisé<sup>8</sup>. Ils appelèrent l'opinion

5. Article 189 : « Il appartient au Président de la République et à l'Assemblée du peuple de demander l'amendement d'un ou plusieurs articles de la constitution. La demande d'amendement doit indiquer les articles dont la modification est demandée et les motifs justificatifs de l'amendement.

Si la demande émane de l'Assemblée du peuple, elle doit être signée par le tiers au moins de ses membres.

Dans tous les cas, l'Assemblée discute du principe de l'amendement et prend une décision à son sujet à la majorité de ses membres. Si elle rejette l'amendement, il n'est pas permis de demander à nouveau la modification des mêmes articles avant l'expiration d'une année à partir de la date du rejet.

Si l'Assemblée du peuple approuve le principe de l'amendement, elle engage, deux mois après la date de l'approbation, la discussion des articles dont la modification est demandée. Si les deux tiers des membres de l'Assemblée approuvent l'amendement, celui-ci sera soumis au référendum.

Si le peuple l'approuve, l'amendement entrera en vigueur à partir de la date de la proclamation des résultats du référendum ».

6. Le texte définitif des amendements ne fut rendu public sur le site web du ministère de l'Information que 48 heures avant le référendum. Il ne fut pas publié dans la presse avant le référendum.

7. Le Club des juges est une association qui regroupe tous les magistrats des tribunaux judiciaires et du parquet général. Il est entré en conflit avec le pouvoir en 2005 pour obtenir une supervision intégrale du processus électoral et une plus grande indépendance du judiciaire.

8. Le Club des juges décida finalement en mars 2007 de ne pas participer au processus d'élaboration des amendements constitutionnels, en raison de l'absence de prise en considération par le parti majoritaire des propositions faites par les différentes parties concernées. Il envoya un mémorandum au Président de la République pour l'informer de cette position et ajouta que les juges d'Égypte ne voulaient pas exprimer un avis qui ne susciterait aucune attention (journal *Al-Masri al-Yum*, 20 mars 2007).

publique à boycotter le référendum, en signe de protestation. Le texte fut soumis au peuple le 26 mars 2007 et adopté à une majorité de 75,9 % avec un taux de participation de 27,1 %<sup>9</sup>.

L'opposition dénonça la précipitation dans laquelle le référendum avait été organisé, moins de sept jours après l'adoption du texte définitif des amendements. Comment, soulignèrent-ils, le peuple pouvait-il, dans un si court délai, comprendre la teneur et la portée de ces modifications ? Les autorités invoquèrent l'agenda chargé du Président de la République et le fait que la première semaine d'avril comportait de nombreux jours fériés<sup>10</sup>. Les Frères musulmans et les partis d'opposition virent dans cette précipitation une manœuvre pour éviter toute campagne de mobilisation de l'opinion publique contre cette révision<sup>11</sup>.

Sur les trente-quatre amendements adoptés en 2007, onze<sup>12</sup> visaient à supprimer toute référence au caractère socialiste de l'économie égyptienne. Depuis les années soixante-dix, l'Égypte a en effet entamé un processus de privatisation et d'ouverture à l'économie de marché, bien éloigné du socialisme décrit dans le texte constitutionnel de 1971. Ces amendements, qui visaient à mettre le droit en accord avec la pratique, ont été dans l'ensemble bien accueillis, sauf par les partis de gauche. D'autres révisions, visant à diminuer le caractère présidentieliste du régime et augmenter son aspect parlementaire, ont également fait généralement l'objet d'un consensus, alors qu'une demi-douzaine d'articles sont perçus par tous ou par certains comme venant renforcer le caractère autoritaire du régime.

## I – DES AMENDEMENTS EN FAVEUR DU PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION

On peut regrouper en deux catégories les amendements visant à renforcer le processus de démocratisation : certains permettront de rééquilibrer la distribution des pouvoirs, tandis que d'autres amélioreront la protection des droits fondamentaux.

### A – RENFORCER L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

Un des principaux reproches portés à la Constitution de 1971 par ses détracteurs est d'opérer une centralisation excessive des pouvoirs entre les mains

9. Ces chiffres sont contestés par l'opposition et par les ONG, qui avancent un taux de participation de 3 à 5 %.

10. Journal *Al-Masri al-Yum*, 24 mars 2007.

11. Des critiques furent aussi émises contre la soumission au peuple des amendements en bloc, sans pouvoir en accepter certains et en rejeter d'autres. Le président de l'Assemblée du peuple répondit que les amendements formaient un tout indissociable et que les précédentes révisions s'étaient déroulées selon la même procédure (journal *Al-Ahram*, 20 février 2007. Voir aussi journal *Al-Musawwar*, 23 février 2007).

12. Articles 1, 4, 12 alinéa 1, 24, 30, 33, 37, 56 alinéa 2, 59, 73 et 180 alinéa 1. Le texte fut ainsi épuré de références à l'économie socialiste, à l'alliance des forces laborieuses du peuple, à la propriété populaire des moyens de production ou aux acquis socialistes de l'État, héritées de l'époque nassérienne.

du Président de la République. Certains des amendements de 2007 visent ainsi à redistribuer les pouvoirs au sein de l'exécutif en restreignant les attributions du président. D'autres s'efforcent de renforcer les compétences du Parlement.

#### 1 – Redistribution des pouvoirs au sein de l'exécutif

Tant les attributions du gouvernement que celles du président du Conseil des ministres ont été renforcées.

##### *a) Pouvoirs de décision du gouvernement*

Certains amendements adoptés en 2007 visent à opérer une meilleure répartition des pouvoirs au sein du pouvoir exécutif, en renforçant le rôle du gouvernement par rapport à celui du Président de la République.

Un alinéa a ainsi été ajouté à l'article 138, stipulant que le Président de la République exerce les pouvoirs mentionnés aux articles 144, 145, 146 et 147 avec l'accord du gouvernement, et ceux mentionnés aux articles 108, 148 et 151 alinéa 2 après consultation du gouvernement. Le chef de l'État devra donc obtenir l'accord du gouvernement lorsqu'il adoptera les règlements d'exécution des lois (article 144), les règlements de police (article 145), les décrets nécessaires à la création et à l'organisation des services et des administrations publiques (article 146) ainsi que pour promulguer des décrets-lois en cas de circonstances exceptionnelles en l'absence de l'Assemblée du peuple (article 147).

Le gouvernement sera simplement consulté lorsque le président adoptera des décrets-lois sur délégation de l'Assemblée du peuple (article 108), en cas de déclaration de l'état d'urgence (article 148) ou pour la ratification de traités particulièrement importants (article 151 alinéa 2).

##### *b) Pouvoirs du Premier ministre*

Les pouvoirs du Premier ministre ont également été renforcés par l'amendement de l'article 82 selon lequel, en cas d'empêchement provisoire du Président de la République, et si aucun vice-président n'a été nommé ou s'il est lui-même incapable de le remplacer, le président du Conseil des ministres assurera l'intérim. Ses pouvoirs seront cependant limités et il ne pourra dissoudre l'Assemblée du peuple ou le Conseil consultatif, ni demander l'amendement de la Constitution ou retirer sa confiance au gouvernement.

Jusqu'à présent l'article 82 se limitait à confier le pouvoir au vice-Président de la République en cas d'incapacité provisoire. La nouvelle formulation répond à une hypothèse qui s'est présentée en 2004, lorsque le Président fut hospitalisé plusieurs semaines en Allemagne. Le chef de l'État n'ayant pas nommé de vice-président, il demanda alors à son premier ministre d'assurer l'intérim. L'amendement de 2007 ne fait donc que constitutionnaliser cette pratique.

L'article 74 de la Constitution a également été amendé pour renforcer les garanties dans le cadre de l'exercice par le Président de la République de ses pouvoirs exceptionnels en cas de danger menaçant l'unité nationale ou la sécurité de la patrie ou empêchant les institutions de l'État de remplir leur rôle constitutionnel. Il exige désormais que le danger soit sérieux et imminent. De

plus, le président doit consulter le président du Conseil des ministres<sup>13</sup> avant de recourir à toute mesure urgente<sup>14</sup>.

Le nouvel article 141, enfin, oblige le Président de la République à consulter le président du Conseil des ministres lors de la nomination et de la révocation des membres de son gouvernement. Le chef du gouvernement ne donne toutefois qu'un simple avis.

## 2 – En faveur du pouvoir législatif

D'autres amendements visent à renforcer les prérogatives du pouvoir législatif, c'est-à-dire l'Assemblée du peuple et le Conseil consultatif.

### *a) Pouvoirs de contrôle de l'Assemblée du peuple*

Jusqu'à présent, lorsque l'Assemblée du peuple souhaitait retirer sa confiance au gouvernement, le Président de la République devait consulter le peuple en organisant un référendum. Désormais, elle pourra adopter une motion de censure sans qu'il soit nécessaire de soumettre le conflit au peuple<sup>15</sup>. Le Président de la République conserve toutefois la possibilité de ne pas accepter la démission du gouvernement. Dans ce cas, l'Assemblée du peuple pourra voter à nouveau, à la majorité des deux tiers, le retrait de la confiance, et le président devra alors accepter la démission de son gouvernement.

En pratique, aucun parlement n'a jamais retiré sa confiance à aucun gouvernement dans toute l'histoire de l'Égypte moderne, ce qui limite la portée effective de cet amendement. De plus, en contrepartie, l'article 136 autorise désormais la dissolution de l'Assemblée du peuple sans référendum, assouplissant ainsi les conditions d'utilisation de cette procédure<sup>16</sup>.

Conformément au nouvel article 133, le président du Conseil des ministres doit par ailleurs présenter le programme du gouvernement à l'Assemblée du peuple dans les soixante jours suivant sa formation ou lors de sa première réunion si elle n'était pas en session. Si la majorité des membres de l'Assemblée refuse le programme, le Président de la République accepte la démission du gouvernement. Si l'Assemblée n'accepte pas le programme du nouveau gouvernement, le Président de la République dissout l'Assemblée ou bien accepte la démission du gouvernement. Auparavant, le président du Conseil des ministres présentait le programme de son gouvernement après la formation de celui-ci et lors de l'inauguration de la session ordinaire de l'Assemblée du peuple. Cette dernière engageait le débat sur ce programme, sans que soient précisées les conséquences d'un refus<sup>17</sup>.

13. Ainsi que les présidents de l'Assemblée du peuple et du Conseil consultatif. Il a été souligné à de nombreuses reprises que ces amendements étaient inspirés par l'article 16 de la Constitution française.

14. L'article 74 n'a jusqu'à présent été utilisé qu'à deux reprises, en 1977 et en 1981, par le Président Anouar al-Sadate.

15. Nouvel article 127.

16. L'Assemblée ne doit toutefois pas être dissoute deux fois pour la même raison.

17. Rappelons que le nouvel article 74 prévoit également que les présidents de l'Assemblée du peuple et du Conseil consultatif devront être consultés avant tout recours par le Président de la République aux pouvoirs exceptionnels qui lui sont octroyés en cas de circonstances exceptionnelles. De plus, l'Assemblée du peuple et le Conseil consultatif ne pourront être dissous pendant l'exercice de ces pouvoirs.

Les pouvoirs de l'Assemblée du peuple ont également été renforcés en matière budgétaire par l'article 115, qui l'autorise désormais à modifier les dépenses figurant dans le projet de budget, sauf celles constituant une obligation financière pour l'État. Si la modification entraîne une augmentation des dépenses, l'Assemblée s'accorde avec le gouvernement pour trouver les ressources nécessaires au retour à un équilibre avec les dépenses. Auparavant, la chambre ne pouvait introduire de modifications qu'avec le consentement du gouvernement. Par ailleurs, le projet de budget devra désormais être soumis à l'Assemblée au moins trois mois et non plus deux avant le début de l'exercice financier.

Le nouvel article 118, enfin, modifie les délais de soumission du compte définitif du budget de l'État, afin de permettre au Parlement de jouer un rôle réel. Alors qu'il devait être auparavant soumis dans un délai ne dépassant pas un an à partir de la date d'expiration de l'exercice financier, ce délai est désormais réduit à six mois.

#### *b) Pouvoirs législatifs du Conseil consultatif*

Les amendements ont également renforcé les pouvoirs de la seconde assemblée parlementaire, le Conseil consultatif. Jusqu'à présent, il devait être consulté dans certaines hypothèses mais son avis n'avait pas de portée obligatoire.

Désormais, avec l'amendement des articles 194 et 195, l'accord et non plus seulement l'avis du Conseil est requis dans trois séries d'hypothèses : pour les propositions d'amendement constitutionnel ; les projets de loi complétant la Constitution mentionnés dans une quarantaine d'articles<sup>18</sup> et les traités de paix et d'alliance ainsi que tous les traités pouvant entraîner une modification des territoires de l'État ou des droits de souveraineté. Une commission mixte est mise en place pour résoudre tout désaccord éventuel entre les deux chambres.

Notons que cet amendement a dressé une liste des lois « complétant la Constitution », sortes de lois organiques qui doivent nécessairement être soumises au Conseil consultatif. Jusque-là, la Constitution n'en donnant ni définition ni liste indicative ou exhaustive, il était revenu au juge constitutionnel de les identifier empiriquement<sup>19</sup>. En 2000, la Haute Cour constitutionnelle avait ainsi jugé que la nouvelle loi sur les associations, adoptée en application de l'article 56 de la Constitution, devait être considérée comme une loi complétant la Constitution et qu'elle aurait donc du être soumise préalablement au Conseil consultatif, pour avis. Comme cela n'avait pas été le cas, cette loi fut déclarée inconstitutionnelle pour vice de procédure<sup>20</sup>.

18. Articles 5, 6, 17, 41, 48, 54, 55, 56, 62, 76, 85, 87, 88, 89, 91, 119, 122, 123, 160, 163, 167, 168, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 196, 197, 198, 206, 207, 208, 209, 210 et 211 de la Constitution.

19. La Haute Cour constitutionnelle (HCC) avait identifié deux critères pour qu'une loi soit considérée comme complétant la Constitution: une disposition constitutionnelle devait y renvoyer explicitement pour organiser sa mise en œuvre ou préciser le cadre et les limites dans lesquels elle s'appliquerait et, d'autre part, la loi devait expliciter une règle fondamentale, c'est-à-dire une règle que toutes les Constitutions protègent (voir HCC, 15 mai 1993, n° 7/8, *Recueil des décisions de la Haute Cour constitutionnelle* (ci-après *Rec.*), vol. 5, part. 2, p. 290 et s). Pour une analyse des décisions de la Haute Cour constitutionnelle mentionnées dans cet article, v. Nathalie Bernard-Maugiron, *Le politique à l'épreuve du judiciaire : la justice constitutionnelle en Égypte*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

20. HCC, 3 juin 2000, n° 153/21, *Rec.*, vol. 9, p. 582 et s.

### 3 – Portée de ces amendements

L'opposition et la société civile réclamaient depuis longtemps une réforme constitutionnelle afin de rééquilibrer les pouvoirs entre les branches du gouvernement. Mais ils dénoncent unanimement le caractère cosmétique des amendements introduits. Les pouvoirs du président ont certes été diminués, mais il conserve les plus importants, à la fois dans le cadre de l'exercice du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et même du pouvoir judiciaire<sup>21</sup>. La participation du Conseil des ministres et de son président à la prise de décision a certes été élargie, mais de façon finalement très superficielle.

Dans le contexte politique actuel, de plus, ces amendements sont susceptibles de ne pas avoir d'effets réels. Si le président doit consulter le président du Conseil des ministres sur certaines questions, il est peu concevable que ce dernier, nommé et remercié par lui, se prononce contre son avis. Quant aux deux assemblées, elles sont dominées par le parti national démocratique (PND), présidé par le chef de l'État. De plus, un tiers des membres du Conseil consultatif est nommé directement par lui. Comment imaginer, par conséquent, que ces chambres puissent s'opposer à la volonté du président<sup>22</sup> ? Il est donc peu probable que le Parlement retire jamais sa confiance au gouvernement. Comment pourrait-il également apporter des modifications substantielles au budget sans en avoir discuté auparavant avec lui ?

## B – AMENDEMENTS EN FAVEUR DES DROITS ET LIBERTÉS

D'autres amendements viennent directement ou indirectement renforcer la protection des droits fondamentaux.

### 1 – Tribunaux d'exception

L'article 179 qui créait un procureur général socialiste va être supprimé, ce qui devrait entraîner également, comme l'a souligné le Président Mubarak dans son discours du 26 décembre 2006, la disparition des tribunaux des valeurs<sup>23</sup>.

21. Il exerce le pouvoir exécutif (article 137) ; proclame l'état d'urgence (article 148) ; est le commandant en chef des forces armées (article 150) ; dispose d'un large pouvoir réglementaire (articles 144, 145, 146) ; nomme et révoque les membres du gouvernement (article 141) ; établit, en coopération avec le Conseil des ministres, la politique générale du gouvernement et veille à son exécution ; peut assister au Conseil des ministres et le présider (article 142). Il peut soumettre des projets de lois au Parlement (article 109) et même légiférer directement par ordonnances en cas de menaces contre la sécurité de l'État (article 74) ou en cas de nécessité, sur délégation de l'Assemblée du peuple (article 108) ou par habilitation constitutionnelle (article 147). Il promulgue les lois et peut y mettre son veto suspensif (articles 112 et 113). Il peut également initier une révision constitutionnelle (article 189) et dissoudre l'Assemblée du peuple en cas de nécessité (article 136). C'est lui également qui nomme le procureur général ainsi que le président de la Cour de cassation et de la Haute Cour constitutionnelle et préside le Conseil supérieur des organes juridictionnels.

22. En ce sens, voir par exemple Ibrahim Eissa (*op. cit.*).

23. La suppression de la référence constitutionnelle au procureur général socialiste n'est toutefois pas suffisante pour qu'il disparaisse ; la loi n° 95 de 1980 organisant ses attributions ainsi que celles des tribunaux des valeurs devra également être abrogée.

Le procureur général socialiste avait été créé par Sadate en 1971, et il s'était vu confier par la loi n° 95 de 1980 sur la protection des valeurs contre la honte, l'instruction et la mise en accusation de quiconque menaçait « les valeurs fondamentales de la société ». Depuis l'amendement de cette loi par le décret-loi n° 221 de 1994, ses principales attributions consistaient à instruire et mettre en accusation devant les tribunaux des valeurs des infractions justifiant l'imposition du séquestre, c'est-à-dire essentiellement des affaires de corruption<sup>24</sup>.

Les attributions du procureur général socialiste et des tribunaux des valeurs vont être rendues à la justice ordinaire, ce qui devrait renforcer le droit à un juste procès et le droit à être jugé par son juge naturel. Les autres tribunaux d'exception, en particulier les cours de sûreté de l'État (état d'urgence)<sup>25</sup> et les tribunaux militaires, n'ont toutefois pas été supprimés<sup>26</sup>. De plus, de nouvelles juridictions d'exception pourraient être créées lors de l'adoption de la loi sur le terrorisme<sup>27</sup>, ou les attributions des tribunaux militaires élargies.

## 2 – Égalité de la femme : quotas

Une autre mesure visant à renforcer les droits fondamentaux, et plus particulièrement l'égalité entre hommes et femmes, est la possibilité offerte par le nouvel article 62 de mettre en place un quota minimum pour la représentation de la femme au sein des deux chambres du Parlement ou même dans les conseils locaux, afin d'encourager leur participation à la vie politique<sup>28</sup>. L'article 62 ne précise toutefois pas en quoi consisteront concrètement ces mesures en faveur des femmes. Certains considèrent la mise en place d'un nombre de sièges donné ou même d'un certain pourcentage comme une violation du principe de l'égalité des chances, garanti par l'article 8 de la Constitution. Dans une décision de 1995 concernant des mesures spéciales en faveur de personnes handicapées, la Haute Cour constitutionnelle a toutefois accepté le principe de la discrimination positive<sup>29</sup>.

Une mesure analogue avait d'ailleurs déjà été adoptée en 1979, lorsque le législateur avait réservé trente sièges à des candidates à l'Assemblée du peuple et 20 % des sièges dans les Conseils locaux. Cette disposition avait été reprise en 1983, lorsque le législateur avait adopté le scrutin à la proportionnelle, avant d'être abandonnée en 1986.

A l'occasion de l'instauration de ce quota en faveur des femmes a été ouvert un autre débat : faut-il instaurer un quota en faveur des coptes également ? Pour le président de l'Assemblée du peuple, une telle mesure serait contraire au

24. Pour une étude des juridictions d'exception en Égypte, v. Nathalie Bernard-Maugiron, « Les tribunaux d'exception en Égypte », in Lambert E. (dir), *Les tribunaux d'exception – étude comparée*, collection « Actualités francophones », Agence de la francophonie, 2007 (à paraître).

25. Ces cours de sûreté sont considérées comme « temporaires » car liées à la proclamation de l'état d'urgence. D'autres cours de sûreté de l'État, qualifiées de « permanentes » parce que non liées à l'état d'urgence, avaient été créées en 1980 lorsque l'état d'urgence avait été levé pour quelques mois. Elle furent supprimées en 2003.

26. Ils sont mentionnés respectivement aux articles 171 et 183 de la Constitution.

27. Voir *infra*.

28. Aux élections législatives de 2005, seulement 4 sièges sur 444 furent remportés par des femmes.

29. HCC, 5 août 1995, n° 8/16, *Rac.*, vol. 7, p. 139 et s.



principe de citoyenneté<sup>30</sup>. L'article 1, tel qu'amendé en 2007, fait en effet de la citoyenneté le fondement du régime égyptien<sup>31</sup>. Alors que cette disposition fut présentée comme une garantie de l'égalité entre tous les citoyens, d'autres firent toutefois remarquer que le principe d'égalité était déjà garanti par l'article 40 de la Constitution, qui interdit toute forme de discrimination.

### 3 – Protection de l'environnement

Enfin, le nouvel article 59 vient affirmer que la préservation de l'environnement est un devoir national, précisant que la loi devra fixer les conditions nécessaires à la création d'un environnement sain<sup>32</sup>.

Cette disposition, formulée sous forme de devoir national et non de droit individuel, devra être mise en œuvre par une loi, et des mesures concrètes (ex. sanctions contre les pollueurs) devront être adoptées. Sinon, elle restera lettre morte et n'aura aucune répercussion positive sur la santé et le bien-être des citoyens.

À côté de ces amendements que l'on peut considérer comme allant effectivement dans le sens d'une réforme démocratique – même limitée – d'autres, perçus comme renforçant l'autoritarisme de l'État, ont fait l'objet de fortes critiques.

## II – DES AMENDEMENTS QUI RENFORCENT L'AUTORITARISME DE L'ÉTAT ?

Plusieurs nouvelles dispositions ont entraîné de fortes protestations de la part notamment des partis politiques et de la société civile. Il s'agit en particulier de deux dispositions, portant sur la supervision des élections législatives par les juges et sur l'adoption d'une loi sur le terrorisme. Trois autres amendements semblent mus par la volonté d'écarter les Frères musulmans de la scène politique.

### A – LA SUPERVISION JUDICIAIRE DES ÉLECTIONS ET LA LOI SUR LE TERRORISME

Deux amendements ont été décriés unanimement par l'ensemble de l'opposition<sup>33</sup> et la société civile<sup>34</sup>. Le premier va entraîner une diminution du rôle des juges dans le processus de supervision des élections. Le second autorise le légis-

30. Journal *Al-Ahram*, 23 février 2007.

31. Article 1 tel qu'amendé : « La République arabe d'Égypte est un État démocratique reposant sur la citoyenneté. Le peuple égyptien fait partie de la nation arabe et œuvre à réaliser son unité totale ».

32. Article 59 tel qu'amendé : « La préservation de l'environnement est un devoir national. La loi fixe les conditions nécessaires à la création d'un environnement sain, ainsi que les mesures nécessaires à sa préservation ».

33. Voir le communiqué commun publié par une coalition de partis d'opposition et les Frères musulmans du 12 mars 2007.

34. Voir par exemple le communiqué commun publié par une douzaine d'ONG le 22 mars 2007, demandant le retrait des amendements des articles 88 et 179.

lateur à passer outre plusieurs garanties constitutionnelles lors de l'adoption d'une loi anti-terrorisme.

### 1 – L'article 88 ou la supervision judiciaire des élections

L'article 88 de la Constitution règle la question de la supervision des élections législatives. L'ancienne version affirmait que : « Le scrutin doit avoir lieu sous le contrôle de membres de corps judiciaires ». Cet article avait été interprété en 2000 par la Haute Cour constitutionnelle<sup>35</sup> comme signifiant que lors des élections législatives, chaque bureau de vote devait être présidé par un membre d'un corps judiciaire<sup>36</sup> : non seulement les bureaux de vote généraux où avait lieu le décompte des voix le soir du scrutin, mais également les petits bureaux auxiliaires où avait lieu le vote lui-même.

Jusqu'en 2000, ces derniers étaient supervisés par des fonctionnaires de l'État et non par des juges<sup>37</sup>. Suite à la décision de la Haute Cour constitutionnelle, tous furent supervisés par des membres de corps judiciaires. Mais comme ces derniers ne sont environ que 13 000 contre près de 50 000 bureaux de vote auxiliaires, il fallut diviser l'Égypte en trois groupes de gouvernorats et étaler les élections sur plusieurs semaines. La supervision judiciaire des bureaux de vote ne mit certes pas fin à toutes les irrégularités, comme les juges eux-mêmes le soulignèrent<sup>38</sup>, mais les élections législatives de 2000 et 2005 furent toutefois considérées comme les plus transparentes des dernières décennies.

L'amendement de l'article 88 entraîne un retour à la situation antérieure à 2000<sup>39</sup>, en prévoyant que seuls les comités généraux, présents dans les bureaux de vote généraux où a lieu le décompte des voix, seront présidés par un membre

35. HCC, n° 11/13, 8 juillet 2000, *Rec.*, vol. 9, p. 667 et s.

36. Une polémique existe quant à l'interprétation du terme « corps judiciaire ». Pour les juges, il s'agit des juges, au sens strict de magistrat qui rend des jugements. Pour le pouvoir, toutefois, le terme recouvre également les membres du parquet général, ceux du parquet administratif (chargé de l'instruction dans les affaires disciplinaires contre les fonctionnaires de l'État) et ceux du corps du contentieux de l'État (chargé d'assurer la défense des intérêts de l'État devant les tribunaux).

37. De nombreux rapports d'ONG dénonçaient la participation active ou passive de ces petits fonctionnaires à des opérations de fraude électorale, aux côtés de représentants du parti au pouvoir.

38. Ils dénoncèrent en particulier le fait que dans certaines circonscriptions, nombre d'électeurs furent empêchés physiquement par les forces de sécurité de se rendre dans les bureaux de vote, que les listes d'électeurs comportaient de nombreuses irrégularités ou que les présidents des bureaux de vote se voyaient interdire de proclamer les résultats de leur circonscription et de communiquer une copie du décompte des votes aux candidats.

39. Article 88 tel qu'amendé : « La loi fixe les conditions que doivent remplir les membres de l'Assemblée du peuple, ainsi que les dispositions régissant les élections et le référendum.

Le scrutin a lieu en un seul jour. Une haute commission indépendante et impartiale est chargée de superviser les élections de la manière indiquée par la loi. Celle-ci définit les compétences de la commission et les modalités de sa formation ainsi que les garanties dont jouissent ses membres. La commission doit comprendre en son sein des membres d'organes judiciaires en activité ou à la retraite. Elle sera chargée de constituer les comités généraux en charge de la supervision des élections au niveau des circonscriptions électorales et les comités chargés de superviser le vote et le décompte des voix. Les comités généraux seront formés de membres des organes judiciaires. Le décompte des voix s'effectuera sous la supervision des comités généraux. Tout le processus se déroulera conformément aux règles et mesures prévues par la loi ».

d'un corps judiciaire. Rien n'est prévu en ce qui concerne l'autre type de bureaux de vote, les auxiliaires, où se déroule le scrutin. Ces derniers pourront donc à nouveau être placés sous la supervision d'un fonctionnaire de l'État. De plus, il est maintenant précisé que le scrutin doit se dérouler en un seul jour, ce qui rendra impossible l'étalement du scrutin, comme en 2000 et 2005.

Une commission électorale est par ailleurs chargée de superviser l'ensemble du scrutin. Elle doit comprendre en son sein des membres de corps judiciaires en activité ou à la retraite<sup>40</sup>. Cet amendement n'apporte pas de changements considérables puisque, dès 2005, avait été créée une commission électorale chargée de superviser les élections législatives<sup>41</sup>.

L'amendement de l'article 88 fut justifié par les autorités par l'augmentation de l'électorat et donc du nombre de bureaux de vote. La participation des juges à la supervision des élections se serait aussi faite aux dépens de leur responsabilité principale, qui est de trancher les litiges<sup>42</sup>. De même, l'amendement serait destiné à protéger la dignité des magistrats, suite à l'agression verbale et parfois même physique dont plusieurs d'entre eux avaient été victimes en 2005<sup>43</sup>. Enfin, il fut souligné que la supervision judiciaire des bureaux de vote auxiliaires n'avait pas empêché des fraudes de prendre place<sup>44</sup>. Pour les juges réformistes, au contraire, loin de porter atteinte à leur dignité, les positions qu'ils avaient prises lors du scrutin électoral leur avaient permis de gagner le soutien de l'opinion publique<sup>45</sup>. Ils suggérèrent également de réduire le nombre de bureaux de vote et soulignèrent que les élections ne se déroulent que tous les cinq ans, et que leur participation au scrutin n'aurait donc pas de conséquences négatives sur la célérité du contentieux. De plus, pourquoi ne pas organiser les élections un jour férié ou bien pendant les vacances judiciaires ? Ils craignent que l'amendement n'entraîne un retour aux pratiques frauduleuses du passé, avec le bourrage d'urnes, le vote collectif ou le vote pour autrui<sup>46</sup>.

Notons que les juges expriment également leur inquiétude face à la création d'un nouveau Conseil des organes juridictionnels. Conformément au nouvel article 173<sup>47</sup>, l'ancien Conseil supérieur des corps judiciaires<sup>48</sup>, créé en 1969 par

40. Conformément à la loi de 1956 sur l'exercice des droits politiques, telle qu'amendée en juin 2007, cette commission est présidée par le président de la Cour d'appel du Caire et comprend le président de la Cour d'appel d'Alexandrie, un vice-président de la Cour de cassation, un vice-président du Conseil d'État, trois anciens présidents de cours d'appel à la retraite et quatre personnalités indépendantes sans aucune affiliation à un parti politique.

41. Il est vrai toutefois que cette dernière était présidée par le ministre de la Justice et comprenait un représentant du ministère de l'Intérieur.

42. Voir par exemple journal *Al-Dustur*, 17 janvier 2007.

43. Journal *Ruz al-Yusif*, 15 novembre 2006.

44. Journal *Majalla Uktubir*, 28 janvier 2007.

45. Vice-président de la Cour de cassation, journal *Al-Ahram Weekly*, 25-31 janvier 2007.

46. Les élections pour le renouvellement du tiers des membres du Conseil consultatif se sont tenues en juin 2007 sous la supervision de la nouvelle commission électorale. Aucun candidat des Frères musulmans n'a été élu. La plupart des partis de l'opposition ont boycotté les élections et un seul de leurs candidats a remporté un siège.

47. Article 173 tel qu'amendé : « Chaque organe judiciaire prend en charge ses propres affaires. Un conseil, présidé par le Président de la République et comprenant les présidents des corps judiciaires, veille à leurs intérêts communs. La loi détermine sa composition, ses attributions et les règles de son fonctionnement ».

48. Le Conseil supérieur des corps judiciaires avait été créé en 1969 par l'ordonnance présidentielle n° 82 dans le cadre de mesures de rétorsion contre les magistrats, trop critiques envers la politique gouvernementale anti-libérale de Nasser et réticent face à l'adhésion au

Sadate, disparaîtrait pour être remplacé par un nouveau Conseil, comprenant les présidents de tous les organes judiciaires et présidé par le Président de la République. Il devrait veiller à la protection des intérêts communs à tous les organes judiciaires.

## 2 – L'article 179 et l'équilibre entre lutte contre le terrorisme et protection des libertés fondamentales

L'ancien article 179 relatif au procureur général socialiste, abrogé, a été remplacé par une disposition relative au terrorisme<sup>49</sup>. Cet article prévoit que, lors de l'adoption d'une loi anti-terroriste, le législateur ne sera pas lié par trois droits fondamentaux garantis par la Constitution. Ainsi, les articles 41, 44 et 45, alinéa 2, consacrés respectivement à l'interdiction des arrestations arbitraires, à l'exigence d'un mandat judiciaire pour effectuer une perquisition et à la protection des communications, n'empêcheront pas l'adoption de mesures spéciales destinées à lutter contre le terrorisme. Cela signifie donc qu'une personne accusée d'être terroriste pourra être arrêtée et emprisonnée, que ses communications pourront être écoutées, son courrier ouvert et son domicile violé sans avoir besoin d'une autorisation préalable d'un juge.

Les mesures seront certes soumises au contrôle de la justice, mais celui-ci s'effectuera à posteriori. De plus, le Président de la République pourra choisir devant quel tribunal tel ou tel individu sera jugé. Il suffira que cette juridiction soit mentionnée dans la loi ou dans la Constitution. Il pourra donc s'agir d'une juridiction ordinaire mais, plus probablement, d'une juridiction d'exception, comme les tribunaux militaires, les cours de sûreté de l'État créées sous l'état d'urgence, ou même de nouveaux tribunaux que la future loi sur le terrorisme pourrait mettre en place. Le régime pourra ainsi continuer à faire juger des civils par des tribunaux d'exception, comme le permettait déjà, en cas d'état d'urgence, l'article 6, alinéa 2 de la loi militaire n° 25 de 1966<sup>50</sup>.

parti unique. Il était présidé par le Président de la République et composé du ministre de la Justice et des présidents des principaux organes judiciaires. Il entraîna la disparition des conseils propres à chaque corps judiciaire. En 1984 (loi n° 35), les magistrats obtinrent la remise en place d'un conseil propre à chaque corps judiciaire, mais le Conseil supérieur des corps judiciaires continua à exister. Il perdit toutefois une grande partie de ses attributions au profit de ces conseils. La réforme de la loi sur le pouvoir judiciaire en juin 2006 (loi n° 142) acheva de le priver de la quasi-totalité de ses pouvoirs de décision. Les magistrats s'attendaient donc légitimement à le voir disparaître. Son remplacement par un nouveau Conseil fut donc une grande surprise pour eux et une source d'inquiétude. Ils s'interrogent sur les raisons ayant poussé à sa création. En quoi sera-t-il différent du Conseil supérieur des corps judiciaires ? Quelles seront ses attributions ?

49. Article 179 tel qu'amendé : « L'État assure la préservation de la sécurité et de l'ordre public face au danger de terrorisme. La loi définit les mesures relatives aux méthodes d'investigation et d'enquête nécessaires pour affronter ce danger, sous le contrôle de la justice. Ces mesures ne peuvent être entravées par les dispositions visées aux articles 41, 44 et 45, alinéa 2 de la Constitution.

Le Président de la République peut déférer n'importe quel acte terroriste à tout organe judiciaire mentionné dans la loi ou la Constitution ».

50. Le Président de la République a renvoyé devant les tribunaux militaires non seulement des groupes islamistes extrémistes et violents, mais également des membres de la confrérie des Frères musulmans, accusés de participation aux activités d'une organisation interdite.

Une loi anti-terroriste avait déjà été adoptée en 1992, mais les responsables du parti au pouvoir affirment qu'elle est insuffisante pour faire face au crime de terrorisme car elle s'applique à ceux qui ont commis des crimes de terrorisme, donc après la commission du crime, alors que la nouvelle loi concernera la lutte contre le terrorisme avant la commission du crime<sup>51</sup>.

Le régime égyptien soutient également que l'adoption d'une loi anti-terroriste permettra de lever l'état d'urgence en vigueur depuis 1981. Si la levée de l'état d'urgence figure parmi les principales revendications de la société civile depuis des années, les ONG craignent que cette mesure ne change finalement pas grand-chose à la situation existante. La loi sur l'état d'urgence sera simplement remplacée par une loi anti-terroriste aussi dangereuse, sinon plus, pour les libertés individuelles. De plus, cette nouvelle loi sera permanente alors qu'au moins, avec l'état d'urgence il restait toujours l'espoir qu'il finisse par être levé.

Le fait que la Constitution autorise expressément le législateur à violer les articles 41, 44 et 45 de la Constitution rendra impossible tout recours en inconstitutionnalité de cette loi sur ce fondement. L'opposition, les ONG et même des magistrats<sup>52</sup> craignent que l'adoption d'une interprétation trop large de la notion de terrorisme n'entraîne l'application de la loi à tout opposant politique au régime<sup>53</sup>. L'Organisation égyptienne des droits de l'homme, par exemple proposait de préciser que la formulation de la définition du terrorisme et les moyens de lutte ne devraient pas violer les critères et principes des droits de l'homme figurant dans la partie III de la Constitution<sup>54</sup>.

L'État affirme qu'il ne fait que suivre l'exemple de nombreux États occidentaux<sup>55</sup> comme les États-Unis, la France ou la Grande-Bretagne qui, après le 11 septembre, ont adopté des lois anti-terroristes très liberticides.

## B – COMMENT CHOISIR CONSTITUTIONNELLEMENT SON OPPOSITION ?

Trois amendements ont suscité des polémiques et critiques, particulièrement de la part des Frères musulmans, qui estiment être visés personnellement par ces nouvelles mesures<sup>56</sup>.

### 1 – Création de partis politiques

Un nouvel alinéa de l'article 5 interdit la formation de partis politiques et même de simples mouvements politiques sur une base religieuse : « Les

51. Journal *Al-Musawwar*, 23 mars 2007. Voir aussi journal *Al-Dustur*, 18 avril 2007.

52. Président du Club des juges d'Alexandrie, journal *Nahdat Misr*, 21 mars 2007.

53. Journal *Al-Musawwar*, 23 mars 2007.

54. Voir le texte des propositions d'amendement de l'Organisation égyptienne des droits de l'homme, mars 2007.

55. Journal *Al-Musawwar*, 23 mars 2007.

56. Les Frères musulmans décidèrent de ne pas participer à la discussion des amendements le 18 mars 2007 et quittèrent l'Assemblée pour manifester leur opposition. Le lendemain, ils participèrent finalement au vote des amendements en arborant des bandeaux noirs sur lesquels on pouvait lire « Non au coup d'État constitutionnel ». Face à eux, les députés du PND arboraient des bandeaux verts sur lesquels on pouvait lire : « Moderniser la Constitution, c'est moderniser l'Égypte ». Le texte fut finalement adopté dans la confusion à une majorité de 315 contre 109.

citoyens ont le droit de former des partis politiques, conformément à la loi. Il est interdit de mener une activité politique ou de créer des partis politiques sur une référence ou une base religieuse ou en discriminant sur la base du sexe ou de la race ».

Le gouvernement justifie cet amendement par le principe de citoyenneté, d'unité nationale, et l'idée que des partis politiques reposant sur une base religieuse pourraient susciter des conflits au sein de la société. Il affirme également que l'amendement ne vise pas à diminuer le rôle de la religion dans la société ni à adopter une perspective séculariste, qui ne conviendrait pas à l'Égypte. Les Frères musulmans accusent le régime de leur fermer la porte devant toute reconnaissance juridique.

Juridiquement, cette interdiction n'est pas nouvelle car elle figurait déjà dans la loi n° 40 de 1977 sur les partis politiques, telle qu'amendée par la loi n° 177 de 2005, dont l'article 4 interdisait tout parti fondé sur une base religieuse ou sur la manipulation des sentiments religieux. Mais la différence réside dans le fait qu'auparavant, seule la constitution de partis politiques sur une base religieuse était interdite, alors que désormais l'interdiction vise également toute activité politique et est étendue à la simple « référence » religieuse. De plus, l'interdiction est montée d'un rang dans la pyramide des normes, puisqu'elle figure maintenant dans la Constitution.

Certains voient une contradiction entre l'article 5 et l'article 2, selon lequel l'Égypte est un État islamique et les principes de la *shari'a* sont la source principale de la loi. Pour eux, puisque l'État est religieux, il est logique que soient autorisés des partis politiques reposant sur la protection de cette religion et demandant la mise en œuvre de ses principes<sup>57</sup>. D'autres soulignent par ailleurs le non respect par le parti au pouvoir lui-même de ce principe, et l'instrumentalisation par le régime du référent religieux à des fins de légitimation<sup>58</sup>.

## 2 – Le mode de scrutin pour les élections parlementaires

Les Frères musulmans estiment que le nouvel article 62 relatif au mode de scrutin pour les élections à l'Assemblée du peuple et au Conseil consultatif les vise également particulièrement.

Nous avons déjà vu que cet article permet l'adoption d'un système de quotas en faveur des femmes. Mais il autorise également le Parlement à adopter le système électoral qu'il juge le plus adéquat et qui favorise la représentation des partis, y compris un système combinant le mode de scrutin uninominal et le scrutin par liste de partis, dans une proportion qu'il déterminera<sup>59</sup>. L'Assemblée du peuple pourra donc décider d'abandonner entièrement ou en partie le sys-

57. Voir par exemple journal *Al-Masri al-Yum*, 29 décembre 2006.

58. En ce sens, voir par exemple Ibrahim Eissa, *op. cit.*

59. Article 62 tel qu'amendé : « Le citoyen a le droit de voter, de poser sa candidature et d'exprimer son opinion au cours d'un référendum, conformément aux dispositions de la loi. Sa participation à la vie publique est un devoir national. La loi organise le droit de candidature aux élections à l'Assemblée du peuple, au Conseil consultatif et aux Conseils populaires locaux conformément au mode de scrutin fixé par la loi.

La loi peut prévoir un système combinant le mode de scrutin uninominal et le scrutin par liste de partis, dans une proportion qu'elle déterminera. La loi peut également prévoir un quota minimum pour la représentation de la femme au sein de ces assemblées et conseils ».

tème uninominal majoritaire à deux tours en vigueur depuis 1990, et mettre en place le scrutin à la proportionnelle. Elle pourra, de plus, réserver aux seuls partis politiques le droit de présenter des listes de candidats. Les Frères musulmans n'étant pas reconnus comme parti politique, ne pourront donc se présenter aux élections, alors même qu'en 2005 ils avaient remporté près de 20 % des sièges. Ou alors ils devront établir des alliances avec des partis d'opposition, afin que ceux-ci acceptent de les inclure dans leurs listes de candidats<sup>60</sup>.

Cet amendement lèvera l'obstacle d'inconstitutionnalité qui avait été opposé par la Haute Cour constitutionnelle à deux reprises, lorsque le législateur avait adopté dans les années 1980 un système électoral à la proportionnelle. Seuls les partis politiques avaient été autorisés à présenter des listes de candidats, ce que le juge constitutionnel avait jugé contraire au principe d'égalité dans l'exercice du droit d'être candidat, puisque les candidats indépendants se voyaient privés du droit de candidature, garanti par l'article 62<sup>61</sup>. L'ouverture de certains sièges à des indépendants via une dose de scrutin uninominal en 1986 n'avait pas été jugé suffisant par le juge constitutionnel, qui avait déclaré à nouveau inconstitutionnelle la loi électorale, entraînant une nouvelle dissolution de l'Assemblée du peuple en 1990<sup>62</sup>.

### 3 – Conditions de candidature aux élections présidentielles

La troisième disposition critiquée par les Frères musulmans est l'article 76 de la Constitution, relatif à l'élection du Président de la République.

#### a) *L'amendement de 2005*

L'article 76 avait déjà été amendé en 2005, pour mettre en place l'élection du Président de la République au suffrage universel, établissant une distinction entre candidats de partis politiques et indépendants dans les conditions de candidature.

Les partis politiques ayant exercé leurs activités de façon effective pendant au moins cinq années consécutives avant l'ouverture de la procédure de candidature, et ayant obtenu lors des dernières élections au moins 5 % des sièges à l'Assemblée du peuple comme au Conseil consultatif pouvaient présenter un candidat choisi, conformément à leurs statuts, au sein de leur instance suprême, à condition que cette personne ait siégé dans cette instance pendant au moins un an sans interruption.

Il fallait donc, pour pouvoir se présenter aux élections, avoir obtenu au moins 5 % des sièges à l'Assemblée du peuple. Si on avait appliqué ces conditions aux élections présidentielles de 2005 aucun parti politique, sauf le parti national démocratique au pouvoir, n'aurait rempli cette condition.

A titre dérogatoire, l'article 76 avait prévu que tout parti politique pourrait désigner, dans le respect de ses statuts, un membre de son instance suprême telle que constituée avant le 10 mai 2005, pour les premières élections prési-

60. Comme ce fut par exemple le cas dans les années 1980, lorsque fut instauré pour la première fois le scrutin à la proportionnelle de listes de partis.

61. HCC, 16 mai 1987, n° 131/6°, *Rec.*, vol. 4, p. 43 et s. Pour une traduction de l'arrêt, v. Richard Jacquemont, *AJIC*, IV, 1988, p. 575 et s.

62. HCC, 19 mai 1990, n° 37/9°, *Rec.*, vol. 4, p. 256 et s.

dentielles suivant l'entrée en vigueur de cet article. Lors des élections présidentielles de 2005, tous les partis politiques avaient donc eu le droit de présenter comme candidat un membre de leur instance dirigeante, même s'ils ne remplissaient pas la condition des 5 %. Dix présidents de partis politiques avaient ainsi pu se porter candidats.

L'article 76 prévoyait par ailleurs qu'un indépendant, c'est-à-dire une personne n'appartenant à aucun parti politique, ne pouvait déposer sa candidature que s'il obtenait le soutien d'au moins 250 membres élus de l'Assemblée du peuple, du Conseil consultatif et des conseils régionaux des gouvernorats. Ce soutien devait comporter au moins 65 membres de l'Assemblée du peuple, 25 membres du Conseil consultatif et 10 membres de conseils régionaux au sein de 14 gouvernorats au moins. En 2005, aucun candidat indépendant n'avait pu remplir ces conditions et se porter candidat aux élections présidentielles.

#### *b) Amendements de 2007*

À la demande expresse du Président de la République, l'article 76 fut de nouveau amendé en 2007, pour assouplir les conditions de candidature des candidats des partis politiques. Il n'exige plus désormais que 3 % de l'ensemble des sièges de l'Assemblée du peuple et du Conseil consultatif, ou le nombre équivalent de sièges dans l'une des assemblées<sup>63</sup>. De plus, à titre dérogatoire aux dispositions de l'alinéa précédent, tout parti politique ayant remporté au moins un siège à l'Assemblée du peuple ou au Conseil consultatif lors des dernières élections pourra désigner un candidat à toutes les élections présidentielles qui auront lieu pendant les dix années à venir, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2006.

Pour éviter qu'un parti politique ne nomme un candidat de dernière minute dans son conseil de direction, et le présente comme candidat aux élections présidentielles, il est précisé que le candidat devra être choisi au sein de son instance suprême, et devra y avoir siégé pendant au moins un an sans interruption.

Le président de l'Assemblée du peuple affirme que ce nouvel amendement a été rendu nécessaire par la faiblesse des partis politiques<sup>64</sup>. Si on avait appliqué l'article 76 tel qu'amendé en 2005 aux prochaines élections présidentielles, seul le parti national démocratique au pouvoir aurait en effet rempli les conditions pour pouvoir présenter un candidat.

S'il a assoupli les conditions relatives aux candidats des partis politiques, l'amendement n'a cependant pas touché aux conditions visant les candidats indépendants, qui restent donc toujours aussi strictes. À l'heure actuelle, certes les Frères musulmans disposent de 88 élus à l'Assemblée du peuple, donc ils seront en mesure de réunir les 65 signatures. Mais ils n'ont pas d'élus au Conseil consultatif et très peu dans les Conseils populaires locaux<sup>65</sup>. Ils ne seront donc pas en mesure de réunir les autres signatures requises. La confrérie reproche donc à cet amendement de ne servir que les seuls intérêts des partis politiques.

S'ils ont protesté contre les amendements des articles 88 et 179, les partis d'opposition sont, par contre, restés remarquablement silencieux par rapport à

63. Soit 14 sièges à l'Assemblée du peuple et 6 au Conseil consultatif, au lieu de 23 et 9 respectivement.

64. Journal *Al-Ahram*, 20 février 2007.

65. Les élections locales, prévues pour 2006, ont été reportées de 2 ans.



l'amendement des articles 5, 62 et 76. Faut-il y voir une forme d'alliance implicite avec le pouvoir contre les Frères musulmans, afin d'écartier ces derniers<sup>66</sup> de la scène politique<sup>67</sup> ?

La Constitution égyptienne semble s'éloigner de plus en plus du concept classique de Constitution comme ensemble de normes fondamentales destinées à limiter le pouvoir. Non seulement elle est utilisée comme instrument de persistance de l'autoritarisme mais, de plus, un certain nombre de règles y figurent désormais dans le seul but d'échapper au contrôle de constitutionnalité.

C'est ainsi le cas de l'article 76, qui règle dans les moindres détails la procédure d'élection du Président de la République, établissant par exemple une distinction entre candidats de partis politiques et candidats indépendants, qu'une partie de la doctrine considère comme contraire au principe d'égalité entre les candidats. Ce même article crée également une commission électorale chargée de superviser le scrutin présidentiel, dont les décisions sont définitives et ne peuvent faire l'objet d'aucun recours en inconstitutionnalité. Cette immunité juridictionnelle est manifestement en contradiction avec l'article 68, qui interdit d'inclure dans les lois une disposition qui soit de nature à soustraire au contrôle de la justice un acte ou une décision administrative quelconque. L'article 76 prévoit également que le président de la Haute Cour constitutionnelle siège *ex-officio* comme président de la Commission des élections présidentielles, alors même qu'en cas d'incapacité définitive du Président de la République, et si l'Assemblée du peuple a été dissoute, c'est lui qui est chargé d'assurer l'intérim présidentiel jusqu'à l'élection d'un nouveau président (article 84).

De même, la nouvelle formulation de l'article 62 vise à permettre au législateur d'adopter un scrutin à la proportionnelle de listes de partis pour les législatives, sans courir le risque de voir la loi électorale cassée pour inconstitutionnalité comme par le passé. Il en est de même de l'article 179, qui autorise expressément le législateur à violer certaines dispositions de la Constitution. Cette disposition, de plus, en autorisant le président à choisir devant quelle juridiction tel individu soupçonné de terrorisme sera jugé, a créé une autre antinomie avec l'article 68, selon lequel chaque citoyen a le droit de recourir à son juge naturel.

Alors qu'il existait une forte pression en faveur de leur amendement, plusieurs dispositions, par contre, n'ont pas été modifiées. C'est le cas notamment de l'article 2, que certains accusent de donner trop d'importance à la *shari'a*

66. Aux dernières élections législatives de 2005, les candidats indépendants ont remporté près de 50 % des sièges, contre neuf pour les candidats des partis politiques. Notons toutefois qu'à côté des Frères musulmans, se sont également présentés sous l'étiquette « indépendants » des membres du parti national démocratique qui n'avaient pas été retenus par le parti comme candidats, et qui décidèrent de se présenter en candidats indépendants, contre le candidat choisi par le PND.

67. Un véritable renforcement du multipartisme passerait par l'amendement de la loi sur les partis politiques, qui attribue au pouvoir exécutif de grands pouvoirs d'interférence dans les affaires des partis. Pour une analyse des difficultés auxquelles font face les partis politiques en Égypte, voir Sarah Ben Nefissa, « Les partis politiques égyptiens entre les contraintes du système politique et le renouvellement des élites », *REMM*, 1996, n° 3/4, p. 55 et s.

islamique au détriment des autres religions<sup>68</sup> ; l'article 77, qui ne limite plus le nombre de mandats présidentiels<sup>69</sup> ; l'article 87, qui exige la présence d'au moins 50 % d'ouvriers et de paysans dans toute assemblée représentative<sup>70</sup> ou l'article 93 selon lequel en cas de contestation sur la façon dont un candidat a été élu à l'Assemblée du peuple, c'est l'Assemblée elle-même qui décide de la validité du mandat de cet élu<sup>71</sup>. Certains s'étaient même prononcés pour l'élaboration d'un nouveau texte constitutionnel<sup>72</sup>.

Une expression fut utilisée à de nombreuses reprises dans la presse égyptienne lors du processus d'élaboration des amendements : « *tarziyat al-qawanin* », ou comment faire des textes juridiques « taillés sur mesure ». Certes, pour juger de la capacité des amendements à renforcer ou non le caractère démocratique de l'État, il faudra attendre leur mise en œuvre à travers notamment la nouvelle loi anti-terroriste ou l'amendement de la loi relative au mode de scrutin pour les élections législatives. Mais, là encore, ces lois ne risquent-elles pas d'être « taillées sur mesure »<sup>73</sup> ?

68. Voir par exemple l'initiative collective d'une centaine d'intellectuels égyptiens demandant une nouvelle formulation de cette disposition affirmant que l'islam est la religion de la majorité des citoyens et que les valeurs collectives des religions et croyances représentent une source principale de la législation ([http://www.cihrs.org/Press\\_details\\_en.aspx?per\\_id=195&pr\\_year=2007](http://www.cihrs.org/Press_details_en.aspx?per_id=195&pr_year=2007)).

69. Actuellement, le mandat est de 6 ans, renouvelables indéfiniment (le Président Mubarak en est à son cinquième mandat). L'opposition et la société civile demandent une limitation du nombre de mandats à deux, comme c'était le cas avant l'amendement de 1980, ainsi que la limitation de la durée du mandat à cinq ans.

70. Alors même que les amendements de 2007 ont supprimé toute référence à l'économie socialiste de l'État et que de nombreux abus ont été dénoncés dans l'application des conditions fixées pour pouvoir se présenter sous l'étiquette de paysan ou ouvrier.

71. Il avait été proposé que le contentieux soit attribué au Conseil d'État ou à la Cour constitutionnelle ou même laissé à la Cour de cassation, mais que la décision rendue par cette juridiction soit définitive et exécutoire.

72. Journal *Al-Wafd*, 2 février 2007.

73. L'Égypte est dans une phase de transmission du pouvoir et le fils du Président actuel semble se préparer à de hautes fonctions. Une partie de l'opposition a donc interprété ces amendements comme destinés à favoriser la succession héréditaire. Il semble toutefois difficile d'identifier parmi les dispositions nouvelles celles qui permettraient de faciliter un tel objectif, si ce n'est en écartant tout rival potentiellement dangereux.