

**Bilan de l'expérience égyptienne en matière de contrôle de  
constitutionnalité en comparaison avec la jurisprudence  
du conseil constitutionnel français**

*Dr. Yousri Elassar*  
Faculté de Droit  
de l'Université du Koweït

**TABLE DES MATIÈRES**

**Introduction**

**Section (1)**

**Le développement du contrôle de constitutionnalité en Egypte**

**Sous-Section (1):**

Le contrôle de la constitutionnalité exercé par l'ensemble des juridictions  
avant 1969.

A- La position de la doctrine

B- La position de la jurisprudence

**Sous-Section (2):**

Le contrôle de la constitutionnalité par une juridiction suprême depuis 1969

A- La composition de la juridiction constitutionnelle

B- Les attributions de la juridiction constitutionnelle

(1) Les attributions de la cour suprême

a- Le contrôle de la constitutionnalité des lois

b- L'interprétation des lois

c- La solution des conflits de compétence



(2) Les attributions de la cour constitutionnelle

C- Les effets des arrêts rendus par la juridiction constitutionnelle

(1) Les effets des arrêts de la cour suprême

(2) Les effets des arrêts de la cour constitutionnelle

## Section (2)

### Le rôle éminent de la cour constitutionnelle dans la protection des droits et des libertés

#### Sous-Section (1)

##### Le droit d'ester en justice

A- Les restrictions du droit d'ester en justice

B- La position de la jurisprudence administrative

C- La position de la jurisprudence constitutionnelle

#### Sous-Section (2)

##### Le droit de propriété

A- En droit égyptien

B- En droit français

#### Sous-Section (3)

##### Les libertés individuelles

A- En droit égyptien

B- En droit français

#### Sous-Section (4)

##### Les droits et libertés politiques

A- La consécration constitutionnelle des droits et libertés politiques

B- La jurisprudence de la cour constitutionnelle

- (1) La loi relative à la protection du front interieur et de la paix sociale
- (2) La loi relative aux partis politiques
- (3) Les lois sur le scrutin proportionnel

C- La jurisprudence du conseil constitutionnel

- (1) La sauvegarde de la liberté de formation des partis politiques
- (2) L'application du principe d'égalité du suffrage à toute élection ayant un lien avec la souveraineté nationale
- (3) Prohibition de toute discrimination entre électeurs ou entre candidats
- (4) Le contrôle de la delimitation des circonscriptions électorales

**Sous-Section (5)**

**Le principe d'égalité**

- A- Le principe d'égalité dans la jurisprudence de la cour constitutionnelle
- B- Le principe d'égalité dans la jurisprudence du conseil constitutionnel

**Sous-Section (6)**

**La liberté syndicale**

- En droit égyptien
- En droit français

**Sous-Section (7)**

**Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des règlements de nécessité**

- A- Actes relatifs à l'état de siège
- B- Règlements sur délégation législative
- C- Règlements de nécessité
- D- Les pouvoirs de crise
- E- Actes émanant du pouvoir exécutif sur le fondement de la théorie des circonstances exceptionnelles



**Sous-Section (8)**

**L'auto-limitation du contrôle de constitutionnalité**

A- Les limites du contrôle de constitutionnalité

B- Le pragmatisme de la cour constitutionnelle

- **Conclusion Générale**

- **Bibliographie Générale**

- **Table des matières.**

"Lorsque l'une des autorités méconnaît l'un des principes de la constitution, elle aura dépassé les limites établies pour l'exercice de son pouvoir. Si elle pouvait, en plus, se protéger derrière le principe de la séparation des pouvoirs pour que cette méconnaissance de la constitution ne soit pas sanctionnée, cela aboutirait au désordre total. Par conséquent, il est certain que le respect par toutes les autorités des principes consacrés par la constitution est le meilleur garant pour la mise en application du principe de la séparation des pouvoirs, lui-même, et la consolidation du régime constitutionnel tout entier".

Extrait de l'arrêt du tribunal du contentieux administratif du  
10 février 1948, recours no 65,  
1ère année judiciaire, Recueil des  
arrêts du Conseil d'Etat, 2ème  
année, p. 315 et s.

## Introduction

1- Le contrôle de la constitutionnalité des lois trouve son fondement en Egypte, comme dans les autres pays où ce contrôle existe, dans le principe de la suprématie de la constitution<sup>(1)</sup>. Selon ce principe cette dernière est le pacte fondamental auquel toutes les autres règles de droit doivent être conformes. Sans l'existence de ce contrôle, la distinction entre norme supérieure et norme ordinaire serait dépourvue de sens, car cette distinction implique l'abrogation de toute norme contraire à la constitution qui constitue la norme suprême dans la

1) En droit français voir:-

- Burdeau, Hamon et Troper: Droit constitutionnel, LGDJ, 22e éd., 1991, p. 77.
- Prélot et Boulouis: Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, 11e éd. 1990, p. 226.
- Poullain (B.): La pratique française de la justice constitutionnelle, Economica, 1990, p. 19.
- Turpin (D.): Contentieux constitutionnel, PUF, 1986, p. 25
- En droit égyptien voir:-
- Badaoui (Saroit): Droit constitutionnel, Le Caire, Dar El Nahda El Arabya, 1971, p. 120.
- El Garf (Teaima): Contentieux constitutionnel, le Caire, Dar El nahda El Arabya, 2e éd. 1994, p. 5 et s.
- El Gamal (Yehia): Contentieux constitutionnel en Egypte, Dar El Nahda El Arabya, 1992, p. 14.
- El Sharkawi (Soaad) et Nassef (A.): Droit constitutionnel, Dar El Nahda El Arabya, 1993, p. 151
- El Shaer (Ramzi): Théorie générale du droit constitutionnel, Dar El nahda El Arabya, 3e éd., 1983, p. 453.

hiérarchie des normes<sup>(1)</sup>. En effet, s'il n'existe aucun contrôle de constitutionnalité, cela signifie que «le législateur peut violer la constitution et que celle-ci n'est ni supérieure aux lois, ni même obligatoire»<sup>(2)</sup>. Le contrôle de la constitutionnalité constitue, donc, une conséquence évidente du principe de la suprématie de la constitution.

La constitution égyptienne est une constitution écrite, rigide, élaborée selon des procédures plus ardues que celles des lois ordinaires émanant du pouvoir législatif<sup>(3)</sup>. Pour cette raison, la doctrine et la jurisprudence égyptiennes ont reconnu, sans trop d'obstacles, la légitimité du contrôle de la constitutionnalité des lois avant même que le législateur ait autorisé les tribunaux à exercer ce contrôle.

Ce contrôle a passé par deux étapes. Avant 1969, il était exercé par l'ensemble des tribunaux qui se donnaient le droit d'écarter l'application de la loi applicable au litige dont ils étaient saisis s'ils estimaient qu'elle était contraire à la constitution.

La deuxième étape débute avec la création, en 1969, de la cour suprême, à laquelle le législateur confie le contrôle de constitutionnalité interdisant en même temps aux autres tribunaux de l'exercer. Désormais, le rôle de ces derniers est réduit à la transmission à la cour suprême de la loi qui commande l'issue du litige s'ils estiment qu'elle est inconstitutionnelle, ou à autoriser l'une des parties au procès, ayant soulevé une exception d'inconstitutionnalité, qui présente un caractère sérieux, à former un recours contre cette loi devant la Cour Suprême.

En 1979, la Cour Suprême est remplacée par la Cour constitutionnelle

1) Prélôt et Boulouis, op. cit., p. 226.

2) Buredeau, Hamon et Troper, op. cit., p. 77

3) Sous le régime royal qui a précédé la Révolution de 1952, la constitution la plus importante était celle de 1923. Elle fut élaborée, selon certains auteurs, sous forme de pacte liant la nation et le roi. D'autres estiment qu'il s'agissait d'une charte que le roi était contraint d'octroyer à la nation sous la pression des circonstances. Quant aux constitutions promulguées depuis 1952, certaines furent édictées par le chef de l'Etat (comme la constitution de 1958, celle de 1962 et celle de 1964). Mais les deux constitutions les plus importantes, à savoir celle de 1956 et la constitution actuelle de 1971, elles ont été adoptées par référendum. Voir:

- El Kabbani (Bakr): Contribution au droit constitutionnel, Le Caire, Dar El Nahda El Arabya, 1993, pp. 318, 324, 327, 346 et P. 353.

- El Shaer (Ramzi): op. cit., p. 152 ets.

- El Sharkawi et Nassef, op. cit., p.p. 97, 452, 458, 465, 467 et p. 514.

Suprême dont les attributions sont plus étendues que celles de la première.

Le bilan de l'expérience égyptienne en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois est largement positif. La cour constitutionnelle occupe une place privilégiée parmi les institutions égyptiennes grâce au rôle éminent qu'elle exerce dans la protection des libertés et droits fondamentaux garantis par la constitution.

2- La jurisprudence de la cour constitutionnelle en matière de protection des droits et libertés a de nombreux traits communs avec celle du conseil constitutionnel français. La comparaison entre les solutions adoptées par ces deux juridictions permettra de mettre en évidence ces traits communs.

Institué par la constitution de 1958, **le conseil constitutionnel** est composé de neuf membres choisis respectivement à raison de trois par le président de la République<sup>(1)</sup>, trois par le président de l'Assemblée nationale et trois par le président du Sénat. Le conseil est renouvelable par tiers tous les trois ans. Il comprend en outre les anciens présidents de la République qui en sont membres de droit et à vie. Le mandat des autres membres est de neuf ans et n'est pas renouvelable.

**Les attributions du conseil constitutionnel** sont multiples. Il contrôle l'exercice du droit de suffrage dans trois cas: les référendums, l'élection présidentielle, les élections législatives. Il veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats. Il veille aussi à la régularité de l'élection du président de la République, examine les réclamations et proclame les résultats. En ce qui concerne les élections législatives, il appartient au conseil constitutionnel de statuer, en cas de contestation, sur leur régularité.

D'autre part, le conseil constitutionnel a compétence obligatoire en matière d'examen de la constitutionnalité des lois organiques et des règlements des assemblées parlementaires.

En outre, le conseil constitutionnel peut être appelé, par le gouvernement ou par un des présidents des assemblées parlementaires, à se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi portant sur un objet qui n'entre pas dans la compétence du législateur avant qu'elle soit adoptée et promulguée. Le gouvernement peut aussi le saisir de tout texte législatif intervenu en matières réservées par la constitution au pouvoir réglementaire pour qu'il déclare le caractère réglementaire de ce texte.

---

1) Le président du conseil constitutionnel est désigné par le président de la République.

Les lois ordinaires peuvent, à leur tour, être déférées au conseil constitutionnel avant leur promulgation pour qu'il vérifie leur conformité à la constitution. Le droit de saisir le conseil de ces lois appartient au président de la République, au premier ministre, aux présidents de l'une ou l'autre assemblée et aux 60 députés ou sénateurs.

De surcroît, le conseil constitutionnel peut être appelé par le président de la République, par le premier ministre ou par le président de l'une ou l'autre Assemblée à se prononcer sur le point de savoir si un engagement international comportait une clause contraire à la constitution.

A noter, enfin, que le conseil doit être consulté obligatoirement par le président de la République lorsque celui-ci exerce les pouvoirs exceptionnels qui lui sont attribués par l'article 16 de la constitution<sup>(1)</sup>.

3- Nous allons étudier le bilan de l'expérience égyptienne en matière de contrôle de la constitutionnalité en deux sections. La première sera consacrée au développement du contrôle de la constitutionnalité. La deuxième traitera le rôle éminent de la cour constitutionnelle dans la protection des droits et libertés. Nous terminerons cette étude par un certain nombre de propositions en vue d'élargir les attributions de la cour constitutionnelle et rendre son rôle plus efficace dans la sauvegarde des principes de la constitution.

---

1) Parmi les ouvrages récents sur le conseil constitutionnel, voir:

- Avril (P.) et Giquel (J.): Le conseil constitutionnel, éd., Montchrestien, 1992.
- Revue Pouvoirs: no 13 consacré au conseil constitutionnel, 3e éd., 1991
- Rousseau (D.): Droit du contentieux constitutionnel, 2e éd., Montchrestien, 1992.
- Roussillon (H.): Le conseil constitutionnel, Dalloz, 1991

## Section (1)

### Le développement du contrôle de constitutionnalité en Egypte

4- Avant 1948, deux tendances se sont affrontées dans la doctrine et la jurisprudence égyptiennes en ce qui concerne le droit des tribunaux de vérifier la conformité des lois à la constitution. La première, récuse ce droit sous prétexte que le rôle des tribunaux se limite à appliquer les lois, qui sont l'oeuvre des représentants de la nation souveraine.

La deuxième estime, au contraire, que le juge doit appliquer le principe de la hiérarchie des normes avec toutes ses conséquences. S'il constate que la loi applicable au litige dont il est saisi enfreint la constitution, qui est la norme suprême, il a l'obligation d'écarter son application.

En 1948, le conseil d'Etat rend un arrêt "historique" par lequel il se reconnaît compétent pour vérifier la conformité à la constitution de la loi applicable au litige. Depuis cet arrêt, la constitutionnalité des lois est devenue une réalité irréversible en droit égyptien.

5- Ce contrôle a passé par deux phases. La première va de 1948 à 1969, c'est la phase du contrôle décentralisé de la constitutionnalité, exercé par l'ensemble des juridictions à la suite d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée soit par l'une des parties au procès, soit par le tribunal lui, même. Lorsque ce dernier estimait que la loi applicable au litige était contraire à la constitution, il ne l'abrogeait pas, mais il ne l'appliquait pas au litige. La décision du tribunal relative à la question de la constitutionnalité n'avait qu'une autorité de chose jugée relative.

En 1969, le législateur remplace le système de contrôle décentralisé de la constitutionnalité par le contrôle centralisé exercé par une juridiction unique, la Cour suprême. Le contrôle de constitutionnalité s'exerce, comme auparavant, par voie d'exception, mais les arrêts rendus par la nouvelle juridiction ont une autorité de chose jugée absolue,

Cette juridiction est remplacée, en 1979, par la Cour constitutionnelle suprême dont les attributions sont plus étendues que celles de la précédente.

5- Ces questions sont développées dans deux sous-sections. La première sera consacré à la période antérieure à la création de la Cour Suprême, et la deuxième sera consacrée au contrôle de la constitutionnalité après la création de cette cour.

**Sous - Section 1**

**Le contrôle de la Constitutionnalité exercé par l'ensemble des juridictions avant 1969.**

6- Les constitutions égyptiennes antérieures à la constitution actuelle, de 1971, ne contiennent aucune disposition relative au contrôle de constitutionnalité.

Sous l'ancien régime <sup>(1)</sup>, une grande discussion a eu lieu dans la doctrine sur le droit des tribunaux de contrôler la constitutionnalité des lois. Quant à la jurisprudence, certains tribunaux ont adopté la thèse qui reconnaît ce contrôle, d'autres ont adopté la thèse contraire.

**A- La Position de la doctrine:**

7- Devant le silence de la constitution de 1923, en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité, deux thèses ont apparu dans la doctrine. La première s'oppose à ce contrôle, et ceci pour deux raisons. D'une part, la fonction des tribunaux est d'appliquer la loi et non pas de la juger. Cette dernière est l'oeuvre des représentants de la nation à qui les juges ne peuvent exercer aucun contrôle. D'autre part, la loi sur l'organisation judiciaire interdit aux tribunaux d'interpréter les actes administratifs ou de surseoir à leur exécution. Par conséquent, il leur est interdit, à plus forte raison, de contrôler la constitutionnalité des lois qui sont, elles, d'une valeur supérieure à celle des actes administratifs<sup>(2)</sup>.

8- La deuxième thèse reconnaît que les tribunaux ont le droit de vérifier la conformité à la constitution des lois applicables aux litiges dont ils sont saisis, malgré le silence de la constitution sur ce point. La majorité des auteurs soutiennent cette thèse qui se fonde sur les trois arguments suivants:

1. Le contrôle juridictionnel sur les actes émanant des pouvoirs publics, y compris ceux du pouvoir législatif, constitue un fondement essentiel de l'Etat de droit.

2. Le contrôle de constitutionnalité fait partie de la fonction normale du juge. Si celui-ci constate que la loi, applicable au litige dont il est saisi ; est contraire à la constitution, il doit en écarter l'application étant donné que la constitution est la norme suprême dans la hiérarchie des normes. Dans ce cas, le juge n'abroge pas la loi qui enfreint la constitution mais il en écarte l'application au procès.

1) Nous entendons par cette expression le régime qui a précédé la Révolution de 1952. Il s'agit d'une monarchie constitutionnelle régie par la constitution de 1923 qui a instauré en Egypte un régime parlementaire classique.

2) Voir:

- RAAFAT (Wahid) et IBRAHIM (Wayt), Le droit constitutionnel, le Caire, Almatbaah Alasrya, 1937, p. 14 et s.

3. Quant a l'argument avancé par les adversaires du contrôle de constitutionnalité et tiré de la disposition de la loi sur l'organisation judiciaire, qui interdit aux tribunaux d'interpréter les actes administratifs ou de surseoir a leur exécution, ce qui conduit à ce qu'il leur soit interdit, à plus forte raison de contrôler la constitutionnalité des lois, cet argument est discutable car la disposition mentionnée n'a pas empêché les tribunaux de reconnaître aux particuliers, ayant subi un préjudice à cause des actes administratifs, le droit à la réparation lorsque ces actes sont contraires à la loi, ce qui signifie que les tribunaux exercent, effectivement, un contrôle sur la légalité des actes administratifs<sup>(1)</sup>.

#### **B- La position de la jurisprudence:**

9- Avant 1941, aucun des tribunaux égyptiens ne s'est reconnu le droit de contrôler la constitutionnalité des lois. En 1930, la Cour de Cassation refuse de se prononcer sur la constitutionnalité des décrets-lois promulgués par le roi à la suite de la dissolution du Parlement en 1928 et l'exercice par le roi du pouvoir législatif<sup>(2)</sup>.

Toutefois, dans un arrêt rendu le 1er Mai 1941, la Cour de grande instance du Caire se déclare compétente pour contrôler la constitutionnalité de la loi applicable au procès sous prétexte que "tous les tribunaux ont l'obligation de vérifier si la loi de la validité de laquelle dépend l'issue du litige est conforme ou non à la constitution, qui se trouve, elle, au sommet de la hiérarchie des normes"<sup>(3)</sup>.

Mais, la Cour d'appel annule cet arrêt en date du 30 mai, 1943 en affirmant que les tribunaux ne peuvent qu'appliquer les lois et qu'ils n'ont pas autorité pour apprécier si elles sont conformes ou non à la constitution<sup>(4)</sup>.

1) Sur cette thèse voir:

- El Sayed Ali El Sayed: Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. Revue du Conseil d'Etat. 1ère année, janvier 1950, p. 72 et s.
  - Osmane Khalil Osmane: Le régime constitutionnel égyptien, Le Caire, éd. Abdallah Wahba, 1942, p. 88.
  - Sabri (El sayed): Principes du droit constitutionnel, Le Caire, éd. Abdallah wahba, 4e éd., 1949, p. 646.
  - Zohni (Abdelsalam): La responsabilité de l'Etat, Le Caire, 1929, p. 396 et s. + Le Conseil d'Etat et la constitutionnalité des lois. Revue du conseil d'Etat, 1ère anné, janvier 1950, p. 91.
- 2) Arrêt de la cour de cassation du 4 décembre 1930, Recueil des arrêts de la cour de cassation, 1931, p. 239. Voir un commentaire sur cet arrêt dans l'ouvrage précité de M. Sabri, p. 490.
- 3) Cet arrêt a été reproduit dans la Revue Almohamah 22 année, no 248, p. 735.
- 4) Arrêt de la Cour d'Appel, No. 224, année judiciaire no. 38, en date du 30 mai 1943. Voir les critiques adressées à cet arrêt par M. El sayed Sabri dans son ouvrage précité, Principes du droit constitutionnel, p. 665 ets.

10- Le premier arrêt qui reconnaît, de façon définitive, le droit des tribunaux de contrôler la constitutionnalité des lois a été rendu par le Conseil d'Etat en 1948, deux ans après sa création. Dans cet arrêt rendu le 10 février, 1948, par le tribunal du contentieux administratif, celui-ci étend son contrôle sur la constitutionnalité de la loi qui régit le procès et il recuse l'exception formulée par le gouvernement selon laquelle le principe de la séparation des pouvoirs interdit aux tribunaux de s'immiscer dans l'activité du législateur en contrôlant la constitutionnalité des lois.

Le tribunal fonde son jugement sur deux arguments:

1- Tous les pouvoirs publics doivent respecter la constitution et le principe de la séparation des pouvoirs ne devrait pas servir comme prétexte qui permettrait au pouvoir législatif d'enfreindre la constitution.

2- La constitution de 1923, confie, dans son article 30, aux tribunaux le droit d'interpréter les lois qu'ils appliquent. Celles-ci n'ont pas toutes la même valeur. La Constitution, quant à elle, est la loi suprême. Par conséquent, si la loi applicable au procès est contraire à la constitution le tribunal doit l'écartier.<sup>(1)</sup>

11- Depuis cet arrêt, le contrôle de la constitutionnalité est devenu une pratique constante dans la jurisprudence. Les autres juridictions, la Cour de Cassation comprise, se sont ralliées à la tendance soutenue par le tribunal du contentieux administratif.<sup>(2)</sup>

---

1) Arrêt du tribunal du contentieux administratif du 10 février 1948, recours no 65, 1ère année judiciaire. Recueil des arrêts du conseil d'Etat, 2ème année, p. 315. Sur un commentaire de cet arrêt voir: El Sanhoury (Abdelrazak): Préface à la Revue du Conseil d'Etat, 1 ère année, 1950, p. 10.

- Sabri (El Sayed): Principes du droit constitutionnel, op. cit., p. 671.

- El Sayed Ali El Sayed: Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, op. cit., p. 73

- Zohni (Abdelsalam): Le Conseil d'Etat et la constitutionnalité des lois, op. cit., p. 95

- Abdelbar (Farouk): Le rôle du conseil d'Etat égyptien dans la protection des droits et libertés publics; 1er volume, Le Caire, 1988, p. 447 et s.

2) D'autres arrêts rendus par le tribunal du contentieux administratif, après celui de 1948, ont affirmé le droit des tribunaux en matière de contrôle de constitutionnalité. Voir:

- Arrêt du 18 avril 1950, recours no 166, 2 ème année judiciaire, Recueil, 4 ème année, no 182, p. 594

- Arrêt du 21 juin 1952, recours no 1090, 6 ème année judiciaire, Recueil, 6ème année, no 587, p. 1357.

12- Quant à la qualification du contrôle de constitutionnalité exercé par l'ensemble des juridictions, il s'agit d'un contrôle par voie d'exception que les tribunaux effectuent à l'occasion d'un procès. Cette exception peut être soulevée soit par l'une des parties au recours, soit directement par le juge étant donné que la conformité à la constitution de la loi qui commande l'issue du litige est une question d'ordre public.

La décision rendue par le tribunal en ce qui concerne la question de la constitutionnalité n'a qu'une autorité de chose jugée relative. D'autre part, elle n'a pas pour effet l'abrogation de la disposition déclarée inconstitutionnelle. Ainsi, celle-ci peut être écartée par un tribunal et appliquée par un autre à l'occasion d'un autre procès.<sup>(1)</sup>

---

- Arrêt du 11 janvier 1954, recours no 222, 5ème année judiciaire, Recueil, 8ème année, no 208.

- Arrêt du 7 mars 1955, recours no 533, 8ème année judiciaire, Recueil, 9ème année, no 336, p. 349.

La cour administrative Suprême, instaurée en 1955, reconnaît, elle aussi, ce droit. Voir son arrêt du 27 avril 1957, Recueil, 2ème année, p. 975 et celui du 12 juillet 1958, recours no 929, 3ème année judiciaire, Recueil, 3ème année, no. 173, p. 6191. Quant à la cour de cassation, elle a reconnu, pour la première fois, le droit des tribunaux en matière de contrôle de constitutionnalité dans son arrêt rendu le 7 février 1952 dans lequel elle écarte l'application d'une disposition de la loi sur les procédures pénales du fait qu'elle enfreint le principe de la non-rétroactivité consacré par la constitution de 1923 (Recueil des arrêts de la cour de cassation, chambre criminelle 3ème année, n02, p. 481)

- 1) Ainsi, la loi no 31 de 1963 qui autorise le président de la République à révoquer les fonctionnaires sans recourir à la voie disciplinaire a été jugée constitutionnelle par la cour administrative suprême et inconstitutionnelle par le tribunal administratif des Ministères de l'Economie et du Trésor. Voir l'arrêt rendu par la première le 4 janvier 1964, recours no 1014, 7ème année judiciaire, et l'arrêt rendu par le second le 1er juillet 1968, recours no 210, 13ème année judiciaire (El Shaer (Ramzi): Théorie générale du droit constitutionnel, op. cit., . 530). Voir aussi: El Garf (Teaima): Contentieux constitutionnel p. 138 et Hamouda (Badaoui): Préface au Recueil des arrêts et décisions de la Cour Suprême, 1er volume, 1977.

Sous - Section (2)

**Le Contrôle de la Constitutionnalité par une juridiction suprême depuis 1969**

13- En 1969, l'Egypte connaît une réforme législative importante. Il s'agit de la loi no 81, du 31 août 1969 qui met fin au contrôle de constitutionnalité exercé de façon décentralisée par l'ensemble des tribunaux. Désormais, ce contrôle appartient exclusivement à une seule juridiction "la Cour Suprême".

En 1971, une nouvelle constitution est approuvée par référendum. Elle dispose, dans son article 175, que le contrôle de constitutionnalité sera confié à une Cour Constitutionnelle Suprême dont les attributions sont plus étendues que celles de la Cour Suprême créée auparavant, mais ce n'est qu'en 1979 que cette nouvelle juridiction a été créée.

Voyous successivement la composition de la Cour Constitutionnelle, ses attributions et enfin, les effets de ses décisions.

**A. La Composition de la Juridiction Constitutionnelle:**

14- Selon la loi sur la Cour Suprême, le président de celle-ci est nommé par le président de la République. Ses membres également sont désignés par ce dernier mais après avis du conseil supérieur de la magistrature.<sup>(1)</sup> Ils sont recrutés, tous, obligatoirement, parmi les magistrats, anciens et actuels, les professeurs de droit, et les avocats. Ils doivent avoir une longue ancienneté dans l'exercice de leur profession.<sup>(2)</sup>

Ce mode de désignation a été critiqué par la doctrine qui souhaite voir le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif participer à la nomination des membres de la cour.<sup>(3)</sup>

15- La loi sur la cour constitutionnelle exige que les membres de celle-ci soient nommés par le président de la République sur proposition de son assemblée générale et de son président, et après avis du Conseil Supérieur de la magistrature. Deux tiers au moins de ses membres doivent avoir la qualité de magistrats<sup>(4)</sup>. Quant à la désignation du président de la cour, elle appartient,

1) Article 7 de la loi no 81 de 1969.

2) Article (5) de la loi no 81 de 1969.

3) Voir:

- Badaoui (Saroit): Droit constitutionnel, op. cit., p. 161

- El Gamal (Yehia): Contentieux constitutionnel... op. cit., p. 58

4) Article 5 de la loi no 81 de 1969.

exclusivement, au président de la République. Dans la pratique, les membres de ces deux cours ont été choisis, jusqu'à présent, parmi les magistrats.

16- Les membres de la cour Suprême étaient nommés pour une période de trois ans renouvelable. Cette période était trop courte ce qui pouvait affecter leur indépendance.<sup>(1)</sup> Ceux de la cour constitutionnelle sont nommés pour une période indéterminée. Les membres de ces deux cours sont inamovibles<sup>(2)</sup>. Ils bénéficient de l'immunité que la loi accorde aux magistrats.

17- A noter que la loi ne fixe pas une limite maximale au nombre des membres de la cour Suprême ni à celui des membres de la cour constitutionnelle. Elle exige seulement que les décisions de la cour soient rendues par sept membres au moins<sup>(3)</sup>. Certains auteurs remarquent, très justement, que cela peut permettre à l'autorité compétente pour la nomination des membres de la cour, à savoir le président de la République, s'il juge que la politique jurisprudentielle de la cour est contraire aux souhaits du gouvernement, d'augmenter le nombre des membres de la cour de façon à avoir une majorité favorable au gouvernement. Ils préconisent, à cet égard, qu'on fixe dans la constitution, elle-même, le nombre des membres de la cour.<sup>(4)</sup>

18- Une partie de la doctrine propose, d'autre part, d'introduire un élément politique dans la composition de la cour en désignant des hommes politiques à côté des magistrats, pour prendre en considération l'aspect politique du contrôle de la constitutionnalité.<sup>(5)</sup>

## **B- Les attributions de la Juridiction constitutionnelle:**

### **(1) Les attributions de la cour suprême:**

19- La cour Suprême créée par la loi no. 81 de 1969, exerce les attributions suivantes:<sup>(6)</sup>

- 
- 1) Badaoui (Saroit): Droit constitutionnel, op. cit., p. 162
  - 2) Article 9 de la loi no 81 de 1969 et article 11 de la loi no 48 de 1979.
  - 3) Article 3 de la loi no 48 de 1979.
  - 4) El Baz (Ali): Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Egypte. Alexandrie, Dar El Gameat El Masrya, 1978, p. 521.
  - 5) El Shaer (Ramzi): Théorie générale du droit constitutionnel, ouvrage édité par l'Université du Koweit, 1972, p. 524-525.
- Anoter que le projet de la constitution élaboré en 1967, par le "Comité préparatoire" désigné par le gouvernement prévoyait l'instauration d'une cour constitutionnelle composée de neuf membres: trois conseillers de la Cour de cassation proposés par le président de celle-ci, trois conseillers de la Cour administrative suprême choisis par son président et trois députés désignés par le président de l'Assemblée de la nation (article 173 du projet).
- 6) Voir l'article (4) de la loi no 81 de 1969.

**(a) Le contrôle de la constitutionnalité des lois:**

La cour exerce son contrôle dans ce domaine à l'occasion d'un procès formé devant une juridiction. Aucun recours direct relatif à la constitutionnalité d'une loi n'est recevable devant la cour. Celle-ci est saisie par l'une des parties à l'instance, à la suite d'une exception d'inconstitutionnalité présentant un caractère sérieux et admise par la juridiction intéressée.<sup>(1)</sup>

Le recours constitutionnel doit être formé devant la Cour Suprême pendant le délai fixé par la juridiction devant laquelle l'exception d'inconstitutionnalité a été soulevée, sinon, il sera déclaré irrecevable par la cour Suprême.<sup>(2)</sup>

L'admission d'une exception d'inconstitutionnalité a un effet suspensif sur l'instance.<sup>(3)</sup> La juridiction qui l'aurait admise doit surseoir à statuer car la question de la constitutionnalité de la loi qui commande l'issue du litige est une question préjudicielle qu'on doit trancher avant de statuer sur le fond du litige. L'instance ne reprend son cours qu'à la suite de la publication de la décision de la Cour Suprême.

21- La question se pose de savoir si le juge, lui-même, peut soulever d'office l'exception d'inconstitutionnalité sous la loi no 81 de 1969? La réponse doit, à notre avis, être positive car nous pensons que cette exception relève de l'ordre public. Elle peut donc être soulevée d'office par le juge même si aucune des parties à l'instance ne la soulève.<sup>(4)</sup> Toutefois, la Cour de cassation estime que cette exception ne relève pas de l'ordre public. Or, elle ne peut pas, selon la cour, être soulevée d'office par le juge.<sup>(5)</sup>

22- La compétence de la Cour Suprême en matière de contrôle de constitutionnalité suscite une polémique sur la définition du terme "lois" dont le législateur attribue à la cour le contrôle de la constitutionnalité. La cour, quant à elle, interprète ce terme de façon extensive, et se reconnaît compétente pour vérifier

1) Article (1) de la loi no 66 de 1970 sur les procédures du recours constitutionnel.

2) Voir l'arrêt de la cour Suprême du 1er avril 1972, recours no 7, 1ère année judiciaire, Recueil, 1er volume., p. 62.

3) Article (4) de la loi no 81 de 1969.

4) Selon le professeur François Luchaire l'exception d'inconstitutionnalité doit être considérée comme un moyen d'ordre public lorsqu'elle se fonde sur l'atteinte par le législateur aux droits fondamentaux garantis par la constitution. Voir son article intitulé: "Le contrôle de la loi promulguée sur renvoi des juridictions", R.D.P. 1990, p. 1627

5) Arrêt du 13 Mai 1975, recours no 233, 39e année judiciaire, Recueil des arrêts de la cour de cassation, chambre civile, 25e année, p. 782.

la conformité à la constitution, non seulement des lois émanant du pouvoir législatif, c'est à dire les lois au sens formel, mais aussi des règlements émanant du pouvoir exécutif, considérant que ces derniers sont des lois selon leur objet.<sup>(1)</sup>

De nombreux auteurs critiquent, à juste titre d'ailleurs, cette jurisprudence car les règlements édictés par l'administration sont soumis, comme les autres actes administratifs, au contrôle de la légalité exercé par le juge administratif. Celui-ci vérifie leur conformité aussi bien à la constitution qu'aux lois ordinaires. En étendant son contrôle sur ces règlements, la Cour Suprême empiète sur la compétence de la juridiction administrative et crée, sans fondement valable, un dédoublement de compétence en matière de contrôle juridictionnel sur les actes réglementaires de l'administration. Pour toutes ces raisons, le contrôle de la Cour Suprême sur la constitutionnalité des lois doit se limiter aux lois au sens formel, émanant du pouvoir législatif.<sup>(2)</sup>

**(b). L'interprétation des lois:**

23- La Cour Suprême est compétente, également, pour donner une interprétation ayant force obligatoire de toute disposition législative qui aurait suscité une controverse dans son application. La demande en interprétation doit lui être présentée, exclusivement, par le ministre de la Justice<sup>(3)</sup>.

**En 1977, la Cour Suprême tente d'élargir sa compétence** dans ce domaine lorsque le ministre de la justice lui présente une demande en vue d'interpréter les articles 94 et 96 de la constitution de 1971. Le premier prévoit l'organisation des élections législatives partielles en cas de vacance d'un ou de plusieurs sièges à l'Assemblée du peuple. Le second autorise cette dernière à décider, par une

- 
- 1) Voir l'arrêt de la Cour Suprême du 3 juillet 1971, recours no 4, 1ère année judiciaire, Recueil, 1er volume, p. 15, et son arrêt du 6 mai 1972, recours no 8, 1ère année judiciaire, Recueil, 1er volume, p. 90 Cette jurisprudence est soutenue par certains auteurs:
- El Tamawi (Solimane): Commentaire, sur l'arrêt de la Cour Suprême du 3 juillet 1971. Revue des sciences administratives, 13e année, no 2, août 1971, p. 156
  - Sherif (Adel): Le contentieux de la constitutionnalité en Egypte. Le Caire, Imprimerie Dar El Shaap., 1988, p. 126
  - El garf (Teaima), Contentieux constitutionnel, op. cit., p. 148
- 2) Sur cette tendance doctrinale voir:
- Badaoui (Saroit): Droit constitutionnel, op., cit., p. 162.
  - El Banna (Mahmoud Atef): Le contrôle juridictionnel sur la constitutionnalité des règlements. Revue du droit et de l'économie, 48 année, mars-juin, 1978, p. 218 ets.
  - El Shaer (Ramzi): Théorie générale du droit constitutionnel, 1972, op. cit., p. 534
  - Wasfī (Mostafa Kamal): La nature des attributions de la cour Suprême, Revue Almohamah, avri1 1970, p. 17.
- 3) Article 4 de la loi no 81 de 1969

décision prise à la majorité de deux tiers de voix, la déchéance du mandat de l'un de ses membres en cas de manquement à ses devoirs, de perte de confiance et de considération, ou de perte de l'une des conditions de l'éligibilité.

Au lieu de déclarer l'irrecevabilité de la demande en interprétation portant sur des dispositions constitutionnelles, la cour l'admet et rend une décision en date du 15 mars 1977 par laquelle elle interprète les deux articles précités.<sup>(1)</sup> D'après cette décision interprétative le député dont le mandat a été déchu par l'Assemblée en raison de manquement à ses devoirs ou de perte de confiance ou de considération ne pourra pas se présenter aux nouvelles élections organisées pendant la session législative au cours de laquelle son mandat a été déchu.

**Toutefois, cette tentative n'aboutit pas.** Saisi d'un recours dirigé par M. Kamal El Dine Hussein, dont le mandat de député fut déchu par l'Assemblée en 1977, contre la décision du ministère de l'Intérieur l'ayant empêché de se représenter aux nouvelles élections, le Tribunal du contentieux administratif rejette ce recours et déclare que la décision interprétative rendue par la cour Suprême s'impose à toutes les juridictions<sup>(2)</sup>. Lorsque l'affaire est portée devant la cour administrative Suprême, elle refuse de s'incliner devant la décision de la cour Suprême estimant que celle-ci a dépassé le cadre de ses compétences, tracé par la loi no 81 de 1969, qui lui attribue le pouvoir d'interpréter les lois ordinaires et non pas la constitution. Quant à la solution de l'affaire, elle même, la cour administrative suprême annule le jugement du tribunal du contentieux administratif et ordonne le sursis à l'exécution de la décision du ministère de l'Intérieur ayant empêché le requérant de se représenter aux élections<sup>(3)</sup>.

1) Recueil, 2ème volume, p. 203

2) Arrêt du tribunal du contentieux administratif du 6 mars 1977, recours no 721, 31e année judiciaire.

3) Arrêt du 9 avril 1977, recours no 340, 23e année judiciaire. A la suite de la publication de cet arrêt, le gouvernement présente à l'Assemblée du peuple un projet de loi adoptant, rétroactivement le principe énoncé par la Cour Suprême dans sa décision interprétative du 15 mars 1977. L'Assemblée approuve, en urgence, ce projet qui devient la loi no 14 de 1977. Certains auteurs remarquent, à juste titre que cette loi est contraire à la constitution car elle est promulguée pour s'appliquer, rétroactivement, à une seule personne (M. Kamal El Dine Hussein) dont le mandat d'électeur fut déchu en 1977. Voir:

- Assfour (Saad): Le système constitutionnel égyptien, Alexandrie, Monshaat El Maaref, 1980, p. 228

- El Sharkawi (Soaad) et Nassef (A.): Les régimes électoraux dans le monde et en Egypte, Dar El Nahda El Arabya, 1984, p. 214

- Aboulainaine (Mohamad): Le détournement du pouvoir législatif, Dar El Nahda El Arabya, 1987, p 832.

**(C) La solution des conflits de compétence et de la contradiction des arrêts**

24- D'autre part, la loi no 81 de 1969 attribue à la Cour Suprême le pouvoir de trancher les conflits de compétence entre deux juridictions ainsi que les conflits nés à cause de la contradiction entre deux arrêts définitifs rendus sur le même objet par deux juridictions relevant de deux ordres juridictionnels différents.

La cour est saisie, dans de tels cas, par les parties à l'instance à l'occasion de la quelle un conflit de compétence a eu lieu ou des décisions juridictionnelles contradictoires ont été rendues.<sup>(1)</sup>

**(2) Les attributions de la Cour constitutionnelle:**

25- La loi no 48 de 1979 instituant la cour constitutionnelle, lui attribue les compétences exercées, auparavant, par la cour Suprême en les élargissant. En premier lieu, le législateur étend le contrôle de la constitutionnalité exercé par la cour, aux actes réglementaires émanant du pouvoir exécutif.<sup>(2)</sup> Il met, ainsi, fin à la polémique qui a eu lieu à propos de cette question sous la loi no 81 de 1969.

En second lieu, toute juridiction a, désormais, le droit de soulever, d'office, la question de l'inconstitutionnalité de la loi qui commande l'issue du litige dont elle est saisie<sup>(3)</sup>. Dans ce cas, la cour constitutionnelle exercera le contrôle de constitutionnalité sur renvoi de la juridiction intéressée<sup>(4)</sup>.

---

1) A noter, enfin, que la loi de 1969 confère à la cour Suprême le pouvoir d'ordonner le sursis à l'exécution des décisions rendues par les commissions d'arbitrage, constituées au sein du Ministère de la Justice pour trancher les conflits qui opposent des unités de l'administration, des établissements publics, ou des sociétés publiques, et cela dans le cas où l'exécution de telles décisions entraverait l'exécution du plan économique de l'Etat ou menacerait le bon fonctionnement des services publics. La loi no 48 de 1979, relative à la cour constitutionnelle, supprime cette attribution. Cela, en effet, est une des conséquences de la politique néo-libérale appliquée à partir de 1974, et de l'abandon par l'Etat de la planification économique impérative et contraignante pratiquée pendant l'époque nassérienne.

2) Voir l'article 25 de la loi no 48 de 1979. Notons, à cet égard, que la constitution de 1971 prévoit dans son article 175, que la cour constitutionnelle Suprême aura pour mission le contrôle de la constitutionnalité des lois et des règlements.

3) Ainsi, la loi no 48 de 1979 considère l'exception d'inconstitutionnalité comme relevant de l'ordre public.

4) Article 29, alinéa 1 de la loi no 48 de 1979.

Selon la nouvelle loi, la cour constitutionnelle peut, à son tour, relever, d'office, la question d'inconstitutionnalité d'une disposition législative ou réglementaire à l'occasion de l'exercice de ses compétences, à condition, toutefois, que cette disposition ait un lieu avec le litige initial soumis à son contrôle.<sup>(1)</sup>

En 1982, la cour constitutionnelle exerce la faculté de soulever, d'office, la question d'inconstitutionnalité d'une loi. Saisie d'un recours dirigé contre les articles 104 (alinéa 1) et 119 (alinéa 2) de la loi no 47 de 1972 sur le Conseil d'Etat, modifiée par la loi no 50 de 1973, interdisant aux membres du conseil de former des recours contre certaines décisions relatives à leur statut professionnel, la cour déclare que le premier (l'article 104 alinéa 1) est contraire à la constitution, puis, elle soulève, d'office l'inconstitutionnalité d'un article, similaire à celui-ci dans la loi no 46 de 1972 sur l'autorité judiciaire, modifiée par la loi no 49 de 1973, interdisant de former des recours contre certaines décisions relatives aux magistrats de la juridiction de droit commun<sup>(2)</sup>. S'appuyant sur cette similitude entre les deux articles, la cour les déclare inconstitutionnels.<sup>(3)</sup>

Cet arrêt est critiqué par certains auteurs qui estiment qu'il ne s'agit dans cette affaire que d'une simple analogie entre deux dispositions législatives, qui ne justifie pas, selon eux, que la cour soulève, d'office, la question d'inconstitutionnalité<sup>(4)</sup>. Mais, nous croyons que la cour avait raison de soulever, d'office la question d'inconstitutionnalité dans cette affaire, car l'analogie entre les deux dispositions précitées constitue un "lien" suffisant qui justifie qu'elle soulève, d'office la question d'inconstitutionnalité, selon l'article 27 de la loi no 48 de 1979.

A noter aussi que cette loi fixe une limite maximale au délai pendant lequel la partie ayant soulevé une exception d'inconstitutionnalité admise par une juridiction doit former son recours devant la cour constitutionnelle. Dorénavant, ce délai ne doit pas dépasser trois mois. Si le recours lui est présenté après l'expiration de ce délai, elle le déclarera irrecevable.<sup>(5)</sup>

1) Article 27 de la loi no 48 de 1979.

2) Il s'agit de l'article 83 (alinéa 1) de cette loi.

3) Arrêt de la Cour Constitutionnelle du 16 mai 1982, recours no 10, 1ère année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 50

4) Abdellatif (Mohamad): Les procédures devant la juridiction constitutionnelle, Dar El Nahda El Arabya, 1989, p. 130.

5) Voir l'arrêt de la cour constitutionnelle du 3 avril 1982, recours no 29, 2e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 31 et son arrêt du 3 décembre 1983, recours no 10, 5e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 193.

26- **Contrairement à la Cour Suprême**, la Cour constitutionnelle ne se reconnaît pas la compétence pour donner une interprétation, ayant force obligatoire, de la constitution. Par une décision rendue le 1er mars 1980, elle déclare irrecevable une demande présentée par le ministre de la Justice en vue d'interpréter l'article 99 de la constitution de 1971, et affirme que son pouvoir dans le domaine de l'interprétation obligatoire des lois se limite aux lois ordinaires émanant du pouvoir législatif.<sup>(1)</sup>

Il convient de préciser, toutefois, que la cour constitutionnelle procède, comme toute juridiction, à l'interprétation de la constitution lorsqu' elle tranche les litiges dont elle est saisie, mais, il ne s'agit pas, ici, d'une interprétation ayant force obligatoire, visée dans l'article 26 de la loi no 48 de 1979.

### **C - Les effets des arrêts rendus par la juridiction constitutionnelle**

#### **(1) Les effets des arrêts de la cour suprême:**

27- **La loi no 81 de 1969 sur la cour Suprême** ne contient aucune disposition relative aux effets de ses décisions. Celle de 1970 sur les procédures à suivre devant cette cour dispose que ses décisions en matière d'interprétation des lois et ses arrêts en matière de contrôle de constitutionnalité seront publiés au journal officiel et elles s'imposeront à toutes les juridictions.<sup>(2)</sup>

De son côté, la Cour Suprême fait une distinction entre les arrêts par les quels elle déclare les dispositions contestées contraires à la constitution et ceux par lesquels elle les déclare conformes à celle-ci. Ce sont les premiers seulement qui ont, selon la cour, une autorité de chose jugée absolue, qui s'impose à tous les individus et à toutes les autorités. Quant aux seconds, ils n'ont qu'une autorité de chose jugée relative. La cour fonde cette jurisprudence sur la similitude entre le recours constitutionnel et le recours en annulation dirigé contre les actes administratifs.<sup>(3)</sup>

La doctrine critique cette jurisprudence qui établit, sans fondement valable, une

---

1) Recueil, 1er volume, p. 209.

2) Voir l'article 31 de la loi no 66 de 1970.

3) Arrêt du 11 décembre 1976, recours no 8, 3e année judiciaire. Cet arrêt est reproduit dans: "L'encyclopédie des principes du recours constitutionnel" de M. Heba (Ahmad), Le Caire, El Matbaah El Fannya, 1988, p. 121.

analogie entre le recours constitutionnel et celui pour l'excès de pouvoir<sup>(1)</sup>. Elle ne prend pas en considération le fait que le juge constitutionnel n'est pas lié par les conclusions présentées par l'auteur de la saisine et qu'il peut statuer ultra petita, c'est-à-dire au delà du contenu de la requête, tandis que le juge administratif, lui, est lié par les conclusions du requérant<sup>(2)</sup>. Pour la doctrine, tous les arrêts de la juridiction constitutionnelle doivent avoir une autorité de chose jugée absolue.

L'argument avancé par la doctrine nous paraît parfaitement juste, car la cour constitutionnelle a la faculté de statuer sur la conformité à la constitution d'une disposition législative ou réglementaire ayant un lien avec celle, dont elle est saisie, qu'il s'agisse d'une autre disposition dans la même loi, séparable ou inséparable de la disposition dont elle est saisie, ou d'une disposition dans une autre loi.<sup>(3)</sup>

1) Voir:

- El Garf (Teaima): Contentieux constitutionnel, op. cit., p. 269.
- El Gamal (Yehia): Contentieux constitutionnel en Egypte, op. cit., 152.
- El Shaer (Ramzi): Théorie générale du droit constitutionnel, 3e éd., 1983, pp. 607-608.
- Abdellatif (Mohamad): Les procédures devant la juridiction constitutionnelle, op. cit., p. 245
- Sherif (Adel): Contentieux de la constitutionnalité en Egypte, op. cit., p. 465.

2) Sur cette question voir:

- Chapus (R.): Droit du contentieux administratif, 3e éd., Montchrestien, 1991, p. 565.
- Debbasch (Ch.) et Ricci (J.C.): Contentieux administratif, 5e éd., Dalloz, 1990, p. 591
- Pacteau (B.): Contentieux administratif, 2e éd., PUF, 1989, p. 227.

Il n'empêche, toutefois, qu'il existe des traits communs entre le recours constitutionnel et celui de l'excès de pouvoir qui consistent en leur caractère objectif. Le premier se dirige contre une disposition législative ou réglementaire dont la constitutionnalité est mise en doute. Le second attaque, un acte administratif dont la légalité est contestée.

3) Citons, parmi les arrêts par lesquels la cour a déclaré inconstitutionnelle toute la loi soumise à son examen, car les dispositions inconstitutionnelles étaient inséparables de l'ensemble de la loi:

- Arrêt du 25 juin 1983, recours no 3, 1ère année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 155.
  - Arrêt du 2 mars 1985, recours no 1, 1ère année judiciaire, Recueil, 3e volume, p. 162.
- Voir aussi l'arrêt du 21 juin 1986, recours no 56, 6e année judiciaire, Recueil, 3e volume, p. 353. Dans cette affaire, les requérants soulèvent l'inconstitutionnalité de l'alinéa 1 de l'article 4 de la loi no 33 de 1978 interdisant aux responsables politiques de l'ancien régime l'exercice des droits politiques. Estimant que cet alinéa est contraire à la constitution et inséparable des autres alinéas de ce même article, la cour déclare l'inconstitutionnalité de la totalité de celui-ci.

Voir, enfin, l'arrêt du 16 mai 1982 (Recueil, 2e volume, p. 50) par lequel la cour soulève, d'office, l'inconstitutionnalité d'une disposition dans une autre loi, similaire à celle dont elle est saisie.

28- Le pouvoir de la cour constitutionnelle égyptienne, dans ce domaine, nous semble plus étendu que celui du conseil constitutionnel français dont l'aurorité se limite à la vérification de la conformité à la constitution uniquement de la loi soumise à son examen. Il est vrai que lorsqu'il est saisi d'une disposition dans une loi, il peut soulever, d'office, l'inconstitutionnalité d'une autre disposition, ou de toutes les dispositions de cette loi. Mais, il ne peut pas étendre son contrôle au delà de cette loi.<sup>(1)</sup>

29- Certains auteurs estiment que lorsque la cour constitutionnelle égyptienne vérifie la constitutionnalité d'une disposition, inséparable de celle soumise à son examen, elle agit en l'absence de tout texte législatif lui permettant, de façon expresse, de procéder à cette vérification.<sup>(2)</sup>

Mais, nous croyons que l'article 27 de la loi de 1979 sur la cour constitutionnelle constitue une base légale permettant à celle-ci d'examiner la constitutionnalité de toute disposition législative ou réglementaire ayant un lien avec celle dont elle est saisie. Ce lien peut avoir la forme de l'inséparabilité entre la disposition contestée et celle dont la cour soulève d'office, l'inconstitutionnalité, ou la forme de la similitude entre elles.<sup>(3)</sup>

## (2) Les effets des arrêts de la cour constitutionnelle:

30- La loi no 48 de 1979, instituant la cour constitutionnelle suprême dispose, dans son article 49, que les décisions et les arrêts rendus par celle-ci ont

1) Jusqu'en 1982, le conseil constitutionnel n'a usé de la faculté de soulever, d'office, l'inconstitutionnalité d'une disposition autre que celle soumise 'à son contrôle que lorsqu'il estimait qu'elle était inséparable de la disposition contestée. Mais depuis la décision du 18 novembre 1982, le conseil étend son contrôle à toutes les dispositions de la loi dont il est saisi. Cette jurisprudence se fonde sur l'interprétation extensive que le conseil donne de l'article 22 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 sur le conseil constitutionnel, qui dispose: "Dans le cas où le conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la constitution et inséparable de l'ensemble de cette loi, celle-ci ne peut être promulguée."

Sur l'évolution de la jurisprudence du conseil sur ce point voir:-

- Favoreu (L.) et Philip (L.): Les grandes décisions du conseil constitutionnel. Sirey, 6e éd. 1991, pp. 90-91 et pp. 274-275.

- Genevois (B.): La jurisprudence du conseil constitutionnel, Ed. S.T.H., 1988, p. 46 et s.

- Luchaire (F.): Le conseil constitutionnel, Economica, 1980, p. 122 et s.

- Rousseau (D.): Droit du contentieux constitutionnel, 2e éd., Montchrestien, 1992, p. 155 et s.

2) Abdellatif (Mohamad): op. cit., p. 124

3) Dans le même sens voir: El Garf (Teaima): op. cit., p. 184 et s.

une autorité de chose jugée absolue<sup>(1)</sup>. D'après ce même article, la disposition déclarée inconstitutionnelle cessera d'être appliquée à partir de la publication, au journal officiel, de l'arrêt rendu par la cour. Mais, s'il s'agit d'une disposition du droit pénal, tous les jugements de condamnation fondés sur celle-ci seront considérés comme nuls et non avenue.

Néanmoins, la note explicative annexée à cette loi déclare que les arrêts rendus par la cour ont, tous, un effet rétroactif.

31- La cour constitutionnelle confirme à plusieurs reprises, la rétroactivité de ses arrêts<sup>(2)</sup>. Cette jurisprudence est soutenue par une doctrine quasi unanime<sup>(3)</sup>, qui s'appuie sur deux arguments pour justifier la portée rétroactive de ces arrêts:

1- L'arrêt rendu sur le recours constitutionnel est un arrêt déclaratif, comme c'est la règle générale, et non pas constitutif. Ainsi, lorsque la cour constitutionnelle confirme la constitutionnalité de la loi dont elle saisie, cette loi sera réputée conforme à la constitution depuis sa promulgation. Lorsqu'elle la déclare contraire à la constitution, elle sera considérée comme n'ayant jamais existé. Toutes les conséquences qu'elle a pu avoir doivent disparaître.

2- Si l'arrêt rendu par la cour constitutionnelle n'avait pas d'effet rétroactif, la juridiction saisie du recours initial, à l'occasion duquel l'exception d'inconstitutionnalité a été soulevée, devrait appliquer, à ce recours, la loi déferée à la cour constitutionnelle, même si celle-ci la déclare contraire à la constitution, ce qui signifie que le recours constitutionnel n'apporte rien au requérant ayant soulevé l'exception d'inconstitutionna-

---

1) Pourtant, les arrêts qui ne statuent pas sur le fond du litige, comme ceux qui déclarent la nullité des procédures du recours ou l'irrecevabilité de celui-ci pour défaut d'intérêt ou non respect du délai, ils ne possèdent qu'une autorité relative. D'autre part, si une disposition déclarée conforme à la constitution, actuellement en vigueur, devient contraire à une constitution, ultérieure, elle peut faire l'objet d'un nouveau recours devant la cour constitutionnelle, selon la nouvelle constitution.

2) Voir les arrêts suivants rendus par la cour constitutionnelle:

- Arrêt du 5 juin 1982, recours no 16, 3e année judiciaire, Recueil 2e volume, p. 63.
- Arrêt du 11 juin 1983, recours no 48, 3e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 148
- Arrêt du 19 mai 1990, recours no 37, 9e année judiciaire, Recueil, 4e volume, p. 256.

3) Certains auteurs français estiment que lorsque le contrôle de constitutionnalité est exercé par une juridiction constitutionnelle sur renvoi des autres juridictions (comme c'est le cas en Egypte), les arrêts rendus sur le recours constitutionnel doivent avoir, un effet rétroactif (Luchaire (F.): Le contrôle de la loi promulguée sur renvoi des juridictions, op. cit., p. 1644.

lité. Une telle solution serait, sans aucun doute, contraire à la logique même de l'existence du contrôle de constitutionnalité.<sup>(1)</sup>

32- La rétroactivité des arrêts de la cour constitutionnelle connaît, toutefois, des limites. En premier lieu, ils ne doivent pas, selon la note explicative de la loi no 48 de 1979, affecter les situations juridiques devenues irrévocables du fait d'une prescription ou d'une décision juridictionnelle définitive.

En second lieu, lorsque la cour constitutionnelle estime que l'application rigide du principe selon lequel ses arrêts ont une portée rétroactive, risque de produire des conséquences graves pour l'ordre politique et juridique, elle apporte des correctifs à ce principe. Saisie d'un pourvoi dirigé contre l'article 5 de la loi no 38 de 1972 relative à l'Assemblée du peuple, modifiée par la loi no 188 de 1986, la cour constitutionnelle juge que cette disposition, sur la base de laquelle on a organisé les élections législatives de 1987, n'est pas conforme à la constitution, car elle établit une discrimination injuste entre les candidats aux élections. La composition du Parlement se trouve donc entachée d'invalidité. Si l'on s'attache à la lettre de la règle de la rétroactivité des arrêts de la cour constitutionnelle, on doit conclure que tous les actes édictés par le Parlement sont invalides.

Pour épargner le pays des conséquences désastreuses que cela provoquerait, la cour suspend, dans cette affaire, l'effet rétroactif de son jugement<sup>(2)</sup>. Elle déclare que les actes émanant du Parlement avant la publication, au journal

1) Voir:-

- El Garf (Teaima): Contentieux constitutionnel, op. cit., p. 273
- El Gamal (Yehia): Contentieux constitutionnel... op. cit., p. 149
- El Shaer (Ramzi): Théorie générale du droit constitutionnel, 3e éd., 1983, p. 614
- Assfour (Saad): Le système constitutionnel égyptien, op. cit., p. 320
- Kamel (Nabila): Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. Dar El Nahda El Arabya, 1993, p. 241.
- Fawzi (Salah): Le recours constitutionnel. Dar El nahda El Arabya, 1993, p. 301
- Abdellatif (Mohamad): Les procédures devant la juridiction constitutionnelle, op. cit., 256
- Sherif (Adel): Le contentieux de la constitutionnalité, op. cit., p. 472; "Les effets du jugement rendu sur le recours constitutionnel". Revue Almohamah, Janvier février, 1990, p. 91. A noter, toutefois, que certains ne reconnaissent pas l'effet rétroactif des arrêts de la cour constitutionnelle: Afifi (Mostafa): Le contrôle de la constitutionnalité, éd. Said Raafat, 1990, p. 276.

2) Dans le même sens voir:

- El Serif (Aziza): Le contentieux constitutionnel en Egypte. Dar El Nahda El Arabya, 1990, p. 118.

officiel, de l'arrêt constatant l'inconstitutionnalité de l'article 5 de la loi précitée, sont valides car ils bénéficient de la présomption de validité inhérente aux actes émanant du pouvoir législatif, mais, ceux édictés après cette date seront considérés comme nuls.<sup>(1)</sup>

33- A noter également que les arrêts de la cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours.

Aucun pourvoi ne peut être présenté contre eux. Mais, dans le cas où l'un de ces arrêts contient une erreur matérielle, il appartient à la cour, elle-même, de la corriger, soit d'office, soit sur la demande des parties.<sup>(2)</sup>

D'autre part, si l'on constate qu'il existe une ambiguïté dans un de ses arrêts, les autres juridictions peuvent, soit le lui renvoyer en vue de l'interpréter de manière à enlever toute ambiguïté, soit autoriser les intéressés à lui présenter une demande pour qu'elle procède à l'interprétation de son arrêt.<sup>(3)</sup>

De surcroît, si la cour constitutionnelle omet de se prononcer sur l'une des demandes présentées par les parties au cours d'une instance formée devant elle, celles-ci peuvent lui solliciter de se prononcer sur cette question<sup>(4)</sup>

Enfin, si l'exécution d'une des décisions rendues par la cour constitutionnelle fait naître un conflit, celle-ci est la seule autorité compétente pour le trancher. Les demandes présentées en vue de résoudre ce conflit doivent lui être adressées directement. Elles n'ont, en principe, aucun effet suspensif sur l'exécution de sa décision. Toutefois, la cour peut ordonner le sursis à l'exécution de celle-ci jusqu'à ce que le conflit soit réglé.<sup>(5)</sup>

1) Arrêt de la cour constitutionnelle du 16 mai 1990, recours no 37, 9e année judiciaire, Recueil, 4e volume, p. 256.

2) Voir l'article 191 du code de procédures civiles et commerciales.

3) Voir:

- Sherif (Adel): Le contentieux de la constitutionnalité, op. cit., pp. 482-483

4) Voir l'arrêt de la cour constitutionnelle du 2 février 1991, recours no 1, 11e année judiciaire, Recueil, 4e Volume, p. 549.

Voir aussi: Fawzi (Salah): Le recours constitutionnel, op. cit., p. 315.

5) Voir l'article 50 de la loi no 48 de 1979 sur la cour constitutionnelle.

## Section (2)

### Le rôle éminent de la cour constitutionnelle dans la protection des droits et des libertés

34- Le bilan de l'expérience égyptienne en matière de contrôle de constitutionnalité est largement positif, en particulier, depuis la promulgation de la constitution de 1971.

Cette constitution, adoptée par référendum, un an après l'accession au pouvoir du président El Sadate marque la rupture avec le régime collectiviste du président Gamal Abdelnasser qui a régné sur l'Egypte au lendemain de la Révolution de 1952 et jusqu'en 1970. Cette période constitue la phase révolutionnaire dans l'histoire contemporaine de l'Egypte. Les grands combats menés par le régime issu de la Révolution l'ont poussé à se protéger des dangers qui le menaçaient par d'innombrables mesures qui ont eu pour conséquences la restriction des droits et des libertés publics. La politique économique socialiste mise en oeuvre par le gouvernement a abouti à la restriction du droit de propriété et de la liberté de l'activité économique privée.

La constitution de 1971 fait du principe de la souveraineté de la loi le fondement du régime qu'elle instaure. De plus, elle élargit l'étendue des libertés publiques et fait de celles-ci la pierre angulaire de l'Etat de droit auquel elle consacre un nombre important de ses dispositions<sup>(1)</sup>

La juridiction constitutionnelle égyptienne exerce, depuis sa création en 1969, un rôle majeur en vue d'assurer le respect des principes consacrés par la constitution, et la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques.

L'étude de la jurisprudence de la cour constitutionnelle montre, du point de vue sociologique, que celle-ci vise, dans la pratique, par son contrôle sur la constitutionnalité des lois, aussi bien le pouvoir législatif que le pouvoir exécutif. En effet, les lois soumises à ce contrôle ne sont pas, uniquement, l'oeuvre du premier, mais, surtout, l'oeuvre du second, qui occupe une place dominante

---

1) Sur l'évolution politique et économique de l'Egypte sous les différents régimes qui se sont succédés de 1952 à 1987, voir la thèse de doctorat d'Etat que nous avons soutenue, le 11 janvier 1988, à l'Université de Paris 2 sur: "Une contribution à l'étude des aspects juridiques des interventions économiques de l'Etat en Egypte à travers l'évolution politique depuis 1952."

dans la pratique du régime politique en Egypte.<sup>(1)</sup>

Toutefois, La politique jurisprudentielle suivie par la cour constitutionnelle se caractérise par son pragmatisme. En pratiquant une auto-limitation de son contrôle sur la constitutionnalité des lois et des règlements elle se protège contre une limitation de celui-ci imposée par le législateur.

35- Voyons successivement le rôle de la cour constitutionnelle dans la protection des droits et libertés suivants: le droit d'ester en justice, le droit de la propriété, les libertés individuelles, les droits et libertés politiques, le principe d'égalité, les droits et libertés syndicaux, puis, son contrôle sur les lois et règlements de nécessité, et enfin, l'auto-limitation, par la cour constitutionnelle, de son contrôle sur la constitutionnalité.

### Sous-Section (1)

#### Le droit d'ester en justice

36- Sous les constitutions antérieures à celle de 1971, de nombreux textes législatifs ont soustrait plusieurs catégories d'actes administratifs au contrôle des tribunaux. Le législateur constitutionnel, lui même, a contribué à la restriction de la compétence de ces derniers.

Voyons, tout d'abord, les restrictions du droit d'ester en justice, ensuite, la position du conseil d'Etat vis-à-vis d'elles, et enfin, la position de la jurisprudence constitutionnelle.

#### A- Les restrictions au droit d'ester en justice:

37- Commençons par la restriction du droit d'ester en justice, par le législateur constitutionnel. L'article 191 de la constitution de 1956 soustrait au contrôle des tribunaux tous les actes émanant du conseil de la Révolution, les mesures prises pour leur application, ainsi que les actes émanant des organismes constitués dans le but de sauvegarder la Révolution et le régime établi par celle-ci. Aucun recours en annulation ou en réparation ne peut être formé contre ces actes.<sup>(2)</sup>

1) Voir:

- Aboulmagd (Ahmad Kamal): L'indépendance de la magistrature, une garantie pour la légalité et les droits de l'homme", Revue des magistrats, janvier-juin 1990, p. 29.

2) Notons aussi que le décret loi no 277 de 1952, modifié par celui no 56 de 1953, accorde la qualité d'actes de gouvernement aux actes, pris par le commandant en chef des forces armées, dans le but de sauvegarder la Révolution. De surcroît, la Proclamation constitutionnelle du 10 février 1953 autorise le commandant de la Révolution à édicter "les actes de souveraineté suprême", et, en particulier, les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs de la Révolution.

Quant aux restrictions législatives au droit d'ester en justice, elles sont très nombreux. Plusieurs lois ont soustrait un grand nombre d'actes administratifs au contrôle juridictionnel. Citons, à titre d'exemple:

- Les actes concernant l'expropriation par l'Etat des propriétés agricoles excédant la limite maximale fixée par la loi sur la réforme agraire.<sup>(1)</sup>

- Les actes émanant de l'autorité chargée de l'application de la loi sur l'état de siège<sup>(2)</sup>

- Les décisions concernant les étudiants de l'enseignement supérieur, prises par les autorités universitaires.<sup>(3)</sup>

- Les décisions relatives à la vie professionnelle des officiers des forces armées, prises par la commission supérieure pour les affaires des officiers.<sup>(4)</sup>

- Le décret du conseil de commandement de la Révolution, du 8 novembre 1953, prévoyant la confiscation, au profit de l'Etat, des biens appartenant à la famille royale de Mohamed Ali.<sup>(5)</sup>

- Les décisions de la Commission pour l'indemnisation des préjudices de guerre.<sup>(6)</sup>

- Les décisions du président de la République prononçant la dissolution du conseil du gouvernorat, de celui de la ville, ou de celui du village.<sup>(7)</sup>

- Les actes que le président de la République prend en vertu de la loi no 119 de 1964 sur "les mesures relatives à la surêté de l'Etat".

- Les décisions du président de la République prononçant la révocation des fonctionnaires, en dehors du régime disciplinaire prévu par le statut de la fonction publique.<sup>(8)</sup>

1) Voir la loi no 178 de 1952 sur la réforme agraire.

2) Voir le décret-loi no 64 de 1952 et la loi no 270 de 1956.

3) Loi no 345 de 1956 et loi no 184 de 1958 sur le statut des universités.

4) Loi 174 de 1957 et loi no 232 de 1959.

5) Loi no 598 de 1953

6) Loi no 180 de 1958

7) Loi no 124 de 1960

8) Voir le décret-loi no 31 de 1963 qui accorde la qualification d'actes de gouvernement aux décisions du président de la République prononçant la révocation des fonctionnaires sans recourir à le voie disciplinaire.

- Les mesures disciplinaires prises à l'encontre des membres du conseil d'Etat, par la commission de la discipline constituée au sein du Conseil.<sup>(1)</sup>

- Les décisions du président de la République relatives à la rénomination des membres du corps diplomatique et consulaire à d'autres fonctions<sup>(2)</sup>.

- Les décisions des autorités chargées du séquestre administratif imposé sur les propriétés privées de certaines personnes.<sup>(3)</sup>

- Les décisions du conseil de la supervision des loyers de logements.<sup>(4)</sup>

- Les décisions rendues par les conseils d'administration des établissements et sociétés publics sur les réclamations présentées par leur personnel, relatives à leurs affaires professionnelles.<sup>(5)</sup>

#### **B- La position du conseil d'Etat:<sup>(6)</sup>**

38- L'attitude du conseil d'Etat vis-à-vis des restrictions au droit d'ester en justice varie selon que celles-ci sont imposées par la constitution ou par une loi ordinaire.

Dans le premier cas, le conseil est complètement désarmé face à ces restrictions. En effet, aucune juridiction n'a le pouvoir d'écarter l'application d'une disposition de la constitution soustrayant certains actes administratifs au contrôle juridictionnel, même si une telle disposition est contraire aux principes constitutionnels généraux, ou contraire aux principes consacrés par les autres dispositions de cette même constitution. Autrement dit, les tribunaux n'ont pas le pouvoir de vérifier la conformité à la constitution d'une des dispositions de celle-ci.

Pour cela, la juridiction administrative ne se reconnaît pas compétente pour statuer sur les recours formés contre les actes édictés, dans le but de sauvegarder la Révolution, soit par le conseil de commandement de celle-ci, soit par son commandant en chef, car la proclamation constitutionnelle de 1953 et la

1) Loi no 165 de 1955 modifiée par la loi no 55 de 1959.

2) Loi no 74 de 1959 sur la réorganisation du ministère des affaires étrangères.

3) Loi no 99 de 1963.

4) Loi no 46 de 1962 modifiée par la loi no 133 de 1963

5) Décret du président de la République no 3309 portant sur le statut du personnel des établissements et sociétés publics.

6) Voir:

- Abdelbbar (Farouk): Le rôle du conseil d'Etat égyptien dans la protection des droits et des libertés publics, op. cit, 1er volume, p. 452 et 2e volume, p. 586.

- El Tamawi (Solimane): Contentieux administratif, Livre 1, Contentieux de l'annulation, 6e éd, Dar El Fiker El Arabi, 1987, p. 431.

constitution de 1956 leur confèrent la qualité d'actes de gouvernement.<sup>(1)</sup>

Par contre, le tribunal du contentieux administratif déclare que les actes administratifs ordinaires édictés par le second relèvent de la compétence de la juridiction administrative, même ceux qui sont fondés sur les lois relatives à l'état de siège.<sup>(2)</sup>

39- Quant à la position du conseil d'Etat vis-à-vis des restrictions au droit d'ester en justice imposées par les lois ordinaires, elle a subi une évolution. Après avoir adopté, sous l'ancien régime, une politique complètement hostile à ces restrictions, le conseil a dû changer de politique après la Révolution de 1952.

Dans un arrêt rendu le 21 juin 1952, un mois avant la Révolution, le tribunal du contentieux administratif écarte l'application du décret-loi no 64 de 1952 qui soustrait à tout recours les actes émanant de l'autorité chargée de la mise en oeuvre des mesures relatives à l'état de siège. Le tribunal estime que ce texte est contraire à la constitution. En privant les particuliers du droit de former des recours contre les actes du gouverneur militaire, le dit décret-loi exonère celui-ci de toute responsabilité et porte atteinte au droit à la liberté et à l'égalité<sup>(3)</sup>.

Néanmoins, après la Révolution de 1952, le conseil d'Etat a été contraint à faire des concessions au régime du président Gamal Abdelnasser qui a pratiqué une politique autoritaire à l'encontre du pouvoir judiciaire, et en particulier vis-à-vis du conseil d'Etat.<sup>(4)</sup>

Ainsi, la juridiction administrative a été amené à changer de politique vis-à-vis des restrictions législatives au droit d'ester en justice. A noter, toutefois, que

- 1) Voir l'arrêt du tribunal du contentieux administratif du 16 juin 1957, recours no 699, 9e année judiciaire, Recueil, 11e année, no 347, p. 566, et son arrêt rendu à la même date sur le recours no 3967, 9e année judiciaire, Recueil, 11e année, no 348, p. 568. Voir, aussi, l'arrêt de la cour administrative suprême du 26 juin 1957, recours no 161, 3e année judiciaire, Recueil, 2e année, no. 137, p. 1335
- 2) Arrêt du 16 avril 1957, Recueil, 11e année, p. 354
- 3) Recours no 1090, 6e année judiciaire, Recueil, 6e année, no. 587, p. 1337. Voir aussi l'arrêt rendu par le même tribunal le 30 juin 1952, recours no 568, 3e année judiciaire, Recueil, 6e année, no. 568, p. 1266 et son arrêt du 10 juillet 1952, recours no 694, 6e année judiciaire, Recueil, 6e année, no 590, p. 1392.
- 4) Le régime du président Gamal Abdelnasser mène deux mouvements d'épuration au sein du pouvoir judiciaire, le premier en 1955, il ne touche que le conseil d'Etat. Le second en 1969, il touche le pouvoir judiciaire tout entier. Un très grand nombre de magistrats, soupçonnés d'être hostiles au régime, ont été évincés de leurs fonctions. Certains ont été mis à la retraite et les autres ont été renommés à d'autres fonctions. L'opinion publique qualifie le mouvement d'épuration de 1969 de: "massacre de la magistrature". Sur ce sujet voir: - Abdelbbar (Farouk): op-cit., 2e volume, p. 60, et p. 75.

le tribunal du contentieux administratif s'est montré plus audacieux que la cour administrative suprême. Il fait une distinction entre les textes énonçant que certains actes administratifs sont sourtraits à "tout recours" et ceux qui suppriment uniquement la possibilité de former le recours pour excès de pouvoir contre certains actes. Seule la première catégorie est, selon le tribunal, contraire à la constitution car elle constitue une interdiction absolue du droit d'ester en justice. Quant à la seconde catégorie, elle représente une simple organisation, de la part du législateur, de ce droit. En un mot, si le recours pour excès de pouvoir est exclu, les particuliers lésés par un acte administratif illégal peuvent former un recours en réparation.<sup>(1)</sup>

Mais la cour administrative suprême opte depuis son instauration en 1955, pour une politique complètement différente - selon celle - ci, toutes les lois qui restreignent le droit d'ester en justice sont conformes à la constitution, soit qu'il s'agisse d'une interdiction absolue ou d'une interdiction partielle de ce droit.

**La cour fonde sa jurisprudence sur quatre arguments:<sup>(2)</sup>**

1- La juridiction administrative est une institution récente en Egypte. Ses

1) Voir les arrêts suivants rendus par le tribunal du contentieux administratif.

- Arrêt du 15 mars 1954, Recueil, 8e année, p. 969
- Arrêt du 23 novembre 1954, Recueil, 9e année, p. 43
- Arrêt du 20 mai 1956, Recueil, 10e année, p. 334
- Arrêt du 11 novembre 1956, Recueil, 11e année, p. 15
- Arrêt du 30 janvier 1957, Recueil, 11e année, p. 190
- Arrêt du 26 mars 1957, Recueil, 11e année, p. 315
- Arrêt du 1er février 1961, Recueil, 15e année, p. 131

Voir également l'article de M. Osmane Khalil Osmane intitulé: L'évolution de la juridiction administrative en République Arabe Unie, Revue des sciences administratives, 1ère année, juin 1959, pp. 115 et s.

2) Parmi les arrêts, très nombreux, rendus par la cour administrative suprême sur ce sujet, voir:

- Arrêt du 27 avril 1957, Recueil, 2e année, no 101, p. 975.
- Arrêt du 8 juin 1957, Recueil, 2e année, no. 117, p. 1115.
- Arrêt du 29 juin 1957, Recueil, 2e année, no. 137, p. 1335.
- Arrêt du 12 juillet 1958, Recueil, 3e année, no 173 p. 1691.
- Arrêt du 30 janvier 1960, Recueil, 5e année, no. 32, p. 265.
- Arrêt du 30 janvier 1960, Recueil, 5e année, no 32, p. 265.
- Arrêt du 29 juin 1963, Recueil, 8e année, no. 132, p. 1448.
- Arrêt du 21 juin 1964, Recueil, 9e année, no. 123, p. 1300.
- Arrêt du 27 décembre 1964, Recueil, 10e année, no. 31, p. 277.
- Arrêt du 21 mars 1965, Recueil, 10e année, no. 89, p. 884.

attributions sont fixés de façon limitative. Elle n'a pas de compétence absolue ou illimitée en matière administrative <sup>(1)</sup>

Le législateur peut, à tout moment, modifier l'organisation de cette juridiction en excluant certaines formes de recours du domaine de sa compétence.

2- Il faut distinguer entre le droit en soi et les moyens que la loi met à la disposition du titulaire de celui-ci. Le droit en soi devrait être intact tandis que ses moyens de protection peuvent être modifiés par le législateur à son gré. Lorsque ce dernier prive le titulaire d'un droit de la possibilité de former un recours pour le défendre, cela ne porte pas atteinte au droit lui-même.

3- La théorie des circonstances expéditionnelles constitue un fondement légal pour les restrictions au droit d'ester en justice. Celles-ci représentent l'un des moyens que le gouvernement issu de la Révolution se trouve dans l'obligation d'utiliser pour se défendre contre les dangers qui le menacent.

4- Les lois qui restreignent le droit d'ester en justice ne violent pas le principe de l'égalité. Elles n'établissent aucune discrimination entre les personnes qui se trouvent dans la même situation juridique mais, elles privent toutes les personnes se trouvant dans une situation juridique déterminée du droit de former des recours contre certains actes administratifs.

40- Cette jurisprudence soulève les plus vives critiques de la part d'une doctrine quasi unanime<sup>(2)</sup>. Pour celle-ci, toute interdiction du droit d'ester en justice est contraire à la constitution, que ce soit une interdiction totale, ou une interdiction partielle. En faisant échapper certaines catégories d'actes adminis-

---

1) En réalité, on n'a accordé au conseil d'Etat la compétence absolue en matières administratives qu'en 1971. Voir l'article 172 de la constitution de 1971.

2) Voir:

- Aboulmagd (Ahmad Kamal): Le contrôle de la constitutionnalité des lois aux Etats Unis et en Egypte. Maktabet El Nahda El Massrya, 1960, p. 607.

- El Attar (Fouad): Le droit d'ester en justice. Revue des sciences juridiques et économiques, 1<sup>ère</sup> année, juillet 1959, p. 621.

- El Tamawi (Solimane): Le problème de l'exclusion par le législateur de certains actes administratifs du contrôle de la juridiction administrative. Revue des sciences juridiques et économiques, 3<sup>e</sup> année, janvier 1961, p. 115.

- Hafez (Mahmoud): Contentieux administratif, Dar El nahda El Arabya, 1993, p. 359.

- Wassfi (Mostafa Kamal): Traité des procédures de la juridiction administrative, 2<sup>e</sup> éd. Le Caire. Matbaeit Al Amana, 1978, p. 109

tratifs au contrôle juridictionnel, le législateur porte atteinte au principe de l'égalité devant la loi et devant la justice, et restreint celui de la soumission de l'administration à la loi.

41- A noter, enfin, que le problème des textes excluant certains actes administratifs du contrôle de la juridiction administrative s'est posé, également, en droit français. Hostile à de telles pratiques, le conseil d'Etat a écarté l'application de ces textes en se fondant sur le fait qu'ils n'excluaient pas le recours pour excès de pouvoir. Selon le conseil, il n'est pas besoin d'un texte spécial pour que ce recours existe à l'encontre d'une catégorie d'actes déterminés.

Ainsi, lorsqu'une disposition énonce que certains actes administratifs sont soustraits à tout recours, cette formule ne supprime pas la possibilité de former le recours pour excès de pouvoir qui est ouvert, même sans texte, contre tout acte administratif afin d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité. En d'autres termes, pour exclure le recours pour excès de pouvoir dans une matière, le législateur devrait le dénier de façon express.<sup>(1)</sup>

Mais, une disposition de ce genre serait, selon la doctrine française contraire à la constitution car elle "prive les administrés de toute garantie contre l'Administration" et méconnaît "un principe fondamental reconnu par les lois de la République (spécialement la loi du 24 mai 1872, chargeant le conseil d'Etat de statuer souverainement sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives"<sup>(2)</sup>

### C- La position de la jurisprudence constitutionnelle:

42- Sous les constitutions antérieures à celle de 1971, les textes excluant certains actes administratifs du contrôle des tribunaux étaient contraires, selon la doctrine et la jurisprudence du tribunal du contentieux administratif, à deux principes consacrés par ces constitutions: d'une part, le droit d'ester en justice, et d'autre part, le principe de l'égalité devant la loi et devant la justice.

La constitution de 1971 va plus loin que les constitutions précédentes dans la protection du droit d'ester en justice. Selon les termes de son article 68 ce droit est garanti pour tous les individus sans aucune distinction entre eux, et il est interdit de soustraire un acte administratif au contrôle des tribunaux.

1) Voir:

- C.E. 17 février 1950, Dame Lamotte, Recueil, p. 110. Revue de droit public, 1951, p. 478, concl. Delvolvé, note Waline.

- C.E. 17 avril 1953, Falco et Vidailiac, Recueil, p. 175. Revue de droit public, 1953, p. 448, concl. Jean Donnedieu de Vabres, note Waline.

2) Vedel (G.) et Delvolvé (P.): Droit administratif. 12e éd. PUF, 1992, Tome 2, pp. 246-247.

43- Saisie de nombreux recours dirigés contre des textes ayant restreint le droit d'ester en justice avant 1971, la cour suprême les a déclarés contraires à l'article 68 de la nouvelle constitution. Citons, parmi les textes déclarés inconstitutionnels:

- Le décret-loi no 31 de 1963 autorisant le président de la République à procéder à la révocation des fonctionnaires sans avoir suivi la voie disciplinaire<sup>(1)</sup>.

- L'article 5 de la loi no 46 de 1962, modifié par la loi no 133 de 1963, qui exclue tout recours contre les décisions du conseil chargé de la supervision des loyers de logements.<sup>(2)</sup>

A noter que la cour déclare ce texte contraire à la constitution bien que le législateur l'ait abrogé, sans effet rétroactif, par l'article 47 de la loi no 52 de 1969. Elle fonde sa jurisprudence sur le fait que ce texte a été appliqué durant la période qui va de sa promulgation en 1963 jusqu'à son abrogation en 1969, et puisque l'arrêt rendu sur le recours constitutionnel a une portée rétroactive, tous les effets produits dans le passé par ce texte devront disparaître dès la publication de cet arrêt.

La cour suprême confirme sa jurisprudence sur ce point dans d'autres arrêts ultérieurs.<sup>(3)</sup> La cour constitutionnelle se reconnaît, elle aussi, le pouvoir de statuer sur la conformité à la constitution des textes abrogés, sans effet rétroactif, par le législateur.<sup>(4)</sup>

- La cour suprême déclare, aussi, inconstitutionnels l'article 69 du décret-loi no 116 de 1964, et l'article 119 de la loi no 106 de 1964, modifié par la loi no 31 de 1968, qui font échapper au contrôle des tribunaux certains actes

- 
- 1) Arrêt du 6 novembre 1971, recours no 2, 1ère année judiciaire, Recueil, 1er volume, p. 30. Nous avons déjà vu que ce texte accordait aux décisions du président de la République, en cette matière, la qualité d'actes de gouvernement. Voir Supra no 37
  - 2) Arrêt du 4 décembre 1971, recours no 5, 1ère année judiciaire, Recueil, 1er volume, p.50
  - 3) Voir les deux arrêts suivants rendus par la cour suprême:
    - Arrêt du 16 avril 1977, recours no 13, 7e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 48
    - Arrêt du 1er avril 1978, recours no 5, 7e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 146
  - 4) Voir les arrêts suivants rendus par la cour constitutionnelle:
    - Arrêt du 6 février 1982, recours no 9, 1ère année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 11
    - Arrêt du 11 juin 1983, recours no 47, 3e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 127
    - Arrêt du 6 juin 1987, recours no 51, 6e année judiciaire, Recueil, 4e volume, p. 52

administratifs relatifs aux officiers et aux soldats de l'armée.<sup>(1)</sup>

- En outre, elle juge contraire à la constitution l'article 134 de la loi no 159 de 1964, sur les services secrets, interdisant à leur personnel le droit de former des recours en annulation contre les décisions des autorités hiérarchiques relatives à son statut professionnel.<sup>(2)</sup>

La cour prononce l'inconstitutionnalité de ce texte bien qu'il ne supprime pas la possibilité de former des recours en réparation contre les décisions susmentionnées. Elle estime, très justement, que toute restriction au droit d'ester en justice n'est pas conforme à l'article 68 de la constitution.

44- En 1972, le Parlement vote une loi abrogeant un certain nombre de textes limitant le droit d'ester en justice.<sup>(3)</sup> Saisie d'un recours dirigé contre un des textes abrogés par cette loi, <sup>(4)</sup> la cour suprême juge qu'il n'ya pas lieu à statuer étant donné que le recours a perdu sa raison d'être.<sup>(5)</sup> Après l'abrogation du texte attaqué, rien dans la loi n'empêche le requérant de former un recours contre les actes que le dit texte excluait du contrôle juridictionnel.<sup>(6)</sup>

45- La cour constitutionnelle poursuit le chemin tracé par la cour suprême et rend, à son tour, plusieurs arrêts déclarant l'inconstitutionnalité de certains textes limitant le droit d'ester en justice. Parmi ceux-ci on peut citer:

- L'article 104 (alinéa 1) de la loi no 47 de 1972 sur le conseil d'Etat, modifié par la loi no 50 de 1973, et l'article 83 (alinéa 1) de la loi no 46 de 1972 sur l'autorité judiciaire, modifié par la loi no 49 de 1973 interdisant, aux magistrats et aux membres du Parquet, de former aucun recours contre certaines décisions relatives à leur carrière.<sup>(7)</sup>

- L'article 8 du décret no 1 de 1967, édicté par le président de la République,

1) Arrêt du 13 avril 1974, recours no 3, 4e année judiciaire, Recueil, 1er volume, p. 151, et arrêt du 3 avril 1976, recours no 11, 5e année judiciaire, Recueil, 1er volume, p. 442.

2) Arrêt du 16 avril 1977, recours no 13, 7e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 48.

3) Loi no 11 du 28 mai 1972. Sur cette loi voir:

- Wasfi (Mostafa Kamal): Traité des procédures... op. cit., p. 112

4) Il s'agit de l'article 7 de la loi no 54 de 1966 qui exclut, du contrôle des tribunaux, les décisions prises par la commission ayant pour mission la solution des conflits survenus dans l'application de la loi agraire.

5) Il faut souligner que la cour suprême a été saisie de ce recours avant l'abrogation du texte susmentionné par la loi de 1972

6) Arrêt du 1er mars 1975, recours no 2, 2e année judiciaire, Recueil, 1er volume, p. 215.

7) Arrêt du 16 mai 1982, recours no 10, 1ère année judiciaire, recueil, 2e volume, p. 50

excluant tout recours contre les actes des autorités chargées de la censure imposée, en vertu de la loi relative à l'état de siège, sur les informations, les publications et les communications par la poste.<sup>(1)</sup>

- L'article 3 du décret-loi no 7 de 1963, sur la nationalisation de certaines entreprises énonçant que les décisions rendues par la commission chargée de l'évaluation de leur capital ne sont susceptibles d'aucun recours.<sup>(2)</sup>

- L'article 2 (alinéa 2) du décret-loi no 178 de 1952, modifié par la loi no 148 de 1957 qui soustrait au contrôle juridictionnel certaines décisions rendues par le conseil d'administration de l'Organisme général pour la réforme agraire.<sup>(3)</sup>

- L'article 3 du décret-loi no 118 de 1961 sur la prise de participation par l'Etat dans certaines entreprises énonçant que les décisions de la commission ayant pour mission l'évaluation des ces participations sont définitives et non susceptibles d'aucun recours.<sup>(4)</sup>

- enfin, l'article 2 (alinéa 5) du décret-loi no 2 de 1963 sur l'expropriation de terres nécessaires à la réalisation du plan du gouvernement concernant le système d'irrigation. L'inconstitutionnalité de ce texte provient du fait qu'il exclue tout recours contre les décisions relatives à l'indemnisation des personnes dont les propriétés sont expropriées pour l'exécution des projets d'irrigation.<sup>(5)</sup>

## Sous-Section (2)

### Le droit de propriété:

#### A- En droit égyptien:

46- Le droit de propriété a subi une limitation draconienne sous le régime du précédent Gamal Abdelnasser. La politique de "transformation socialiste" appliquée à partir de 1961 a amené le gouvernement à restreindre le droit de propriété et la liberté d'entreprendre. l'Etat a procédé à la nationalisation de plusieurs centaines d'entreprises privées appartenant à tous les domaines d'activité, moyennant une indemnité inférieure, dans beaucoup de cas, à leur

---

1) Arrêt du 5 février 1983, recours no 7, 2e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 86

2) Arrêt du 30 avril 1983, recours no 16, 1ère année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 94.

3) Arrêt du 2 décembre 1983, recours no 92, 4e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 180

4) Arrêt du 4 avril 1987, recours no 1, 8e année judiciaire, Recueil, 4e volume, p. 25

5) Arrêt du 6 juin 1987, recours no 18, 5e année judiciaire, Recueil, 4e volume, p. 46

valeur réelle. il a imposé, en outre, un séquestre administratif sur les richesses d'un grand nombre de familles. Bref, la propriété devient restreinte et l'économie étatisée. <sup>(1)</sup>

La constitution de 1971 accorde au droit de propriété une importance majeure. Aux termes de l'article 34 de cette constitution la propriété privée est inviolable. Aucun séquestre ne peut lui être imposé qu'en vertu d'un jugement de l'autorité judiciaire, dans les cas prévus par la loi. Aucun bien ne peut être exproprié sauf pour l'utilité publique, dans les circonstances fixées par la loi, et sous réserve d'une indemnité.

L'article 35 interdit à l'Etat de procéder à la nationalisation des biens privés sauf si l'intérêt général l'exige. Celle-ci ne peut être imposée que par une loi moyennant une indemnité.

L'article 36 dispose que la confiscation générale des biens d'une personne est interdite. La confiscation de biens privés en tant que sanction ne peut être prononcée qu'en vertu d'un jugement des tribunaux dans les conditions prévues par la loi.

La nouvelle constitution s'accompagne par une volonté politique à l'opposé de celle ayant dominé le régime précédent. Il s'agit cette fois d'une politique de transformation vers le libéralisme.<sup>(2)</sup>

47- Après la promulgation de cette constitution, de nombreux recours ont été formés devant la cour constitutionnelle contre certains textes législatifs ayant accordé, aux personnes touchées par les mesures de nationalisation et de séquestre sous le régime du président Abdelnasser, une indemnité inférieure à la valeur réelle de leurs biens.

Par un arrêt rendu le 16 mai 1981,<sup>(3)</sup> la cour constitutionnelle déclare contraires à la constitution l'article 2 de la loi no 150 de 1964 et l'article 4 de la loi no 69 de 1974. Le premier, décide le transfert à l'Etat de la propriété des biens privés mis sous séquestre administratif en vertu de la loi sur l'état de siège. Le second, fixe une limite maximale à l'indemmnisation des personnes dont les biens ont été mis sous séquestre, abstraction faite de leur valeur réelle. La cour estime

1) Voir:

El Assar (Yousri): "Contribution à l'étude des aspects juridiques des interventions économiques de l'Etat en Egypte à travers l'évolution politique depuis 1952", thèse précitée, 1ère partie.

2) Ibid, 2ème partie

3) Recours no 5, 1ère année judiciaire, Recueil, 1er volume, p. 195.

que ces textes enfreignent l'article 34 de la constitution enconçant que la propriété privée est inviolable, et l'article 36 interdisant la confiscation générale des biens et autorisant, uniquement, la confiscation en tant que peine, prononcée par jugement des tribunaux.

C'est également en s'appuyant sur ces deux articles que la cour déclare inconstitutionnel le décret loi no 104 de 1964,<sup>(1)</sup> qui prévoit l'expropriation, au profit de l'Etat, des propriétés agricoles dépassant la limite maximale de la propriété, imposée par les lois sur la réforme agraire.<sup>(2)</sup>

Dans la ligne de cette jurisprudence, la cour constitutionnelle juge contraire à la constitution l'article 4 (alinéa 2) de la loi de la nationalisation no 72 de 1963 enconçant que les épouses et les fils des propriétaires d'entreprises nationalisées en vertu de cette loi sont responsables, en tant que garants, dans leurs propres patrimoines, des dettes de ces entreprises.<sup>(3)</sup>

#### **B- En droit français:**

48- La jurisprudence de la cour constitutionnelle égyptienne en matière de protection du droit de propriété est comparable à celle du conseil constitutionnel français. Dans son arrêt rendu le 16 janvier 1982, ce dernier déclare l'inconstitutionnalité de la loi de nationalisation, votée par la majorité socialiste au Parlement, et déférée au conseil par les députés de l'opposition. Celui-ci estime que la loi soumise à son examen méconnaît l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui range la propriété au nombre des droits naturels et imprescriptibles de l'homme à l'égal de la liberté, de la sûreté et de la résistance à l'oppression, ainsi que l'article 17 qui proclame que "la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité."

L'inconstitutionnalité de la loi dont le conseil a été saisi provient, principalement, selon celui-ci, du fait qu'il accorde aux porteurs d'actions dont

1) Arrêt du 25 juin 1983, recours no 3, 1ère année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 155.

2) Il s'agit du décret-loi no 178 de 1952 et du décret-loi no 127 de 1961 sur la réforme agraire.

3) Arrêt du 2 février 1985, recours no 67, 4e année judiciaire, Recueil, 3e volume, p. 122. En outre par un arrêt rendu en cette même date, la cour déclare l'inconstitutionnalité de l'article 3 (alinéa 5) du décret-loi no 118 de 1961, modifié par le décret-loi no 150 de 1962 imposant aux épouses et aux fils des propriétaires d'entreprises nationalisées de garantir les dettes de celles-ci (recours no 91, 4e année judiciaire, Recueil, 3e volume, p. 133).

la propriété est transmise à l'Etat une indemnité inférieure à leur réelle valeur.<sup>(1)</sup>

L'analyse de la jurisprudence du conseil constitutionnel, en matière de protection du droit de propriété face aux interventions de l'Etat permet de mettre en évidence trois principes.<sup>(2)</sup>

1- La nationalisation ne saurait avoir une étendue telle qu'elle viderait manifestement de leur contenu le droit de propriété et la liberté d'entreprendre.

2- La dépossession de la propriété privée par l'Etat est subordonnée à une juste et préalable indemnisation.

3- Les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété ne doivent pas dénaturer le sens et la portée de ce droit.

49- La protection constitutionnelle du droit de propriété ne se limite pas, selon le conseil constitutionnel, à la propriété privée, mais s'étend également à la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques. Aux termes du neuvième alinéa du Préambule de la constitution de 1946, qui fait partie du "bloc de constitutionnalité" appliqué par le conseil: "Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité."

S'appuyant sur ce texte, le conseil constitutionnel pose deux principes. En premier lieu, il est interdit, selon la constitution, de privatiser les services publics nationaux et les monopoles de fait.<sup>(3)</sup> En second lieu, le neuvième alinéa du

1) Ajoutons à cela que la loi de nationalisation fait une discrimination entre des entreprises se trouvant dans la même situation juridique (décision du conseil constitutionnel no 81-132 DC du 16 janvier 1982, Recueil, p. 18). Sur la constitutionnalité des nationalisations en droit français, voir:

- Colly (F.): Le conseil constitutionnel et le droit de propriété, RDP. 1988, p. 135.

- Favoreu et Philip: Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 6e éd., Sirey, 1991, p. 470

- Favoreu (L.): Nationalisations et constitution, études et documents, Economica 1982.

- Luchaire (F.): La protection constitutionnelle des droits et des libertés, Economica, 1987, p. 267

- Rivero (J.): Le conseil constitutionnel et les libertés, Economica, 1987 (2e éd.)

2) Voir:

- Genevois (B.): La jurisprudence du conseil constitutionnel, op. cit., p. 252

3) Décision no 86-207 DC des 25-26 juin 1986, Recueil, p. 61; A.J.D.A., 1986, p. 575, note J. Rivero.

Préambule fait obstacle à ce qu'une loi confère un monopole à l'échelon national à une entreprise privée.<sup>(1)</sup>

En outre, le conseil constitutionnel se reconnaît le pouvoir d'indiquer les règles de fixation de valeur des entreprises publiques transférées au secteur privé, en application de la politique de privatisation, menée par le gouvernement de tendance libérale, issu des élections législatives de 1986.

Selon le conseil, les entreprises publiques qui sont la propriété de l'Etat, forme juridique de la nation, ne doivent pas être cédées à vil prix. Dans sa décision précitée no 86-207 DC des 25 et 26 Juin 1986, le conseil pose en principe que "la constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur".

Le conseil fonde cette règle sur le principe d'égalité, d'une part, et d'autre part, sur les articles no 2 et no 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, relatifs à la protection du droit de propriété.

En se fondant sur ces règles, le conseil estime que "l'évaluation de la valeur des entreprises à transférer sera faite par des experts compétents totalement indépendants des acquéreurs éventuels... elle sera conduite selon les méthodes objectives couramment pratiquées en matière de cession totale ou partielle d'actifs de sociétés en tenant compte, selon une pondération appropriée à chaque cas, de la valeur boursière des titres, de la valeur des actifs, des bénéfices réalisés, de l'existence des filiales et des perspectives d'avenir." On devra interdire le transfert "dans le cas où le prix proposé par les acquéreurs ne serait pas supérieur ou au moins égal à cette évaluation." Enfin, le conseil souligne la nécessité de respecter deux impératifs non directement liés à la fixation de la valeur des entreprises privatisées: d'une part, le choix des acquéreurs ne devra procéder d'aucun privilège, d'autre part, l'indépendance nationale devra être préservée.

50- Il est souhaitable, à notre avis, que cette jurisprudence inspire la cour constitutionnelle égyptienne si elle est saisie d'une disposition législative ou réglementaire relative à la politique de privatisation d'entreprises publiques que le gouvernement applique à l'heure actuelle. La constitution de 1971 protège, quant à elle, aussi bien la propriété publique que la propriété privée. Aux termes de l'article 30 de cette constitution, le secteur public réalise le progrès

---

1) Décision no 86-217 DC du 18 septembre 1986, Recueil, p. 141; A.J.D.A., 1987, p. 102, note P. Wachsmann.

dans tous les domaines d'activité et se charge de la responsabilité principale dans l'exécution du plan de développement.

Certains auteurs remarquent, à juste titre, que la constitution actuellement en vigueur en Egypte est dominée par des conceptions marxisantes, qui ne sont point compatibles avec la politique néo-libérale appliquée effectivement, depuis 1974. Pour cela, ils souhaitent une réforme constitutionnelle qui la débarrasserait de ces conceptions.<sup>(1)</sup>

Il convient, toutefois, de souligner que, dans un pays en voie de développement comme l'Egypte, il est nécessaire que les grands services nationaux restent dans la propriété de l'Etat.

### Sous-Section (3)

#### Les libertés individuelles:

##### A- En droit égyptien:

51- Selon la constitution de 1971, la liberté individuelle et le droit au respect de la vie privée sont garantis.<sup>(2)</sup> Nul ne peut être arrêté, détenu, fouillé ou assigné à résidence, ni privé du libre choix de résidence ou de la liberté de mouvement, si ce n'est dans l'intérêt d'une instruction judiciaire, conformément aux dispositions de la loi, et en vertu d'une décision du juge compétent ou du Parquet.<sup>(3)</sup> Personne ne peut être soumise à la torture ou à des traitements dégradants.<sup>(4)</sup>

La qualification des crimes et la détermination des peines résultent de la loi seule. Aucune peine ne peut être imposée que par jugement de l'autorité judiciaire pour les délits commis après l'entrée en vigueur de la loi qui les fixe. Les peines sont personnelles<sup>(5)</sup>. Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été reconnu coupable, dans un procès judiciaire au cours duquel il dispose des garanties nécessaires à l'exercice du droit de la défense<sup>(6)</sup>. Il est interdit de faire subir aux accusés des préjudices physiques ou moraux.

---

1) El Sharkawi (Soaad) et Nassef (A.): Droit constitutionnel, op. cit., p. 735 et p. 764

2) Articles 41 et 45

3) Article 41

4) Article 42

5) Article 66

6) Article 67

Le domicile est inviolable. Il ne peut être perquisitionné qu'en vertu d'une décision de l'autorité judiciaire, dans les circonstances prévues par la loi.<sup>(1)</sup>

Toute atteinte à la liberté individuelle, au droit au respect de la vie privée ou aux autres libertés publiques consacrées par la constitution constitue un crime imprescriptible.<sup>(2)</sup>

Anoter, enfin, que la constitution de 1971 accorde, à tout détenu le droit d'user de tous les moyens de défense, et en particulier la possibilité de former un recours devant les tribunaux contre les mesures ayant porté atteinte à sa liberté. Ce droit est étendu à tous les autres individus. Autrement dit, chaque personne a le droit de saisir la justice contre les mesures portant atteinte à sa liberté personnelle ou à celle d'une autre personne<sup>(3)</sup>. Il s'agit, ici, d'une "action populaire" fondée directement sur la constitution.

52- Ces dispositions ont servi de fondement à une abondante jurisprudence en matière de protection des libertés individuelles. Par son arrêt du 15 mai 1982, la cour constitutionnelle déclare contraire à la constitution l'article 1 de la loi no 74 de 1970 autorisant l'autorité administrative à mettre sous contrôle judiciaire les personnes soupçonnées d'être dangereuses pour l'ordre public. La cour estime qu'il s'agit, dans cette affaire, d'une sanction pénale qui ne peut être imposée que par jugement prononcé par l'autorité judiciaire pour chaque cas d'espèce, selon l'article 66 de la constitution.<sup>(4)</sup>

C'est également au nom de la protection de la liberté individuelle que la cour constitutionnelle déclare non conforme à la constitution l'article 47 de la loi no 150 de 1950 sur les procédures pénales au motif qu'il autorise les officiers de la police judiciaire à procéder à la perquisition des domiciles privés en cas de flagrant délit, et cela sans autorisation préalable de l'autorité judiciaire. La cour estime que ce texte enfreint l'article 44 de la constitution qui consacre le principe de l'inviolabilité du domicile. Selon cet article, la perquisition de celui-ci ne peut avoir lieu, en aucun cas, sans l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire.<sup>(5)</sup>

#### **B- En droit français:**

53- Quant à la constitution française, elle dispose, dans son article 66, que "Nul ne peut être arbitrairement détenu... L'autorité judiciaire, gardienne de la

---

1) Article 44

2) Article 57

3) Article 71

4) Recours no 39, 3e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 45

5) Arrêt du 2 juin 1984, recours no 5, 4e année judiciaire, Recueil, 3e volume, p. 67

liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi".<sup>(1)</sup>

Le conseil constitutionnel s'est fondé sur ces dispositions pour affirmer le caractère fondamental de la liberté individuelle, pour en préciser le contenu en y incluant non seulement l'interdiction des détentions arbitraires mais également l'inviolabilité du domicile et le droit au respect de la vie privée, et, enfin, pour veiller à ce que les restrictions dont elle peut faire l'objet soient placées sous le contrôle juridictionnel.<sup>(2)</sup>

Par sa décision no 76-75 Dc du 12 janvier 1977, le conseil constitutionnel a censuré une loi autorisant les officiers de police Judiciaire à procéder, même d'office, "sur les voies ouvertes à la circulation publique, à la visite des véhicules et de leur contenu, en présence du propriétaire ou conducteur, sauf s'il s'agit d'un véhicule manifestement abandonné".

Le conseil a estimé qu'en "raison de l'étendue des pouvoirs dont la nature n'est, par ailleurs, pas définie, conférés aux officiers de police judiciaire et à leurs agents, du caractère très général des cas dans lesquels ces pouvoirs pourraient s'exercer et de l'imprécision de la portée des contrôles auxquels ils seraient susceptibles de donner lieu, cette loi porte atteinte aux principes essentiels sur lesquels repose la protection de la liberté individuelle".<sup>(3)</sup>

Saisi d'une loi autorisant l'autorité administrative à placer en détention l'étranger en instance d'éloignement du territoire, le conseil constitutionnel a admis, dans sa décision no 79-109 Dc du 9 Janvier 1980, la possibilité pour l'administration de le placer en détention, mais à condition que le maintien en détention au-delà d'un certain délai soit autorisé par le juge judiciaire, car "la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le Juge intervient dans le plus court délai possible".<sup>(4)</sup>

Après la publication de cette décision, le Parlement a voté une loi organisant la détention des étrangers en instance de refoulement ou d'expulsion.<sup>(5)</sup> Selon cette loi, le préfet a le droit de placer en détention l'étranger expulsé ou refoulé pendant 24 heures. A l'expiration de ce délai, on

---

1) Article 66 de la constitution de 1958

2) Voir:

- Genevois (B.): La jurisprudence du conseil constitutionnel, op., cit p. 194.

3) Recueil, p. 33; AJDA, 1978, p. 215, note Rivero.

4) Recueil, p. 29; RDP., 1980, p. 1631, commentaire de M. Favoreu (L.).

5) Loi no 81-973 du 29 octobre 1981.

doit saisir le juge judiciaire qui peut autoriser le maintien en détention pendant une durée supplémentaire de six jours.

En 1986, le conseil constitutionnel a été saisi d'une nouvelle loi prévoyant que la rétention pouvait, après une prorogation de six jours, être prolongée d'une durée supplémentaire de trois jours. Par sa décision no 86-216 Dc du 3 septembre 1986, le conseil constitutionnel l'a censuré au motif que s'appliquant indifféremment aux étrangers refoulés pour séjour irrégulier et aux étrangers expulsés, quel que soit le motif de cette dernière mesure (menace à l'ordre public ou expulsion en urgence absolue pour un motif de particulière gravité), cette loi porte, à raison même de son caractère indifférencié, une atteinte excessive à la liberté individuelle.<sup>(1)</sup>

En outre, dans sa décision no 83-164 Dc du 29 décembre 1983, le conseil constitutionnel a censuré un texte législatif définissant le cadre dans lequel l'administration compétente en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires pouvait perquisitionner au domicile d'un contribuable.<sup>(2)</sup>

Tout d'abord, le conseil a posé en principe que les investigations effectuées aux domiciles des contribuables par l'administration fiscale "ne peuvent être conduites que dans le respect de l'article 66 de la constitution qui confie à l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle sous tous ses aspects, et notamment celui de l'inviolabilité du domicile".

Ensuite, le conseil constitutionnel a déclaré le texte, soumis à son examen contraire à la constitution au motif qu'il n'avait pas assigné de façon explicite au juge la mission de vérifier de façon concrète le bien fondé de la demande, avait omis d'énoncer les possibilités d'intervention et de contrôle du juge dans le déroulement des opérations autorisées et ouvrait, enfin, la possibilité d'autorisation générale pour les visites de locaux ne servant pas exclusivement à l'habitation. En un mot, le conseil constitutionnel n'exige pas seulement que l'autorisation de perquisitionner émane d'un magistrat du siège, mais, aussi, que celui-ci joue un rôle actif tout au long de la procédure.<sup>(3)</sup>

---

1) Recueil, p. 135.

2) Recueil, p. 67; AJDA, 1984, p. 98, note L. Philip.

3) Genevois (B.): op. cit., p. 213. Sur les libertés individuelles, voir: Colliard (C.A.): Libertés publiques, 7<sup>e</sup> éd, Dalloz, 1989, p. 237; Robert (J.) et Duffar (J.): Libertés publiques et droits de l'homme, 4<sup>e</sup> éd, Montchrestein, 1988, p. 171; Rivero (J.): Libertés publiques, 4<sup>e</sup> éd., 2<sup>e</sup> volume, PUF, 1989, p. 21..

---

---

#### Sous-Section (4)

#### Les droits et les libertés politiques:

54- Le régime issu de la Révolution de 1952 a mis fin au système de pluralité de partis politiques appliqué sous l'ancien régime. Une organisation politique unique a monopolisé l'activité politique: Le Rassemblement pour la libération, puis l'Union nationaliste, et, enfin, l'Union socialiste arabe. Tous les candidats aux élections organisées en vue de constituer l'Assemblée de la nation, ou toute autre assemblée représentative, devaient être membres de l'organisation politique unique.

A noter aussi que la loi a interdit à certaines catégories de citoyens l'exercice des droits politiques, et ceci pour des raisons politiques.

En 1977, l'Égypte adopte, de nouveau, le système de pluralité de partis. Il s'agit, toutefois, d'un pluralisme limité car un seul parti, le Parti national, détient, à lui seul, plus de 80% des sièges au Parlement. Cette situation est le fruit de nombreux facteurs politiques et sociologiques qui dépassent le cadre de cette étude.

Voyons successivement la consécration constitutionnelle des droits et des libertés politiques, ensuite, la jurisprudence de la cour constitutionnelle égyptienne et du conseil constitutionnel français en matière de protection des droits et libertés politiques.

#### A- La consécration constitutionnelle des droits et libertés politiques:

55- Aux termes de l'article 62 de la constitution égyptienne de 1971: "Tout citoyen a le droit de vote, le droit de présenter sa candidature aux élections, et, le droit de participer au référendum, conformément à la loi. La participation active à la vie publique est un devoir national".<sup>(1)</sup>

L'article 5, modifié par la loi constitutionnelle de 1980, énonce que: "Le régime politique en République Arabe d'Égypte se fonde sur la pluralité de partis dans le cadre des principes fondamentaux de la société égyptienne consacrés par la constitution. La loi organise les partis politiques."

---

1) A noter que la liberté d'opinion, qui est la condition nécessaire à l'exercice des droits et des libertés politiques, est consacrée par l'article 47, selon lequel: "La liberté d'opinion est garantie. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions verbalement, par écrit, par photos ou de toute autre manière, dans le cadre de la loi. L'auto-critique et la critique constructive sont une garantie au salut national."

La loi no 40 de 1977, relative aux partis politiques, soumet leur constitution à une autorisation préalable de la part d'une commission présidée par le président du Conseil Consultatif. Elle comprend six membres: trois ministres <sup>(1)</sup> et trois hauts magistrats nommés par le président de la République. Les décisions de cette commission peuvent faire l'objet d'un recours devant la première chambre de la cour administrative suprême, présidée par le président du Conseil d'Etat. Lorsque cette chambre statue sur les recours dirigés contre les décisions de la commission susmentionnée, elle comprend, en plus des conseillers qu'y siègent d'habitude, des députés au nombre égal à celui de ces derniers. Ces députés sont désignés par l'Assemblée du peuple.

Certains auteurs critiquent, à juste titre, la soumission de la formation des partis à l'autorisation préalable d'une commission dont la nature partisane est flagrante. Ils souhaitent, en outre, que les décisions de cette commission puissent être attaquées devant le tribunal du contentieux administratif dont les jugements sont susceptibles du pourvoi en appel devant la cour administrative suprême.<sup>(2)</sup>

56- Quant à la constitution française de 1958, elle dispose dans son article 3 que: "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civiques et politiques".

L'article 4 énonce que: "Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie".

En droit français, la formation de partis n'est soumise à aucune autorisation préalable de la part de l'Etat. Ils sont considérés comme des associations régies par la loi du 1er juillet 1901, qui accorde à celles-ci une liberté très étendue dans leur formation et dans leur fonctionnement. Les statuts des partis sont élaborés par les membres de ceux-ci.

---

1) Il s'agit des ministres de la Justice, de l'Intérieur, et du ministre d'Etat pour les affaires de l'Assemblée du peuple. Voir l'article 7 de la loi no 40 de 1977, modifié par la loi no 144 de 1980.

2) Fahmi (Mostafa Abouzeid): Le système politique égyptien, Alexandrie, Monshaat El Maaref, 1984, pp 253-254.

La dissolution du parti peut avoir lieu soit par jugement de l'autorité judiciaire, s'il porte atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement, <sup>(1)</sup> soit par décret en Conseil des Ministres, soumis au contrôle du Conseil d'Etat, s'il commet un des actes prévus par la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées.

#### **B- La jurisprudence de la cour constitutionnelle:**

57- Plusieurs textes législatifs ont été déclarés non conformes à la constitution par la cour constitutionnelle au motif qu'ils méconnaissaient le principe du libre exercice des droits et libertés politiques et le principe d'égalité du suffrage.

##### **1- La loi relative à la protection du front intérieur et de la paix sociale:**

58- Selon la loi no 33 de 1978, l'exercice des droits politiques est interdit à certaines catégories de citoyens dont les personnes ayant occupé de postes politiques importants sous l'ancien régime, avant la Révolution de 1952 (article 4), et les personnes condamnées en 1971 pour avoir monté un coup d'Etat contre le président El sadate (article 5).

Ces deux articles ont été déclarés non conformes à la constitution par la cour constitutionnelle. Par son arrêt du 21 juin 1986, cette dernière juge l'article 4 susvisé contraire à l'article 62 de la constitution qui consacre les droits et libertés politiques et à l'article 5 qui établit la pluralité des partis.<sup>(2)</sup>

Dans cette affaire, la cour a repoussé l'argument formulé par le gouvernement selon lequel la cour n'avait pas compétence pour statuer sur la constitutionnalité de cette loi car celle-ci a été approuvée par référendum. Pour la cour, celui-ci n'a pas pour effet la transformation d'une loi contraire à la constitution en acte ayant valeur constitutionnelle. En d'autres termes, la loi approuvée par référendum garde sa nature initiale en tant qu'acte législatif soumis au contrôle de constitutionnalité exercé par la cour constitutionnelle.

Dans son arrêt rendu le 4 avril 1987, la cour juge l'article 5 susvisé contraire à la constitution au motif qu'il impose une peine pour des faits commis avant la promulgation de la loi no 33 de 1978, ce qui enfreint l'article 66 de la constitution, selon lequel les peines ne peuvent être imposées que pour des délits

1) Voir l'article 7 de la loi du 1er juillet 1901.

2) Recours no 56, 6e année judiciaire, Recueil, 3e volume, p. 353.

commis après l'entrée en vigueur de la loi qui les fixe, et l'article 187 qui consacre le principe de la non-rétroactivité des lois.<sup>(1)</sup>

## **2- La loi relative aux partis politiques de 1977:**

59- L'article 4 (alinéa 7) de la loi no 40 de 1977, modifié par la loi no 36 de 1979, interdit aux personnes ayant manifesté leur hostilité au traité de paix signé entre l'Égypte et Israël, et approuvé par référendum en date du 20 avril 1979, le droit de former des partis politiques.

Par son arrêt du 7 mai 1988, la cour constitutionnelle estime que cette disposition est contraire à l'article 5 de la constitution qui établit le système de pluralité de partis, aux articles 8 et 40 qui consacrent le principe d'égalité, à l'article 47 garantissant la liberté d'opinion, et, enfin, à l'article 62 garantissant les droits politiques.<sup>(2)</sup>

## **3- Les lois sur le scrutin proportionnel de 1983 et 1986:**

60- La loi no 114 de 1983 portant modification de la loi no 38 de 1972, relative à l'Assemblée du peuple, remplace le système du scrutin majoritaire par celui de la représentation proportionnelle, tout en accordant, exclusivement, aux partis politiques le droit de présenter les listes de candidats aux élections. Aucune liste indépendante n'est admise par le nouveau texte.

Saisi d'un recours dirigé contre ce dernier, la cour constitutionnelle estime qu'en limitant aux partis politiques le droit de présenter les listes électorales, interdisant, ainsi, aux personnes qui n'appartiennent à aucun parti de présenter leur candidature aux élections, ce texte viole le principe d'égalité consacré par la constitution dans les articles 8 et 41, et le principe du libre exercice des droits politiques garantis par l'article 62.<sup>(3)</sup>

A noter que, quelques mois avant que la cour ne se prononce sur cette affaire, le Parlement vote une nouvelle loi électorale (la loi no 188 de 1986), portant modification de la loi no 38 de 1972 relative à l'Assemblée du peuple. Elle garde le système de la représentation proportionnelle, en exigeant que toutes les listes électorales soient établies par les partis, mais, elle réserve aux candidats indépendants un seul siège dans chaque circonscription électorale. D'autre part, le président de la République procède à la dissolution de l'Assemblée du peuple

---

1) Recours no 49, 6e année judiciaire, Recueil, 4e volume, p. 19.

2) Recours no 44, 7e année judiciaire, Recueil, 4e volume, p. 98.

3) Arrêt du 16 mai 1987, recours no 131, 6e année judiciaire, Recueil, 4e volume, p. 31

en vertu de l'article 136 de la constitution<sup>(1)</sup>. Une nouvelle Assemblée est élue, le 6 avril 1987, sur le fondement de la nouvelle réforme électorale.

Dans son arrêt susmentionné du 16 mai 1987, la cour constitutionnelle prononce l'inconstitutionnalité de la loi no 114 de 1983 et repousse l'argument formulé par le gouvernement selon lequel le requérant n'a plus d'intérêt à attaquer cette loi puisqu'elle n'existe plus depuis la promulgation de la loi no 188 de 1986. Pour la cour, l'abrogation, sans effet rétroactif, de la loi dont elle est saisie ne l'empêche pas de statuer sur sa conformité à la constitution, étant donné qu'elle a été appliquée, effectivement, pendant la période qui commence à partir de sa promulgation et se termine avec son abrogation. Or, si elle est déclarée inconstitutionnelle, tous les effets qu'elle aurait produits disparaîtront dès la publication de l'arrêt rendu par la cour constitutionnelle, car celui-ci a une portée rétroactive.<sup>(2)</sup>

61- Le problème du choix du mode de scrutin va avoir une nouvelle ampleur avec l'arrêt rendu par la cour constitutionnelle le 19 mai 1990, à propos d'un recours formé contre la loi no 188 de 1986. Par cet arrêt, la cour déclare celle-ci contraire à la constitution au motif qu'elle réserve aux candidats des partis la plupart de sièges au sein du Parlement, les privilégiant, ainsi, au détriment des candidats indépendants. La cour juge que ce texte viole, d'une part, le principe d'égalité consacré par la constitution dans les articles 8 et 40, et, d'autre part, le principe du libre exercice des droits politiques garantis par l'article 62.

En outre, la cour estime que le Parlement élu sur le fondement d'une loi inconstitutionnelle est entaché d'invalidité dans sa composition, ceci est une conséquence de la portée rétroactive de l'arrêt rendu sur le recours constitutionnel. Toutefois, les différents actes édictés par le Parlement, avant la publication au journal officiel de l'arrêt déclarant l'inconstitutionnalité de la loi électorale, sont valides, car ils bénéficient de la présomption de validité inhérente aux actes émanant du pouvoir législatif.<sup>(3)</sup>

62- A la suite de la publication de cet arrêt, le président de la République a

- 1) Selon cet article, la dissolution de l'Assemblée du peuple ne peut avoir lieu qu'en cas de nécessité. Le décret de dissolution est édicté par le président de la République, à condition que la majorité d'électeurs se prononce, par référendum, en faveur de la dissolution de l'Assemblée.
- 2) Il s'agit ici d'une jurisprudence constante de la part de la cour constitutionnelle. Voir supra no 43
- 3) Recours no 37, 9e année judiciaire, Recueil, 4e volume, p. 256

édicte un décret - loi rétablissant à nouveau le système de scrutin majoritaire,<sup>(1)</sup> et un décret appelant les électeurs à s'exprimer sur la dissolution de l'Assemblée élue sur le fondement de la loi no 188 de 1986, censuré par la cour constitutionnelle. La majorité d'électeurs s'est prononcé en faveur de la dissolution. Une nouvelle Assemblée fut élue, le 29 novembre 1990, selon le mode de scrutin majoritaire.

L'arrêt rendu par la cour constitutionnelle, le 19 mai 1990, a fait l'objet d'un débat national à la fois politique et juridique. Une partie de la doctrine critique estimant que la cour a dépassé, dans cette affaire, les limites de sa compétence. Pour cette tendance, la cour a compétence uniquement pour statuer sur la conformité à la constitution de la loi dont elle est saisie. Or, elle n'a aucun pouvoir pour se prononcer sur la validité de la composition du Parlement.<sup>(2)</sup> En outre, l'autorité de la chose jugée est accordée uniquement au dispositif de l'arrêt, quant aux motifs énonçant que la composition du Parlement est entachée de nullité, ils n'ont aucune autorité de chose jugée.<sup>(3)</sup> De surcroît, l'inconstitutionnalité de la loi électorale sur le fondement de laquelle le Parlement a été constitué n'aboutit pas nécessairement à l'invalidité de sa composition<sup>(4)</sup>. Enfin, on reproche à la cour constitutionnelle d'avoir exercé, dans cette affaire, un rôle politique.<sup>(5)</sup>

Une autre partie de la doctrine estime que l'arrêt rendu par la cour constitutionnelle le 19 mai 1990 constitue "une nécessité", au sens visé par l'article 136 de la constitution, justifiant l'intervention du président de la République pour appeler les électeurs à se prononcer sur la dissolution de l'Assemblée du peuple.<sup>(6)</sup>

1) Décret-loi no 201 de 1990

2) Voir:

- Abdelaal (Mohamad Hassanaine): Droit constitutionnel, Dar El nahda El arabya, 1992, p. 163

3) Mahfouz (Abdelmoneim): Le contentieux constitutionnel en Egypte, Le Caire, 1991, p. 226 et p. 299.

4) Abdelsabour (Fathi): Le contrôle de constitutionnalité, Quotidien Al Ahram, 16 mai 1990, p. 6

5) Mahfouz (Abdelmoneim): op. cit., p. 299

6) Voir:

- El Sherif (Aziza): Le contentieux constitutionnel, op. cit., p. 120

- El Kabbani (Bakr): Les solutions idéales en vue de l'exécution de l'arrêt rendu par la cour constitutionnelle, Quotidien Al wafd, 25 mai 1990.

L'opinion qui nous paraît la plus convaincante dans ce débat est celle du professeur Atef El Banna, qui estime que la cour constitutionnelle n'a pas dépassé, dans son arrêt du 19 mai 1990, les limites de sa compétence, et que toutes les questions tranchées par la cour dans cet arrêt doivent avoir l'autorité absolue de la chose jugée. Les motifs indissociables du dispositif doivent, eux aussi, être dotés de cette autorité.<sup>(1)</sup> Nous soutenons cette thèse pour les raisons suivantes:

1- Selon la règle générale, l'autorité de la chose jugée est accordée non pas seulement au dispositif, mais également aux motifs lorsque ces derniers sont indissociables du premier<sup>(2)</sup>. Il s'agit ici d'un des principes généraux du droit appliqués par toutes les juridictions, y compris par la juridiction constitutionnelle.

2- La cour constitutionnelle n'a pas soulevé d'office, la question de l'invalidité de la composition du Parlement. Au cours de l'instance ayant donné lieu à l'arrêt susmentionné, le requérant avait soutenu que l'inconstitutionnalité de la loi électorale entraînerait l'invalidité de la composition du Parlement et celle de tous les actes édictés par ce dernier. La cour constitutionnelle a repoussé cet argument en précisant que cette invalidité n'entraînerait pas la nullité des actes émanant du Parlement avant la publication de l'arrêt rendu sur le recours constitutionnel.

3- L'invalidité de la composition du Parlement est une conséquence inéluctable qui résulte, nécessairement de l'inconstitutionnalité de la loi électorale selon laquelle le Parlement a été constitué.

Quant aux modalités d'exécution de l'arrêt du 19 mai 1990, nous estimons qu'il suffisait de constater purement et simplement que l'Assemblée du peuple ne pouvait plus exercer aucun rôle.<sup>(3)</sup> De nouvelles élections législatives devaient être organisées dans le but d'élire une nouvelle Assemblée en vertu d'une loi électorale édictée par le président de la République, en l'absence du Parlement,

---

1) El Banna (Atef): Conceptions essentielles à propos de l'arrêt prononçant l'invalidité de la composition de l'Assemblée du peuple. Revue des Magistrats, janvier-juin 1990, p. 82.

2) Voir le Traité du Droit civil du professeur El Sanhoury (Aebelrazak), 2e volume, p. 671. Sur l'application de ce principe par le conseil constitutionnel français voir la décision rendue par celui-ci le 16 janvier 1962, Recueil, p. 31

3) Voir: El Banna (Atef): article précité, p. 87

sur le fondement de l'article 147 de la constitution.<sup>(1)</sup> Aucune "nécessité" ne justifiait l'organisation d'un référendum sur la dissolution de l'Assemblée du peuple en vertu de l'article 136 de la constitution. Cette mesure n'aurait du avoir aucun effet même si la majorité, d'électeurs aurait opté pour le maintien de l'Assemblée Selon la jurisprudence constante de la cour constitutionnelle, le référendum ne peut ni transformer un acte contraire à la constitution en acte ayant valeur constitutionnelle, ni réformer un acte invalide.<sup>(2)</sup>

Une autre remarque mérite d'être mentionnée à propos de l'arrêt rendu le 19 mai 1990 par la cour constitutionnelle, celle-ci a du suspendre l'effet rétroactif de son arrêt pour épargner le pays des conséquences très graves que l'application rétroactive de l'arrêt aurait engendrées.

63- A noter, enfin, que certains auteurs soulignent une autre raison aboutissant à l'invalidité de la composition de l'Assemblée élue le 6 avril 1987<sup>(3)</sup>. Il s'agit du refus par cette Assemblée de l'exécution d'un certain nombre d'arrêts rendus par la cour administrative suprême ordonnant le sursis à l'exécution de l'arrêté du ministre de l'Intérieur du 10 avril 1987, relatif à la proclamation des résultats des élections législatives en ce qui concerne 38 députés.<sup>(4)</sup>

Par ce refus l'Assemblée du peuple a méconnu le principe selon lequel les arrêts de la juridiction administrative prononçant l'annulation des actes administratifs ont une autorité absolue de la chose jugée. Il en va de même

- 
- 1) Cet article dispose que: "S'il s'avère nécessaire de prendre des mesures urgentes en l'absence de l'Assemblée du peuple, le président de la République peut prendre des décrets ayant force de loi. Ceux-ci sont renvoyés à l'Assemblée du peuple dans les quinze jours suivant leur promulgation si l'Assemblée est constituée. Si elle est dissoute ou si la législature est suspendue, ces décrets sont renvoyés à l'Assemblée suivante au cours de sa première séance. Si les décrets ne sont pas renvoyés dans ces conditions, ils cesseront rétroactivement d'avoir force de loi sans qu'une décision à cet effet soit nécessaire. S'ils sont renvoyés à l'Assemblée et que celle-ci ne les confirme pas ils cessent rétroactivement d'avoir force de loi, à moins que l'Assemblée approuve leur validation pour la période précédente ou prévoie d'une autre façon les effets qui en découlent."
  - 2) Voir l'arrêt rendu par cette cour le 21 juin 1986, recours no 56, 6e année judiciaire, Recueil, 3e volume, p. 353. Supra no 58
  - 3) Voir:
    - El Banna (Atef): op. cit., p. 87
    - Mahfouz (Abdelmoneim): op. cit., p. 368
  - 4) Voir l'arrêt rendu par cette cour le 29 avril 1989, recours no 1911, 33e année judiciaire, Recueil, 34e année, 2e volume, p. 913

pour les arrêts ordonnant le sursis à l'exécution des actes administratifs faisant l'objet du recours pour excès de pouvoir, rendus par la juridiction administrative, avant de statuer sur le fond du recours. Ces arrêts sont dotés, selon la doctrine et la jurisprudence de la cour administrative suprême, de l'autorité absolue de la chose jugée qui s'impose à toutes les autorités.<sup>(1)</sup>

en somme, le refus par l'Assemblée du peuple de l'exécution de ces arrêts relatifs à sa composition aboutit à l'invalidité de celle-ci.

### **C- La jurisprudence du conseil constitutionnel:**

64- L'examen de la jurisprudence du conseil constitutionnel en matière de protection des droits et libertés politiques montre qu'il sauvegarde la liberté de la formation des partis et groupements politiques, qu'il applique le principe d'égalité du suffrage à toute élection ayant un lien avec l'exercice de la souveraineté nationale, qu'il n'admet pas la discrimination entre électeurs, ni entre candidats aux élections, et, enfin, qu'il se reconnaît la compétence pour vérifier la conformité à la constitution de la délimitation des circonscriptions électorales. Ces points seront développés successivement.

#### **1- La sauvegarde de la liberté de la formation des partis et groupements politiques:**

65- Le règlement de l'Assemblée nationale, promulgué en 1959, autorisait celle-ci à surseoir à la publication au journal officiel des documents constitutifs relatifs à l'un de ses groupes, empêchant, ainsi, la formation de celui-ci, si elle estimait que la déclaration présentée par lui n'était pas conforme à l'article 4 de la constitution, imposant aux partis et groupements politiques le respect des principes de la souveraineté nationale et de la démocratie

Appelé à se prononcer sur la conformité à la constitution de cette disposition, le conseil constitutionnel l'a censurée estimant qu'il n'appartient pas à la majorité de l'Assemblée nationale d'apprécier si un groupe politique respecte les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie<sup>(2)</sup>. Le

---

1) Voir l'arrêt rendu par cette cour le 11 avril 1993, recours no 1233, 1242, et 1243, 38e année judiciaire Revue du contentieux d'Etat, 37e année, avril-juin, 1993, p. 215. Voir aussi la thèse soutenue par Monir (Mohamad Kamaledine) à l'Université d'Ain Shams, en 1988, sur: Le contentieux des référés administratifs, p. 493.

2) Décision no 59-2DC des 17, 18, et 24 juin 1959, Recueil, p. 58; Hamon (L.): Le contrôle par le conseil constitutionnel des règlements provisoires de l'Assemblée nationale et du Sénat, R. Dalloz, 1959, p. 501.

contrôle sur les partis et groupements politiques appartient exclusivement à l'autorité judiciaire (en vertu de l'article 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative aux associations)<sup>(1)</sup> et au conseil des ministres (en vertu de la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées).<sup>(2)</sup>

La décision susmentionnée, rendue par le conseil constitutionnel témoigne de la volonté de celui-ci de ne pas permettre à la majorité au sein d'une Assemblée d'exercer un contrôle d'ordre politique sur l'un des groupes de cette Assemblée.

Dans sa décision no 71-42 DC du 18 mai 1971, le conseil constitutionnel admet la conformité à la constitution d'une disposition du règlement du Sénat obligeant chaque groupe politique à publier une déclaration formulant les objectifs et les moyens de la politique qu'il préconise. Le conseil fonde sa décision sur le fait que ce texte n'accorde à la majorité sénatoriale aucun pouvoir de contrôle sur le contenu des déclarations rendues publiques par les groupes.<sup>(3)</sup>

## **2- L'application du principe d'égalité du suffrage à toute élection ayant un lien avec la souveraineté nationale:**

66- Dans sa décision no 78-101 DC du 17 janvier 1979, le conseil constitutionnel a appliqué l'article 3 de la constitution, relatif au caractère universel, égal et secret du suffrage aux élections organisées en vue de désigner les membres d'une juridiction (les conseils de prud'homme).<sup>(4)</sup>

Saisi de la loi portant réforme de ces conseils conférant à chaque employeur un nombre de voix déterminé d'après le nombre de salariés, dans la limite d'un plafond de 50 voix, le conseil constitutionnel a jugé que: "s'agissant de la désignation des membres d'une juridiction, la circonstance que des électeurs emploient un nombre de salariés plus important que d'autres ne justifie pas que leur soit attribué un droit de vote plural .... cette différenciation n'est pas compatible avec la finalité d'une opération électorale qui a pour seul objet la désignation des membres d'une juridiction et est dépourvue de tout lien avec les

- 
- 1) Ce texte permet la dissolution judiciaire de toute association qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement.
  - 2) Cette loi autorise le gouvernement à dissoudre, par décret en conseil des ministres, les associations et groupements de fait ayant le caractère de groupes de combat ou de milices privées. Ce décret est susceptible du contrôle du Conseil d'Etat.
  - 3) Recueil, p. 19
  - 4) Ces conseils ont compétence pour trancher les conflits du travail qui opposent, d'un côté, les employeurs, et de l'autre côté, les salariés.

considérations qui doivent présider à cette désignation". Pour cela, le conseil déclare l'inconstitutionnalité de ce texte au motif qu'il porte atteinte au principe d'égalité devant la loi ainsi qu'à la règle de l'égalité du suffrage.<sup>(1)</sup>

Cette jurisprudence s'explique par le fait que la justice s'exerce au nom du peuple. Elle a donc, dans une certaine mesure, un lien avec l'exercice de la souveraineté nationale.

En application de ces principes, le conseil constitutionnel a écarté l'application de l'article 3 de la constitution, consacrant l'égalité du suffrage, aux élections aux conseils d'administration des organismes de sécurité sociale pour le motif qu'elles ne se rapportent ni à l'exercice des droits politiques, ni à la désignation des membres d'une juridiction. Or, elles n'ont aucun lien avec la souveraineté nationale.<sup>(2)</sup>

### **3-Prohibition de toute discrimination entre électeurs ou entre candidats:**

67- en 1982, le conseil constitutionnel a été saisi d'une loi relative aux élections des conseillers municipaux prévoyant que les listes de candidats ne peuvent comporter plus de 75% de personnes du même sexe. Cette réforme avait pour but d'assurer aux femmes un nombre minimum de sièges. Néanmoins, le conseil constitutionnel a césuré ce texte par le motif que: "La qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu."<sup>(3)</sup>

Il ressort de cette décision que le conseil constitutionnel s'oppose à toute division par catégorie des électeurs ou des éligibles.

Toutefois, nous croyons que la loi qui assure aux femmes un minimum de sièges au sein d'une des assemblées représentative ne viole point le principe d'égalité du suffrage car les femmes ne se trouvent pas dans la même situation juridique des hommes en raison des obstacles d'ordre social qui limitent leur liberté d'action. Or, si le législateur réserve un minimum de sièges aux femmes, pour contribuer à l'évolution des mentalités, il ne porte pas atteinte, à notre avis, à aucun principe constitutionnel.

1) Recueil, p. 23; R.D.P., 1979, p. 1689, commentaire de Favoreu (L.).

2) Décision no 82-148 DC du 14 décembre 1982, Recueil, p. 73, R.D.P., 1983, p. 333, commentaire de Favoreu (L.).

3) Décision no 82-146 DC du 18 novembre 1982, Recueil, p. 66; AJDA, 1983, p. 80, commentaire de J. Boulouis.

#### 4- Le contrôle de la délimitation des circonscriptions électorales:

68- Le conseil constitutionnel se reconnaît compétent pour vérifier la conformité à la constitution du découpage électoral effectué soit directement par le législateur, soit par le gouvernement en vertu d'une loi d'habilitation.<sup>(1)</sup>

Le contrôle que le conseil exerce dans ce domaine s'étend, d'une part, à l'équilibre démographique entre les circonscriptions électorales, et, d'autre part, à la loyauté de la délimitation de celles-ci. Le but de ce contrôle est de censurer les découpages partisans et inégalitaires.

De nombreuses lois relatives à la délimitation des circonscriptions électorales ont été déférées au conseil constitutionnel. Aucune d'entre elles n'a été déclarée contraire à la constitution car le conseil n'a constaté dans ces textes, aucune méconnaissance de la constitution.<sup>(2)</sup>

69- L'examen de la jurisprudence du conseil constitutionnel relative à la délimitation des circonscriptions électorales permet de dégager les principes suivants:

a- Le découpage électoral doit assurer l'égalité des conditions dans lesquelles s'exprime le suffrage de l'électeur. Il doit être effectué en respectant le principe d'égalité de représentation des populations de chacune des circonscriptions, sans pour autant être astreint à une stricte proportionnalité. Il s'agit donc d'une proportionnalité "approchée".<sup>(3)</sup>

b- Si les écarts de représentation sont minimes, la loi relative au découpage électoral n'est pas considérée comme contraire à la constitution. Mais, au cas où ils apparaissent manifestement injustifiables, compte tenu notamment de leur

1) Dans ce cas, le conseil constitutionnel examine la conformité à la constitution de la loi d'habilitation. Voir: Favoreu et Philip: Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 6e éd, 1991, p. 697.

2) Voir les décisions suivantes rendues par le conseil constitutionnel:  
 - Décision no 85-196 DC du 8 août 1985 (à propos de la loi relative à l'élection des membres du congrès du territoire de la Nouvelle Calédonie), Recueil, p. 63; AJDA, 1985, p. 605, note Hamon.  
 - Décision no 86-208DC des 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1986 (à propos de la loi relative à l'élection des députés), Recueil, p. 78; AJDA, 1987, p. 263, note Boulouis.  
 - Décision no 87-227 DC du 7 juillet 1987 (à propos de la loi relative à l'élection des membres du conseil municipal de la ville de Marseille), Journal officiel du 8 juillet 1987.

3) Le terme est de MM. Favoreu et Philip: Les grandes décisions du conseil constitutionnel, op. cit., p. 699

ampleur, cette loi n'est pas conforme à la constitution.<sup>(1)</sup>

c- Le conseil constitutionnel étend son contrôle à la loyauté de la délimitation des circonscriptions électorales pour s'assurer que le législateur respecte l'équilibre entre les différentes forces politiques et que cette délimitation ne procède d'aucun arbitraire.<sup>(2)</sup> Il faut souligner que le conseil constitutionnel n'exerce pas, à cet égard, un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du législateur. Dans sa décision no 86-218 DC du 18 novembre 1986, il indique, lui même que la constitution ne lui confère pas un tel pouvoir. Mais, il se reconnaît compétent pour vérifier que les choix effectués par le législateur n'ont pas méconnu manifestement les exigences constitutionnelles.<sup>(3)</sup>

**70. La jurisprudence du conseil constitutionnel, sur ce point, est proche de celle de la cour suprême des Etats-Unis et de celle de la cour constitutionnelle égyptienne.**

La jurisprudence de la cour suprême des états-Unis sur ce point a passé par trois étapes. Dans un premier temps, elle a considéré qu'il s'agissait d'une question politique échappant aux tribunaux. Ensuite, dans son arrêt du 26 mars 1962 Baker c/Carr, elle affirme la compétence des tribunaux pour contrôler les écarts numériques de représentation, c'est à dire le contrôle de l'équilibre démographique entre les circonscriptions électorales. Enfin, par son arrêt du 30 juin 1986 Davis c/Bandomer, elle reconnaît aux tribunaux le droit de contrôler la pratique des découpages partisans ou inégalitaires (la pratique dite de "gerrymandering")<sup>(4)</sup>

Dans cette dernière affaire, la cour a exigé que les plaignants démontrent "l'existence d'une discrimination intentionnelle contre un groupe politique particulier ainsi qu'un effet discriminatoire réel et concret à l'encontre de ce groupe".

Quant à la cour constitutionnelle égyptienne, elle a déclaré, par son arrêt précité du 19 mai 1990<sup>(5)</sup>, l'inconstitutionnalité de la loi no 188 de 1986 relative au scrutin proportionnel au motif qu'elle réserve, de manière arbitraire, un seul siège aux candidats indépendants dans chaque circonscription électorale, abstraction faite du nombre d'habitants de chaque circonscription, ce qui a porté atteinte au principe d'égalité du suffrage.

1) Voir la décision précitée du conseil constitutionnel no 86-208DC des 1er et 2 juillet 1986.

2) Ibid

3) Recueil, p. 167

4) Voir le commentaire de M.H.Davis dans l'Annuaire international de justice constitutionnelle, 1986, p. 396 et p. 407.

5) Supra no 61

71- A noter enfin qu'en droit français, le conseil d'Etat exerce, sur les actes administratifs relatifs à la délimitation des circonscriptions électorales, un contrôle plus étendu que celui exercé par le conseil constitutionnel sur les lois relatives à cette délimitation<sup>(1)</sup>. Cela s'explique par deux raisons: d'une part, le conseil constitutionnel reconnaît au législateur un pouvoir général d'appréciation et de décision plus important que le sien,<sup>(2)</sup> d'autre part, les moyens d'investigation dont dispose le conseil constitutionnel n'ont pas la même ampleur que ceux du conseil d'Etat.<sup>(3)</sup>

### Sous-Section (5)

#### Le principe d'égalité

72- Voyons d'abord les applications du principe d'égalité dans la jurisprudence de la cour constitutionnelle, puis dans celle du conseil constitutionnel.

##### **A- Le principe d'égalité dans la jurisprudence de la cour constitutionnelle:**

73- Le principe d'égalité a un fondement dans deux articles de la constitution de 1971. L'article 8 impose à l'Etat d'assurer, à tous les citoyens, l'égalité de chances. L'article 40 énonce que: "Les citoyens sont égaux devant la loi, ainsi que dans leurs droits et leurs devoirs, sans distinction d'origine, de race, de langue, de religion ou de croyance".

Ce principe a fait l'objet de nombreuses applications par la cour constitutionnelle.<sup>(4)</sup> Celle-ci adopte pour l'égalité la même conception que celle

- 
- 1) Sur le contrôle du conseil d'Etat sur le découpage électoral, voir son arrêt en date du 12 juillet 1978, Commune de sarcelles, Recueil, p. 309. Voir aussi les conclusions de M. Franc sur C.E. 18 novembre 1977, Commune de Fontenay-sous-bois, R.D.P. 1978, p. 528.
  - 2) Voir la décision du conseil constitutionnel no 86-218 DC du 18 novembre 1986, supra no. 69
  - 3) Voir:
    - Favoreu et Philip: Les grandes décisions du conseil constitutionnel, op. cit., p. 703 et p. 705.
    - Genevois (B.): La jurisprudence du conseil constitutionnel, op. cit., p. 251.
  - 4) Voir:
    - El Garf (Teaima): Le contentieux constitutionnel, p. 293
    - Fahmi (Mostafa Abouzeid): le système politique égyptien, 7e éd, 1992, p. 160
    - El Gamal (Yehia): contentieux constitutionnel, p. 163
    - El Sherif (Aziza): contentieux constitutionnel, p. 126

appliquée par la jurisprudence française et qui se résume en cette phrase: "à situations semblables, règles semblables, à situations différentes, règles différentes".<sup>(1)</sup>

Le principe d'égalité est souvent invoqué par la cour constitutionnelle. En plus de cas relatifs à l'exercice des droits et libertés politiques, étudiés précédemment, nous allons passer en revue deux autres arrêts par lesquels la cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité des textes dont elle était saisie, pour violation du principe d'égalité.

74- Le premier, a été rendu par la cour le 29 juin 1985. Par cet arrêt, celle-ci a jugé non conforme à la constitution l'article 76 du règlement exécutif de la loi relative à l'organisation des Universités facilitant l'accès à l'enseignement supérieur à certaines catégories d'étudiants: fils de professeurs d'universités, fils de fonctionnaires de l'éducation nationale, fils de militaires morts pour la patrie....

Dans cette affaire, la cour constitutionnelle estime qu'en réservant à certaines catégories d'étudiants un nombre déterminé de places au sein des facultés et instituts de l'enseignement supérieur, abstraction faite de la mention qu'ils auraient obtenu aux examens du Baccalauréat, ledit texte établit une discrimination injuste entre les différentes catégories d'étudiants, ce qui constitue une atteinte au principe d'égalité consacré par les articles 8 et 40 de la constitution.<sup>(2)</sup>

75. Dans le second arrêt, rendu le 6 décembre 1993, le cour constitutionnelle juge contraire à la constitution la loi no 229 de 1989 établissant un impôt sur les revenus des Egyptiens travaillant à l'extérieur du pays. L'inconstitutionnalité de ce texte provient du fait qu'il introduit une distinction entre les catégories des Egyptiens travaillant à l'étranger en obligeant les contribuables de chaque catégorie professionnelle à payer le même impôt, en fonction du régime des traitements et salaires pratiqué à l'intérieur du pays abstraction faite de leurs revenus réels réalisés à l'extérieur. Pour la cour, le législateur devait prendre en

1) Voir l'arrêt rendu par la cour suprême le 19 janvier 1974, recours no 4, 3e année judiciaire, Recueil, 1er volume, p. 144. Voir aussi les arrêts suivants rendus par la cour constitutionnelle:

- Arrêt du 7 février 1981, recours no 7, 1ère année judiciaire, Recueil, 1er volume, p. 160
- Arrêt du 16 mai 1982, r. 10, 1ère A.J., Rec, 2eV, p. 50
- Arrêt du 15 janvier 1985, r. 40, 5e A.J. Rec., 3ev., p. 102

2) Recours no 106, 6e année judiciaire, Recueil, 3e volume, p. 229

considération la diversité des situations juridiques dans lesquelles se trouvent les contribuables.<sup>(1)</sup>

Cet arrêt a eu d'importantes repercussions sur le budget de l'Etat qui a perdu une partie de recettes dont il a un grand besoin.

Après la publication de cet arrêt, le gouvernement s'est précipité pour faire voter par le Parlement une nouvelle loi en fixant l'impôt en fonction des traitements et salaires obtenus, effectivement, par les Egyptiens travaillant à l'étranger.<sup>(2)</sup>

Un recours a été formé devant la cour constitutionnelle contre le nouveau texte, à la suite d'une exception d'inconstitutionnalité admise par la cour de grande instance du sud du caire. Les requérants ayant formé ce recours soutiennent qu'en imposant uniquement les revenus des fonctionnaires et salariés, le nouveau texte est, à son tour, contraire à la constitution, car il établit, ainsi, une distinction entre cette catégorie et les autres Egyptiens exerçant une activité professionnelle à l'étranger. La cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur cette affaire.

Un dernier point mérite d'être souligné ici, il s'agit du refus par le ministère des Finances de rendre, aux contribuables ayant payé l'impôt établi par la loi no 229 de 1989, jugée contraire à la constitution par la cour constitutionnelle, les sommes qu'ils avaient versés, sauf à ceux ayant obtenu un jugement de l'autorité judiciaire imposant au gouvernement de leur rendre leurs droits.<sup>(3)</sup> Ce refus méconnaît l'article 49 de la loi no 48 de 1979 accordant aux arrêts de la cour constitutionnelle une autorité absolue qui s'impose à toutes les autorités, et le principe général selon lequel ces arrêts ont une portée rétroactive.<sup>(4)</sup>

76- L'étude des applications du principe d'égalité dans la jurisprudence de la cour constitutionnelle nous amène à commenter une décision interprétative rendue par la cour le 30 janvier 1993,<sup>(5)</sup> à la demande du ministre de la Justice, en vertu de l'article 33 de la loi no 48 de 1979 relative à la cour constitutionnelle.

---

1) Recours no 43, 13e année judiciaire.

2) Il s'agit de la loi no 208 de 1994 mise en application à partir du 19 juin 1994.

3) Voir le quotidien Al Wafid du 16 mars 1994, p. 11

4) Voir supra no 30

5) Journal officiel no 4 (bis) du 30 janvier 1993. Voir aussi la Revue du contentieux d'Etat, 37e année, no. 2 avril-juin 1993, p. 151

Par cette décision la cour a donné une interprétation de l'article 6 (alinéa 2) de la loi militaire no 25 de 1966, modifiée par le décret loi no 5 de 1970, autorisant le président de la République, lorsque l'état de siège est proclamé, à renvoyer à la juridiction militaire des délits régis par la loi pénale ou par toute autre loi et commis par des civils. La cour était interrogée sur le point de savoir si le texte susmentionné autorise le président de la République, uniquement, à conférer à la juridiction militaire, par une décision n'ayant pas d'effet rétroactif, la compétence pour statuer sur des délits commis par des civils, abstraction faite des personnes qui peuvent les commettre, ou bien, s'il permet, en plus, au président de la République de déférer à la juridiction militaire, selon son choix et par une décision intervenue après qu'un délit déterminé soit commis, les personnes accusées de l'avoir commis.

La première solution s'impose, à notre avis, si l'on adopte une interprétation limitative du texte susmentionné vu qu'il s'agit d'un texte restrictif des libertés individuelles. De surcroît, si on accorde au président de la République la possibilité de déférer, à la juridiction militaire, des civils accusés d'avoir commis des délits relevant de la compétence des tribunaux de droit commun, cela aboutira à un résultat paradoxal: des personnes accusées d'avoir commis les mêmes délits seront jugées, certains devant la juridiction militaire, les autres devant les tribunaux de droit commun, selon le choix du président de la République, et qui peut varier d'une affaire<sup>(1)</sup> à l'autre, ce qui porte atteinte au principe d'égalité devant la justice.

Dans sa décision susmentionnée du 30 janvier 1993, la cour constitutionnelle a opté pour la deuxième solution qui confère au président de la République un pouvoir discrétionnaire très large en ce qui concerne chaque affaire.

Mais la décision rendue par la cour nous semble contestable: d'une part, elle se fonde sur une interprétation extensive d'un texte restrictif des libertés individuelles, d'autre part, elle méconnaît le principe d'égalité devant la justice. L'étude des applications du principe d'égalité dans la jurisprudence du conseil constitutionnel aura un intérêt pour le droit égyptien, notamment en ce qui concerne ce dernier point.

1) Selon cette hypothèse, toutes les personnes accusées, dans une affaire précise, d'avoir commis un délit déterminé, seront jugées devant la même juridiction. Mais, les personnes accusées, dans une autre affaire, d'avoir commis un délit identique, peuvent être déférées par décision du président de la République, à une autre juridiction.

**B- Le principe d'égalité dans la jurisprudence du conseil constitutionnel:**

77- Le principe d'égalité est consacré, en droit français par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyens de 1789, par le Préambule de la constitution de 1946 et par la constitution de 1958.

Aux termes de l'article 1er de la déclaration: "Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits". L'article 6 mentionne "l'égalité devant la loi" et "l'égalité d'accès aux emplois publics". L'article 13 mentionne "l'égalité devant l'impôt".

Ce principe est repris, sous différentes formes dans le Préambule de la constitution de 1946:

- prohibition des discriminations fondées sur la race, la religion ou les croyances (alinéa 1er),
- égalité des sexes (alinéa 3),
- égalité devant les charges qui résultent des calamités nationales (alinéa 12),
- égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture (alinéa 13),
- égalité au sein de l'Union française (alinéas 16 et 18).

Quant à la constitution de 1958, elle dispose dans son article 2 que "La France est une République, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances".

Le principe d'égalité représente, d'autre part, le motif d'inconstitutionnalité le plus souvent invoqué par le conseil constitutionnel. Il est, aussi, quasi-systématiquement invoqué par les auteurs de la saisine du conseil, qui sont dans la plupart de cas les députés et les sénateurs.<sup>(1)</sup>

78- La première décision par laquelle le conseil constitutionnel a censuré une loi pour violation du principe d'égalité a été rendue le 27 décembre 1973<sup>(2)</sup>.

---

1) Sur le principe d'égalité, voir:

- Colliard (C.A.): Libertés publiques, 7e éd, Dalloz, 1989, p. 202  
- Luchaire (F.): La protection constitutionnelle des droits et des libertés, Economica, 1987, p. 217.

2) Décision no 73-51Dc, Recueil, p. 25; AJDA, 1974, p. 236, commentaire P.M. Gaudemet; RDP., 1974, p. 531, commentaire L. Philip

Par cette décision, le conseil a déclaré non conforme à la constitution l'article 62 de la loi de finances pour 1974 au motif qu'il "introduit une discrimination entre les citoyens au regard de la possibilité d'apporter la preuve contraire à une décision de taxation d'office de l'administration les concernant", ce qui porte atteinte au principe de l'égalité devant la loi contenu dans la Déclaration des droits de l'homme. Ainsi, le conseil constitutionnel a censuré la discrimination dont sont victimes certains contribuables au regard de leur droit de se défendre face à une taxation d'office décidée par l'administration à leur encontre.

Après cette décision, le conseil constitutionnel s'est référé, à maintes reprises, au principe d'égalité. De 1973 à 1991, il a censuré une vingtaine de textes pour violation de ce principe, ce qui représente environ 15% des cas d'invalidations.<sup>(1)</sup>

79- Le principe d'égalité est appliqué sous diverses formes par le conseil constitutionnel: égalité devant la loi, égalité devant les charges publiques, égalité devant la justice, égalité d'accès aux emplois publics, égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires, égalité du suffrage, égalité des sexes...<sup>(2)</sup>

80- En plus de la décision précitée du 27 décembre 1973, nous allons passer en revue deux autres décisions par lesquelles le conseil constitutionnel a déclaré le texte soumis à son examen contraire à la constitution, pour violation du principe d'égalité. La première, rendue le 23 juillet 1975, applique une conception de l'égalité devant la justice plus conforme aux principes constitutionnels que celle appliquée par la cour constitutionnelle égyptienne dans sa décision interprétative du 30 janvier 1993.<sup>(3)</sup> En revanche, dans la seconde décision, rendue le 16 janvier 1982, le conseil constitutionnel a adopté une conception, contestable, à notre avis, du principe d'égalité.

1) Favoreu (L.) et Philip (L.): Les grandes décisions du conseil constitutionnel, op. cit., p. 276

2) Voir:

- Leben (Ch.): Le conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi, RDP., 1982, p. 295.

- Niclo (F.): Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois, AJDA, 1982, no. 3, p. 115.

- Villiers (M.de): Le principe d'égalité dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, Rev. Adm. 1983, no. 216, et 1984, no. 217.

- Luchaire (F.): Un janus constitutionnel, l'égalité, RDP., 1986, p. 1229.

3) Voir supra no 76.

Par la décision no 75-56 DC du 23 juillet 1975, <sup>(1)</sup> le conseil constitutionnel a censuré un texte législatif qui étendait à l'ensemble des délits, sauf les délits de presse, la procédure dite du juge unique en matière correctionnelle. <sup>(2)</sup>

Dans cette affaire, le conseil constitutionnel n'a pas condamné le recours au juge unique, mais uniquement le fait que le législateur laissait, dans chaque, cas au président du tribunal statuant d'office ou à la demande du magistrat désigné, de l'une des parties ou du ministère public, le soin de renvoyer l'affaire devant la juridiction collégiale, au lieu du juge unique. Le pouvoir ainsi accordé au président du tribunal met en cause, alors surtout qu'il s'agit d'une loi pénale, le principe d'égalité devant la justice qui est inclus dans le principe d'égalité devant la loi. Pour le conseil constitutionnel le respect de ce principe "fait obstacle à ce que des citoyens se trouvant dans des conditions semblables et poursuivis pour les mêmes infractions, soient jugés par des juridictions composées selon des règles différentes".

En comparant la solution adoptée par le conseil constitutionnel dans cette affaire avec celle adoptée par la cour constitutionnelle égyptienne dans sa décision du 30 janvier 1993 on peut conclure que la solution adoptée par le premier est plus conforme aux exigences du principe d'égalité devant la justice.

81- Dans la décision du 16 janvier 1982, relative à la loi de nationalisation de 1981 <sup>(3)</sup>, le conseil constitutionnel a jugé que le choix par le législateur des banques à nationaliser méconnaissait le principe d'égalité. Le législateur avait fait entrer dans le champ de la nationalisation les banques qui, à la date du 2 janvier 1981, détenaient un milliard de francs ou plus sous forme de dépôts ou de placement au nom de résidents, à l'exception des banques dont la majorité du capital appartenait à des sociétés de caractère coopératif ou mutualiste. Le conseil constitutionnel a condamné cette exclusion au motif qu'elle ne se justifiait ni par des caractères spécifiques du statut de ces banques, ni par la nature de leur activité, ni par des difficultés éventuelles dans l'application de la loi propres à contrarier les buts d'intérêt général que le législateur a entendu poursuivre.

---

1) Recueil, p. 22; RDP., 1975, p. 1313, commentaire L. Favoreu et L. Philip; AJDA, 1976, p. 44, note J. Rivero.

2) La procédure du juge unique s'appliquait, depuis la loi du 29 décembre 1972, à des délits limitativement énumérés: délits en matière de chèques, délits prévus par le code de la route, délits en matière de coordination des transports, délits de chasse et de pêche.

3) Voir supra no 48

Mais, cette décision nous paraît contestable, car la loi de nationalisation susmentionnée n'a établi aucune discrimination entre des banques se trouvant dans la même situation juridique. En effet, les banques coopératives et mutualistes sont plus proches des banques publiques que des banques privées "capitalistes" poursuivant des fins d'intérêt privé, d'un groupe restreint de propriétaires, parfois d'un seul propriétaire. C'est la raison pour laquelle le législateur n'a pas jugé utile de nationaliser des banques qui sont proches, dans leur fonctionnement, des banques déjà nationalisées.

### Sous-Section (6)

#### La liberté syndicale

##### A- En droit égyptien:

82- La liberté syndicale est une forme ou une application de la liberté d'opinion qui constitue une condition nécessaire à l'exercice des autres libertés.<sup>(1)</sup>

Aux termes de l'article 55 de la constitution de 1971: "Les citoyens ont le droit de former des associations selon les conditions prévues par la loi. Aucune association secrète, militaire ou ayant une activité hostile au système de la société ne peut être constituée".

L'article 56 dispose que: "La formation de syndicats et de confédérations, sur un fondement démocratique, est garantie. Ceux-ci acquièrent la personnalité morale..."

La cour constitutionnelle a fait application de ces principes dans son arrêt du 11 juin 1983<sup>(2)</sup> relatif à la loi no 125 de 1981 prévoyant la dissolution du conseil d'administration du syndicat d'avocats et la désignation, par arrêté du ministre de la Justice, d'un conseil provisoire à sa place.

Dans cette affaire, la cour a jugé que la dissolution par le législateur d'un conseil élu démocratiquement par les avocats, en vertu de la loi no 61 de 1968 relative à la profession d'avocats et de l'article 56 de la constitution, et la

---

1) La liberté d'opinion est consacrée par l'article 47 de la constitution de 1971 qui dispose que: "La liberté d'opinion est garantie. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions verbalement, par écrit, par photos ou de toute autre manière, dans le cadre de la loi. L'auto critique et la critique constructive sont une garantie au salut national".

2) Recours no 47, 3e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p.127.

désignation par le ministre de la Justice d'un conseil à sa place, portaient atteinte à la liberté syndicale consacrée par la constitution selon laquelle les syndicats doivent être formés sur un fondement démocratique. Or, leurs conseils d'administration doivent être constitués par le moyen de l'élection.

**B- En droit français:**

83- La liberté d'association a une valeur constitutionnelle en droit français également.<sup>(1)</sup>

Par sa décision no 71-44 DC du 16 juillet 1971, le conseil constitutionnel a rangé la liberté d'association au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Les données de cette affaire sont les suivantes: Selon la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, les associations se forment librement et elles peuvent être rendues publiques par simple déclaration à l'administration. Une association appelée: "L'Association des amis de la cause du peuple" a déposé à la Préfecture de Paris une déclaration relative à sa constitution. Devant le refus par le préfet de lui délivrer le récépissé concernant sa déclaration, l'association a réagi en formant un recours pour excès de pouvoir contre cette décision devant le tribunal administratif de Paris. Par un jugement en date du 25 janvier 1971,<sup>(2)</sup> ce dernier a annulé la décision susmentionnée.

Après la publication de ce jugement, l'Assemblée nationale a voté une loi permettant à l'administration de s'occuper à statuer sur la déclaration d'une association, le temps nécessaire à l'autorité judiciaire pour constater, le cas échéant, la nullité de l'association. Mais, le président du Sénat s'est opposé à ce projet et l'a renvoyé au conseil constitutionnel pour s'assurer de sa conformité à la constitution.

Pas sa décision du 16 juillet 1971, le conseil constitutionnel a jugé contraire à la constitution le texte soumis à son examen en indiquant que: "Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la constitution il

---

1) Voir:

- Colliard (C.A.): Libertés publiques, op. cit. p. 751
- Luchaire (F.): La protection constitutionnelle... op. cit., p. 112
- Rivero (J.): Libertés publiques, 2e volume, op. cit., p. 378
- Robert (J.) et Duffar (J.): Libertés publiques... op. cit/, p. 584

2) Sur ce jugement, voir: AJDA, 1971, p. 229.

- Robert (J.): Propos sur le sauvetage d'une liberté, RDP., 1971, p. 1171 et s.

ya lieu de ranger le principe de la liberté d'association; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire"<sup>(1)</sup>.

M. Genevois note à propos de cette décision très importante du conseil constitutionnel: "Pour parvenir à ce résultat, le conseil reconnaît valeur constitutionnelle au Préambule de la constitution de 1958 et aux textes auxquels il se réfère<sup>(2)</sup>, ce qui conduit à inclure dans le bloc de constitutionnalité le Préambule de la constitution de 1946, et, par là même, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, au nombre desquels figure incontestablement la liberté d'association".<sup>(3)</sup> Le Préambule de la constitution de 1946 énonce que: "Le peuple français.. réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République."

### Sous-Section (7)

#### Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des règlements de nécessité

84- L'examen du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs et réglementaires fondés sur la théorie de nécessité nous intéresse dans notre étude dans la mesure où il montre à quel point la cour constitutionnelle protège les droits et libertés essentiels.

- 1) Décision no 71-44DC du 16 juillet 1971, Recueil, p. 29, Voir aussi:  
- Favoreu et Philip: Les grandes décisions du conseil constitutionnel 1991, p. 237.
- 2) Le Préambule de la constitution de 1958 dispose que: "Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la constitution de 1946.
- 3) Genevois (B.): La jurisprudence du conseil constitutionnel, op. cit., p. 225.

Il existe cinq types de ces actes:-

A- Actes relatifs à l'état de siège.

B- Règlements sur délégation législative.

C- Les règlements de nécessité.

D- Les pouvoirs de crise

E- Les actes administratifs fondés sur la théorie des circonstances exceptionnelles.

**A- Actes relatifs à l'état de siège:**

85- Selon l'article 148 de la constitution de 1971 l'état de siège est déclaré par décret du président de la République dans les conditions prévues par la loi. Ce décret doit être renvoyé à l'Assemblée du peuple dans les 15 jours suivant sa promulgation. Il appartient à l'Assemblée de décider de la poursuite de l'état de siège. Si la déclaration a lieu lorsque l'Assemblée est dissoute, elle est renvoyée à la nouvelle Assemblée lors de sa première séance. Dans tous les cas, l'état de siège doit être déclaré pour une période limitée. Celle-ci ne peut être renouvelée que par approbation de l'Assemblée.

La loi no 162 de 1958 sur l'état de siège, modifiée par la loi no 37 de 1972, fixe les cas dans lesquels le président de la République peut déclarer l'état de siège: guerre, émeutes, menace grave pour l'ordre public...

La proclamation de l'état de siège a pour effet la restriction des libertés publiques. Le maintien de l'ordre est confié à l'autorité militaire et la répression à la juridiction militaire.

86- en droit français, le régime de l'état de siège est déterminé par la loi du 9 août 1949 et la loi du 3 avril 1878. Selon ces textes l'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée. Aux termes de l'article 36 de la constitution de 1958: "L'état de siège est décrété en conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement".

Le droit français connaît, également, l'état d'urgence qui est moins rigoureux que l'état de siège. Selon la loi du 3 avril 1955, modifiée par celle du 7 août 1955 et par l'ordonnance du 15 janvier 1960, l'état d'urgence peut être déclaré soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamités publiques. L'état d'urgence est déclaré par décret en conseil des

ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut avoir lieu que par une loi.

Bien que la constitution française de 1958 ne mentionne, dans son article 36 que l'état de siège, le conseil constitutionnel estime qu'elle n'a pas pour autant exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public.

Dans sa décision no 85-187 DC du 25 janvier 1985 relative à l'application de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, le conseil indique que: "il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré."<sup>(1)</sup>

87- En Egypte comme en France, les lois, relatives à l'état de siège peuvent être soumises, comme toutes les autres lois, au contrôle de la juridiction constitutionnelle selon les modalités habituelles de ce contrôle.

En ce qui concerne les actes émanant du pouvoir exécutif et relatifs à l'état de siège, il faut distinguer entre l'acte proclamant l'état de siège et ceux édictés durant l'application de l'état de siège. Le premier échappe au contrôle de la cour constitutionnelle car elle le considère comme acte de gouvernement échappant au contrôle de toutes les juridictions.<sup>(2)</sup> Il ne peut pas non plus être soumis au contrôle du conseil constitutionnel qui n'a pas compétence pour vérifier la constitutionnalité des actes émanant du pouvoir exécutif.<sup>(3)</sup>

Quant aux seconds, ils sont soumis au contrôle de légalité exercé par la juridiction administrative. La cour constitutionnelle a compétence pour examiner la conformité à la constitution des actes réglementaires. Mais, ils échappent, en tant qu'actes administratifs, au contrôle du conseil constitutionnel.

88- La cour constitutionnelle a fait application de ces principes dans son arrêt du 5 février 1983,<sup>(4)</sup> par lequel elle a déclaré contraire à la constitution l'article 8 du décret no 1 de 1967, édicté par le président de la République, excluant tout recours contre les actes des autorités chargées de la censure

1) Recueil, p. 43; AJDA, 1985, p. 362, note Wachsmann.

2) Voir l'arrêt de la cour suprême du 5 février 1977, recours no 22, 6e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 32 et son arrêt du 7 mai 1977, recours no 8, 7e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 58.

3) Cela est vrai, aussi, pour le décret déclarant l'état d'urgence.

4) Sur cet arrêt voir supra no 45

imposée, en vertu de la loi sur l'état de siège, sur les informations, les publications et les communications par la poste.

Dans cette affaire, la cour s'est reconnue la compétence pour examiner la conformité à la constitution d'un décret édicté par le président de la République sur le fondement de la loi relative à l'état de siège.

D'autre part, dans son arrêt du 16 juin 1984, la cour constitutionnelle a jugé conforme à la constitution l'article 3 de la loi no 50 de 1982 accordant à la haute cour de sûreté de l'Etat la compétence pour statuer sur les pourvois formés par les personnes détenues en vertu de la loi sur l'état de siège.

La cour a fondé sa jurisprudence sur le fait que ce texte n'exclut pas du contrôle juridictionnel les décisions relatives à la détention de personnes en vertu de la loi sur l'état de siège. S'il les exclut du contrôle de la juridiction administrative, il les soumet au contrôle d'une autre juridiction, à savoir, la haute cour de sûreté de l'Etat.<sup>(1)</sup>

#### **B- Règlements sur délégation législative:**

89- Selon l'article 108 de la constitution de 1971<sup>(2)</sup>, le président de la République peut, en cas de nécessité, et sur le fondement d'une loi d'habilitation votée par l'Assemblée du peuple à la majorité de deux tiers de voix, édicter des règlements ayant force de lois. La loi d'habilitation doit fixer la durée pendant laquelle le président de la République est habilité à promulguer ces règlements. Elle doit, en outre, préciser leur objet.

A l'expiration du délai fixé par la loi d'habilitation, les règlements édictés par le président de la République en vertu de cette loi doivent être renvoyés à l'Assemblée du peuple. S'ils ne sont pas renvoyés à l'Assemblée en temps prévu, ils deviennent caduques, sans effet retroactif. Si le Parlement repousse, expressement, leur ratification, ils perdent toute force juridique, sans effet rétractif également<sup>(3)</sup>.

90- En droit français, la pratique de l'exercice de la fonction législative par le pouvoir exécutif, en vertu d'une loi d'habilitation, existe depuis longtemps. La

---

1) Recours no 55, 5e année judiciaire, Recueil 3e volume, p. 80.

2) voir aussi l'article 120 de la constitution de 1964.

3) Voir:

- El Tamawi (Solimane): Institutions politiques et droit constitutionnel, 1988, p. 481.

- El Helw (Maged): Droit constitutionnel, Alexandrie, dar El Matboaat El gameiya, 1993, p. 242.

constitution de 1875 réservait au Parlement l'exercice du pouvoir législatif. Mais, de nombreuses lois de pleins pouvoirs ont été votées par le Parlement accordant au gouvernement le droit de prendre des décrets ayant force de lois.

La constitution de 1946 a interdit cette pratique en disposant dans son article 13 que: "L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit."

Néanmoins, plusieurs lois d'habilitation ont été votées par le Parlement sous la quatrième République, régie par la constitution de 1946. Cette pratique a été approuvée par un avis du conseil d'Etat du 6 février 1953.<sup>(1)</sup> Selon cet avis, le Parlement restitue au gouvernement, par les lois d'habilitation, des matières de nature réglementaire auxquelles le législateur avait accordé une nature législative par détermination de la loi.

Aux termes de l'article 38 de la constitution française de 1958: "Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances pendant un délai limité des mesures qui sont normalement du domaine de la loi."

Sur la base de ce texte, le Parlement peut habiliter le gouvernement, par une loi dite loi d'autorisation, à prendre des ordonnances qui relèvent du domaine de la loi pendant une durée déterminée. Cette loi doit préciser l'objet de l'autorisation, c'est à dire les matières que le gouvernement pourra régler par ordonnances. Celles-ci doivent être signées par le président de la République. Elles peuvent être modifiées par le gouvernement tout au long de la période d'autorisation.

A l'expiration de ce délai, le gouvernement n'est plus autorisé à les modifier.<sup>(2)</sup> Un projet de loi de ratification doit être déposé au Parlement avant la date fixée par la loi d'autorisation. Les ordonnances deviennent caduques, sans effet retroactif, en cas de défaut de dépôt de ce projet en temps prévu et aussi au cas où le Parlement repousse la ratification.<sup>(3)</sup>

91- Quant à la nature des règlements émanant du pouvoir exécutif en vertu d'une loi d'habilitation, ils ont, avant leur ratification par le Parlement un caractère administratif. Or, ils sont soumis au contrôle de légalité exercé par la

1) Voir: RDP., 1953, p. 170

2) Vedel (G.) et Delvolvé (P.): Droit administratif, 12e éd., 1992, Tome I, PUF, p. 345.

3) Ibid., p. 346

juridiction administrative. Après la ratification, ils deviennent de véritables lois.<sup>(1)</sup>

Le conseil constitutionnel français peut être saisi de la loi d'autorisation ainsi que de la loi de ratification.<sup>(2)</sup> Mais, il n'a aucun pouvoir de contrôle direct sur les ordonnances prises par le gouvernement en vertu de l'article 38 de la constitution, avant leur ratification par le Parlement puisqu'elles ont le caractère d'actes administratifs. Toutefois, il peut contrôler leur constitutionnalité à travers la loi de ratification.

Quant à la cour constitutionnelle égyptienne, elle a compétence pour vérifier la conformité à la constitution aussi bien de la loi d'habilitation que des règlements promulgués par le président de la République en vertu de cette loi, même avant leur ratification par le Parlement étant donné que son contrôle ne se limite pas aux lois mais, s'étend également aux actes réglementaires du pouvoir exécutif.

Dans son arrêt du 6 mars 1976, la cour suprême a déclaré conforme à la constitution la loi no 15 de 1967 ayant habilité le président de la République à prendre des décrets ayant force de loi en matière de défense nationale. Dans cette affaire, la cour a estimé que le législateur a respecté dans cette loi les conditions relatives aux lois d'habilitation, déterminées dans l'article 120 de la constitution de 1964.<sup>(3)</sup>

### C- Les règlements de nécessité:

92- Les règlements de nécessité sont des décrets ayant force de loi édictés par le président de la République, en cas de nécessité, en l'absence du Parlement. Ils doivent être soumis au contrôle de ce dernier dans les délais prévus par l'article 147 de la constitution de 1971. Si l'Assemblée les ratifie, ils deviennent de véritables lois. Si elle repousse leur ratification, ils deviennent caduques rétroactivement. A noter que ces règlements n'ont pas d'équivalent en droit français contemporain.

Aux termes de l'article 147 de la constitution de 1971: "S'il s'avère nécessaire de prendre des mesures urgentes en l'absence de l'Assemblée du

---

1) El Tamawî; Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit., p. 481

- Vedel et Delvolvé: Droit administratif, Tome I, op. cit., p. 347.

2) Voir:

- Favoreu et Philip: Les grandes décisions du conseil constitutionnel, op. cit., p. 703.

3) Recours no 8, 5e année judiciaire, Recueil, 1er volume, p. 345.

peuple, le Président de la République peut prendre des décrets ayant force de loi. Ceux-ci doivent être renvoyés à l'Assemblée du peuple dans les quinze jours suivant leur promulgation si l'Assemblée est constituée. Si elle est dissoute ou si la législature est suspendue, ces décrets doivent être renvoyés à l'Assemblée suivante au cours de sa première séance. S'ils ne sont renvoyés dans ces conditions, ils cesseront rétroactivement d'avoir force de loi sans qu'une décision à cet effet soit nécessaire. S'ils sont renvoyés à l'Assemblée et que celle-ci repousse expressément leur ratification, ils cesseront rétroactivement d'avoir force de loi, à moins que l'Assemblée approuve leur validation pour la période précédente ou prévoie d'une autre façon les effets qui en découlent."

Les règlements de nécessité peuvent être soumis au contrôle de la constitutionnalité exercé par la cour constitutionnelle soit avant leur ratification par l'Assemblée soit après cette ratification. Il appartient à la cour de vérifier si les conditions exigées par la constitution pour la promulgation de ces règlements ont été respectées ou non.

Par son arrêt du 4 mai 1985, la cour constitutionnelle a déclaré non conforme à la constitution la loi no 44 de 1979 portant statut de la famille.<sup>(1)</sup> Cette loi avait été promulguée par le président de la République en l'absence de l'Assemblée du peuple sur fondement de l'article 147 de la constitution, puis ratifiée par l'Assemblée dans les conditions prévues par cet article. Malgré tout cela, la cour a jugé qu'aucune nécessité ne justifiait la promulgation de cette loi en l'absence du Parlement. Il s'agit donc d'un texte contraire à la constitution. Quant à la ratification de celui-ci par l'Assemblée du peuple, elle ne peut pas le rendre conforme à la constitution.

Dans cette affaire, la cour constitutionnelle s'est reconnue le droit de juger l'appréciation par le président de la République de la nécessité justifiant la promulgation d'un décret-loi en l'absence du Parlement. Lorsqu'elle a constaté que le texte soumis à son examen était basé sur une erreur flagrante d'appréciation, elle l'a déclaré contraire à la constitution.

Cette jurisprudence peut être comparée à celle du conseil constitutionnel français qui se reconnaît le pouvoir pour censurer tout texte législatif qui témoignerait d'une erreur manifeste d'appréciation de la part du législateur.<sup>(2)</sup> A noter, toutefois, qu'aucun texte n'a été déclaré contraire à la constitution pour cette raison par le conseil jusqu'à présent.

---

1) Recours no 28, 2e année judiciaire, Recueil, 3e volume, p. 195.

2) Voir: Habib (L.): La notion d'erreur manifeste d'appréciation dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, RDP., 1986, p. 703.

#### D- Les pouvoirs de crise:

93- La constitution de 1971 accorde au président de la République de très larges pouvoirs dans le cas où de graves dangers menacent l'Etat. Aux termes de l'article 74 de cette constitution: "Lorsque l'unité nationale ou l'intégrité de la patrie sont menacées, et lorsque les institutions de l'Etat sont empêchées de remplir leur rôle assigné par la constitution, le président de la République peut prendre des mesures urgentes pour faire face au danger qui les menace, en informant le peuple par un message. Ces mesures doivent être soumises à un référendum organisé dans les 60 jours suivant leur édicition."

Cette disposition trouve son origine dans l'article 16 de la constitution française de 1958 qui dispose que: "Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel.

Il en informe la nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels."

Il ressort de la comparaison de deux textes, égyptien et français, que le second contient des limites aux pouvoirs exceptionnels du président de la République que le premier ne contient pas: obligation pour le président de procéder à diverses consultations, le Parlement se réunit de plein droit, il ne peut être dissout pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. Mais le texte égyptien prévoit l'organisation d'un référendum sur les mesures prises par le président en vertu de l'article 74. Si ce référendum est organisé de façon qui garantit une expression réelle et libre de la volonté du peuple, le texte égyptien serait, à notre avis, meilleur que le texte français.

94- Comme le conseil constitutionnel n'a pas de juridiction sur les actes du président de la République, il ne peut exercer aucun contrôle d'ordre juridictionnel sur les mesures prises par le président en vertu de l'article 16. Celui-ci ne confie au conseil qu'un rôle purement consultatif.

Le conseil d'Etat français estime, quant à lui, que la décision de mise en application de l'article 16 est un acte de nature non administrative (acte de gouvernement) qui est soustrait à tout contrôle juridictionnel. S'agissant des mesures d'application de l'article 16, le conseil d'Etat fait une distinction entre les mesures prises dans le domaine législatif et celles prises dans le domaine réglementaire. Les premières échappent au contrôle de la juridiction administrative tandis que les secondes sont soumises à ce contrôle.<sup>(1)</sup>

95- En Egypte, la cour constitutionnelle ne s'est jamais prononcée sur la nature des mesures prises par le président de la République en vertu de l'article 74 de la constitution.

En revanche, le tribunal du contentieux administratif s'est reconnu la compétence pour statuer sur la légalité des actes administratifs pris par le président El Sadate en vertu de cet article le 3 septembre 1981. Il s'agissait de décisions relatives à la mutation de certains professeur d'universités et de certains journalistes à d'autres fonctions, à l'internement de plusieurs centaines d'hommes politiques appartenant à l'opposition, à la dissolution d'un certain nombre d'associations, à la destitution du Pape Shenouda 3 et à l'abrogation des autorisations de publication de quelques journaux et revues.<sup>(2)</sup>

Saisi de nombreux recours en annulation dirigés contre ces actes, le tribunal du contentieux administratif s'est reconnu compétent pour statuer sur ces recours et a ordonné le sursis à l'exécution de ces actes, cela avant que ceux-ci soient abrogés par le président Moubarak à la suite de l'assassinat du président El sadate.

Dans toutes ces affaires, le tribunal a évité de préciser la nature juridique de la décision de mise en application de l'article 74. Cette question n'avait, en effet, aucun intérêt car les recours dont il était saisi étaient dirigés contre des actes complètement détachables de la décision de la mise en application de cet article.

A noter aussi que le tribunal du contentieux administratif a estimé que l'approbation de ces actes par le peuple, par le moyen du référendum, ne les rend pas légitimes: d'une part, le rôle exercé par le peuple au cours du référendum est

- 1) C.E.2 mars 1962, Rubin de Servens, RDP., 1962, p. 288, conclusions Henry, note Berlia.
- 2) Voir les décisions du président de la République no 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495 de 1981, Journal officiel, no 36 bis du 5 septembre 1981.

un rôle politique et non pas législatif, d'autre part, le référendum ne peut pas avoir pour effet la transformation d'actes illégaux en actes conformes à la loi.<sup>(1)</sup>

Mais, dans son arrêt du 23 mai 1993, la cour administrative suprême semble reconnaître à toutes les mesures prises par le président de la République sur fondement de l'article 74 le caractère d'actes de gouvernement. Elle estime que ces mesures n'ont pas le caractère d'actes administratifs, mais, elles sont des "mesures politiques générales" qui ne peuvent être jugées que par le peuple, par le moyen du référendum, et par l'Assemblée du peuple.<sup>(2)</sup>

Cette jurisprudence nous paraît contestable car elle élargit la notion d'actes de gouvernement de manière considérable qui porte atteinte au droit d'ester en justice consacré par l'article 68 de la constitution.

96- Quant à la doctrine, elle est divisée sur cette question. Certains auteurs estiment que toutes les mesures que le président de la République prend en vertu de l'article 74 ont le caractère d'actes de gouvernement.<sup>(3)</sup> D'autres, soutiennent que les actes pris par le président de la République et ratifiés par le peuple par référendum ne peuvent être modifiés ou abrogés que par ce même moyen en application de la règle du parallélisme de formes et de procédures.<sup>(4)</sup>

Une partie de la doctrine estime que tous les actes pris par le président de la République sur fondement de l'article 74 doivent être considérés comme actes administratifs, même celui relatif à la mise en application de cet article.<sup>(5)</sup>

L'opinion la plus convaincante, à notre avis, est celle qui considère que seule la décision de mise en application de l'article 74 est un acte de gouvernement. Pour les autres actes pris par le président de la République en

---

1) Voir les arrêts suivants rendus par le tribunal du contentieux administratif:

- Arrêts du 22 décembre 1981, recours no 3123, 35e année judiciaire, recours no 9, 36e année j., recours no 156, 36e année j., recours no 187, 36e année j.,

- Arrêt du 15 mai 1984, recours no 186, 36e année j. Voir aussi:

- Okasha (Hamdi yassine): L'acte administratif dans la jurisprudence du conseil d'Etat, Monshaat El Maaref, Alexandrie, 1987, pp. 196 et s.

2) Recours no 515, 39e année judiciaire, Revue du contentieux d'Etat, 37e année, no 3, juillet-septembre 1993, p. 231

3) El Garf (Teiama): Le principe de légalité. Dar El Nahda El arabya, 3e éd, 1976, p. 173.

4) El Tamaiwi (Solimane): Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit., p. 478.

5) Gamaledine (Sami): Les réglemens de nécessité, Monshaat El Maaref, Alexandrie, 1982, p. 147

vertu de cet article, ils ont le caractère d'actes administratifs. Or, ils doivent être soumis au contrôle juridictionnel<sup>(1)</sup>

**E- Les actes émanant du pouvoir exécutif sur le fondement de la théorie des circonstances exceptionnelles:**

97- La théorie des circonstances exceptionnelles, qui trouve son origine dans la jurisprudence administrative en France et en Egypte,<sup>(2)</sup> suppose une situation anormale et exorbitante et l'impossibilité pour l'administration d'agir légalement, en respectant les lois promulguées pour être appliquées dans les circonstances normales.

Les circonstances exceptionnelles légitiment toutes les mesures nécessaires pour faire face à la situation anormale que l'administration affronte. Mais, elles ne légitiment que les mesures effectivement nécessaires. D'autre part, les pouvoirs exceptionnels reconnus à l'administration cessent dès que les circonstances exceptionnelles disparaissent.

En droit français, les actes pris par l'administration sur le fondement de cette théorie relèvent de la compétence de la juridiction administrative,<sup>(3)</sup> mais, ils sont soustraits au contrôle du conseil constitutionnel qui n'a pas de compétence pour examiner la constitutionnalité des actes émanant de l'administration.

En droit égyptien, ces actes sont soumis au contrôle de légalité exercé par la juridiction administrative.<sup>(4)</sup> Pour les actes réglementaires, ils sont soumis, également, au contrôle de constitutionnalité exercé par la cour constitutionnelle.

1) - El Gamal (Yehia): La théorie de nécessité en droit constitutionnel. Dar El Nahda El Arabya, 2e éd., 1994, p. 240.

- Abdelaal (Mohamad Hassanaine): Le contrôle juridictionnel sur les actes de la police administrative. Dar El Nahda Al Arabya, 2e éd, 1991, p. 155. Sur l'article 74 en général, voir:

- Ghebrial (Wagdy): Les pouvoirs exceptionnels du président de la République en vertu de l'article 74 de la constitution égyptienne, Monshaat El aaref, 1988.

2) Sur cette théorie voir:

- El Gamal (Yehia): La théorie de nécessité en droit constitutionnel, op. cit., p. 182 et p. 217

3) Voir l'arrêt du tribunal des conflits du 27 mars 1952, Dame de la Murette, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative de MM. Long, Weil et Braibant, 10e éd., 1993, p. 475, (no 83).

4) Arrêt du tribunal du contentieux administratif du 26 juin 1951 recours no 587, 5e année judiciaire, Recueil, 5e année, p. 1099.

**Sous-Section (8)**

**L'auto-limitation du contrôle de constitutionnalité**

98- La cour constitutionnelle impose, d'office certaines limites au contrôle qu'elle exerce sur la constitutionnalité des lois et règlements. Sa jurisprudence se caractérise, d'autre part, par son pragmatisme. Cela s'explique par le souci de la cour d'éviter un affrontement avec les autres pouvoirs et notamment avec le pouvoir exécutif, l'auteur véritable des textes soumis au contrôle de la cour<sup>(1)</sup>.

Ces deux points seront développés dans l'ordre suivant:

A- Les limites du contrôle de constitutionnalité.

B- Le pragmatisme de la cour constitutionnelle.

**A- Les limites du contrôle de constitutionnalité:**

99- Tout d'abord, la cour constitutionnelle adopte une conception étroite de la constitution. Elle vérifie la conformité des lois et règlements, dont elle est saisie, à la lumière, uniquement, des textes de la constitution. En application de cette conception, la cour constitutionnelle a jugé que ni la Déclaration mondiale des droits de l'homme, approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>(2)</sup>, ni la Charte d'action nationale ratifiée par le Congrès national des forces laborieuses du peuple en 1962<sup>(3)</sup> n'ont valeur constitutionnelle.

Cette attitude n'est pas comparable à celle du conseil constitutionnel français qui applique une conception extensive de la constitution qui comprend:-

- 1- La Déclaration des droits de l'homme et du citoyens de 1789.
- 2- Le Préambule de la constitution de 1946.
- 3- La constitution de 1958.
- 4- Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

1) Cela tient au fait que la pratique du régime politique égyptien accorde l'essentiel des pouvoirs au président de la République et au gouvernement. Le rôle du Parlement est réduit, selon l'expression courante, à celui d'une chambre d'enregistrement.

2) Arrêt de la cour suprême du 1er mars 1975, recours no 7, 2e année judiciaire, Recueil, 1er volume, p. 228

3) Arrêt de la cour suprême du 5 avril 1975, recours no 13, 4e année j., Recueil, 1er volume, p. 292

5- Les principes particulièrement nécessaires à notre temps et les principes ayant valeur constitutionnelle.

Ces diverses sources forment ce qu'on appelle: "Le bloc de constitutionnalité".<sup>(1)</sup>

D'autre part, la cour constitutionnelle refuse d'exercer aucun contrôle sur la légalité des textes soumis à son examen, c'est à dire le contrôle de leur conformité avec les lois. Pour la cour constitutionnelle, cette mission relève de la compétence exclusive de la juridiction administrative.<sup>(2)</sup>

En outre, la cour constitutionnelle ne déclare l'inconstitutionnalité d'un texte que s'il méconnaît la constitution de manière flagrante.<sup>(3)</sup>

Elle refuse, en plus, tout contrôle sur l'opportunité des actes soumis à son examen ou sur leurs motifs.<sup>(4)</sup>

De surcroît, elle ne se reconnaît pas la compétence pour statuer sur des questions d'ordre politique.<sup>(5)</sup>

A noter, aussi, que la cour constitutionnelle n'a jamais déclaré une loi contraire à la constitution pour détournement de pouvoir de la part du législateur. Pourtant, dans son arrêt du 9 mai 1981, elle s'est reconnue, de façon implicite, le droit de contrôler le détournement de pouvoir de la part du législateur.<sup>(6)</sup>

Notons enfin qu'aucun texte n'a jamais été censuré par le conseil constitutionnel pour détournement de pouvoir<sup>(7)</sup>.

1) Voir:

- Poullain (B.): La pratique française de la justice constitutionnelle, op. cit., p. 74
- Rousseau (D.): Droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p. 91
- Roussillon (H.): Le conseil constitutionnel, op. cit., p. 43

2) Voir l'arrêt de la cour suprême du 7 mai 1977, recours no 8, 7e année judiciaire, Recueil, 2e volume, p. 58

3) Abdelsabour (Fathi): Préface au Recueil des arrêts de la cour constitutionnelle, 2e volume.

4) Voir l'arrêt de la cour constitutionnelle du 2 février 1985, rec. 67, 4e année j. Recueil, 3v., p. 122, et son arrêt du 21 juin 1986, rec. 56, 6e année j., Recueil, 3e v., p. 353

5) Voir l'arrêt de la cour constitutionnelle du 25 juin 1983, rec. 3, 1ere année j. Recueil, 2e volume, p. 155 et son arrêt du 21 juin 1986 (précité). A noter que la cour emploie dans d'autres arrêts l'expression d'actes de gouvernement au lieu de celle de questions d'ordre politique. Voir l'arrêt de la cour suprême du 5 février 1977, Recueil, 2e v., p. 32.

6) Recours no. 6, 1ère année j., Recueil, 1er volume, p. 179

7) Voir:

- Genevois (B.): La jurisprudence du conseil constitutionnel, op. cit., p. 294

**B- Le pragmatisme de la cour constitutionnelle:**

100- La jurisprudence de la cour constitutionnelle se caractérise par son pragmatisme. Lorsque celle-ci estime que l'application stricte de certaines règles risque de provoquer de graves conséquences pour l'ordre politique et juridique, elle écarte l'application stricte de ces règles.

On a déjà vu un exemple de cette politique dans l'arrêt rendu par la cour le 19 mai 1990 par lequel elle a déclaré non conforme à la constitution la loi no 188 de 1986 relative au scrutin proportionnel sur le fondement de laquelle le Parlement a été constitué en 1987.<sup>(1)</sup>

Si on applique strictement la règle selon laquelle les arrêts de la cour constitutionnelle ont une portée rétroactive, on doit reconnaître que la constitution du Parlement est entachée de nullité rétroactivement.

Pour épargner le pays des conséquences très graves que cela aurait produit, la cour constitutionnelle a suspendu l'effet rétroactif de son arrêt en indiquant que les lois votées par le Parlement avant la publication au journal officiel de l'arrêt déclarant l'inconstitutionnalité de la loi électorale sont valides car elles bénéficient de la présomption de la validité inhérente aux actes émanant du pouvoir législatif.

Le pragmatisme de la cour constitutionnelle se manifeste également dans sa jurisprudence relative à l'application de l'article 2 de la constitution de 1971, modifié par la loi constitutionnelle de 1980, qui fait des principes de la loi islamique la source principale de la législation. Ceci aboutit, à notre avis, à ce que toute loi contraire aux principes de l'Islam soit inconstitutionnelle qu'il s'agisse d'une loi promulguée avant la réforme constitutionnelle de 1980 ou après cette réforme.

Saisie de nombreux recours dirigés contre des textes de lois contraires aux principes de la loi islamique et promulgués avant la réforme constitutionnelle de 1980 (comme les textes du code civil relatifs aux intérêts imposés aux débiteurs et ceux du code pénal prévoyant des sanctions différentes de celles imposées par la loi islamique), la cour constitutionnelle les a déclarés conformes à la constitution estimant que la Réforme constitutionnelle de 1980 ne s'applique pas rétroactivement.<sup>(2)</sup>

1) Voir supra no 32 et no 61

2) Voir les arrêts suivants rendus par la cour constitutionnelle:-

- Arrêt du 4 mai 1985, recours no 20, 1ère année judiciaire, Recueil, 3e volume, p. 209.
- Arrêt du 19 juin 1988, recours no 26, 2e année judiciaire, Recueil, 4e volume, p. 140
- Arrêt du 27 mai 1989, recours no 150, 4e année judiciaire, Recueil, 4 volume, p. 248

Cette jurisprudence nous semble contestable du point de vue juridique, car elle valide des textes contraires à la constitution actuellement en vigueur. Elle ne peut s'expliquer que par la volonté de la cour constitutionnelle d'éviter un bouleversement du système politique et juridique et de permettre au législateur d'appliquer la loi islamique de manière graduelle.

## Conclusion Générale

101- Ainsi s'achève l'étude du bilan de l'expérience égyptienne en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois et des règlements.

Nous avons étudié, dans une première section, le développement de ce contrôle avant la création de la cour constitutionnelle puis après sa création, et dans une deuxième section, le rôle exercé par cette cour dans la protection des droits et libertés fondamentaux: droit d'ester en justice, droit de propriété, libertés individuelles, droit à l'égalité, droits et libertés politiques, liberté syndicale. Nous avons étudié également le contrôle de la constitutionnalité des lois et règlements de nécessité vu l'importance de ce contrôle pour la protection des droits et libertés essentiels, et enfin, l'autolimitation du contrôle de constitutionnalité et le pragmatisme qui caractérise la jurisprudence constitutionnelle.

La comparaison entre la jurisprudence de la cour constitutionnelle égyptienne et celle du conseil constitutionnel français nous a montré que les solutions adoptées par ces deux juridictions sont semblables sur de nombreux points.

Il est apparu au cours de cette étude que la cour constitutionnelle a réussi, dans une large mesure, dans l'accomplissement de sa tâche. Nous avons, toutefois, dressé un bilan négatif de la décision interprétative rendue par la cour le 30 janvier 1993 par laquelle elle a donné une interprétation extensive d'une disposition de la loi militaire. Cette interprétation méconnaît, à notre avis, le principe d'égalité devant la justice. La jurisprudence du conseil constitutionnel français, sur ce point précis, a un intérêt incontestable pour le droit égyptien.

Une réforme législative relative à la cour constitutionnelle nous paraît souhaitable pour élargir les attributions de cette dernière. Cette réforme comporte les points suivants:

1- Accorder aux particuliers le droit de former des actions directes devant la cour constitutionnelle contre tout texte portant atteinte à leurs droits et libertés fondamentaux. Les pourvois formés par les particuliers peuvent être examinés d'abord par une commission constituée au sein de la cour constitutionnelle de manière à ne soumettre au contrôle de celle-ci que les pourvois basés sur des fondements sérieux.<sup>(1)</sup>

2- Adopter le système de contrôle "à priori" de la constitutionnalité des lois en permettant à un certain nombre de députés à l'Assemblée du peuple de déférer

1) Dans le même sens voir:

El Sharkawi (Soaad) et Nassef (A.): Droit constitutionnel, op. cit., p. 205

à la cour constitutionnelle une des lois votées par l'Assemblée s'ils estiment qu'elle est contraire à la constitution, et cela avant sa promulgation par le président de la République. le législateur peut exiger que la saisine de la cour 'Constitutionnelle dans ce cas soit approuvée par au moins 40 députés.

3- Conférer à la cour constitutionnelle la compétence pour trancher les litiges relatifs aux élections législatives. En effet, le bilan du système actuel qui confie au Parlement lui même la solution de ces litiges<sup>(1)</sup> est complètement décevant car la majorité au sein de l'Assemblée du peuple, dominée par ses intérêts partisans abuse largement de ce droit. La multiplication des arrêts rendus par la cour de cassation imposant à l'Etat d'indemniser les candidats aux élections victimes de l'arbitraire de la majorité parlementaire, prouve, à l'évidence, que cette majorité ne doit pas être juge et partie.<sup>(2)</sup>

Il est souhaitable, d'autre part, de limiter la compétence de la cour constitutionnelle en ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité des règlements à ceux ayant force de loi, promulgués par le président de la République sur le fondement des articles 108 et 147 de la constitution de 1971, à savoir les règlements édictés en vertu d'une délégation législative et les règlements de nécessité. Cela permettrait de restituer à la juridiction administrative le contrôle de la constitutionnalité des autres types de règlements.<sup>(3)</sup>

Enfin, il faudrait fixer une limite maximale au nombre des conseillers de la cour constitutionnelle. Le nombre idéal serait à notre avis entre 10 et 15 conseillers.

Le bilan positif de l'expérience égyptienne en matière de contrôle de constitutionnalité nous amène à terminer cette étude par une phrase formulée par le professeur Rivero à propos du succès réalisé par le conseil constitutionnel français dans l'exercice du contrôle de constitutionnalité: 'Personnellement, je m'en réjouis en tant que juriste, mais je crois qu'il ya quelque chose de plus essentiel que la satisfaction des juristes, et c'est la protection des citoyens. Si la juridicisation du droit constitutionnel au niveau des garanties fondamentales aboutit à un meilleur service de l'homme, à une meilleure protection de la dignité humaine, alors vive la juridicisation du droit constitutionnel.'<sup>(4)</sup>

1) Voir l'article 93 de la constitution de 1971.

2) Voir:

El Sayed (Shawki): Le massacre du koppa (Parlement). Le caire, 1993.

3) Dans le même sens, voir:

- Assfour (Saad): Le système constitutionnel égyptien, op. cit., p. 314

4) Rivero (J.): Le conseil constitutionnel et les libertés, op. cit., p. 192.

## BIBLIOGRAPHIE GENERALE

### 1. EN DROIT EGYPTIEN

( en langue arabe)

#### A. OUVRAGES :

- **Abdelaal (Mohammad Hassanaine) :**

- Droit constitutionnel, Dar El Nahda El Arabya, 1992.

- Le contrôle juridictionnel sur les actes de la police administrative, Dar El Nahda El Arabya, 2e éd., 1991.

- **Abdelbbar (Farouk) :** Le rôle du Conseil d'Etat égyptien dans la protection des droits et libertés publics.

- 1er volume. 1988.

- 2e volume. 1991.

- **Abdelhamid (Abdelazim) :** Le contrôle de la constitutionnalité des lois, éd.: Al walaa, 1991.

- **Abdellatif (Mohamad) :** Les procédures de la juridiction constitutionnelle, Dar El Nahda El Arabya, 1989.

- **Aboulainaine (Mohamad) :** Le détournement du pouvoir législatif, Dar El Nahda El Arabya, 1987.

- **Aboulmagd (Ahmad Kamal) :** Le contrôle de la constitutionnalité des lois aux Etats-Unis et en Egypte, Maktabet El Nahda El Mesrya, 1960.

- **Afifi (Mostafa) :** Le contrôle de constitutionnalité, éd, Saïd Raafat. 1990.

- **Assfour (Saad) :** Le système politique égyptien. Monshaat El Maaref, Alexandrie, 1980.

- **Badaoui (Saroit) :** Droit constitutionnel, Dar El Nahda El Arabya, 1971.

- **El Baz (Ali El Sayed) :** Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Egypte, Alexandrie, Dar El Gameaat El Mesrya, 1978.

- **El Gamal (Yehia) :**

- Contentieux constitutionnel en Egypte, Dar El Nahda El Arabya, 1992.

- Théorie de nécessité en droit constitutionnel, Dar El Nahda El Arabya, 2e éd., 1994.

- **El Garf (Teaima) :**
  - Contentieux constitutionnel, Dar El Nahda El Arabya, 2e éd., 1994.
  - Le principe de légalité, Dar El Nahda El Arabya, 3 e éd., 1976.
- **El Helw (Maged) :** Droit constitutionnel, Alexandrie, Dar El Matboaat El Gamaieya, 1993.
- **El Kabbani (Bakr) :** Contribution au droit constitutionnel, Dar El Nahda El Arabya, 1993.
- **El Shaer (Ramzi) :** Théorie générale du droit constitutionnel, Dar El Nahda El Arabya, 3e éd., 1983.
- **El Sharkawi (Soad) et Nassef (Abdallah) :** Droit constitutionnel, Dar El Nahda El Arabya, 1994.
- **El Sherif (Aziza) :** Le contentieux constitutionnel en Egypte, Dar El Nahda El Arabya, 1990.
- **El Tamawi (Solimane) :**
  - Institutions politiques et droit constitutionnel, 1988.
  - Traité du contentieux administratif, Livre I, contentieux de l'annulation, Dar El Fikr El Arabi, 6e éd., 1986.
- **Fahmi (Mostafa Abouzeid) :** Le système politique égyptien, Monshaat El Maaref, Alexandrie, 1984.
  - 7e éd., 1992.
- **Fawzi (Salah) :** Le recours constitutionnel - Dar El Nahda El Arabya, 1993.
- **Gamaledine (Sami) :**
  - Les règlements administratifs, Monshaat El Maaref, 1982.
  - Les règlements de nécessité, Monshaat El Maaref, 1982.
- **Ghebrial (Wagdy) :** Les pouvoirs exceptionnels du président de la République en vertu de l'article 74 de la constitution égyptienne, Monshaat El Maaref, 1988.
- **Hafez (Mahmoud) :** Contentieux administratif, Dar El Nahda El Arabya, 1993.
- **Heba (Ahmad) :** L'encyclopédie des principes du recours constitutionnel, El Matbaah El Fannya, 1988.
- **Kamel (Mohamad Nasredine) :** Les attributions de la cour constitutionnelle suprême, Alam El Kotob, 1989.

- **Kamel (Nabila)** : Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, Dar El Nahda El Arabya, 1993.
- **Mahfouz (Abdelmoneim)** : Le contentieux constitutionnel en Egypte, 1991.
- **Okasha (Hamdi Yassine)** : L'acte administratif dans la jurisprudence du conseil d'Etat, Monshaat El Maaref, Alexandrie, 1987.
- **Osmane (Osmane Khalil)** : Le régime constitutionnel égyptien, Ed., Abdallah Wahba, Le Caire, 1942.
- **Raafat (Wahid) et Ibrahim (Wayt)** : Le droit constitutionnel, Almatbaah Alasrya, Le Caire, 1937.
- **Sabri (El Sayed)** : Principes du droit constitutionnel, Le Caire, éd. Abdallah Wahba, 4e éd., 1949.
- **Sherif (Adel)** : Le contentieux de la constitutionnalité en Egypte. Le Caire, Imprimerie Dar El Shaab, 1988.
- **Wasfi (Mostafa Kamal)** : Traité des procédures de la juridiction administrative, Matbaet Al Amanah, 2e éd., 1978.
- **Zohni (Abdelsalam)** : La responsabilité de l'Etat, Le Caire, Matbaet Al Eetmad, 1929.

**B. ARTICLES :**

- **El Attar (Foaad)** : Le droit d'ester en justice. Revue des sciences juridiques et économiques, 1ère année, juillet 1959. p. 621.
- **El Banna (Mahmoud Atef)** :
  - Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des règlements. Revue du droit et de l'économie, 48e année mars-juin 1978.
  - Conceptions essentielles à propos de l'arrêt prononçant la nullité de la constitution de l'Assemblée du peuple, Revue des Magistrats, janvier - Juin 1990, p. 82.
- **El Sayed (El Sayed Ali)** : Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. Revue du conseil d'Etat, 1ère année, janvier 1950. p. 63.
- **El Tamawi (Solimane)** : Le problème de l'exclusion par le législateur de certains actes administratifs du contrôle de la juridiction administrative. Revue des sciences juridiques et économiques, 3e année, janvier, 1961, p. 115.

- **Ghebrial (Wagdy)** : La protection de la liberté face à la loi, Revue Al Mohamah, 70 e année, mars-avril, 1990, p. 101.
- **Sherif (Adel)** : Les effets de l'arrêt rendu sur le recours constitutionnel, Revue Al Mohamah, 70 e année, janvier-février 1990, p. 91.
- **Wasfi (Mostafa Kamal)** : La nature des attributions de la cour suprême, Revue Al Mohamah, 50 e année, avril 1970.
- **Zohni (Abdelsalam)** : Le conseil d'Etat et la constitutionnalité des lois. Revue du conseil d'Etat. 1ère année, Janvier 1950., p. 79.

## II. EN DROIT FRANÇAIS

### A. OUVRAGES :

- **Avril (P.) et Gicquel (J.)** : Le conseil constitutionnel, Montchrestien, 1992.
- **Burdean, Hamon et Troper** : Droit constitutionnel, L G D J, 22e éd., 1991.
- **Chapus (R.)** : Droit du contentieux administratif, 3e éd., Montchrestien, 1991.
- **Colliard (C.A.)** : Libertés publiques, Dalloz. 7e éd., 1989.
- **Debbasch (Ch.) et Ricci** : Contentieux administratif, 5e éd., Dalloz, 1990.
- **Favoreu (L.)** : Nationalisations et constitution, études et documents, Economica, 1982.
- **Favoreu (L.) et Phillip (L.)** :
  - Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 6e éd., Sirey, 1991.
  - Le Conseil constitutionnel, PUF, que sais-je? no 1724, 1978.
- **Genevois (B.)** : La jurisprudence du conseil constitutionnel, éd. S.T.H., 1988.
- **Long, Weil, Braibant, Delvolvé et Genevois** : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 10 éd., Sirey, 1993.
- **Luchaire (F.)** :
  - Le conseil constitutionnel, Economica, 1980.
  - La protection constitutionnelle des droits et des libertés, Economica, 1987.
- **Prélot et Boulouis** : Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, IIe éd., 1990.

- **Poullain (B.)** : La pratique française de la justice constitutionnelle, Economica, 1990.
- **Revue Pouvoirs** : no. 13, Le conseil constitutionnel, 3e éd., 1991
- **Rivero (J.)** :
  - Le conseil constitutionnel et les libertés, Economica, 2e éd., 1987.
  - Les libertés publiques, 4e éd., PUF, 1989 (deux tomes).
- **Robert (J.) et Duffar** : Libertés publiques et droits de l'homme, 4e éd., Montchrestien, 1988.
- **Rousseau (D.)** : Droit du contentieux constitutionnel, 2e éd., Montchrestien, 1992.
- **Roussillon (H.)** : Le conseil constitutionnel, Dalloz, 1991.
- **Turpin (D.)** : Contentieux constitutionnel, PUF, 1986.
- **Vedel (G.) et Delvolvé (P.)** : Droit administratif, 12e éd., PUF, 1992. ( deux tomes).

**B. ARTICLES :**

- **Colly (F.)** : Le conseil constitutionnel et le droit de propriété, RDP. 1988, p. 135.
- **Habib (L.)**; La notion d'erreur manifeste d'appréciation dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, RDP., 1986, p. 703.
- **Leben (Ch.)** : Le conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi, RDP. 1982, p. 295.
- **Luchaire (F.)** : Le contrôle de la loi promulguée sur renvoi des juridictions, RDP. 1990, p. 1625.
  - Un janus constitutionnel, l'égalité, RDP., 1986, p. 1229.
- **Niclo (F.)** : Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois, AJDA, 1982, p. 115.
- **Robert (J.)** : Propos sur le sauvetage d'une liberté, RDP., 1971, p. 1171.
- **Villers (M.de)** : Le principe d'égalité dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, Revue Administrative, 1983, no. 216 et 1984, no. 217.