



**HAL**  
open science

# La Constitution égyptienne de 2014 : quelle réforme constitutionnelle pour l'Égypte ?

Nathalie Bernard-Maugiron

## ► To cite this version:

Nathalie Bernard-Maugiron. La Constitution égyptienne de 2014 : quelle réforme constitutionnelle pour l'Égypte ?. *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 103 (3), pp.515-538. 10.3917/rfdc.103.0515 . hal-04112086

**HAL Id: hal-04112086**

**<https://hal.science/hal-04112086>**

Submitted on 31 May 2023

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

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

Public Domain

## LA CONSTITUTION ÉGYPTIENNE DE 2014 : QUELLE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE POUR L'ÉGYPTE ?

Nathalie Bernard-Maugiron

Presses Universitaires de France | « [Revue française de droit constitutionnel](#) »

2015/3 N° 103 | pages 515 à 538

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130651321

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2015-3-page-515.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Nathalie Bernard-Maugiron, « La Constitution égyptienne de 2014 : quelle réforme constitutionnelle pour l'Égypte ? », *Revue française de droit constitutionnel* 2015/3 (N° 103), p. 515-538.  
DOI 10.3917/rfdc.103.0515  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## *La Constitution égyptienne de 2014 : quelle réforme constitutionnelle pour l'Égypte ?*

---

NATHALIE BERNARD-MAUGIRON\*

La nouvelle Constitution égyptienne, adoptée par référendum en janvier 2014, est venue clore une transition constitutionnelle particulièrement chaotique depuis la chute du Président Hosni Moubarak le 11 février 2011. L'Égypte a en effet connu deux déclarations constitutionnelles provisoires<sup>1</sup> et deux Constitutions, la première n'étant restée en vigueur que six mois, avant d'être suspendue le 3 juillet 2013<sup>2</sup> puis remplacée en janvier 2014<sup>3</sup>.

\* Nathalie Bernard-Maugiron, docteur en droit public, directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD/CEPED).

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. 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'État. 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'Égypte ». 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.

Alors que la Constitution de 2012 avait été rédigée par une assemblée élue<sup>4</sup>, c'est un comité de 50 membres (« Comité des 50 »), nommé par le président par intérim, qui est à l'origine du texte de 2014<sup>5</sup>. 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'islamistes<sup>6</sup>, 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 intérim et devaient représenter différents secteurs de la société. La plupart des membres de ce Comité étaient des libéraux ou des représentants d'institutions proches de l'appareil d'État. 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.

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 2012<sup>7</sup>, 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. 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.

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

4. Une première assemblée constituante, à majorité islamiste, élue en mars 2012 par le Parlement, fut déclarée inconstitutionnelle par le Conseil d'État 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.

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. 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.

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<sup>er</sup> décembre, consacrées à l'adoption du texte, furent retransmises en direct. Et lorsque quatre articles n'obtinrent pas la majorité requise de 75 % des voix<sup>8</sup>, le Comité se réunit à huis clos, avant de reprendre les débats publics quelques heures plus tard et de terminer l'adoption du texte.

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 %.

Cette nouvelle Constitution devait constituer la première étape d'une véritable transition démocratique. Elle devait aussi et surtout rectifier la Constitution de 2012, objet de vives critiques. Si elle a constitué une rupture – relative – avec le texte précédent en ce qui concerne la protection des droits de l'homme (I) et l'identité de l'État (II), elle marque le retour à un pouvoir présidentiel fort (III).

## I – UNE CONSTITUTION PLUS RESPECTUEUSE DES DROITS DE L'HOMME ?

La Constitution de 2014 a été présentée comme une étape importante vers une plus grande protection des droits de l'homme. Si elle présente effectivement des avancées au niveau des droits proclamés (A), les mécanismes de mise en œuvre restent toutefois insuffisants (B).

8. 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 deux tiers de scrutin individuel et un tiers 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 garantit 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 48 heures, mais tous les articles furent adoptés en première lecture).

## A – UNE LISTE PLUS IMPORTANTE DE DROITS ET LIBERTÉS

La Constitution de 2014 a étendu la liste des droits garantis et protège mieux les droits de la femme.

## 1 – Trois générations de droits

Des droits et libertés peuvent être trouvés dans le titre 2 de la Constitution *Des fondements de la société*<sup>9</sup>, le titre 3 *Des droits, libertés et devoirs publics* ainsi que dans le titre 4 *De l'État de droit*. Plusieurs de ces articles figuraient déjà dans les Constitutions précédentes, comme le principe d'égalité des chances entre tous les citoyens sans discrimination (art. 9)<sup>10</sup>, la liberté personnelle (art. 54)<sup>11</sup>, le droit au respect de la vie privée (art. 57)<sup>12</sup>, l'inviolabilité du domicile (art. 58)<sup>13</sup>, l'interdiction d'être expulsé de son pays ou empêché d'y revenir (art. 62)<sup>14</sup>, la liberté d'opinion (art. 65)<sup>15</sup>, le droit de propriété (art. 32 à 37)<sup>16</sup>, le droit de vote et de candidature (art. 87)<sup>17</sup> ou le droit de créer des partis politiques sur simple déclaration (art. 74)<sup>18</sup>. L'accès aux informations, données, statistiques et documents officiels est un droit assuré par l'État à tout citoyen (art. 68)<sup>19</sup>. Comme en 2012, les libertés de réunion (art. 73)<sup>20</sup> et d'association (art. 75)<sup>21</sup> peuvent s'exercer sur simple déclaration<sup>22</sup>. La Constitution reprend également l'essentiel des droits relatifs à une bonne administration de la justice, comme le droit d'ester en justice (art. 97)<sup>23</sup>, le droit à un procès équitable (art. 96)<sup>24</sup> respectant les droits de la défense (art. 54 et 96)<sup>25</sup>, la présomption d'innocence (art. 96)<sup>26</sup>, le principe de la

9. 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).

10. Art. 9 (2012), art. 8 (1971).

11. Art. 34 et 35 (2012), art. 41 (1971).

12. Art. 38 (2012), art. 45 (1971).

13. Art. 39 (2012), art. 44 (1971).

14. Art. 42 (2012), art. 50 à 52 (1971).

15. Art. 45 (2012), art. 47 (1971).

16. Art. 21 et 24 (2012), art. 30 à 37 (1971).

17. Art. 55 (2012), art. 62 (1971). L'État doit inscrire d'office sur les listes électorales tout citoyen qui remplit les conditions pour être électeur.

18. 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.

19. 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.

20. Art. 50 (2012).

21. Art. 51 (2012).

22. Les art. 54 et 55 (1971) renvoyaient à la loi pour en fixer les conditions d'exercice.

23. Art. 75 (2012), art. 68 (1971).

24. Art. 77 (2012), art. 67 (1971).

25. Art. 77 et 78 (2012), art. 71 (1971).

26. Art. 77 (2012), art. 67 (1971).

légalité des délits et des peines (art. 95)<sup>27</sup> ou la non-rétroactivité des lois pénales (art. 95 et 225)<sup>28</sup>. Les prisons sont considérées comme un lieu de redressement et de réhabilitation (art. 56)<sup>29</sup>.

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)<sup>30</sup>, le droit à des soins médicaux (art. 18)<sup>31</sup> et à la protection sociale (art. 17)<sup>32</sup> ou le droit de grève pacifique (art. 15)<sup>33</sup>. La liberté syndicale est également garantie, mais un seul syndicat professionnel par profession est autorisé (art. 76 et 77)<sup>34</sup>. L'État s'engage à mettre en place un plan visant à éradiquer l'analphabétisme (art. 25)<sup>35</sup>. Tout individu a le droit de vivre dans un environnement sain, que l'État a l'obligation de protéger (art. 46)<sup>36</sup>.

La Constitution renforce les droits de l'enfant (art. 80)<sup>37</sup>, l'interdiction de la torture – considérée comme un crime imprescriptible et non plus seulement comme une pratique interdite (art. 52)<sup>38</sup> – 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)<sup>39</sup>, et la traite sexuelle des êtres humains est prohibée (art. 89)<sup>40</sup>.

27. L'art. 76 (2012) ajoutait un principe de constitutionnalité des peines, soupçonné de vouloir incorporer en droit égyptien des sanctions ne figurant pas dans la législation en vigueur, comme les châtiments corporels prévus par la charia. Art. 66 (1971).

28. Art. 76 (2012), art. 66 et 187 (1971).

29. L'art. 37 (2012) les définissait comme un lieu de discipline, d'éducation et de redressement.

30. Art. 64 (2012), art. 13 (1971).

31. Cet article affirme que tout citoyen a le droit à la santé. Art. 62 (2012), art. 16 (1971).

32. Art. 66 (2012) et art. 17 (1971).

33. Art. 64 (2012). Ce droit ne figurait pas dans la Constitution de 1971.

34. 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.

35. Art. 61 (2012). L'éradication de l'analphabétisme était déjà présentée par la Constitution de 1971 (art. 21) comme un devoir national.

36. 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.

37. 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'État 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'État 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. Celle de 1971 ne contenait pas de disposition spécifique aux droits de l'enfant.

38. Mais la Constitution ne donne pas de définition de la torture et le code pénal 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).

39. Art. 48 (2012).

40. Art. 73 (2012).

L'éducation est gratuite dans les écoles publiques et obligatoire jusqu'au secondaire (art. 19)<sup>41</sup>. L'État s'engage à développer et à garantir l'indépendance des universités (art. 21)<sup>42</sup> et continue de garantir la liberté de recherche scientifique (art. 66 et 67)<sup>43</sup>. 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)<sup>44</sup>. 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.

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'État 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'État devra assurer la durabilité des ressources naturelles de manière à garantir les droits des générations à venir (art. 46)<sup>45</sup>. De même, comme en 2012, il prend l'engagement de protéger ses mers, plages, lacs, voies d'eau (art. 45)<sup>46</sup>, ainsi que le Nil (art. 44)<sup>47</sup>. Le droit de chaque citoyen à un logement décent est garanti dans des termes plus larges que dans la Constitution de 2012 (art. 78)<sup>48</sup>, de même que le droit de chacun à une alimentation saine et à l'eau potable (art. 79)<sup>49</sup>. Le droit à pratiquer un sport est également garanti, comme en 2012 (art. 84)<sup>50</sup>.

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)<sup>51</sup>. 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 géné-

41. 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.

42. Art. 59 (2012).

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

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

45. Art. 18 (2012).

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

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

48. Art. 68 (2012).

49. Art. 68 (2012).

50. Art. 69 (2012).

51. 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.



ration se voient mentionnés pour la première fois : l'État 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'État (art. 48).

## 2 – Une protection des droits de la femme renforcée

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 interdits<sup>52</sup> : religion, croyance, sexe, origine, race, couleur, langue, handicap, classe sociale, appartenance politique ou géographique ou toute autre raison (art. 53)<sup>53</sup>. 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.

Article 11 de la Constitution de 2014 :

L'État 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.

L'État 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'État et à être nommées dans les corps et organes judiciaires.

L'État 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.

Si l'État 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<sup>54</sup>, la Constitution précise toutefois qu'il doit également permettre à la

52. L'art. 33 (2012) affirmait seulement : « Les citoyens sont égaux devant la loi. Ils ont les mêmes droits et devoirs publics, sans aucune distinction entre eux. »

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

54. 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'État en janvier 2014.

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 1971<sup>55</sup> et 2012<sup>56</sup>. La Constitution de 2014 reprend également l'engagement de l'État à soutenir la maternité et l'enfance, déjà mentionné dans la Constitution de 2012 (art. 10). Or cette disposition, qui figurait pourtant elle aussi dans la Constitution de 1971<sup>57</sup>, 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 famille.

Pour la première fois, l'État s'engage à protéger les femmes contre toute forme de violence<sup>58</sup>. Au niveau politique, il doit leur assurer une « représentation adéquate » au sein du Parlement<sup>59</sup>. De plus, l'article 180 demande que 25 % des sièges au niveau local leur soient réservés<sup>60</sup>.

## B – UN MÉCANISME DE MISE EN ŒUVRE QUI RESTE INSUFFISANT

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.

De même, 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.

55. Art. 11 (1971) : « L'État 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. »

56. 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'État d'aider la femme à concilier ses devoirs envers sa famille avec son activité publique.

57. Art 10 (1971) : « L'État 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. »

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

59. 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 14 % des sièges, soit 64 sièges sur 454, pour les femmes. La Constitution de 2012 ne prévoyait rien par rapport à la représentation politique des femmes.

60. Les jeunes, les chrétiens, les personnes handicapées et les Égyptiens expatriés 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 (art. 244), de même que les ouvriers et les paysans (art. 243). C'est la loi qui devra déterminer cette « représentation appropriée ». Par ailleurs, un quart des sièges des conseils locaux doivent être réservés aux jeunes de moins de 35 ans, et les ouvriers et paysans devront être représentés par au moins 50 % du nombre total de sièges, avec une représentation appropriée des chrétiens et des personnes handicapées (art. 180).

## 1 – Un encadrement insuffisant du législateur

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. 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.

L'article 121 prévoit que les lois de mise en œuvre des dispositions relatives aux droits de l'homme devront être adoptées à la majorité des deux tiers du Parlement<sup>61</sup>. Cette disposition, destinée à s'assurer de l'existence d'une majorité proche du consensus, devrait permettre d'éviter que les droits ne soient définis de façon restrictive. Mais elle rendra également difficile l'amendement de lois liberticides actuellement en vigueur.

L'article 92, quant à lui, prohibe toute suspension ou réduction des droits et libertés inhérents à la personne des citoyens et le législateur ne peut porter atteinte à l'essence et à la substance d'un droit sous prétexte d'en réguler la mise en œuvre<sup>62</sup>. 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.

L'article 93, qui affirme pour la première fois que l'État s'engage à respecter les traités, les accords et les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par l'Égypte, 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'Égypte est partie<sup>63</sup>. 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.

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.

61. Elles sont considérées comme des lois organiques.

62. 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'État et la société* de la Constitution » (soit les art. 1 à 30), ce qui avait soulevé les plus grandes inquiétudes puisque cet article pouvait être interprété comme posant une dérogation générale à tous les droits fondamentaux garantis dans le texte.

63. 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.

## 2 – Une mise en œuvre onéreuse

Le titre II de la Constitution contient une longue liste de droits sociaux, économiques et culturels que l'État 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'État ne parvient pas à réunir les fonds nécessaires.

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 d'un pourcentage minimum de 1 % (art. 23). La Constitution précise que l'État devra mettre en œuvre progressivement ses engagements et que ces taux devront être atteints dans le budget de l'année fiscale 2016-2017 (art. 238). L'Égypte 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 défi<sup>64</sup>. Or, toute modification des taux nécessitera la mise en œuvre de la procédure d'amendement de la Constitution. Et quelle sanction prévoir en cas de non-respect de ces taux en pratique ? Le budget de l'État 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

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

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.

Quant à l'article 237, il demande à l'État 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 citoyens. Même s'il précise que l'État 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 »

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

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 fondamentales<sup>65</sup>, 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

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)<sup>66</sup>. La Constitution de 2014 (art. 204) autorise les civils à comparaître devant la justice militaire pour les crimes qui représentent

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.

Si la Constitution de 1971 ne mentionnait pas cette compétence, laissant la loi régler leur domaine de compétence<sup>67</sup>, 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 elles aussi être concernées. Cette disposition a fait l'objet d'intenses négociations au

65. 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.

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

67. 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. Mubarak avait eu 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 jugées par la justice militaire à partir des années quatre-vingt-dix.

sein du Comité des 50, l'armée refusant toute concession en ce domaine. Elle a finalement été adoptée avec une forte majorité<sup>68</sup>.

Si les dispositions relatives aux droits de l'homme n'ont 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 égyptienne.

## II – LE RELIGIEUX ET L'IDENTITÉ DE L'ÉTAT

Les débats autour de l'identité de l'État et de la place de la religion dans le système normatif ont constitué l'un des principaux enjeux du processus d'élaboration de la Constitution de 2014. Ce texte continue à consacrer la valeur normative de la charia (A) et reprend les dispositions de la Constitution de 2012 relatives au statut des minorités non-musulmanes (B).

### A – LES PRINCIPES DE LA CHARIA, SOURCE PRINCIPALE DE LA LÉGISLATION

L'article 2 de la Constitution de 1971, selon lequel « Les principes de la charia islamique sont la source principale de la législation<sup>69</sup> », repris mot pour mot dans le texte de 2012, figure également dans celui 2014, alors même que le Comité des 50 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. La 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 juridique<sup>70</sup>. 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.

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

69. 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.

70. B. Dupret, *La charia*, La Découverte, 2014, p. 7.

Un autre facteur important à l'origine du consensus du Comité des 50 en faveur du statu 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 égyptien<sup>71</sup>. 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 islamique<sup>72</sup>. 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. Seules les lois postérieures au 22 mai 1980<sup>73</sup> 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.

Dans un deuxième arrêt de principe, adopté en 1993<sup>74</sup>, 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 source 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. À ce corps de principes absolus, la Haute Cour opposa un ensemble de règles considérées comme relatives soit dans leur origine, 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

71. V. N. Bernard-Maugiron, *Le politique à l'épreuve du judiciaire : la justice constitutionnelle en Égypte*, Bruylant, Bruxelles, 2003 et N. Bernard-Maugiron et B. Dupret, « 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, pp. 107 sq.

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

73. 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.

74. HCC, 15 mai 1993, n° 7/8<sup>e</sup>, *Rec.*, vol. 5, part. 2, pp. 290 sq.

changeants de la société. Cette jurisprudence, qui renforce les pouvoirs de l'État, octroie une très grande liberté aux autorités étatiques pour adapter les règles relatives de la charia à *l'évolution de la société*. 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. En pratique, elle a validé la totalité des dispositions de la loi sur le statut personnel de 1985 qui furent soumises à son contrôle, considérant qu'elles reposaient sur des principes relatifs de la charia.

La Constitution de 2014 précise dans son préambule que les principes de la charia islamique doivent être interprétés conformément à la jurisprudence de la Haute Cour constitutionnelle en ce domaine, légitimant donc dans la Constitution elle-même la jurisprudence de la Haute Cour constitutionnelle<sup>75</sup>.

#### B – LIBERTÉ RELIGIEUSE ET STATUT DES MINORITÉS NON MUSULMANES

L'article 3 de la Constitution de 2012 avait fait des principes des lois des Égyptiens 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 législatif<sup>76</sup> mais il se voyait consacré pour la première fois au niveau constitutionnel. Il ne concernait toutefois que les chrétiens et les juifs. 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 Églises, pour compenser les nombreuses références à la charia et à l'islam.

À la demande des représentants des Églises, cet article a été repris 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.

Certaines associations coptes avaient toutefois protesté contre l'insertion d'une telle disposition dans la Constitution, considérant qu'elle

75. La Constitution de 2012 (art. 219), par contre, avait donné une interprétation très extensive du concept de « principes de la charia islamique », qui faisait appel à des concepts techniques et complexes de la tradition juridique islamique médiévale.

76. 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. 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.



donnait trop de pouvoirs aux Églises sur leurs fidèles<sup>77</sup> et qu'une soumission au droit général égyptien, plus ouvert que les lois religieuses chrétiennes en matière de rupture du mariage<sup>78</sup>, aurait été préférable. De plus, cet article remet en question le principe de citoyenneté selon lequel tous les Égyptiens sont égaux et soumis au même droit dans tous les domaines.

La Constitution affirme dans son article 64 que la liberté religieuse est « absolue », mais limite dans son deuxième alinéa l'exercice des pratiques religieuses et la construction de lieux de culte aux seuls adeptes des religions célestes c'est-à-dire aux musulmans, chrétiens et juifs<sup>79</sup>. Elle renvoie par ailleurs à la loi pour organiser l'exercice de ce droit. S'il est permis à chacun de croire librement en son for intérieur, seules ces trois religions peuvent donc être pratiquées en public. Cette restriction, déjà connue en droit égyptien, s'était vu consacrer pour la première fois en 2012 au niveau constitutionnel<sup>80</sup>.

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.

### III – DES POUVOIRS PRÉSIDENTIELS TOUJOURS PLUS CENTRALISÉS

Un trait commun entre toutes les Constitutions égyptiennes de l'ère républicaine est d'avoir mis en place un système hybride, mélange de régime présidentiel et parlementaire, de plus en plus déséquilibré au profit de l'exécutif. La Constitution de 2014 a conservé la même organisation des pouvoirs, tout en renforçant la concentration des pouvoirs aux mains du chef de l'État (A). Quant au Parlement, il redevient monocaméral, comme

77. En pratique, cette autonomie permet à l'Église 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 Églises de refuser de reconnaître la conversion de leurs fidèles à une autre croyance ou à un autre rite.

78. 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).

79. La Constitution reprend sur ce point l'art. 43 alinéa 2 de la Constitution de 2012.

80. L'art. 46 (1971) prévoyait seulement : « L'État garantit la liberté de croyance et la liberté de pratique religieuse. »

dans le texte originel de la Constitution de 1971, et perd une partie des pouvoirs que lui avait attribués la Constitution de 2012 (B).

#### A – UN EXÉCUTIF DOMINÉ PAR LE PRÉSIDENT

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.

##### 1 – Un président élu

Depuis l'amendement constitutionnel de 2005, le président est élu au suffrage universel direct. La Constitution de 2014 (art. 140), comme celle de 2012 (art. 133), prévoit qu'il est désigné pour quatre ans et ne peut être réélu qu'une seule fois<sup>81</sup>. Il doit être égyptien, de parents égyptiens, et ni lui ni ses parents ni son conjoint ne doivent avoir eu d'autre nationalité. Il doit jouir de ses droits civils et politiques, avoir effectué son service militaire ou en avoir été exempté par la loi, et être âgé de 40 ans au moins (art. 141)<sup>82</sup>. La Constitution ajoute que « les autres conditions de candidature sont déterminées par la loi », ce qui pourrait laisser la porte ouverte à l'ajout de conditions destinées à écarter certaines candidatures bien déterminées.

Le candidat doit être soutenu par au moins 20 membres de la Chambre des représentants ou obtenir le parrainage d'au moins 25 000 citoyens ayant le droit de vote, provenant de 15 gouvernorats au minimum, avec au moins 1 000 soutiens pour chaque gouvernorat (art. 142)<sup>83</sup>.

À la différence de la Constitution de 1971, ni celle de 2012 ni celle de 2014 ne prévoient la nomination d'un vice-président. En cas d'empêchement provisoire, c'est le Premier ministre qui assure l'intérim (art. 160)<sup>84</sup>. En cas de vacance définitive, c'est le président de la Chambre des représentants qui remplace le président (art. 160)<sup>85</sup> et si la chambre est dissoute, cette tâche revient au président de la Haute

81. La Constitution de 1971 (art. 77) mettait en place un mandat de six ans, renouvelable une seule fois. Mais un amendement constitutionnel de 1980 avait levé cette restriction et Hosni Moubarak en était à son 5<sup>e</sup> mandat lorsqu'il a été écarté du pouvoir en 2011.

82. Art. 134 (2012).

83. Lors de la première élection présidentielle, en juin 2014, le Parlement était toujours dissous et cette disposition n'a donc pas pu s'appliquer dans sa totalité. La Constitution de 2012 (art. 135), demandait que tout candidat soit soutenu par au moins 20 élus des deux chambres, ou 20 000 citoyens dans au moins dix gouvernorats, avec un minimum de 1 000 soutiens dans chacun de ces gouvernorats.

84. Art. 153 (2012). La Constitution de 1971 (art. 82), telle qu'amendée en 2005 et 2007, attribuait l'intérim provisoire au vice-président de la République ou, à défaut, au président du Conseil des ministres.

85. Art. 153 (2012), art. 84 (1971).

Cour constitutionnelle (art. 160)<sup>86</sup>. Le président par intérim ne peut se présenter aux élections présidentielles, demander une révision de la Constitution, dissoudre la Chambre ou démettre le Gouvernement (art. 160)<sup>87</sup>.

## 2 – Une centralisation des pouvoirs

Le président est le chef de l'État et de l'exécutif (art. 139)<sup>88</sup>, ainsi que le chef suprême des forces armées (art. 152)<sup>89</sup>. Il établit, de concert avec le Conseil des ministres, la politique générale de l'État (art. 150)<sup>90</sup>. Il nomme et révoque les fonctionnaires civils et militaires (art. 153)<sup>91</sup>, dispose du droit de grâce après consultation du Conseil des ministres (art. 155)<sup>92</sup>. La Constitution n'est pas revenue sur un transfert d'attributions opéré par le texte de 2012 (art. 162 à 164) en faveur du Premier ministre : la promulgation des règlements d'exécution des lois (art. 170)<sup>93</sup> et de police administrative (art. 172)<sup>94</sup>, ou les décisions de création et d'organisation des services publics (art. 171), restent du ressort du chef du Gouvernement<sup>95</sup>.

Il représente l'État sur la scène internationale (art. 151)<sup>96</sup>, accrédite les membres du corps diplomatique (art. 153)<sup>97</sup>, déclare la guerre et envoie des forces armées à l'extérieur après consultation du Conseil national de défense et approbation de la Chambre des représentants à la majorité des deux tiers (art. 152)<sup>98</sup>, fait la paix et conclut et ratifie les traités (art. 151)<sup>99</sup>. Il peut proposer des lois (art. 122)<sup>100</sup>, les promulgue (art. 123)<sup>101</sup> et dispose du droit de veto (art. 123)<sup>102</sup>. En l'absence du Parlement, il peut adopter par décrets-lois des mesures urgentes qui ne peuvent souffrir aucun retard

86. La Constitution de 2012 prévoyait que dans cette hypothèse, le président de la chambre haute assurait l'intérim de la présidence.

87. Art. 153 (2012), art. 82 et 84 (1971, amendé en 2005 et 2007).

88. Art. 132 (2012) et art. 73 et 137 (1971).

89. Art. 146 (2012), art. 150 (1971).

90. Art. 140 (2012), art. 138 (1971).

91. Art. 147 (2012), art. 143 (1971).

92. Art. 149 (2012), art. 149 (1971), qui ne prévoyait pas de consultation du Gouvernement.

93. Art. 162 (2012).

94. Art. 164 (2012).

95. Alors que la Constitution de 1971 (art. 144 à 146) confiait ces attributions au président. Par contre, la Constitution de 2014 n'indique plus, comme celle de 2012 (art. 141), que le président exerce ses fonctions à travers son Gouvernement.

96. Art. 145 (2012).

97. Art. 147 (2012), art. 143 (1971).

98. L'art. 146 de la Constitution de 2012 prévoyait une approbation à la majorité et l'art. 150 de la Constitution de 1971 exigeait l'approbation de la chambre basse, sans plus de précision.

99. Art. 145 (2012) et art. 151 (1971).

100. Art. 101 (2012) et art. 109 (1971).

101. Art. 104 (2012), art. 112 (1971).

102. Art. 104 (2012), art. 112 et 113 (1971). Le veto peut être surpassé par la chambre si elle vote à nouveau la loi à une majorité des deux tiers.

(art. 156)<sup>103</sup>. Il peut soumettre à référendum toute question concernant les intérêts supérieurs du pays (art. 157)<sup>104</sup>. Il peut également proposer des amendements constitutionnels (art. 226)<sup>105</sup>.

Le président peut déclarer l'état d'urgence, après consultation du Gouvernement et avec l'approbation du Parlement, pour une durée maximale de trois mois, qui ne peut être prolongée d'une durée semblable qu'avec l'aval des deux tiers des membres de la Chambre (art. 154). Le prolongement de l'état d'urgence n'exige donc plus l'organisation d'un référendum, comme le prévoyait le texte de 2012 (art. 148)<sup>106</sup>.

La Constitution de 2014 prévoit deux étapes à la procédure de nomination du Premier ministre (art. 146)<sup>107</sup> : le président propose son candidat au Parlement. S'il n'obtient pas sa confiance, le parti ou le bloc majoritaire propose un autre candidat. Si la Chambre lui refuse sa confiance, elle est dissoute par le président. Le Parlement est donc incité à accepter le candidat du président, sous peine d'être dissous si la majorité n'est pas assez solide pour soutenir un autre candidat. De plus, si le Premier ministre est choisi par le parti ou la coalition majoritaire, le président pourra nommer les ministres de la Défense<sup>108</sup>, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Justice, après avoir consulté le Premier ministre (art. 146)<sup>109</sup>. Le président peut révoquer le Gouvernement ou opérer un remaniement ministériel, mais avec l'approbation de la majorité des membres du Parlement (art. 147)<sup>110</sup>. Il peut convoquer le Gouvernement pour débattre de questions importantes et préside les réunions auxquelles il participe (art. 149)<sup>111</sup>.

103. Art. 147 (1971). La Constitution de 1971 multipliait les cas où le président pouvait intervenir par décrets-lois. La Constitution de 2012 ne prévoyait pas d'hypothèses où le président pouvait légiférer par décrets-lois.

104. Art. 150 (2012), art. 152 (1971).

105. Art. 217 (2012), art. 189 (1971).

106. La déclaration n'était valable que pour une durée maximale de six mois, après quoi le président devait soumettre l'éventuelle prolongation à référendum. Ni la Constitution, ni la loi n° 162 de 1958 sur l'état d'urgence, ne fixaient de limitation de durée. En pratique, Moubarak avait reconduit sans interruption l'état d'urgence depuis son accession au pouvoir après l'assassinat de Sadate en 1981.

107. La Constitution de 2012 (art. 139) prévoyait une troisième étape : si le candidat du parti majoritaire était rejeté par la chambre basse, cette dernière pouvait désigner un Premier ministre, que le président chargeait de former un gouvernement. Un nouveau refus de confiance par la chambre entraînait toutefois sa dissolution par le président et l'organisation de nouvelles élections législatives. La Constitution de 1971 (art. 141) prévoyait seulement que le président nommait le président du Conseil des ministres et les ministres, sans autre précision.

108. Le président ne peut toutefois choisir librement son ministre de la Défense, puisque, d'une part, il doit être un officier des forces armées (art. 201) mais, en plus, il devra obtenir l'aval du CSFA pendant une période transitoire de deux mandats présidentiels, soit huit ans (art. 234).

109. Une telle disposition ne figurait pas dans la Constitution de 2012.

110. La Constitution de 2012 n'autorisait pas le président à révoquer des ministres ou le Gouvernement, seule la chambre basse pouvait retirer sa confiance au Gouvernement (art. 126). La Constitution de 1971 (art. 141) autorisait le président à révoquer le président du Conseil (sans condition particulière) et les ministres (après consultation du président du Conseil des ministres).

111. Art. 143 (2012), art. 142 (1971).

Le président peut nommer jusqu'à 5 % des membres de la Chambre des représentants (art. 102), soit 22 membres sur 450<sup>112</sup>. Il peut dissoudre la Chambre, après avoir organisé un référendum, mais n'est pas tenu de démissionner s'il n'obtient pas le soutien de la majorité des votants (art. 137)<sup>113</sup>.

Comme la Constitution de 2012 (art. 173), celle de 2014 prive le président du droit de nommer le procureur général. Ce dernier est désormais choisi par le Conseil suprême de la magistrature, parmi de hauts magistrats (art. 189)<sup>114</sup>. De même, le président de la Haute Cour constitutionnelle doit être élu par l'assemblée générale de la Cour parmi les trois vice-présidents les plus anciens (art. 193)<sup>115</sup>.

### 3 – Des mécanismes de responsabilité difficiles à mettre en œuvre

Le président peut être mis en accusation pour violation de la Constitution, haute trahison ou tout autre crime, par motion signée par la majorité des membres de la Chambre des représentants (art. 159)<sup>116</sup>. L'enquête est menée par le procureur général (art. 159)<sup>117</sup>. Si l'acte d'accusation est voté par la majorité des deux tiers des membres de la Chambre, le président est suspendu de ses fonctions et comparaît devant un tribunal spécial, présidé par le président du Conseil suprême de la magistrature et composé des plus anciens vice-présidents de la Haute Cour constitutionnelle et du Conseil d'État et des deux plus anciens présidents de cours d'appel (art. 159)<sup>118</sup>. Ses décisions sont définitives et sans appel (art. 159).

112. La Constitution de 2012 l'autorisait à nommer un dixième des membres de la chambre haute (art. 128) mais aucun membre de la chambre basse, alors que celle de 1971 lui permettait de nommer un tiers des membres de la chambre haute ainsi que dix députés à la chambre basse (art. 196).

113. La Constitution de 2012 (art. 127) précisait que si la dissolution était rejetée par le peuple, le président devait présenter sa démission. La Constitution de 1971 (art. 136) prévoyait également dans sa version originale l'organisation d'un référendum, mais sans obligation du président de démissionner en cas de rejet par le peuple. Cet article avait été amendé en 2007 pour supprimer la consultation du peuple.

114. Il doit être choisi parmi les vice-présidents de la Cour de cassation, les présidents de cours d'appel ou les procureurs généraux adjoints (art. 189) et est nommé par le président, pour un mandat de quatre ans, non renouvelable.

115. La loi n° 48 de 1979 sur la Haute Cour constitutionnelle, qui prévoyait à l'origine la nomination du président de la Cour par le président de la République, à sa totale discrétion, avait été amendée par le Conseil suprême des forces armées en 2011 pour instituer son élection par ses pairs. La Constitution de 2012 ne prévoyant pas de procédure spéciale de nomination du président de la Cour, l'amendement de 2011 était resté en vigueur. L'assemblée générale nomme également les nouveaux membres et décide de leur nombre, la Constitution se contentant de déclarer qu'ils doivent être « en nombre suffisant » (art. 193). La Constitution de 2012 (art. 176 et 233) avait limité à dix le nombre de ses membres, plus un président.

116. Art. 152 (2012) et art. 85 (1971), qui n'incluaient pas le crime de violation de la Constitution et autorisaient le dépôt d'une motion par le tiers seulement de l'assemblée, contre la majorité dans la Constitution de 2014.

117. Art. 152 (2012).

118. Art. 152 (2012). La Constitution de 1971 (art. 85) renvoyait à une loi, jamais adoptée, pour fixer la composition de de cette juridiction spéciale.

Si le président est condamné, il est relevé de ses fonctions, sans préjudice d'autres sanctions.

La Constitution a également prévu, pour la première fois, un mécanisme de retrait de la confiance au président de la République (art. 161). À la demande de la majorité des membres de la Chambre, approuvée par la majorité des deux tiers, le retrait de la confiance est soumis au peuple par le Premier ministre. Si le résultat est positif, le président est relevé de ses fonctions et des élections présidentielles anticipées sont organisées. Mais si la proposition est rejetée, l'assemblée est réputée dissoute et le président doit appeler à de nouvelles élections législatives. Il est peu probable qu'une telle procédure atteigne son terme ni même qu'elle soit initiée. Le mode de scrutin choisi pour les législatives, ajouté au fait que le président peut nommer 5 % des députés et que l'assemblée est dissoute en cas d'échec du référendum, rend très improbable la réunion d'une majorité des deux tiers des députés pour demander sa destitution.

## B – UN POUVOIR LÉGISLATIF AFFAIBLI

La Constitution de 2014 est revenue à un parlement monocaméral, système initialement mis en place par la Constitution de 1971 avant l'amendement de 1980 qui avait créé le Conseil consultatif<sup>119</sup>. La Chambre des représentants comprend au moins 450 membres (art. 102) et est élue pour cinq ans (art. 106). Tout candidat doit être de nationalité égyptienne, jouir de ses droits civils et politiques, être titulaire d'au moins un certificat de fin d'études élémentaires et être âgé de plus de 25 ans (art. 102). La Cour de cassation est compétente pour décider de la validité du mandat des élus (art. 107)<sup>120</sup>. Le mandat de représentant n'est pas cumulable avec les fonctions de ministre (art. 164)<sup>121</sup>.

Les représentants peuvent présenter des propositions de lois (art. 122)<sup>122</sup> et aucune loi ne peut être promulguée sans avoir été votée par eux, à la majorité simple s'il s'agit d'une loi ordinaire, ou à la majorité des deux tiers pour les lois organiques (art. 121)<sup>123</sup>. L'adoption de certaines lois nécessite la consultation préalable des corps concernés. C'est le cas

119. La Constitution de 2012 avait conservé le bicaméralisme.

120. Ce principe avait déjà été établi par la Constitution de 2012 (art. 87). Celle de 1971 (art. 93), par contre, attribuait pleine compétence à la chambre basse pour statuer sur la validité du mandat de ses membres et la Cour de cassation ne donnait qu'un simple avis qui pouvait ou non être suivi par l'Assemblée du peuple. Cette procédure avait donné lieu à de nombreux abus en pratique.

121. Art. 156 (2012). La Constitution de 1971, par contre, autorisait les ministres à être membres de la chambre basse du Parlement (art. 134).

122. Art. 101 (2012), art. 109 (1971).

123. Les lois organiques sont les lois organisant les élections présidentielles, parlementaires, et locales, les partis politiques et le pouvoir judiciaire ainsi que celles mettant en œuvre les droits et les libertés énoncés dans la Constitution.

pour les projets de lois régissant le pouvoir judiciaire (art. 185), l'armée (art. 203) ou la police (art. 207). Le pouvoir des institutions démocratiquement élues se trouve donc sinon limité, tout au moins entravé, ce qui laisse peu d'espoirs d'adoption de réformes dans tous ces secteurs. Par contre, la Constitution n'exige plus que le Conseil des grands ulémas d'al-Azhar<sup>124</sup> soit consulté pour les affaires relatives à la charia islamique<sup>125</sup>, ce qui risquait d'empiéter sur les pouvoirs du Parlement, même si al-Azhar donnait un simple avis.

Aucun emprunt public ni engagement pouvant grever le Trésor ne peut être contracté sans le consentement de la Chambre (art. 127)<sup>126</sup>. Elle approuve le budget général (art. 124)<sup>127</sup>, et le compte de règlement du budget pour l'exercice écoulé doit lui être soumis (art. 125)<sup>128</sup>. Toutefois, le budget de l'armée échappe à son contrôle. Il ne doit figurer que sous la forme d'une ligne budgétaire, et seul le Conseil national de défense, où siègent à la fois des militaires et des civils<sup>129</sup>, pourra en connaître (art. 203)<sup>130</sup>. De même, chaque organe ou corps judiciaire dispose d'un budget indépendant (art. 185) et le budget de la justice ne doit représenter qu'une seule ligne consolidée dans le budget de l'État (art. 185), ce qui signifie que les fonds pourront être transférés d'un poste à un autre, sans avoir à obtenir l'accord préalable du Parlement. L'accord de la majorité des deux tiers de la Chambre (art. 152) – non plus seulement de la majorité comme dans les Constitutions de 1971 (art. 150) et 2012 (art. 146) – est requis pour pouvoir déclarer l'état de guerre.

Les députés disposent de moyens de contrôle sur l'exécutif. La Constitution de 2014, comme celles de 2012 et 1971, autorise les élus à poser des questions aux membres du Gouvernement sur des domaines

124. 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. 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.

125. Art. 4 (2012). La Constitution de 2014 a supprimé cette attribution d'al-Azhar. L'article 7 (2014) dispose seulement qu'elle constitue « la référence fondamentale pour les sciences religieuses et les affaires islamiques », ce qui continue toutefois 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.

126. Art. 120 (2012), art. 121 (1971).

127. Art. 116 (2012), art. 115 (1971).

128. Art. 121 (2012), art. 118 (1971).

129. Il est présidé par le président de la République et comprend le Premier ministre, le président de la Chambre des représentants, les ministres de la Défense, des Affaires étrangères, des Finances, de l'Intérieur, le chef des services de renseignement, le chef d'État-major des forces armées, les commandants des forces navales, aériennes, de la défense aérienne, le chef d'État-major opérationnel et le directeur des renseignements militaires. Il doit donner son avis sur les projets de lois concernant les forces armées.

130. Or, l'armée exerce des activités économiques très importantes, qui continueront donc d'échapper au contrôle des élus du peuple. La Constitution de 2012 (art. 197) prévoyait déjà que le Conseil national de défense était chargé d'examiner le budget des forces armées. La Constitution de 1971 ne comportait pas une telle disposition, mais en pratique le budget de l'État échappait déjà au Parlement.

entrant dans leurs attributions (art. 129)<sup>131</sup>, à interpeller les ministres (art. 130)<sup>132</sup> et à demander l'examen d'une question d'intérêt public afin d'obtenir des précisions sur la politique du gouvernement (art. 133)<sup>133</sup>. La Chambre peut confier à une commission spéciale une mission d'enquête sur les activités d'un service administratif, d'un organisme public ou d'une entreprise publique (art. 135)<sup>134</sup>. Elle peut décider de retirer sa confiance au Premier ministre ou à un ministre (art. 131)<sup>135</sup>. Une motion de censure ne peut être présentée qu'après une interpellation, sur proposition d'un dixième au moins des élus. Le vote de la motion se fait à la majorité.

La Constitution a redonné à la Haute Cour constitutionnelle la faculté – indirecte – de dissoudre la Chambre, qui lui avait été retirée par la Constitution de 2012 (art. 177). Cette dernière prévoyait en effet que la Cour n'exerçait qu'un contrôle *a priori* des projets de lois relatifs aux élections et à l'exercice des droits politiques, ce qui signifiait qu'une fois le projet de loi approuvé, il échappait à son contrôle et que la Haute Cour constitutionnelle ne pouvait donc plus imposer la dissolution du Parlement<sup>136</sup>. La Constitution de 2014 revient à la situation initiale de contrôle *a posteriori* de toutes les lois, y compris les lois électorales.

La Constitution n'a pas tranché la question du mode de scrutin. L'article 229 qui prévoyait à l'origine un système mixte avec deux tiers de scrutin individuel pour un tiers de scrutin de liste, a été rejeté en première lecture au moment du vote et la Constitution (art. 230) renvoie désormais à la loi la détermination des modalités des élections législatives. En l'absence de parlement, c'est au président de la République par intérim qu'est revenu le choix<sup>137</sup>.

131. Art. 123 (2012), art. 124 (1971).

132. Art. 124 (2014), art. 125 (1971).

133. Art. 105 et 106 (2012), art. 129 et 130 (1971).

134. Art. 122 (2012), art. 131 (1971).

135. Art. 126 (2012), art. 126 et 127 (1971).

136. Cette mesure, destinée à diminuer les pouvoirs de la Cour les avait en fait renforcés puisqu'elle lui avait permis de bloquer le processus électoral en rejetant à plusieurs reprises le projet de loi électorale pour les législatives. Le Conseil d'État avait en effet affirmé que le projet modifié de loi électorale que le législateur adoptait suite aux remarques de la Haute Cour constitutionnelle devait lui être soumis à nouveau pour validation.

137. Le mode de scrutin choisi pour les premières élections législatives est de 75 % de scrutin uninominal et 25 % de scrutin de liste, avec seulement quatre circonscriptions. La Constitution de 2012, elle, avait mis en place un scrutin mixte avec deux tiers de scrutin de liste de partis et un tiers de scrutin individuel pour les premières élections législatives (art. 231) et avait laissé le législateur choisir les modes de scrutin ultérieurs (art. 224). Celle de 1971 ne contenait à l'origine aucune considération relative au mode de scrutin mais avait été amendée en 2007 après plusieurs décisions d'inconstitutionnalité de lois électorales par la Haute Cour constitutionnelle, pour autoriser le législateur à adopter un système mixte (art. 62). En pratique, à partir de 1990, toutes les élections s'étaient déroulées au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.



## CONCLUSION

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<sup>138</sup> ou 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'il est revenu de décider l'ordre dans lequel allaient se tenir les élections : les présidentielles, puis les législatives. Les premières se sont tenues en mai 2014. Mais plus de cinq mois après, la date des législatives n'avait toujours pas été fixée. De plus, la Constitution de 2014 contient un certain nombre de normes antinomiques : 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 ?

Le processus constitutionnel – chaotique – qu'a connu l'Égypte 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 réapproprié le concept de Constitution, se plaçant d'emblée dans la continuité du courant du constitutionnalisme égyptien et hors du cadre de la tradition classique, où la loi ne peut être que l'expression de la volonté de Dieu et où les normes sont élaborées dans les mosquées par des juristes théologiens. 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'État qui ont fait chuter le président Frère musulman : armée, magistrature, police, al-Azhar. Reflet de l'équilibre actuel des pouvoirs dans le pays, la Constitution ne réforme pas les dysfonctionnements de l'État et renforce le pouvoir, plutôt qu'elle ne l'encadre.

138. 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 tiendrait 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.

