

Nathalie Bernard-Maugiron

La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire ?

- 1 La nouvelle Constitution égyptienne, adoptée par référendum en janvier 2014, a été présentée par les autorités égyptiennes comme une Constitution révolutionnaire, un modèle de protection des droits de l'homme et une avancée significative vers une véritable transition démocratique. Elle est venue clore une transition constitutionnelle particulièrement chaotique, entamée avec la chute du président Hosni Moubarak le 11 février 2011. L'Égypte a en effet connu deux déclarations constitutionnelles provisoires¹ et deux Constitutions, la première n'étant restée en vigueur que six mois avant d'être suspendue le 3 juillet 2013² puis remplacée en janvier 2014³.
- 2 Alors que la Constitution de 2012 avait été rédigée par une assemblée élue⁴, c'est un comité de 50 membres (« Comité des 50 »), nommé par le président par intérim, qui est à l'origine du texte de 2014⁵. Il avait été reproché à la Constitution de 2012 d'avoir été élaborée de façon autoritaire par une assemblée non représentative dominée par les islamistes. Il est vrai que cette constituante comprenait près de 70% d'islamistes⁶, mais il s'agissait de la première assemblée constituante jamais élue par le pouvoir législatif, alors que les membres du Comité des 50, eux, ont tous été nommés par le président par intérim⁷. La plupart des membres de ce Comité étaient des libéraux ou des représentants d'institutions proches de l'appareil d'Etat, qui avaient été en confrontation directe avec le gouvernement de Mohamed Morsi. Les Frères musulmans n'y étaient pas représentés, puisque les deux sièges réservés aux partis islamistes étaient occupés par un membre du parti salafiste al-Nour et par un dissident de la Confrérie. Cinq femmes (sur 50) siégeaient dans le Comité contre sept (sur 100) dans la constituante de 2012.
- 3 Le délai de six mois octroyé par la Déclaration constitutionnelle de mars 2011 (art. 60) à la constituante de 2012 pour rendre son projet s'était révélé très court et avait conduit le président Morsi à le prolonger de deux mois en novembre 2012⁸, avant que le président de la constituante ne décide finalement de passer au vote lors d'une session marathon qui se termina à l'aube du 30 novembre, de crainte que la Haute Cour constitutionnelle ne déclare l'inconstitutionnalité de l'Assemblée lors de son audience prévue pour le 2 décembre. Le Comité des 50, quant à lui, ne s'était vu attribuer qu'un délai de 60 jours pour mener à bien ses travaux, délai très court et peu propice aux débats et à la recherche de compromis, qu'il réussit à étirer en ne comptabilisant que les jours ouvrables, repoussant ainsi la date limite de remise du texte au 3 décembre 2013 au lieu du 8 novembre.
- 4 Si les séances plénières de la constituante de 2012 firent l'objet d'une grande publicité et furent retransmises en direct sur plusieurs chaînes de télévision, le Comité des 50 décida fin octobre 2013 de se réunir à huis clos, allant jusqu'à interdire aux membres suppléants et aux dix experts auteurs de l'avant-projet d'amendements d'assister aux débats. Un compte rendu officiel était publié chaque jour par le porte-parole du Comité. Ce manque de transparence fut critiqué et suscita nombre d'interrogations quant à ses motivations réelles. Seules les séances du 30 novembre et du 1^{er} décembre, consacrées à l'adoption du texte, furent retransmises en direct. Et lorsque quatre articles n'obtinrent pas la majorité requise de 75% des voix⁹, le Comité se réunit à huis clos, avant de reprendre les débats publics quelques heures plus tard et de terminer l'adoption du texte.
- 5 La Constitution fut adoptée par référendum les 14 et 15 janvier 2014. Le « oui » était tellement sûr de l'emporter, que rien n'avait été prévu en cas de rejet. La plupart des opposants ayant appelé au boycott, le seul véritable enjeu pour le gouvernement résidait dans le taux de participation. Celui-ci se devait d'être supérieur aux 32% enregistrés en 2012 pour l'adoption de la précédente Constitution. Le texte fut finalement adopté à 98,1%, contre 63,8% pour la Constitution de 2012, avec un taux de participation de 38,6%. En fait, le vote ne porta pas tant sur la Constitution elle-même que sur la légitimité du régime de transition issu du renversement de Morsi le 3 juillet 2013. Il permit également de plébisciter la candidature du ministre de la

Défense, le général Sissi, aux élections présidentielles à venir, puisqu'il avait fait savoir trois jours avant le scrutin qu'il se présenterait si le peuple manifestait clairement son désir de le voir être candidat. Sa candidature était donc conditionnée à un taux de participation élevé. Pour beaucoup d'Égyptiens, las des bouleversements et de l'instabilité politique qui avait laissé l'économie exsangue, le vote en faveur de la Constitution constituait sans doute également un pas vers la stabilité, la sécurité et l'espoir d'un retour de la croissance économique¹⁰.

- 6 Cette nouvelle Constitution devait constituer une rupture avec le passé et rectifier celle de 2012, présentée comme la Constitution islamique d'un Etat théocratique. L'analyse de son contenu, et en particulier des dispositions relatives aux droits de l'homme et celles traitant de l'identité de l'Etat montre toutefois qu'elle se situe davantage dans la continuité que dans la rupture de l'ordre constitutionnel égyptien.

I - Une Constitution plus respectueuse des droits de l'homme ?

- 7 La Constitution de 2014 a été présentée comme une étape importante vers une plus grande protection des droits de l'homme et la mise en place d'un Etat civil respectueux des minorités religieuses. Si elle présente effectivement des avancées au niveau des droits proclamés, les mécanismes de mise en œuvre restent toutefois insuffisants pour garantir un réel respect de ces dispositions.

A - Une liste importante de droits et libertés

- 8 La Constitution de 2014 a étendu la liste des droits garantis. Elle protège mieux les droits de la femme et met en place des mécanismes de discrimination positive.

1. Trois générations de droits

- 9 Des droits et libertés peuvent être trouvés dans le titre 2 de la Constitution *Des fondements de la société*¹¹, le titre 3 *Des droits, libertés et devoirs publics* ainsi que dans le titre 4 *De l'Etat de droit*. Plusieurs de ces dispositions figuraient déjà dans les Constitutions précédentes, comme le principe d'égalité des chances entre tous les citoyens sans discrimination (art. 9)¹², la liberté personnelle (art. 54)¹³, le droit au respect de la vie privée (art. 57)¹⁴, l'inviolabilité du domicile (art. 58)¹⁵, l'interdiction d'être expulsé de son pays ou empêché d'y revenir (art. 62)¹⁶, la liberté d'opinion (art. 65)¹⁷, le droit de propriété (art. 32 à 37)¹⁸, le droit de vote et de candidature (art. 87)¹⁹ ou le droit de créer des partis politiques sur simple déclaration (art. 74)²⁰. L'accès aux informations, données, statistiques et documents officiels est un droit assuré par l'Etat à tout citoyen (art. 68)²¹. Comme en 2012, les libertés de réunion (art. 73)²² et d'association (art. 75)²³ peuvent s'exercer sur simple déclaration²⁴. La Constitution de 2014 reprend également l'essentiel des droits relatifs à une bonne administration de la justice, comme le droit d'ester en justice (art. 97)²⁵, le droit à un procès équitable (art. 96)²⁶ respectant les droits de la défense (art. 54 et 96)²⁷, la présomption d'innocence (art. 96)²⁸, le principe de la légalité des délits et des peines (art. 95)²⁹ ou la non-rétroactivité des lois pénales (art. 95 et 225)³⁰. Les prisons sont considérées comme un lieu de redressement et de réhabilitation (art. 56)³¹.
- 10 De même, on retrouve des droits économiques et sociaux ou des droits de la troisième génération qui figuraient déjà dans les textes précédents, comme le droit au travail et l'interdiction du travail forcé (art. 12)³², le droit à des soins médicaux (art. 18)³³ et à la protection sociale (art. 17)³⁴ ou le droit de grève pacifique (art. 15)³⁵. La liberté syndicale est également garantie, mais un seul syndicat professionnel par profession est autorisé (art. 76 et 77)³⁶. L'Etat s'engage à mettre en place un plan visant à éradiquer l'analphabétisme (art. 25)³⁷. Tout individu a le droit de vivre dans un environnement sain, que l'Etat a l'obligation de protéger (art. 46)³⁸.
- 11 La Constitution renforce la protection de droits qui figuraient déjà dans les textes précédents, comme les droits de l'enfant (art. 80)³⁹ ; l'interdiction de la torture - considérée comme un crime imprescriptible et non plus seulement comme une pratique interdite (art. 52)⁴⁰ ou la liberté de la presse - avec interdiction des peines d'emprisonnement pour délits de presse (art. 70 à 72). Comme en 2012, toute censure sur les médias est interdite, sauf à titre exceptionnel en

temps de guerre ou de mobilisation générale (art. 71)⁴¹, et la traite sexuelle des êtres humains est prohibée (art. 89)⁴².

12 L'éducation est gratuite dans les écoles publiques et obligatoire jusqu'au secondaire (art. 19)⁴³. L'Etat s'engage à développer et à garantir l'indépendance des universités (art. 21)⁴⁴ et continue de garantir la liberté de recherche scientifique (art. 66 et 67)⁴⁵. La Constitution ne reprend pas l'obligation qui figurait dans la Constitution de 2012 (art. 12) d'encourager l'arabisation de l'enseignement, des sciences et des connaissances mais confirme que la langue arabe, l'éducation religieuse et l'histoire nationale sont les matières de base de l'enseignement pré-universitaire (art. 24)⁴⁶. Quant aux universités, elles s'engagent à enseigner les droits de l'homme, ainsi que les valeurs et l'éthique professionnelle propres à chaque discipline scientifique (art. 24)⁴⁷. L'article 19, en déclarant que le but de l'éducation est notamment de forger la personnalité égyptienne et de maintenir l'identité nationale, a toutefois suscité quelques inquiétudes et interrogations, l'éducation ne semblant plus être un but en soi, mais constituer un moyen au service d'un autre objectif, particulièrement vague.

13 La Constitution prévoit pour la première fois la mise en place d'un système de taxation progressive tenant compte de la capacité contributive de chacun (art. 38). L'Etat s'engage à réduire les écarts entre les revenus par la fixation d'un salaire minimum et d'une retraite permettant une vie décente, et à fixer par la loi un salaire maximum pour tous les salariés du secteur public (art. 27). Comme dans la Constitution de 2012, l'Etat devra assurer la durabilité des ressources naturelles de manière à garantir les droits des générations à venir (art. 46)⁴⁸. De même, comme en 2012, il prend l'engagement de protéger ses mers, plages, lacs, voies d'eau (art. 45)⁴⁹, ainsi que le Nil (art. 44)⁵⁰. Le droit de chaque citoyen à un logement décent est garanti dans des termes plus larges que dans la Constitution de 2012 (art. 78)⁵¹, de même que le droit de chacun à une alimentation saine et à l'eau potable (art. 79)⁵². Le droit à pratiquer un sport est également garanti, comme en 2012 (art. 84)⁵³.

14 La Constitution de 2014 a également étendu la liste des droits protégés. C'est ainsi qu'elle affirme pour la première fois le droit de tout enfant né d'un père égyptien ou d'une mère égyptienne d'obtenir la nationalité égyptienne (art. 6)⁵⁴. Elle garantit également le droit de l'accusé à garder le silence (art. 55) ainsi que le droit de faire don de ses organes de son vivant ou après sa mort (art. 61). Des droits de la troisième génération se voient mentionnés pour la première fois : l'Etat s'engage à protéger les zones de pêche (art. 30), les ressources naturelles (art. 32), à développer et entretenir le Canal de Suez (art. 43). Il doit protéger et développer les espaces verts dans les zones urbaines, protéger les richesses botaniques, animalières et piscicoles, les espèces menacées et prévenir la cruauté envers les animaux (art. 45). Il doit préserver l'identité culturelle égyptienne dans ses différentes origines (art. 47) et protéger, conserver et restaurer les antiquités (art. 49). La culture est un droit pour tout citoyen, garanti par l'Etat (art. 48).

2. Une protection des droits de la femme renforcée

15 La Constitution de 2014 renforce le statut de la femme par rapport au texte de 2012. Elle a réintroduit une longue liste non exhaustive de fondements discriminatoires interdits⁵⁵ : religion, croyance, sexe, origine, race, couleur, langue, handicap, classe sociale, appartenance politique ou géographique ou toute autre raison (art. 53)⁵⁶. Elle pose également le principe de l'égalité entre hommes et femmes et le droit des femmes à occuper des fonctions publiques, notamment dans les institutions judiciaires :

16 Article 11 de la Constitution de 2014 :

17 « L'Etat s'engage à réaliser l'égalité entre hommes et femmes pour tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, conformément aux dispositions de la présente Constitution.

18 L'Etat s'engage à prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une représentation adéquate des femmes au sein des assemblées parlementaires, conformément à la loi. Il garantit aussi le droit des femmes à accéder sans discrimination aux fonctions publiques et aux postes de direction au sein de l'Etat et à être nommées dans les corps et organes judiciaires.

- 19 L'Etat s'engage à protéger les femmes contre toute forme de violence et à leur permettre de concilier leurs obligations familiales et les exigences de leur travail. De même qu'il procure soutien et protection à la maternité et à l'enfance, aux femmes soutiens de famille, aux femmes âgées et aux femmes les plus démunies ».
- 20 Si l'Etat doit réaliser l'égalité entre l'homme et la femme en ce qui concerne les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels énoncés dans la Constitution, et dans l'accès aux fonctions publiques, la Constitution précise toutefois qu'il doit également permettre à la femme de concilier ses devoirs familiaux et son travail dans la société, reprenant ainsi la vision stéréotypée des rapports hommes/femmes qui figurait déjà dans les textes de 1971⁵⁷ et 2012⁵⁸. La Constitution de 2014 reprend également l'engagement de l'Etat à soutenir la maternité et l'enfance, déjà mentionnés dans la Constitution de 2012 (art. 10). Or cette disposition, qui figurait pourtant elle-aussi dans la Constitution de 1971⁵⁹, avait été très critiquée et considérée comme emblématique de la priorité accordée par les islamistes aux valeurs familiales et de leur volonté d'enfermer les femmes dans leurs tâches domestiques de mères de famille⁶⁰.
- 21 Pour la première fois, l'Etat s'engage à protéger les femmes contre toute forme de violence⁶¹. Au niveau politique, il doit leur assurer une « représentation adéquate » au sein du Parlement. De plus, l'art. 180 demande que 25% des sièges au niveau local leur soient réservés⁶².
- 22 L'article 11 de la Constitution n'a toutefois pas empêché de jeunes diplômées en droit de se voir refuser le droit de se présenter au concours d'entrée du Conseil d'Etat⁶³ en janvier 2014. La présidente du Conseil national de la femme protesta vigoureusement auprès du président du Conseil d'Etat, lui reprochant de discriminer à l'encontre des candidates et l'accusant de violer la Constitution. Le club des juges du Conseil d'Etat la menaça de poursuites pour ingérence dans les affaires de la justice. Un juge à la Cour d'appel du Caire affirma que la Constitution n'exigeait pas l'ouverture de la magistrature aux femmes, et que la décision devait être laissée à chaque ordre de juridiction individuellement et sans aucune ingérence.
- 23 De même, aucune femme n'a été nommée gouverneur et le ministre du Développement municipal a déclaré en septembre 2014 qu'aucune femme ne serait nommée gouverneur dans un proche avenir, parce qu'il fallait d'abord « les préparer » avant qu'elles puissent être nommées à de telles fonctions.
- 24 Enfin, le projet initial de loi électorale pour les législatives prévoyait, en application de l'article 11, de réserver trois sièges par liste pour les femmes⁶⁴. Devant les protestations du Conseil national de la femme, ce quota fut renforcé pour atteindre désormais 56 sièges.

3. Des mesures de discriminations positives en faveur de certains groupes vulnérables

- 25 La Constitution de 1971 avait déjà consacré des mesures de discrimination positive, réservant la moitié des sièges des assemblées représentatives - Assemblée du peuple⁶⁵, Conseil consultatif⁶⁶, conseils populaires locaux⁶⁷ ou même conseils d'administration des unités du secteur public⁶⁸ aux ouvriers et paysans, afin que ces groupes, sous-représentés, puissent participer activement au pouvoir. La Constitution de 2012 (art. 229) n'avait conservé cette discrimination positive que pour la première élection législative suivant l'adoption de la Constitution, ainsi qu'au sein des conseils d'administration des unités du secteur public (art. 27).
- 26 La Constitution de 2014 a multiplié les cas de discrimination positive. Certains secteurs de la société, considérés comme particulièrement vulnérables, se voient reconnaître un traitement préférentiel. C'est ainsi que les personnes âgées bénéficient de mesures spéciales de protection. L'Etat doit leur garantir le droit à la santé et aux loisirs, ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels et leur fournir des retraites appropriées permettant de leur assurer un niveau de vie décent et de participer à la vie publique (art. 83). Certaines professions, comme les pêcheurs, doivent être soutenues et l'Etat s'engage à leur donner les moyens d'effectuer leur travail sans causer de dommages aux écosystèmes (art. 30). De même, les enseignants, « pilier de l'éducation », se voient garantir le développement de leurs compétences académiques et professionnelles, l'Etat s'engageant à prendre soin de leurs droits matériels et moraux afin d'assurer la qualité de l'enseignement (art. 22)⁶⁹. L'Etat va améliorer les conditions de travail

des médecins, du personnel infirmier et des employés du secteur de la santé (art. 18). Il garantit les droits et la protection des fonctionnaires (art. 14) et protège les agriculteurs et les travailleurs agricoles contre toute exploitation (art. 29) ainsi que les intérêts des Egyptiens vivant à l'étranger (art. 88)⁷⁰.

- 27 L'Etat s'engage à protéger les droits des enfants handicapés et à assurer leur réadaptation et leur insertion dans la société (art. 80)⁷¹. Il veille à offrir des possibilités d'emploi aux blessés de la révolution, anciens combattants âgés, blessés de guerre, familles de disparus lors d'une guerre, ou personnes blessées lors d'opérations de sécurité, ainsi qu'à leurs conjoints, enfants et parents (art. 16)⁷². Il garantit également les droits à la santé, aux loisirs, au sport, ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels des handicapés et des nains (art. 81). L'Etat doit leur offrir des possibilités d'emploi et mettre en place des quotas (art. 81). Les handicapés doivent également être représentés de façon appropriée dans les conseils locaux (art. 180). La création d'un Conseil national pour les personnes handicapées est également prévue (art. 214).
- 28 Les jeunes et les chrétiens devront eux-aussi se voir reconnaître une « représentation appropriée » au sein de la première Chambre des représentants qui sera élue après la promulgation de la Constitution. C'est la loi qui devra déterminer cette « représentation appropriée ». Conformément à l'art. 180, un quart des sièges des conseils locaux doivent être réservés aux jeunes de moins de 35 ans et parmi eux. Les Egyptiens expatriés se voient eux-aussi garantir une « représentation appropriée » au sein de la première assemblée législative (art. 244).
- 29 L'Etat s'engage à développer dans les dix ans un plan de développement économique et urbain des zones frontalières et des régions défavorisées, y compris la Haute Egypte, le Sinaï, Matrouh et la Nubie, en tenant compte des modèles culturels et environnementaux des communautés locales (art. 236). Il doit également développer des projets pour réinstaller les Nubiens dans leurs régions d'origine (art. 236).

B - Un mécanisme de mise en œuvre qui reste insuffisant

- 30 Une protection effective des droits de l'homme exige la mise en place par la Constitution de mécanismes concrets de mise en œuvre et de supervision. Or, la Constitution de 2014 offre insuffisamment de garanties en ce domaine.

1. Un encadrement insuffisant du législateur

- 31 Comme les textes qui l'ont précédée, la Constitution de 2014 renvoie très fréquemment à la loi pour organiser et définir le contenu des droits de l'homme. Certains droits sont toutefois formulés de manière absolue, comme la protection de la dignité humaine (art. 51), la liberté de croyance (art. 64), le droit de réunion privée pacifique (art. 73), le droit d'ester en justice (art. 97), la liberté de pensée et d'opinion (art. 65), l'interdiction de la torture (art. 52), l'interdiction de l'esclavage ou de la servitude (art. 89), ou le droit à un juste procès et à la protection des droits de la défense (art. 96).
- 32 Par contre, le droit de former des partis politiques par simple notification est réglementé par la loi (art. 74), de même que le droit de se réunir en public ou de manifester (art. 73), le droit de participer à la vie publique (art. 87) ou la protection du secret de la correspondance (art. 57). Des lois devront donc être adoptées par le prochain parlement pour les mettre en œuvre. Le législateur disposera d'une grande marge de liberté pour délimiter ces droits, et les garde fous fixés par la Constitution pour limiter la liberté du législateur pourraient s'avérer impuissants à contenir une majorité hostile au concept même de droits de l'homme.
- 33 L'article 121 prévoit ainsi que les lois de mise en œuvre des dispositions relatives aux droits de l'homme devront être adoptées à la majorité des 2/3 du parlement⁷³. Cette disposition, destinée à s'assurer de l'existence d'une majorité proche du consensus et non d'une simple majorité, devrait permettre d'éviter que les droits ne soient définis de façon restrictive. Mais l'exigence d'une telle majorité rendra également difficile l'amendement de lois liberticides actuellement en vigueur.
- 34 L'article 92, quant à lui, prohibe toute suspension ou réduction des droits et libertés inhérents à la personne des citoyens et interdit au législateur de porter atteinte à l'essence et à la substance d'un droit sous prétexte d'en réguler la mise en œuvre. Ce principe figurait déjà dans la

Constitution de 2012 (art. 81), mais il était précisé que les droits et libertés s'exerçaient « sans contradiction avec les principes mentionnés au titre *L'Etat et la société* de la Constitution », ce qui avait soulevé les plus grandes inquiétudes (voir ci-après). Quant à l'appréciation du fondement et de l'essence d'un droit, elle sera laissée au pouvoir souverain du parlement, sous le contrôle, le cas échéant, de la Haute Cour constitutionnelle.

35 L'article 93, qui affirme pour la première fois que l'Etat s'engage à respecter les traités, les accords et les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par l'Egypte, et leur donne force de loi après leur publication, a été considéré comme une innovation très positive. Mais il ne prévoit pas la supériorité du droit international sur le droit national et ne confère que force de loi aux traités auxquels l'Egypte est partie⁷⁴. En cas de conflit entre une loi et un traité, le dernier texte adopté prévaudra donc, même s'il s'agit de la loi et qu'elle est contraire à un traité ratifié antérieurement. De plus, cette disposition n'invite pas expressément le juge à faire un recours plus systématique aux conventions internationales ratifiées par l'Egypte. Elle pourra toutefois être utilisée par les ONG pour faire pression sur les autorités égyptiennes afin qu'elles adaptent la législation en vigueur aux standards internationaux relatifs aux droits de l'homme.

36 Enfin, conformément à l'article 226, les dispositions relatives aux principes de liberté et d'égalité mentionnés dans la Constitution ne pourront être amendées, sauf pour en renforcer les garanties. Il est donc interdit d'amender la Constitution pour diminuer le niveau de protection des citoyens.

37 La Constitution de 2014 (art. 94), comme celles qui l'ont précédée⁷⁵, affirme que l'indépendance et l'immunité de la justice constituent des garanties fondamentales de la protection des droits de l'homme.

2. Une mise en œuvre onéreuse

38 Le titre 2 de la Constitution contient une longue liste de droits sociaux, économiques et culturels que l'Etat s'engage à garantir. Mais leur mise en œuvre va exiger des moyens financiers importants et ces articles risquent de rester lettre morte si l'Etat ne parvient pas à réunir les fonds nécessaires.

39 La Constitution a prévu de consacrer un pourcentage du produit intérieur brut (PIB) à certaines dépenses. Les dépenses de santé bénéficieront ainsi d'un pourcentage des dépenses publiques qui ne doit pas être inférieur à 3% du PIB (art. 18), l'enseignement primaire et secondaire d'un pourcentage minimum de 4% (art. 19), l'enseignement universitaire d'un pourcentage minimum de 2% (art. 21) et la recherche scientifique un pourcentage minimum de 1% (art. 23). La Constitution précise que l'Etat devra mettre en œuvre progressivement ses engagements et que ces taux devront être atteints dans le budget de l'année fiscale 2016/2017 (art. 238⁷⁶). L'Egypte traverse des difficultés économiques telles que consacrer 10% de son PIB à ces dépenses - soit le double du montant actuel - risque de représenter un vrai défi⁷⁷. Or, toute modification des taux nécessitera la mise en œuvre de la procédure d'amendement de la Constitution. Par ailleurs, quelle sanction prévoir en cas de non-respect de ces taux en pratique ? Le budget de l'Etat pourrait-il faire l'objet d'un recours en inconstitutionnalité devant la Haute Cour constitutionnelle ?

3. Des restrictions possibles au nom de l'ordre public

40 L'article 86 de la Constitution renvoie à l'obligation de préserver la sécurité nationale :

41 « Préserver la sécurité nationale est un devoir et l'engagement de tous à l'observer est une responsabilité nationale garantie par la loi. La défense de la patrie et la protection de son territoire sont un honneur et un devoir sacré. Le service militaire est obligatoire conformément à la loi ».

42 Quant à l'article 237, il demande à l'Etat de lutter contre tous les types et toutes les formes de terrorisme et de traquer ses sources de financement dans un délai précis, au vu de la menace qu'il représente pour la nation et ses citoyens⁷⁸. Même s'il précise que l'Etat devra respecter les droits et libertés publiques, cet article ainsi que l'article 86, pourraient être invoqués pour restreindre de façon excessive la liberté d'expression ou le droit de manifester. Les notions de « sécurité nationale » et de « terrorisme » sont en effet particulièrement floues et

pourraient faire l'objet d'interprétations extensives. Certes, la police est priée de se conformer aux obligations prévues par la Constitution et par la loi et de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales⁷⁹, mais aucun mécanisme spécifique de sanction n'est prévu en cas de non-respect de cette obligation.

4. Le jugement de civils par la justice militaire

43 La comparution de civils devant les tribunaux militaires continue à être autorisée, alors même que plusieurs membres du Comité des 50 avaient fait part de leur hostilité à une telle disposition. Les crimes concernant les forces armées, leurs officiers, leurs membres et ceux qui relèvent de leur autorité, de même que les crimes commis par les membres des services de renseignements pendant leurs missions ou à cause d'elles sont soumis de manière exclusive à la justice militaire (art. 204)⁸⁰.

44 La Constitution de 2014 (art. 204) autorise les civils à comparaître devant la justice militaire pour les crimes qui représentent

45 « une attaque directe contre les installations militaires, les casernements des forces armées, ou tout ce qui relève de leur autorité; contre des zones militaires ou frontalières indiquées comme telles ; contre les équipements des forces armées, leurs véhicules, armes, munitions, documents, contre les secrets militaires, leurs biens publics ou les usines militaires ; pour des crimes liés à la conscription ; pour des crimes qui sont des attaques directes commises contre des officiers ou des membres des forces armées en raison de l'exercice de leurs fonctions ».

46 Si la Constitution de 1971 ne mentionnait pas cette compétence, laissant la loi régler leur domaine de compétence⁸¹, celle de 2012 autorisait déjà les tribunaux militaires à juger des civils en cas de crime « de nature à nuire aux forces armées » (art. 198). La loi devait déterminer ces crimes et fixer les autres attributions de la justice militaire. Certes la Constitution de 2014 donne une liste, mais celle-ci est très extensive. Les crimes commis par des militaires contre des civils, en cas de dispersion de manifestations par exemple, relèveront de la justice militaire. De même que ceux commis par des personnes « qui relèvent de leur autorité ». Les installations relevant de l'empire économique de l'armée peuvent être concernées elles-aussi. Une simple dispute dans une station-service, un hôtel, une entreprise ou même un supermarché appartenant à l'armée entre un employé et un client pourrait entraîner le transfert du civil devant la justice militaire⁸².

47 Un tel privilège est fortement critiqué par l'opposition et par de nombreux militants, qui y voient la preuve de la mainmise de l'armée sur la vie politique et dénoncent une justice militaire expéditive et peu respectueuse des droits de la défense. Quant à ses défenseurs, ils invoquent le fait que l'Egypte traverse une période d'instabilité et que l'armée doit pouvoir lutter contre le terrorisme et se mettre à l'abri de tout risque de manipulation. Cette disposition a fait l'objet d'intenses négociations au sein du Comité des 50, l'armée refusant toute concession en ce domaine. Elle a finalement été adoptée avec une forte majorité⁸³.

48 Si les dispositions relatives aux droits de l'homme n'auront peut-être pas la portée qu'on leur prête, celles relatives à la place de la religion ne constituent pas vraiment elles non plus une rupture dans l'histoire constitutionnelle égyptienne⁸⁴.

II - Des références religieuses moins nombreuses?

49 Les débats autour de l'identité de l'Etat et de la place de la religion dans le système normatif constituèrent l'un des principaux enjeux du processus d'élaboration des Constitutions de 2012 et 2014. L'analyse des différentes dispositions à connotation religieuse de la Constitution de 2014, comparée avec celles figurant dans les Constitutions égyptiennes antérieures, permettra de déterminer si cette Constitution a réellement constitué une rupture.

50 L'un des principaux reproches adressés au régime de l'ex-président Morsi était d'avoir islamisé le droit à travers l'adoption d'une Constitution islamique et la mise en place d'un Etat théocratique dictatorial où le religieux aurait la haute main sur le politique. Il est vrai que plusieurs dispositions du texte de 2012 comportaient des références religieuses. Mais certaines avaient été reprises de la Constitution antérieure (art. 2) et d'autres ne faisaient que porter au niveau constitutionnel des dispositions déjà présentes dans le droit égyptien (art. 3, 43, 44).

Enfin, deux des articles les plus controversés (art. 219 et 4) n'auraient peut-être pas entraîné les bouleversements annoncés.

A - La Constitution de 2014 se place dans la continuité des textes antérieurs

1 - Les principes de la charia, source principale de la législation

51 L'article 2 de la Constitution de 1971, selon lequel « Les principes de la charia islamique sont la source principale de la législation⁸⁵ », repris mot pour mot dans le texte de 2012⁸⁶, figure également dans la Constitution de 2014, alors même que le Comité des 50 était composé à majorité de libéraux, représentants de partis de gauche et membres de l'appareil d'Etat, et ne comprenait que deux représentants des partis islamistes. Cette constance dans la référence constitutionnelle à la valeur normative de la charia ne signifie toutefois pas nécessairement la revendication d'un rôle juridique ou politique spécifique pour les normes religieuses. Elle peut s'expliquer aussi par un souci de réalisme et par la prise en considération du fait que la société égyptienne est pieuse et conservatrice, et que la religion y fonctionne comme un marqueur identitaire. Une suppression par le Comité des 50 de la référence à la charia aurait en effet pu être utilisée politiquement par les Frères musulmans comme la preuve de l'hostilité du nouveau gouvernement non seulement envers la Confrérie mais également envers l'Islam. En fait, pour une bonne partie de la population, la charia pourrait avoir une dimension éthique plus que juridique⁸⁷. Son invocation pourrait être la traduction d'une aspiration à un retour à l'ordre et à la stabilité, à une plus grande justice sociale, à la mise en œuvre des prescriptions religieuses d'ordre moral ou à l'amélioration de la gouvernance publique. Des salafistes qui manifestaient en novembre 2012 en faveur de l'application intégrale de la charia ne scandaient-ils pas des slogans affirmant que son respect entraînerait une plus grande justice sociale, la fin de la corruption, la lutte contre le trafic de drogue et l'éradication du chômage ?

52 Un autre facteur important à l'origine du consensus du Comité des 50 en faveur du status quo est que la Haute Cour constitutionnelle a donné une interprétation très progressiste et moderniste de l'article 2, réduisant considérablement sa portée et donc la place de la charia dans le système juridique égyptien⁸⁸. Cette juridiction, composée de juges ordinaires formés dans les facultés de droit égyptiennes et non de spécialistes de théologie musulmane, a ainsi décidé en 1985, dans un premier arrêt de principe, que les juges du fond ne pouvaient refuser d'appliquer une loi qu'ils estimaient contraire à la loi islamique et lui substituer un principe tiré de la charia. L'article 2 constitue une injonction à l'adresse du législateur et non du juge et il revient au premier, et à lui seul, de modifier les textes en vigueur pour les rendre conformes à la loi islamique⁸⁹. L'article 2 n'a donc pas d'effet direct. De plus, dans le même arrêt, la Cour a décidé que l'article 2 ne s'appliquerait qu'à partir de l'amendement du 22 mai 1980 qui avait fait des principes de la charia *la* source principale de la législation (et non plus *une* source principale), et qu'il n'avait donc pas d'effet rétroactif : la réforme constitutionnelle a introduit une obligation nouvelle qui ne doit s'imposer qu'à partir de la date de son édicition. Seules les lois postérieures au 22 mai 1980⁹⁰ pouvaient donc être déclarées inconstitutionnelles pour violation de l'article 2 de la Constitution. Tous les textes adoptés par le législateur avant cette date échappaient au contrôle de la Cour et resteraient en vigueur tant qu'ils n'auraient pas été abrogés ou amendés par le législateur.

53 Dans un deuxième arrêt de principe, adopté en 1993⁹¹, la Cour a établi une distinction au sein des principes de la charia entre les principes absolus et les règles relatives. Seuls les premiers sont contraignants et figés et s'imposent en tant que tels au législateur. Ce sont des principes qui représentent des normes islamiques non contestables que ce soit dans leur source⁹² ou dans leur signification et qui doivent être obligatoirement appliqués. Ils sont figés, immuables, ne peuvent donner lieu à raisonnement interprétatif et ne peuvent donc évoluer avec le temps. A ce corps de principes absolus, la Haute Cour opposa un ensemble de règles considérées comme relatives soit dans leur origine⁹³, soit dans leur signification, soit dans les deux à la fois. Elles sont sujettes à interprétation, évolutives dans le temps et dans l'espace, dynamiques, ont donné lieu à des divergences d'interprétation et s'adaptent à la nature et aux besoins changeants de

la société. Cette jurisprudence, qui renforce les pouvoirs de l'Etat, octroie une très grande liberté aux autorités étatiques pour adapter les règles relatives de la charia à « *l'évolution de la société* ». C'est en effet au législateur qu'il revient de procéder à l'interprétation des principes de la charia en se référant à l'une ou l'autre école juridique⁹⁴. La Cour s'attribue également un pouvoir très important, puisque c'est elle qui détermine le contenu des normes de la charia et opère la distinction entre principes absolus et relatifs.

- 54 Il fallut attendre un arrêt ultérieur de la Cour⁹⁵ pour que soient précisées les conditions dans lesquelles cet effort interprétatif qui permettra d'adapter les règles relatives aux changements socio-temporels, doit s'effectuer : fondé sur la raison, il appartient au « détenteur de l'autorité » qui n'est, en la matière, limité par aucune opinion antérieure. Le fait qu'une de ces règles existe depuis longtemps ne constitue pas un obstacle à son remplacement par une nouvelle norme, si l'intérêt de la société l'exige. Le juge constitutionnel devait avoir l'occasion d'appliquer cette distinction dans différentes affaires dont il fut saisi. Il considéra ainsi comme principes absolus le fait que l'obligation d'entretien des enfants mineurs pèse sur le père seul⁹⁶, le droit du mari musulman à avoir quatre épouses⁹⁷, l'obligation pour la femme de se vêtir de façon pudique et le droit du détenteur de l'autorité à intervenir pour leur imposer des règles en ce domaine⁹⁸, l'obligation d'obéissance de la femme à son mari⁹⁹ ou l'interdiction de l'usure¹⁰⁰. Mais cette reconnaissance s'effectua presque toujours dans des *obiter dicta*, qui n'avaient pas d'incidence sur le fond de l'affaire, et la Cour valida par exemple la totalité des dispositions de la loi sur le statut personnel de 1985 qui furent soumise à son contrôle¹⁰¹.

2 - Liberté religieuse et statut des minorités non musulmanes

- 55 L'article 3 de la Constitution de 2012 avait fait des principes des lois des Egyptiens chrétiens et juifs la source principale des législations organisant leur statut personnel, leurs affaires religieuses ainsi que le choix de leurs chefs spirituels. Ce système de la personnalité des lois en matière de droit de la famille était déjà prévu par un texte législatif¹⁰² mais il se voyait consacré pour la première fois au niveau constitutionnel. Il ne concernait toutefois que les chrétiens et les juifs, c'est à dire les religions du Livre. Les autres non musulmans restaient soumis au droit général égyptien, c'est à dire au droit de la famille des musulmans tel que codifié par le législateur égyptien. L'introduction de cette disposition dans la Constitution avait constitué une concession de l'assemblée constituante envers les Eglises, pour compenser les nombreuses références à la charia et à l'islam.
- 56 A la demande des représentants des Eglises, cette disposition a été reprise mot pour mot dans la Constitution de 2014, qui limite elle-aussi sa portée aux seuls chrétiens et juifs, alors même que plusieurs membres du Comité des 50 s'étaient prononcés en faveur de son extension à tous les non musulmans. Sous la pression d'al-Azhar et du représentant salafiste, pour lesquels un tel amendement risquait d'entraîner un bouleversement de l'ordre social et d'ébranler les fondements de la société égyptienne, le Comité décida finalement de ne pas modifier cet article.
- 57 Certaines associations coptes avaient toutefois protesté contre l'insertion d'une telle disposition dans la Constitution, considérant qu'elle donnait trop de pouvoirs aux Eglises sur leurs fidèles¹⁰³ et qu'une soumission au droit général égyptien, plus ouvert que les lois religieuses chrétiennes en matière de rupture du mariage¹⁰⁴, aurait été préférable. De plus, cet article remet en question le principe de citoyenneté selon lequel tous les Egyptiens sont égaux et soumis au même droit dans tous les domaines.
- 58 L'article 43 alinéa 1 de la Constitution de 2012 proclamait que la liberté de croyance était garantie, mais précisait dans son alinéa 2 que la liberté de pratiquer son culte et de construire des lieux de culte était réservée aux seules religions révélées, c'est à dire aux musulmans, chrétiens et juifs, privant ainsi les autres confessions du droit d'exercer leurs rites en public. S'il était permis à chacun de croire librement en son for intérieur, seules ces trois religions pouvaient être pratiquées en public. Cette restriction, déjà connue en droit égyptien, s'était vue consacrée pour la première fois en 2012 au niveau constitutionnel¹⁰⁵. La Constitution de 2014, quant à elle, affirme dans son article 64 que la liberté religieuse est « absolue », mais limite elle-aussi dans son deuxième alinéa l'exercice des pratiques religieuses et la construction de

lieux de culte aux seuls adeptes des religions célestes. Elle renvoie par ailleurs à la loi pour organiser l'exercice de ce droit.

- 59 L'article 235 de ce texte, disposition transitoire, invite par ailleurs le législateur à adopter dès la première législature après l'entrée en vigueur de la Constitution, une loi organisant la construction et la rénovation des églises, qui garantisse aux chrétiens la liberté de pratiquer leurs rites religieux. On peut noter que l'article 6, selon lequel aucun Egyptien ne peut être privé de ses papiers d'identité, pourrait être invoqué par des citoyens risquant de se voir privés de leurs papiers d'identité pour avoir quitté l'islam ou revendiqué son appartenance à une religion non reconnue par l'Etat égyptien.

3- Pénalisation de l'offense aux prophètes

- 60 La Constitution de 2012 interdisait toute insulte ou diffamation envers les messagers et les prophètes de Dieu (art. 44)¹⁰⁶. L'interdiction étant formulée de façon très générale, il devait revenir au législateur d'en préciser les cas d'application et de fixer les sanctions. Si cette pénalisation de l'offense aux prophètes figurait pour la première fois dans un texte constitutionnel et limitait le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 45 de ce même texte, il existe depuis 1982 dans le code pénal un article 98f pénalisant l'exploitation de la religion pour propager oralement, par écrit, ou par tout autre moyen des opinions extrêmes dans le but d'attiser des troubles, avilir l'une des religions célestes ou l'une des communautés en faisant partie ou nuire à l'unité nationale. La sanction prévue est de six mois à cinq ans de prison et/ou une amende d'un montant maximum de 1 000 LE. Sur la base de cet article, ont été condamnés des individus accusés de prosélytisme ou des membres de communautés jugées déviantes, comme des chiites ou des soufis, accusés de porter atteinte à la cohésion sociale. Cette disposition a également été utilisée pour sanctionner des conversions de musulmans au christianisme, jugées contraires à la loi islamique. L'insulte ou l'offense envers les messagers et les prophètes de Dieu rentre tout à fait dans le champ d'application de l'article 98f et peut donc être sanctionnée, en l'absence même de référence constitutionnelle. Si l'article 44 n'a pas été repris dans la Constitution de 2014, il n'en reste pas moins que le code pénal n'a pas été amendé et que l'article 98f continue à s'appliquer.

4- Interdiction des partis à référence religieuse

- 61 La Constitution de 2012 avait supprimé l'interdiction de créer des partis politiques fondés sur la religion, introduite par Moubarak en 2007¹⁰⁷ pour empêcher les Frères musulmans d'être reconnus comme partis politiques. Elle s'était contentée de stipuler qu'un parti politique ne pouvait être créé sur la base de la discrimination entre les citoyens fondée sur la race, le sexe, l'origine ou la religion¹⁰⁸. La Constitution de 2014 a réintroduit dans son article 74 l'interdiction de former des partis politiques sur une base religieuse :
- 62 Art. 74 « Les citoyens ont le droit de former des partis politiques sur notification définie par la loi. Aucune activité politique ne peut s'exercer, et aucun parti politique ne peut être créé sur une base religieuse ou sur la distinction fondée sur le sexe ou l'origine ou sur une base sectaire ou géographique, de même qu'aucune activité hostile aux principes démocratiques, clandestine, ou ayant un caractère militaire ou paramilitaire ne peut être pratiquée. Les partis ne peuvent être dissous que par une décision de justice ».
- 63 Mais que signifie être fondé « sur une base religieuse » ? Un parti appelant à la mise en œuvre de l'article 2 pourrait-il être considéré comme un parti religieux et être interdit à ce titre ? Il reviendra aux tribunaux, le moment venu, de trancher¹⁰⁹.
- 64 Si la Constitution de 2014 contient toujours des références religieuses, elle a toutefois supprimé des dispositions de la Constitution de 2012 qui avaient suscité un grand nombre de critiques.

B - Des références religieuses moins nombreuses qu'en 2012

- 65 Tant l'article 219 de la Constitution de 2012, qui donnait une définition particulièrement extensive des principes de la charia islamique, que l'article 4 relatif au rôle consultatif d'al-Azhar dans le domaine religieux, ont été retirés du texte de 2014. D'autres références indirectes à la loi islamique ont également disparu.

1. Disparition de l'article 219 de la Constitution de 2012

66 Alors que les salafistes n'avaient pas obtenu la modification de l'article 2, ils avaient toutefois réussi à faire introduire dans la Constitution de 2012 une nouvelle disposition, l'article 219¹¹⁰, qui bien que placé à la fin du texte, parmi les « dispositions générales », visait à définir le concept de « principes de la charia islamique » mentionné à l'article 2. Selon cet article, « Les principes de la charia islamique incluent ses sources scripturaires¹¹¹, ses bases fondamentales et jurisprudentielles, ainsi que ses sources reconnues par les écoles des gens de la Tradition et de la Communauté¹¹². Si peu de spécialistes en Egypte pouvaient prétendre avoir la formation suffisante en théologie ou en droit musulman pour comprendre toutes les subtilités que recouvraient ces concepts techniques et complexes de la tradition juridique islamique médiévale, il n'en reste pas moins que l'intention du constituant était manifestement d'élargir au maximum le corpus de principes à prendre en considération¹¹³. Cet article visait à contrecarrer l'interprétation moderniste de l'article 2 adoptée par la Haute Cour constitutionnelle, ainsi qu'à lier les autres interprètes de la Constitution (parlement, gouvernement, chef de l'Etat, etc.) et à leur retirer la possibilité de procéder à leur propre interprétation de ce concept. De plus, en imposant à l'interprète de tenir compte de l'ensemble des avis émis par les jurisconsultes du passé, sans distinction, il remettait en question la jurisprudence du juge constitutionnel qui avait déclaré ne pas se sentir lié par les avis antérieurs et procédait à sa propre interprétation. Considérant que cet article risquait d'imposer une conception beaucoup plus stricte et rigide du concept de « principes de la charia islamique » et d'entraîner des applications beaucoup plus radicales et rigoristes de la charia que par le passé, plusieurs membres libéraux et séculiers de la constituante, ainsi que les représentants des Eglises, s'étaient retirés en signe de protestation.

67 En pratique, toutefois, le fait de demander aux interprètes de prendre en considération un ensemble aussi vaste et diversifié de sources et de principes fondamentaux de la jurisprudence islamique, des plus modérées et progressistes aux plus réactionnaires et archaïques, aurait pu paradoxalement continuer à leur octroyer une très grande liberté, puisqu'au sein de toutes ces interprétations adoptées à travers le temps et l'espace, ils auraient probablement réussi à trouver une opinion même isolée légitimant la décision à laquelle ils voulaient parvenir¹¹⁴. Tout aurait donc été tributaire de l'attitude des futurs interprètes, et notamment de l'appartenance politique de la nouvelle majorité parlementaire et des convictions des membres présents et futurs de la Haute Cour constitutionnelle. Quant à la référence aux seules écoles sunnites, elle n'aurait pas entraîné de grands bouleversements, puisque les écoles chiites n'avaient eu dans le passé qu'une influence très marginale sur le droit égyptien.

68 La Haute Cour constitutionnelle n'eut qu'une seule occasion de se prononcer sur la portée de l'article 219. Dans une décision de juin 2013¹¹⁵, donc un mois avant la suspension de la Constitution de 2012, elle fut amenée à vérifier la conformité à la Constitution d'une loi attaquée pour violation des principes de la charia. La Cour reprit intégralement son interprétation antérieure de l'article 2 et sa distinction entre les principes absolus et les règles relatives, sans faire la moindre référence à l'article 219. Implicitement, la Cour considérait donc que son interprétation était conforme à la nouvelle Constitution, malgré la présence de l'article 219, et que ce dernier n'apportait rien de fondamentalement nouveau par rapport à la Constitution de 1971. La définition large du concept de « principes de la charia » adoptée par l'article 219 préservait finalement la liberté de l'interprète, qui pouvait continuer à opérer un choix au sein des principes et des règles en vigueur au sein des différentes écoles sunnites de droit, souvent très différentes voire même parfois contradictoires.

69 Pendant l'année où Mohamed Morsi exerça le pouvoir¹¹⁶, de juin 2012 à juin 2013, aucun texte de loi ne vint réislamiser le droit égyptien, sécularisé depuis la fin du XIXe siècle dans toutes ses branches¹¹⁷ sauf le droit de la famille¹¹⁸. Même le code pénal, lui aussi sécularisé, ne fut pas modifié, alors même qu'il existe un grand nombre de règles en ce domaine issues de la loi islamique. En particulier, les Frères musulmans ne réinstaurèrent pas les châtiments corporels, estimant impossible de les appliquer tant que près de la moitié de la population vivrait dans la pauvreté. Ils ne pourraient être réinstitués que lorsque la société aurait évolué

et que les principes de l'islam seraient véritablement respectés et tous les besoins élémentaires de la population assurés.

70 Si elle a conservé l'article 2 sans le modifier, la Constitution de 2014 a toutefois abrogé l'article 219 et précise dans le préambule que les principes de la charia islamique doivent être interprétés conformément à la jurisprudence de la Haute Cour constitutionnelle en ce domaine.

2 - Suppression de la consultation d'al-Azhar pour les affaires relatives à la charia

71 Conformément à l'article 4 de la Constitution de 2012, le Conseil des grands ulémas d'al-Azhar¹¹⁹ devait être consulté pour les affaires relatives à la charia islamique. Pour la première fois, la Constitution faisait donc intervenir une autorité religieuse dans la gestion de l'Etat en l'associant à l'exercice du pouvoir : le Conseil des grands ulémas d'al-Azhar¹²⁰. Mais cet organe devait seulement être « consulté » et donnait donc un simple avis, qui pouvait ou non être suivi par les institutions concernées. De plus, l'article 4 ne précisait pas qui devait saisir al-Azhar, à quel moment et dans quels domaines, laissant donc une grande marge d'autonomie à l'interprète. Tout allait dépendre de la place que le législateur, le juge constitutionnel, le gouvernement ou le président allaient bien vouloir accorder aux opinions de ces jurisconsultes et de la fréquence avec laquelle ils allaient se sentir tenus de les consulter. Le rôle du Conseil des grands ulémas allait également dépendre de sa composition et des convictions religieuses de ses membres, ainsi que de l'influence qu'allait pouvoir exercer sur eux le cheikh d'al-Azhar. Quant à la Haute Cour constitutionnelle, elle restait en charge du contrôle de la constitutionnalité de toutes les lois¹²¹, y compris le cas échéant celles accusées de violer l'article 2 de la Constitution, donc la charia islamique.

72 Cette intervention d'al-Azhar était la seule hypothèse où la Constitution de 2012 réservait un rôle de nature politique à une institution religieuse. Or, dans le passé, al-Azhar avait déjà été régulièrement consultée par le législateur au cours du processus d'élaboration de textes législatifs touchant à la charia, particulièrement lors des réformes du droit de la famille. Elle intervenait déjà également pour la censure et la saisie d'ouvrages touchant à la religion¹²². L'article 4 avait été introduit dans la Constitution de 2012 sous la pression des salafistes et contre l'avis du cheikh d'al-Azhar, qui cherchait avant tout la reconnaissance constitutionnelle de l'indépendance d'al-Azhar et la garantie de ressources financières suffisantes, ainsi que l'assurance de ne pas être révoqué. Il se serait sans doute contenté d'une reconnaissance de l'autorité morale d'al-Azhar, de crainte qu'un renforcement de son rôle ne l'entraîne trop loin sur le terrain du politique et que des partis ultra conservateurs ne tentent de le destituer et de prendre le contrôle de l'institution pour substituer à une vision modérée de l'islam une idéologie beaucoup plus fondamentaliste.

73 Pas plus qu'elle n'avait invoqué l'article 219, la Haute Cour constitutionnelle ne s'estima tenue par l'article 4 de consulter le Conseil des grands ulémas d'al-Azhar lorsqu'elle examina en juin 2013 la conformité d'une loi à la Constitution. Il est vrai que cette position de la Cour pouvait s'expliquer par le fait que sa composition n'avait pas changé - même si la Constitution de 2012 avait réduit le nombre de ses membres à 11 au lieu de 18 - et qu'on aurait pu s'attendre à une interprétation beaucoup plus stricte des articles 4 et 219 si des membres plus proches des Frères musulmans et des salafistes avaient fini par y être nommés.

74 L'article 4 trouva tout de même à s'appliquer à l'initiative du législateur et cette application déjoua toutes les prévisions. En janvier 2013, le ministère des Finances prépara un projet de loi sur la finance islamique (*soukoud islamiyya*) qu'il soumit à la chambre haute du parlement, à qui la Constitution de 2012 avait confié le pouvoir législatif en l'absence de chambre basse, jusqu'aux prochaines élections parlementaires. L'Assemblée consultative consulta al-Azhar, sur la base de l'article 4. Le Conseil des grands ulémas reprocha à plusieurs dispositions du projet de menacer les actifs de l'Etat et de porter atteinte à sa souveraineté en autorisant des étrangers à acquérir des parts dans des sociétés nationales. Il considéra également qu'il attribuait trop de pouvoirs au président et au gouvernement aux dépens du parlement. Après avoir amendé le projet de loi pour tenir compte des remarques émises par al-Azhar, la chambre haute estima que l'article 4 ne l'obligeait pas à en soumettre la version révisée au Conseil des grands ulémas. Devant les protestations des salafistes et du cheikh d'al-Azhar, la chambre

procéda à un vote où la majorité Frères musulmans se prononça contre un deuxième renvoi à al-Azhar, estimant que l'article 4 ne donnait pas le dernier mot au Conseil des grands ulémas et que de toutes façons le projet amendé était conforme à la charia. Devant les critiques suscitées par ce refus, le président décida de soumettre quand même le texte à al-Azhar, et la loi finit par être promulguée en mai 2013.

75 Face à l'exercice du pouvoir, les forces politiques s'étaient donc repositionnées. Après avoir cédé aux pressions des salafistes en incluant l'article 4 dans la Constitution de 2012, les Frères musulmans, majoritaires au parlement, luttèrent pour préserver l'indépendance du législateur face à l'autorité d'al-Azhar. Le cheikh d'al-Azhar, quant à lui, protesta et exigea d'exercer pleinement un pouvoir dont il n'avait pas voulu à l'origine. On constate aussi qu'al-Azhar ne se prononça pas uniquement sur les aspects strictement « religieux » du projet de loi, mais procéda à une interprétation extensive de son mandat et de la charia islamique, sanctionnant le projet de loi pour avoir attribué trop de pouvoirs au président et ne pas avoir suffisamment protégé la souveraineté de l'Etat. Ce qui peut expliquer le refus de la chambre haute de le consulter à nouveau et la suppression du qualificatif « islamique » de l'intitulé du projet de loi, pour en faire une simple loi sur la finance et tenter de le faire échapper au contrôle d'al-Azhar. Or, si une assemblée parlementaire composée à 90% d'islamistes avait procédé à une interprétation aussi restrictive de l'article 4, qu'en aurait-il été d'un parlement à majorité libérale et séculière ?

76 La Constitution de 2014 a supprimé cette attribution d'al-Azhar. L'article 7¹²³ dispose qu'elle constitue « la référence fondamentale pour les sciences religieuses et les affaires islamiques »¹²⁴, ce qui continue à lui assurer une place centrale dans l'interprétation des normes religieuses et surtout signifie qu'aucune autre institution ne peut représenter l'islam, et en particulier pas les Frères musulmans.

3- Suppression du renvoi au principe de constitutionnalité des peines

77 L'article 76 de la Constitution de 2012 avait posé le principe de la personnalité des peines dans les termes suivants : « Aucune infraction et aucune peine ne peut être établie qu'en vertu d'un texte constitutionnel ou législatif ». Cet article reprenait le principe de droit pénal *nulla poena sine lege* déjà garanti par la Constitution de 1971¹²⁵, mais y ajoutait la référence aux textes constitutionnels, qui ne figurait pas dans les textes antérieurs. Comme la Constitution ne comprenait pas de dispositions imposant directement des sanctions mais renvoyait à la loi en ce domaine, cet ajout fut considéré comme visant à incorporer en droit égyptien des sanctions ne figurant pas dans les textes législatifs en vigueur, comme les châtiments corporels prévus par la *charia* et qui auraient été incorporés via l'article 2 de la Constitution et la référence aux principes de la charia¹²⁶. La Constitution de 2014 est revenue à la formulation originelle de ce principe.

4- Suppression de la clause de dérogation générale

78 Enfin, l'article 81 de la Constitution de 2012, placé à la fin du titre 2 consacré aux Droits et libertés, aurait pu être interprété comme posant une dérogation générale à tous les droits fondamentaux garantis dans le texte. Après avoir affirmé que les droits et libertés liés à la personne du citoyen ne pouvaient être entravés ni diminués, et que toute loi organisant l'exercice des droits et libertés ne pouvait les restreindre de façon à porter atteinte à leur fondement et à leur substance, le dernier alinéa de cet article ajoutait en effet que « Les droits et libertés s'exercent sans contredire les fondements posés dans le titre sur *L'Etat et la société* de la présente Constitution », soit les articles 1 à 30 de la Constitution. On pouvait en déduire que tous les droits et libertés devaient être exercés d'une manière conforme à la charia (art. 2), au caractère authentique de la famille (art. 10) ou aux bonnes mœurs et à la moralité (art. 11), ce qui aurait constitué effectivement une interprétation potentiellement liberticide.

79 Cet article n'a pas trouvé à s'appliquer pendant les sept mois où la Constitution est restée en vigueur et a disparu du texte de 2014.

5- Le préambule renvoie à la notion de gouvernement civil

80 Pendant très longtemps, les différentes versions successives de la Constitution de 2014 ont affirmé le caractère civil de l'Etat égyptien. Mais devant les objections conjointes des

représentants d'al-Nour et d'al-Azhar et les menaces de retrait des représentants des Eglises au cas où ce concept serait retiré du texte, un compromis fut finalement trouvé et le préambule affirme que l'Egypte est un Etat moderne, démocratique, dirigé par un « gouvernement civil »¹²⁷. Ce terme est suffisamment ambigu pour signifier à la fois un gouvernement non religieux et un gouvernement non militaire.

81 On ne saura jamais si les institutions en place auraient toutes et toujours eu les moyens et la volonté politique de résister à une réislamisation du droit. On ne saura pas non plus ce que les Frères musulmans entendaient concrètement par « réislamisation du droit » ni quelles en auraient été les modalités concrètes de mise en œuvre. La charia semblait représenter pour eux davantage un slogan politique et une aspiration à l'ordre moral qu'un programme précis de réforme du système juridique égyptien.

82 Enfin, il faut souligner que c'est au sein d'une assemblée constituante et d'un parlement élus, institutions inconnues du droit islamique, que les partis de l'islam politique ont lutté pour faire adopter une nouvelle Constitution et des lois, concepts totalement étrangers au droit islamique eux-aussi. Quelles que soient les erreurs politiques commises par les Frères, ils ont toujours revendiqué leur légitimité populaire et électorale, et non une souveraineté divine. Ils ont lutté pour remporter les élections et contrôler le processus d'élaboration des nouvelles normes et non pour réinstaurer un modèle de constitutionalisme islamique où la loi ne pourrait être que l'expression de la volonté de Dieu, où les normes seraient élaborées dans les mosquées par des juristes théologiens et où le concept d'Etat serait inconnu. Cette acceptation des catégories du politique contemporain se reflète dans la Constitution de 2012, dont l'article 6 proclame sans ambiguïté les principes sur lesquels est fondée l'organisation de l'Etat¹²⁸. De même, l'article 5 de la Constitution de 2012 affirme que la souveraineté appartient au peuple qui est la source de tout pouvoir. Les salafistes, qui auraient préféré confier la souveraineté à Dieu, ont dû là encore faire des concessions.

Conclusion

83 Faute de consensus ou même de majorité qualifiée, la constituante n'a pas réussi à trancher des questions particulièrement cruciales pour la suite du processus de transition, comme l'ordre de la feuille de route et le choix du mode de scrutin, renvoyant sur tous ces points au législateur. Or, en l'absence de parlement, c'est le président de la République qui exerce le pouvoir législatif et c'est donc à lui qu'est revenue la décision. L'article 230 de la Constitution de 2013 qui, reprenant la Déclaration constitutionnelle du 8 juillet 2013, prévoyait que les élections législatives précéderaient les élections présidentielles et se tiendraient dans un délai de 30 à 90 jours après l'entrée en vigueur de la Constitution, a en effet été rejeté lors de l'adoption du texte et remplacé par une formulation beaucoup plus ambiguë, selon laquelle les premières élections qui seront organisées, que ce soient les législatives ou les présidentielles, devront l'être entre 30 et 90 jours suivant la ratification de la Constitution. Les procédures pour l'autre élection devront commencer dans les six mois suivant le référendum, sans préciser quel sera le premier scrutin. Il est donc revenu au président par intérim de décider l'ordre dans lequel allaient se dérouler les élections. Il a choisi d'organiser d'abord les élections présidentielles, puis les législatives. Les présidentielles se sont tenues en mai 2014. Fin octobre 2014, les dates des législatives n'avaient pas encore été fixées.

84 De plus, la Constitution de 2014 contient par ailleurs un certain nombre de contradictions internes : comment un gouvernement peut-il être civil (préambule) alors que le ministre de la Défense doit nécessairement être un officier militaire ? Comment peut-on interdire les partis politiques à référence religieuse alors que la charia est la source principale de la législation ? Comment affirmer la non-discrimination et la liberté religieuse alors que les minorités non-musulmanes n'ont pas le droit d'exprimer leur culte en public ?

85 Le processus constitutionnel - particulièrement chaotique - qu'a connu l'Egypte depuis 2011 est caractéristique des processus de transition dans les pays arabes après les « printemps arabes », qui se sont cristallisés autour de la référence constitutionnelle. La Constitution est en effet devenue le symbole de tous les positionnements. Tentant d'infléchir le contenu des textes, les différentes forces politiques ont recouru à la norme juridique pour construire ou

renforcer leur légitimité politique. Même les partis islamistes se sont réappropriés le concept de Constitution, se plaçant d'emblée dans la continuité du courant du constitutionalisme égyptien et hors du cadre de la tradition classique.

- 86 Mais loin d'être un document de compromis autour d'une vision commune de la société, la Constitution égyptienne de 2014 consacre les intérêts corporatistes des différentes institutions de l'Etat qui ont fait chuter le président Frère musulman : armée, magistrature, police, al-Azhar. Elle a redonné une place centrale au président au sein du pouvoir de l'Etat, alors que la Constitution de 2012 avait renforcé les attributions du gouvernement et du parlement. Cumulant ses larges pouvoirs constitutionnels avec une légitimité électorale et un pouvoir de fait, le président reste l'organe exclusif d'impulsion et d'exécution de la politique nationale.
- 87 Reflet de l'équilibre actuel des pouvoirs dans le pays, elle ne réforme pas les dysfonctionnements de l'Etat et renforce le pouvoir, plutôt qu'elle ne l'encadre. Elle se situe dans la continuité des Constitutions antérieures et reste encore loin des aspirations démocratiques des révolutionnaires de 2011.

Notes

1 La Constitution de 1971 a été suspendue le 11 février 2011 par le Conseil suprême des forces armées (CSFA) puis amendée par référendum le 15 mars 2011 avant d'être remplacée par la Déclaration constitutionnelle du 30 mars 2011, adoptée par le CSFA dans le plus grand secret. Cette dernière fut amendée le 17 juin 2012 par le CSFA pour accroître ses pouvoirs, puis le 12 août 2012 par le président Mohamed Morsi fraîchement élu pour abroger les amendements de juin, diminuer les pouvoirs de l'armée et accroître ceux du président. Une nouvelle Déclaration constitutionnelle fut promulguée par le président par intérim le 8 juillet 2013, après avoir été élaborée elle-aussi dans le plus grand secret.

2 La Déclaration constitutionnelle du 3 juillet 2013 a révoqué le président Mohamed Morsi, confié la présidence par intérim au président de la Haute Cour constitutionnelle et suspendu la Constitution de 2012, accusée d'avoir trahi les idéaux de la Révolution. Un mois auparavant, le 2 juin 2013, la Haute Cour constitutionnelle avait déclaré inconstitutionnelle la loi d'organisation de l'Assemblée constituante qui avait élaboré la Constitution de 2012, pour avoir immunisé les décisions de la constituante contre tout recours devant le Conseil d'Etat. La Cour a cependant précisé que l'adoption de la Constitution par référendum en décembre 2012 l'avait légitimée a posteriori et qu'elle devait rester en vigueur.

3 Bien que présentée comme « la Constitution de 2014 », ce texte ne constitue en fait juridiquement qu'une version révisée de celle de 2012 et le texte publié au journal officiel du 18 janvier 2014 s'intitule « Constitution amendée de la République arabe d'Egypte ». La Déclaration constitutionnelle du 8 juillet 2013 (art. 29) indiquait que le Comité des 50 serait chargé de préparer un projet d'amendement de la Constitution de 2012 qui venait d'être suspendue. La Constitution de 2014 comprend 247 articles, contre 236 pour celle de 2012 et 211 pour celle de 1971, avec un préambule entièrement nouveau. Il est précisé dans son article 246 que toute disposition contenue dans la Constitution de 2012, mais non reprise, est abrogée à compter de son entrée en vigueur. Cependant, les effets qui en découlaient ne sont pas affectés.

4 Une première assemblée constituante, à majorité islamiste, élue en mars 2012 par le parlement, fut déclarée inconstitutionnelle par le Conseil d'Etat le 10 avril 2012 parce que la moitié de ses membres avait été choisie au sein du parlement. La seconde constituante, élue le 12 juin 2012 par une chambre basse contrôlée à 70% par des islamistes (47% de Frères musulmans et 24% de Salafistes) et une chambre haute à plus de 80% islamiste, comptait près de 70% d'islamistes. L'opposition l'accusa de ne pas refléter l'ensemble des forces de la nation et une dizaine d'élus refusèrent d'y siéger. La plupart des membres non islamistes démissionnèrent avant la fin des travaux pour protester contre la conduite des travaux. Un recours en inconstitutionnalité fut déposé devant le Conseil d'Etat, qui décida finalement en octobre 2012 qu'il n'était pas compétent et transféra l'affaire à la Haute Cour constitutionnelle. Malgré un décret présidentiel du 22 novembre 2012 lui interdisant d'examiner ce recours, la

Haute Cour constitutionnelle décida de se réunir quand même le 2 décembre 2012. Mais le jour dit, des manifestants encerclèrent le siège de la Cour, l'empêchant de se réunir. La Cour dénonça ces pressions « psychologiques et matérielles » et décida de se mettre en grève.

5 Le président par intérim avait tout d'abord nommé un comité de dix experts, constitué de quatre professeurs de droit constitutionnel et de six magistrats, qui disposa d'un mois pour élaborer un avant-projet d'amendement de la Constitution de 2012.

6 La Déclaration constitutionnelle du 30 mars 2011 (art. 60) prévoyait que la nouvelle Constitution serait rédigée par une assemblée de 100 membres choisie par le parlement.

7 Le Comité des 50 était formé de représentants des différents secteurs de la société (al-Azhar (3), Eglises (3), partis islamistes (2), partis libéraux (2), partis de gauche (1), partis nationalistes (1), syndicat des ouvriers (2), paysans (2), médecins (1), ingénieurs (1), journalistes (1), écrivains (1), avocats (1), syndicat des professions techniques (1), syndicat des arts appliqués (1), Conseil suprême de la Culture (1), Fédération des chambres de tourisme (1), Union des chambres industrielles (1), Fédération des chambres de commerce (1), Union des syndicats des étudiants (1), mouvements de jeunes (4), ONG (1), Conseil national de la femme (1), Conseil national de la mère et de l'enfant (1), Conseil national des droits de l'homme (1), Conseil suprême des Universités (1), Conseil national pour les besoins particuliers (1), armée (1) et police (1), choisis de façon opaque par leurs corps respectifs puis nommés par le président. Dix personnalités publiques, toutes libérales, nommées par le cabinet de façon à représenter la diversité régionale, vinrent compléter la composition du Comité.

8 Déclaration constitutionnelle du 22 novembre 2012 qui, de plus, révoqua le procureur général - en principe inamovible - accorda une immunité juridictionnelle à toutes les décisions prises par le président et l'autorisa à prendre toute mesure nécessaire pour protéger la révolution, l'unité et la sécurité nationale.

9 Le vote au sein du Comité des 50 devait se faire par consensus ou, à défaut, à la majorité qualifiée de 75%. Quatre articles furent rejetés en première lecture avant d'être reformulés (pour les deux premiers) et adoptés en deuxième lecture : l'article 229 sur le mode de scrutin pour les législatives qui instituait à l'origine un système mixte avec 2/3 de scrutin individuel et 1/3 de scrutin de liste ; l'article 230 qui décrivait la feuille de route et prévoyait que les élections parlementaires se tiendraient avant les présidentielles ; l'article 243 qui garantissait aux ouvriers et aux paysans une « représentation appropriée » au sein de la première Chambre des représentants élue après l'adoption de la Constitution et l'article 244 qui contient la même garantie pour les jeunes, les chrétiens, les personnes handicapées et les Égyptiens expatriés. L'Assemblée constituante de 2012 avait adopté la Constitution à une majorité de 67% en première lecture (un deuxième vote à la majorité de 57% était prévu en deuxième lecture, après un délai minimum de 48h, mais tous les articles furent adoptés en première lecture).

10 Selon plusieurs observateurs nationaux et internationaux, la campagne s'est déroulée dans un contexte répressif où une couverture médiatique biaisée en faveur de l'adoption de la Constitution n'a pas permis de véritable débat autour du texte. L'opposition était muselée et quiconque appelait à voter contre le texte était qualifié de traître et de partisan des Frères musulmans, donc du terrorisme (voir par ex. le rapport de Transparency International Observation Mission, *Egypt Constitutional Referendum Preliminary Report*, publié le 16 janvier 2014 http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/Preliminary_Statement_Egypt.pdf Site consulté le 21 octobre 2014, ainsi que le communiqué du Centre Carter : "Carter Center Urges Inclusive Constitutional Reform Process and Increased Political Space Ahead of Egypt's Referendum" 6 janvier 2014 <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/egypt-010614.pdf> Site consulté le 21 octobre 2014 et « Carter Center Urges Dialogue and Constitutional Change to Strengthen Democratic Governance in Egypt », 12 mars 2014. <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/egypt-constitution-031214.pdf> Site consulté le 21 octobre 2014 ainsi que Amnesty International, *Egypt three years on, wide-scale repression continues unabated*, 23 January 2014,

11 Ce titre est divisé en trois chapitres : fondements sociaux (art. 7 à 27), fondements économiques (art. 28 à 46), fondements culturels (art. 47 à 50).

- 12 Art. 9 (2012), art. 8 (1971).
- 13 Art. 34 et 35 (2012), art. 41 (1971).
- 14 Art. 38 (2012), art. 45 (1971).
- 15 Art. 39 (2012), art. 44 (1971).
- 16 Art. 42 (2012), art. 50 à 52 (1971).
- 17 Art. 45 (2012), art. 47 (1971).
- 18 Art. 21 et 24 (2012), art. 30 à 37 (1971).
- 19 Art. 55 (2012), art. 62 (1971). L'Etat doit inscrire d'office sur les listes électorales tout citoyen qui remplit les conditions pour être électeur.
- 20 Art. 51 (2012). L'art. 5 (1971), tel qu'amendé en 2007, renvoyait à la loi pour réglementer les conditions de création d'un parti.
- 21 La loi doit en réglementer l'accès, la disponibilité et la confidentialité. L'art. 47 (2012) précisait que ce droit ne devait pas porter atteinte à l'inviolabilité de la vie privée, aux droits des tiers, ni à la sécurité nationale. Ce droit ne figurait pas dans la Constitution de 1971.
- 22 Art. 50 (2012).
- 23 Art. 51 (2012).
- 24 Les art. 54 et 55 (1971) renvoyaient à la loi pour en fixer les conditions d'exercice.
- 25 Art. 75 (2012), art. 68 (1971),
- 26 Art. 77 (2012), art. 67 (1971).
- 27 Art. 77 et 78 (2012), art. 71 (1971).
- 28 Art. 77 (2012), art. 67 (1971),
- 29 L'art. 76 (2012) ajoutait un principe de constitutionnalité des peines, qui avait soulevé des polémiques (voir ci-après). Art. 66 (1971).
- 30 Art. 76 (2012), art. 66 et 187 (1971).
- 31 L'art. 37 (2012) les définissait comme un lieu de discipline, d'éducation et de redressement.
- 32 Art. 64 (2012), art. 13 (1971).
- 33 Cet article affirme que tout citoyen a le droit à la santé. Art. 62 (2012), art. 16 (1971).
- 34 Art. 66 (2012) et art. 17 (1971).
- 35 Art. 64 (2012). Ce droit ne figurait pas dans la Constitution de 1971.
- 36 Art. 52 et 53 (2012), art. 56 (1971). Cette restriction, qui ne figurait pas dans la Constitution de 1971, avait été introduite par celle de 2012 (art. 53). Elle serait justifiée par le fait que le syndicat professionnel agit comme un ordre de profession libérale, en contrôlant l'accès à la profession.
- 37 Art. 61 (2012). L'éradication de l'analphabétisme était déjà présentée par la Constitution de 1971 (art. 21) comme un devoir national.
- 38 Art. 63 (2012). L'art. 59 de la Constitution de 1971, telle qu'amendée en 2007, avait déjà fait de la préservation de l'environnement un devoir national.
- 39 L'enfant est défini comme une personne de moins de 18 ans. Il a droit à un nom, à des papiers d'identité, à la vaccination obligatoire gratuite, à des soins médicaux, à une alimentation de base, à un logement sûr, à une éducation religieuse, à son développement intellectuel et moral. L'Etat s'engage à le protéger contre toute forme de violence et d'exploitation commerciale ou sexuelle. Il est interdit d'employer un enfant qui n'a pas atteint l'âge de fin d'études élémentaires. L'Etat doit mettre en place un système judiciaire pour les mineurs. L'art. 70 (2012) ne contenait pas de définition de l'enfant et ne lui offrait pas une protection aussi poussée. La Constitution de 1971 ne contenait pas de disposition spécifique aux droits de l'enfant.
- 40 Mais la Constitution ne donne pas de définition de la torture et le code pénal en a adopté une conception restrictive, la limitant aux seuls cas où l'auteur cherchait à obtenir un aveu de la victime (art. 126). Art. 36 (2012).
- 41 Art. 48 (2012).
- 42 Art. 73 (2012).
- 43 La Constitution de 1971 (art. 18) rendait obligatoire la seule éducation primaire et celle de 2012 (art. 58) avait étendu cette obligation jusqu'au niveau élémentaire.
- 44 Art. 59 (2012).

45 Art. 59 (2012), qui ne mentionnait pas la liberté de création artistique. Article 49 (1971).

46 Art. 60 (2012).

47 La Constitution de 2012 (art. 60) ne mentionnait pas l'enseignement des droits de l'homme.

48 Art. 18 (2012).

49 Chaque citoyen a le droit d'en jouir conformément à la loi. Art. 20 (2012).

50 Chaque citoyen a le droit de profiter du Nil. Art. 19 (2012).

51 Art. 68 (2012).

52 Art. 68 (2012).

53 Art. 69 (2012).

54 Elle consacre ainsi au niveau constitutionnel un principe qui avait été introduit au niveau législatif en 2004 (auparavant, seul le père pouvait transmettre sa nationalité à ses enfants). Par contre, l'épouse égyptienne ne peut toujours pas transmettre sa nationalité à son époux étranger.

55 Alors que la Constitution de 1971 (art. 40) prévoyait que : "Les citoyens sont égaux devant la loi. Ils ont les mêmes droits et devoirs publics, sans distinction de sexe, d'origine, de langue, de religion ou de croyance ", l'art. 33 de celle de 2012 affirmait seulement : « Les citoyens sont égaux devant la loi. Ils ont les mêmes droits et devoirs publics, sans aucune distinction entre eux », et ne faisait donc plus mention explicite d'une liste de fondements – en particulier le sexe - sur la base desquels il était interdit de discriminer.

56 De plus, une commission indépendante contre la discrimination doit être mise en place (art. 53).

57 Art. 11 (1971) : « L'Etat assure à la femme la compatibilité entre ses devoirs au sein de la famille et son rôle dans la société, son égalité avec l'homme dans les domaines politique, social, culturel et économique, sans préjudice des dispositions de la loi islamique ».

58 L'Assemblée constituante de 2012 avait envisagé dans un premier temps de reprendre l'art. 11 (1971) mais cet article, pourtant passé inaperçu dans la Constitution précédente, suscita de telles réactions de rejet au sein des ONG de droits des femmes que la version finale abandonna la référence à la charia islamique, tout en continuant de charger l'Etat d'aider la femme à concilier ses devoirs envers sa famille avec son activité publique.

59 Art 10 (1971) : « L'Etat garantit la protection de la maternité et de l'enfance, veille sur l'enfance et la jeunesse et leur assure les conditions appropriées au développement de leurs vocations ».

60 L'alinéa 2 de l'art. 10 (2012), selon lequel « L'Etat et la société veillent à la sauvegarde du caractère authentique de la famille égyptienne, à sa cohésion et à sa stabilité et à la consolidation ainsi qu'à la protection de ses valeurs morales », avait soulevé lui-aussi des inquiétudes. Or il s'inspirait de l'article 9 de la Constitution de 1971, selon lequel « La famille est à la base de la société. Elle s'appuie sur la religion, la morale et le patriotisme. L'Etat veille à la sauvegarde du caractère authentique de la famille égyptienne, des valeurs et des traditions qu'elle représente, à l'affirmation et au développement de ce caractère dans les relations au sein de la société égyptienne ». Les termes « cohésion » et « stabilité », qui ne figuraient pas dans le texte de 1971, avaient fait craindre un retour en arrière dans le domaine du divorce : l'Etat pourrait-il décider de faire prévaloir la cohésion et la stabilité de la famille sur les droits individuels et restreindre les cas où la femme pourrait demander la dissolution de son mariage ?

61 Une loi contre le harcèlement sexuel a été adoptée le 5 juin 2014.

62 La Constitution de 1971 avait été amendée en 2007 pour autoriser le législateur à mettre en place un quota pour la représentation des femmes au sein du parlement. La loi électorale avait alors réservé aux femmes 14% des sièges, soit 64 sièges sur 454. La Constitution de 2012 ne prévoyait rien par rapport à la représentation politique des femmes.

63 Une quarantaine de femmes, qui exerçaient jusque-là au sein du Parquet administratif et de l'Autorité du contentieux de l'Etat, ont été nommées dans les tribunaux ordinaires en 2007 et 2008 par une décision du ministre de la Justice. Mais en 2010, l'Assemblée générale du Conseil d'Etat a refusé à 334 votes contre 42 d'ouvrir la justice administrative aux femmes.

64 Le territoire était découpé en huit circonscriptions et seulement 20% des sièges devaient être réservés au scrutin de liste, les autres étant pourvus au scrutin individuel.

65 Art. 87 (1971).

66 Art. 196 (1971).

67 Art. 162 (1971).

68 Art. 26 (1971).

69 Ce qui pourrait ouvrir des recours contre des salaires faibles, des conditions de travail déplorables ou un manque de formation

70 Une disposition analogue figurait déjà dans la Constitution de 2012 (art. 56).

71 Cet article reprend l'art. 70 (2012).

72 La Constitution de 2012 (art. 65) mentionnait plus spécifiquement « les blessés de la révolution du 25 janvier ». L'art. 15 (1971) donnait une priorité dans l'accès à l'emploi aux anciens combattants, blessés de guerre, épouses et enfants de martyrs.

73 Elles sont considérées comme des lois organiques.

74 Les Constitutions de 1971 (art. 151) et 2012 (art. 145) attribuaient déjà force de loi aux traités internationaux ratifiés par l'Égypte, mais ne mentionnaient pas spécifiquement les obligations internationales de l'Égypte dans le domaine des droits de l'homme.

75 Art. 74 (2012), art. 65 (1971).

76 Art. 238 (2014).

77 D'autant plus que certains droits de la 3^e génération, comme le droit à la protection de l'environnement, exigent eux-aussi des investissements de grande ampleur pour pouvoir être mis en œuvre.

78 L'art. 179 (1971) avait été amendé en 2007 pour autoriser l'adoption par le parlement d'une loi anti-terrorisme qui n'aurait pas été tenue de respecter certains droits fondamentaux garantis par la Constitution (liberté personnelle, inviolabilité du domicile et secret des communications et de la correspondance).

79 Art. 206 (2014). L'art. 199 (2012) affirmait que la police devait assurer aux citoyens leur tranquillité et protéger leur dignité, leurs droits et leurs libertés.

80 La Constitution de 2012 (art. 98) limitait cette compétence aux crimes concernant les forces armées, leurs officiers et leur personnel.

81 L'art. 183 de la Constitution de 1971 renvoyait à la loi pour organiser la justice militaire et déterminer ses attributions, dans la limite des principes énoncés par la Constitution. La loi n° 25 de 1966 sur la justice militaire autorisait le président à recourir aux tribunaux militaires pour juger des civils lorsque l'État d'urgence était proclamé. Moubarak avait recours aux tribunaux militaires lorsqu'il voulait s'assurer d'un jugement rapide et conforme à ses attentes. C'est ainsi que des dizaines de Frères musulmans furent jugés par la justice militaire à partir des années 90.

82 C'est d'ailleurs ce qu'a affirmé le procureur de la justice militaire en déclarant que les stations-services gérées par l'armée seraient de son ressort.

83 L'article 204 a été adopté par 41 voix pour, 6 contre, 1 abstention.

84 Pour une évaluation de la situation des droits de l'homme en Égypte et des violations des dispositions relatives aux droits de l'homme contenues dans la Constitution de 2014, voir par ex. la résolution du Parlement européen du 17 juillet 2004 sur la liberté d'expression et d'assemblée en Égypte <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2014-0007> Site consulté le 21 octobre 2014.

85 La Constitution de 1971 avait consacré pour la première fois la valeur normative de la loi islamique, affirmant tout d'abord que les principes de la charia étaient « une source principale de la législation », avant d'être amendée en 1980 pour en faire « la » source principale de la législation.

86 Les salafistes auraient souhaité renforcer la valeur normative de la loi islamique en remplaçant le terme « principes » par celui plus précis de « règles », ou même tout simplement faire de « la charia » la source principale de la législation. Mais les autres forces politiques et sociales représentées au sein de l'Assemblée constituante, y compris al-Azhar, choisirent par consensus de ne pas modifier cet article.

87 DUPRET Baudouin, *La charia*, La Découverte, 2014, p.7.

88 V. BERNARD-MAUGIRON Nathalie, *Le politique à l'épreuve du judiciaire : la justice constitutionnelle en Egypte*, Bruylant, Bruxelles, 2003 et BERNARD-MAUGIRON Nathalie et DUPRET Baudouin, « Les principes de la *shari'a* sont la source principale de la législation. La Haute Cour constitutionnelle et la référence à la loi islamique », *Égypte-Monde arabe*, n° 2, 1999, nouvelle série, p. 107 et s.

89 Haute Cour constitutionnelle (HCC), 4 mai 1985, n° 20/1^e, *Recueil des décisions de la Haute Cour constitutionnelle (Rec.)*, vol. 3, p. 209 et s. Pour une traduction de l'arrêt, v. Richard Jacquemont, « La Haute Cour constitutionnelle et le contrôle de constitutionnalité des lois », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1988, IV, p. 569 et s.

90 Date de la publication des résultats du référendum demandant au peuple, conformément à l'article 189 de la Constitution de 1971, d'approuver les amendements constitutionnels proposés par l'Assemblée du peuple.

91 HCC, 15 mai 1993, n° 7/8^e, *Rec.*, vol. 5, part. 2, p. 290 et s.

92 Les sources considérées comme absolues en *fiqh* classique sont le Coran, l'ensemble des traditions, le consensus de la communauté et le raisonnement analogique.

93 Elles ne tirent pas leur origine de l'une des quatre sources fondamentales mais d'autres sources, comme le bien public, l'équité, ou la coutume.

94 Quatre écoles sunnites du droit musulman sont officiellement reconnues : shaféite, malikite, hanafite et hanbalite, du nom de leur fondateur. L'école officielle en Egypte est l'école hanafite, qui était l'école de l'Empire ottoman. Elle est dans l'ensemble plus rigoureuse à l'égard de la femme que les écoles shaféite ou surtout malikite (cette dernière étant en vigueur notamment au Maroc).

95 HCC, 26 mars 1994, n° 29/11^e, *Rec.*, vol. 6, p. 231 et s.

96 HCC, 15 mai 1993, n° 7/8^e, *Rec.*, vol. 5, part. 2, p. 290 et s.

97 HCC, 14 août 1994, n° 35/9^e, *Rec.*, vol. 6, p. 331 et s.

98 HCC, 18 mai 1996, n° 8/17^e, *Rec.*, vol. 7, p. 657 et s.

99 HCC, 3 mai 1997, n° 18/14^e, *Rec.*, vol. 8, p. 611 et s.

100 HCC, 18 mai 1996, n° 93/6^e, *Rec.*, vol. 7, p. 709 et s.

101 Pour une critique de l'interprétation par la Cour des principes de la charia islamique, voir C. B. Lombardi, « Islamic Law as a Source of Constitutional Law in Egypt: The Constitutionalization of the Sharia in a Modern Arab State », *Columbia Journal of Transnational Law*, 37, 1998, p. 81 et s. Voir aussi Nathan Brown et Clark Lombardi, "Do Constitutions Requiring Adherence to Shari'a Threaten Human Rights? How Egypt's Constitutional Court Reconciles Islamic Law with the Liberal Rule of Law," *21 American University International Law Review*, 2006, 379-435.

102 L'article 6 alinéa 2 de la loi n° 462 de 1955 portant abolition des tribunaux religieux et des tribunaux confessionnels et transfert des requêtes pendantes aux tribunaux nationaux avait ainsi prévu que chaque communauté religieuse continuerait à être régie par ses propres lois en ce qui concerne le statut personnel. Le texte précise toutefois que cette dérogation ne s'appliquera qu'à condition que les deux parties non musulmanes soient de même communauté et de même confession. Ce principe a été repris par la loi n° 1 de 2000 sur la procédure en matière de statut personnel dont l'art. 4 a abrogé la loi n° 462 de 1955.

103 En pratique, cette autonomie permet à l'Eglise copte orthodoxe de refuser de reconnaître la validité de divorces prononcés par les tribunaux égyptiens et de ne pas autoriser le remariage de ces couples divorcés. Elle permet aussi aux Eglises de refuser de reconnaître la conversion de leurs fidèles à une autre croyance ou à un autre rite.

104 Depuis l'amendement en 2008 du règlement de 1938 sur le statut personnel des coptes orthodoxes, le divorce n'est plus possible pour les membres de cette communauté qu'en cas d'adultère, alors que les musulmanes peuvent introduire une requête en divorce devant les tribunaux pour absence prolongée du mari pendant plus d'un an sans motif légitime, condamnation de l'époux à une peine de prison de plus de trois ans, maladie grave incurable ou aliénation mentale du mari, défaut de paiement de la pension alimentaire ou préjudice (y compris polygamie).

- 105 L'art. 46 (1971) prévoyait seulement : « L'Etat garantit la liberté de croyance et la liberté de pratique religieuse ».
- 106 L'art. 31 interdit toute insulte envers les individus.
- 107 Art. 5 (1971), tel qu'amendé en 2007 : « [...] 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 ».
- 108 Art. 6 (2012).
- 109 Le parti Justice et Liberté des Frères musulmans a été interdit par une décision de juin 2014, mais sur un autre fondement.
- 110 « **Le grand marchandage des salafistes et les coulisses de l'élaboration de la nouvelle constitution** », *Al-churûq*, 24 décembre 2012, traduction CEDEJ (<http://egrev.hypotheses.org/184>)
- 111 Le Coran et la sunna.
- 112 Nom historique des pères fondateurs des écoles sunnites.
- 113 Pour une analyse approfondie de l'article 219, voir Nathan Brown & Clark Lombardi, *Islam in Egypt's New Constitution*, Foreign Policy, Dec. 13, 2012, *disponible en ligne* <http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/12/13/>
- 114 C'est d'ailleurs par ces techniques du *takkayyur* (choix de règles au sein des différentes écoles sunnites) et du *talfiq* (combinaison de règles appartenant à différentes écoles) que les législateurs du monde arabe ont réussi à réformer leurs codes de la famille en puisant des normes au sein d'autres écoles juridiques et assouplir ainsi certaines positions de leur école officielle.
- 115 HCC, 2 juin 2013, n° 41/26, JO n° 23 bis (b) du 10 juin 2013.
- 116 Les priorités affichées par Mohamed Morsi étaient de restaurer l'ordre public et de mettre fin à la crise économique, pas de réislamiser le droit.
- 117 Pour une étude des vestiges de la loi islamique dans le droit égyptien contemporain, voir N. Bernard-Maugiron, « Droit national et référence à la charia en Egypte », in B. Dupret (ed.), *La charia aujourd'hui. Usages de la référence au droit islamique*, La Découverte, 2012, p. 95-111.
- 118 Des groupes salafistes appelèrent à l'abrogation des réformes du droit de la famille introduites sous le règne de Hosni Mubarak et déposèrent au parlement des projets d'amendements, mais ils ne furent pas adoptés et la chambre basse fut dissoute en juin 2012.
- 119 Al-Azhar, avec à sa tête le cheikh d'Al-Azhar, est la plus haute autorité de l'islam sunnite et un lieu réputé d'enseignement de la théologie musulmane.
- 120 Le Conseil des grands ulémas d'al-Azhar est formé de 40 membres, connus pour leur piété et leurs connaissances, nommés tout d'abord par le cheikh d'al-Azhar puis cooptés par la suite. C'est ce Conseil qui sera chargé d'élire le nouveau cheikh d'al-Azhar qui, jusqu'en 2012, était nommé par le président de la République.
- 121 Art. 175 (2012).
- 122 Le Centre de recherche islamique d'al-Azhar avait déjà le droit de censurer toute publication jugée offensante pour l'islam et même, depuis 2004, d'en demander la saisie.
- 123 Cet article se situe dans le chapitre relatif aux fondements sociaux de la société et non plus dans les fondements politiques de l'Etat et de la société, comme dans la Constitution de 2012.
- 124 L'art. 7 (2014) préserve le statut d'autonomie d'al-Azhar et continue à obliger l'Etat à lui procurer les ressources nécessaires pour atteindre ses objectifs. Le cheikh reste inamovible.
- 125 Art. 66 (1971) : « La peine est personnelle. Aucune infraction et aucune peine ne peut être établie qu'en vertu d'une loi [...] ».
- 126 Les châtiments corporels prévus par le droit pénal islamique pour les crimes les plus graves (ex. vol, relations sexuelles hors mariage, consommation d'alcool) ont disparu du code pénal égyptien depuis le XIXe siècle et ont été remplacés par des peines de prison et/ou des amendes.
- 127 L'art. 227 (2014) fait de la Constitution et de son préambule un tout indivisible.

128 Art. 6 (2012) : « Le régime politique repose sur les principes de la démocratie, de la consultation, de la citoyenneté qui confère à tous les citoyens les mêmes droits et devoirs publics, sur le pluralisme politique et le multipartisme, l'alternance pacifique du pouvoir, la séparation et l'équilibre des pouvoirs, la souveraineté de la loi, le respect des droits de l'homme et de ses libertés, de la manière indiquée dans la présente constitution ».

Pour citer cet article

Référence électronique

Nathalie Bernard-Maugiron, « La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 6 | 2014, mis en ligne le 20 novembre 2014, consulté le 05 janvier 2015. URL : <http://revdh.revues.org/978>

À propos de l'auteur

Nathalie Bernard-Maugiron

Nathalie Bernard-Maugiron est directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD, CEPED) et a été co-directrice de l'IISMM (Institut d'études de l'Islam et des sociétés du monde musulman) de 2010 à 2014. Juriste, elle a obtenu son doctorat en droit public à la Faculté de droit de l'Université Paris Ouest Nanterre et sa HDR à la Faculté de droit de Grenoble. Elle a séjourné plusieurs années en Égypte, où elle a mené divers programmes de recherche portant sur le droit égyptien. Elle co-anime un séminaire de recherche à l'IISMM sur le droit contemporain des pays musulmans. Ses travaux de recherche actuels portent sur les processus de transition post-révolutionnaires dans les pays arabes.

Droits d'auteur

Tous droits réservés

Résumés

La Constitution égyptienne de 2014 a été présentée comme un texte révolutionnaire, un modèle de protection des droits de l'homme et une avancée significative vers une véritable transition démocratique. Elle est venue clore une transition constitutionnelle particulièrement chaotique, entamée avec la chute du président Hosni Moubarak en 2011.

A travers une analyse comparative de la Constitution de 2014 avec les deux textes qui l'ont précédée (2012 et 1971), et en particulier des dispositions relatives aux droits de l'homme et traitant de l'identité de l'Etat, cette contribution montre que ce texte, qui devait constituer une rupture avec le passé et rectifier celle de 2012 - présentée comme la Constitution islamique d'un Etat théocratique, se situe davantage dans la continuité que dans la rupture de l'ordre constitutionnel égyptien et renforce le pouvoir plus qu'il ne l'encadre.

The Egyptian Constitution of 2014 has been described as a revolutionary document, a model for the protection of human rights and a significant step forward to establish a genuine democratic transition. The Constitution was the last step of a particularly chaotic constitutional transition, that was initiated by the fall of president Hosni Mubarak in 2011.

Through a comparative analysis of the Constitution of 2014 with the two documents that preceded it (2012 and 1971), and in particular of the human rights provisions and the provisions dealing with state identity, this paper shows how this Constitution, which was to perform a break with the past and correct that of 2012 - described as the Islamic Constitution of a theocratic state - constitutes a continuity more than a rupture of the Egyptian constitutional order, and strengthens the power more than it frames it.

Indexation

Mots-clés : Egypte – Constitution- Islam – Charia - Droits de l'homme - Minorités

Keywords : Egypt - Constitution - Islam - Charia - Human rights - Minorities

Nathalie Bernard-Maugiron

La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire ?

Avertissement

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

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

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

revues.org

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

Référence électronique

Nathalie Bernard-Maugiron, « La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 6 | 2014, mis en ligne le 20 novembre 2014, consulté le 05 janvier 2015. URL : <http://revdh.revues.org/978>

Éditeur : Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF)
<http://revdh.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :
<http://revdh.revues.org/978>
Document généré automatiquement le 05 janvier 2015.
Tous droits réservés