L'intervention administrative dans la liberté d'expression

Entre loi et constitution

Ahmad Sayf al-Islâm Hamad

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ema/785>

DOI : 10.4000/ema.785

ISSN : 2090-7273

Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2000

Pagination : 25-48

ISBN : 2-87027-856-X

ISSN : 1110-5097

Référence électronique

Ahmad Sayf al-Islâm Hamad, « L'intervention administrative dans la liberté d'expression », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], 3 | 2000, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 07 juillet 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ema/785> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ema.785>

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2022.

Tous droits réservés

L'intervention administrative dans la liberté d'expression

Entre loi et constitution

Ahmad Sayf al-Islâm Hamad

NOTE DE L'ÉDITEUR

Traduit de l'arabe par Samia Rizk.

- 1 Les restrictions législatives auxquelles est soumise la liberté d'expression revêtent des formes diverses : saisie des imprimés, avertissements envoyés aux journaux – voire suspension ou suppression –, interdiction des publications étrangères, interdiction de publier, censure préalable, etc. Ces restrictions, qui sont le fait soit d'une intervention judiciaire, soit d'une intervention administrative, sont régies par plusieurs lois¹. Pour se faire une idée précise du corpus législatif en matière de liberté d'expression, il faudra aborder la question sous deux angles : le premier statique, descriptif, le deuxième dynamique.
- 2 Par niveau statique, nous entendons la description du mécanisme juridique – c'est-à-dire du système établi par le législateur au travers des différentes lois – et sa comparaison avec la Constitution. Cependant, au vu de la difficulté de l'étude et de l'analyse détaillée de ce système, une sélection s'impose. Nous retiendrons donc deux lois : la loi n° 20 de 1936 sur le régime des imprimés et la loi sur l'état d'urgence, non seulement pour son importance parmi les lois d'exception, mais aussi et surtout parce que la société égyptienne y est soumise depuis si longtemps qu'elle est devenue la règle et non l'exception, une loi durable et non provisoire.
- 3 Au niveau dynamique, nous tenterons d'analyser l'impact des acteurs sociaux – que nous aurons préalablement identifiés – sur un instrument juridique qui ne se meut et ne fait éventuellement de victimes que sous leur seule impulsion. L'adoption d'une règle juridique répond à des circonstances sociales précises et reflète en effet l'équilibre des forces sociales au moment où cette règle est édictée. Avec le temps, cette

dernière se libère progressivement des circonstances qui lui ont donné naissance – sans pour autant s'en défaire complètement – et se constitue sa propre histoire à travers les applications successives qu'elle entraîne, applications qui reflètent à leur tour le climat social dominant au moment de l'application. Ce climat influe à son tour sur l'interprétation de la règle ou sa réinterprétation, voire sur son application ou sa non-application, son amendement ou sa modification. Il révèle enfin les forces sociales qui veillent à l'application de cette règle afin de protéger leurs intérêts, et celles qui en sont victimes. Il est vrai que les pouvoirs publics sont habilités à appliquer la règle juridique soit par le biais du pouvoir judiciaire, soit par celui du pouvoir exécutif auquel il incombe de faire respecter les dispositions de la loi. Toutefois, et en tout état de cause, les pouvoirs publics n'agissent pas d'eux-mêmes mais en fonction de certains facteurs ou sous la pression de forces sociales déterminées. Il est cependant impossible d'étudier ici les différents aspects des répercussions de la situation sociale sur la règle juridique aux différents moments de son évolution. Nous sommes contraints, par conséquent, d'opérer des choix et de ne pas nous centrer sur l'histoire de la création de la loi sur les imprimés ou de celle sur l'état d'urgence : la première remonte à 1936 et la seconde à 1958 ; nous n'exposerons pas non plus l'histoire sociale de leur amendement ou de leur application, considérations peu pertinentes pour notre propos. Nous centrerons donc l'intérêt sur les dix dernières années, notamment sur les acteurs sociaux instigateurs de l'évolution de cet instrument juridique et sur ceux qui en ont été victimes.

4 Nous traiterons donc deux axes fondamentaux de la question :

- le premier sera consacré aux différentes formes d'intervention administrative en rapport avec les lois relatives aux imprimés et à l'état d'urgence. Pour mesurer le degré de constitutionnalité de ces législations, il nous faudra, dans un premier temps, dégager les garanties constitutionnelles de la liberté d'expression dans la Constitution égyptienne actuelle avant d'aborder les modes d'intervention administrative prévus par ces deux lois ;
- le second axe sera consacré à l'analyse des acteurs sociaux (instigateurs et victimes) qui se trouvent derrière ces formes d'intervention.

Formes d'intervention administrative prévues par les lois sur les imprimés et sur l'état d'urgence Les garanties constitutionnelles de la liberté d'expression

5 **La Constitution.** Saisir la volonté du constituant en matière de liberté d'opinion et d'expression demande que l'on passe en revue plusieurs articles de la Constitution et que l'on en fasse une lecture globale, mettant en œuvre le principe constitutionnel selon lequel les textes constitutionnels sont cohérents et complémentaires. Un arrêt de la Haute Cour constitutionnelle énonce, en la matière :

« Attendu que le principe, dans l'interprétation des textes constitutionnels, est de présumer qu'ils se complètent en ce sens que chacun d'entre eux est inséparable des autres et qu'ils forment une unité organique qui permet d'en dégager la portée ; qu'il faut par conséquent y rechercher le syncrétisme qui écarte tout soupçon de contradiction, assure la cohésion et la cohérence de leur contenu ainsi que la convergence de leurs orientations ; prétendre qu'ils [ces textes] s'annulent entre eux n'est que paroles creuses et dire qu'ils sont tombés en désuétude n'est que pur mensonge. »²

6 Cela suppose également que l'on évoque les limites constitutionnelles du pouvoir de l'État en matière de réglementation des droits et libertés publiques. À ce propos, la Haute Cour constitutionnelle établit que :

« Attendu que les constitutions égyptiennes successives ont toutes pris soin, depuis la Constitution de 1923, de prescrire dans leur texte les libertés et les droits publics ; que l'intention du constituant était de faire en sorte que le législateur ordinaire soit lié par ces stipulations dans les règles et dispositions qu'il édicte, et de l'obliger à respecter les limites que lui impose la Constitution quant à ce qui est absolu et ce qui est susceptible d'être réglementé par la loi ; si, dans les lois qu'il établit, le législateur déroge à cette garantie constitutionnelle en restreignant une liberté ou un droit mentionné dans la Constitution comme étant absolu, s'il annihile ou réduit un de ces droits ou libertés prétendant que la Constitution l'y autorise, son action est entachée d'inconstitutionnalité. »⁷

- 7 Tenant compte de ces deux points méthodologiques, nous exposons dans ce qui suit les articles de la Constitution qui portent sur la liberté d'expression.

Article 47

« La liberté d'opinion est garantie. Toute personne a le droit, dans les limites de la loi, d'exprimer son opinion et de la propager par la parole, par l'écrit, par l'image ou par tout autre moyen d'expression dans les limites de la loi. L'autocritique et la critique constructive sont une garantie de la sécurité de l'édifice national. »

- 8 Concernant les libertés d'opinion, d'expression, de publication et le droit de choisir le mode d'expression, il est à noter que la protection constitutionnelle s'étend aux non-citoyens. Seule la qualité d'individu est donc prise en considération, indépendamment de la citoyenneté, ainsi que le laisse entendre le terme utilisé, « toute personne ». La Constitution confie au législateur le soin de réglementer ces libertés et ces droits et d'en préciser les limites. Il ne faut cependant pas en déduire qu'elle investit le législateur ordinaire du pouvoir absolu d'imposer des limites à ces droits et libertés puisqu'elle lui impose quatre restrictions : la réglementation législative ne doit pas priver d'un droit ou d'une liberté ; elle ne doit pas diminuer ces droits ou ces libertés ; elle ne doit imposer aucune restriction exorbitante aux droits et libertés ; elle doit tenir compte des restrictions constitutionnelles qui limitent le pouvoir du législateur⁸.

Article 48

« La liberté de la presse, de l'impression, de la publication et des moyens d'information est garantie. La censure de la presse est interdite. L'avertissement, la suspension et la suppression des journaux par voie administrative sont interdits. Toutefois, par exception, en cas d'état d'urgence ou en temps de guerre, il est permis de soumettre les journaux, les imprimés et les moyens d'information à une censure limitée aux questions se rattachant à la sûreté générale ou aux objectifs de la sécurité nationale, et ce, conformément à la loi. »

- 9 Ce texte comporte une certaine ambiguïté pouvant entraîner une interprétation équivoque. Après avoir établi la garantie de la liberté de la presse, de l'impression, de la publication et des moyens d'information, il interdit explicitement la censure et l'interventionnisme administratif (avertissement, suspension ou suppression) en matière de liberté de la presse. Il introduit ensuite à propos de ces quatre libertés la notion de « censure exceptionnelle » dans des « circonstances exceptionnelles ». Cette formule pourrait laisser entendre que la prohibition de la censure et de l'interventionnisme administratif se limite à la presse et que, par conséquent, leur exercice est constitutionnellement admis, dans des circonstances normales, sur les autres moyens d'expression. Mais on pourrait tout aussi bien s'attacher à l'expression « toutefois, par exception » et dire que la censure sur tous les moyens d'expression et non sur la presse seulement – en tant que réglementation d'exception, ne peut s'exercer que dans des circonstances exceptionnelles et dans les limites établies par la Constitution. Pour notre part, nous retiendrons cette deuxième interprétation pour les

raisons suivantes : le texte doit être lu et interprété dans sa globalité comme un tout cohérent ; la censure préalable restreint la liberté d'expression. Or, les restrictions ne doivent pas être fondées sur des présomptions ou des déductions mais seulement sur des dispositions explicites ; la position de la Haute Cour constitutionnelle en matière d'application de ce texte – que nous étudierons dans le détail plus loin – confirme cette interprétation. Nous pouvons donc dire que l'article 48 contient des règles importantes qui délimitent ses domaines d'application et son étendue en matière de liberté de la presse et de liberté de publication : 1°) la protection constitutionnelle ne se limite pas à la presse égyptienne et aux éditeurs égyptiens. Le texte est formulé de manière générale et absolue et cette protection s'étend à la presse étrangère ; 2°) le texte fait une distinction entre les modes d'intervention administrative qu'il classe en deux catégories : l'une, interdite de manière absolue même en temps de guerre ou d'état d'urgence, comporte certaines formes d'interventions administratives (avertissement, suspension ou suppression) ; l'autre (la censure) est également interdite, mais autorisée, par exception, en temps de guerre ou d'état d'urgence. En d'autres termes, le texte comporte deux principes : celui de l'interdiction absolue d'imposer des restrictions administratives à la liberté de circulation des imprimés périodiques, et celui d'une censure limitée de la presse ; 3°) il se dégage de la structure de l'article que l'interdiction de toute forme d'interventionnisme administratif est la règle, et que l'autorisation d'une seule de ses formes, à savoir, la censure, est l'exception. La liberté est donc la règle, et sa restriction constitue l'exception. La première se prête donc à une interprétation large, la seconde, à une interprétation étroite ; 4°) l'interdiction ne se limite pas à l'avertissement, à la suspension ou à la suppression (interdictions formulées explicitement dans le texte), mais s'étend à d'autres procédures non stipulées dans les articles 48 et 206 de la Constitution. L'interdiction constitutionnelle va de la mesure minimale (l'avertissement) à la mesure maximale (la suppression) en passant par la suspension, qui se situe entre ces deux extrêmes. Les mesures moins sévères que la suppression et la suspension, telles que l'interdiction de la vente, la saisie (*hagz*) ou la confiscation (*musâdara*) sont, à plus forte raison, interdites'. Par conséquent, les textes législatifs investissant l'administration du droit de contrôler les publications périodiques sont entachés du vice d'inconstitutionnalité car la Constitution interdit de telles mesures même dans le cas de l'état d'urgence. C'est de cette acception que le législateur s'est inspiré dans l'article 5 de la nouvelle loi sur la presse qui prévoit que : « La saisie des journaux, leur suspension ou leur suppression par voie administrative est interdite. » L'interdiction porte clairement sur la saisie des journaux quand bien même le terme de « saisie » ne figure pas dans le texte constitutionnel. Ceci s'explique par le fait que la saisie se situe entre la restriction la plus lourde (la suppression), et la moins lourde (l'avertissement), mesures qui sont toutes deux interdites. De même, les articles 34 à 36 de la Constitution imposent la protection du droit de propriété et interdisent la confiscation administrative sous toutes ses formes (qu'elle soit générale ou spéciale). Cette interdiction est absolue en ce qui concerne la confiscation générale, alors que la confiscation spéciale doit résulter d'une décision judiciaire. L'expropriation et la nationalisation sont également soumises à des restrictions constitutionnelles. C'est en ce sens que la Haute Cour constitutionnelle dispose :

« Attendu que les constitutions égyptiennes successives ont toutes pris soin, depuis la Constitution de 1923, d'établir comme principe la protection de la propriété privée à laquelle il ne doit être porté atteinte qu'à titre exceptionnel et dans les

limites et le respect des restrictions prévues par la Constitution, la propriété étant, par principe, le fruit de l'activité de l'individu, la motivation qui l'incite à progresser et à aller de l'avant ; qu'elle est, en outre, l'une des sources de richesse nationale qu'il faut développer et sauvegarder pour qu'elle soit en mesure d'accomplir sa fonction sociale au service de l'économie nationale ; les constitutions interdisent la dépossession si ce n'est pour des raisons d'utilité publique et contre indemnisation prévue par la loi (article 9 des Constitutions de 1923 et de 1930, article 11 de la Constitution de 1958, article 16 de la Constitution de 1964 et article 34 de la Constitution de 1971). De même, la présente Constitution interdit formellement la nationalisation sauf pour des considérations d'intérêt public, en conformité avec un texte de loi et contre indemnisation (art. 35). La confiscation générale y est interdite de manière absolue, quant à la confiscation spéciale, elle ne peut s'opérer qu'en vertu d'une décision de justice (art. 36). »¹⁰

- 10 Il ressort donc de l'article 48 que le constituant ne s'est pas contenté de garantir la liberté de la presse de manière générale, mais qu'il est allé plus loin en interdisant, et de manière absolue, l'avertissement, la suspension ou la suppression des journaux par voie administrative. En vertu de ce même article, la censure administrative de la presse, des imprimés et des moyens de communication est prohibée en temps normal. Une censure limitée de la presse n'est autorisée que dans deux cas : en cas de proclamation de l'état d'urgence et en temps de guerre (restriction dans le temps). Le constituant a, en outre, déterminé l'étendue de la censure en la limitant à ce qui a rapport à la sécurité publique ou à la sûreté nationale (restriction quant à l'objet). Conformément à ces dispositions constitutionnelles, il n'appartient plus à l'administration de suspendre, d'adresser un avertissement, de supprimer ou de confisquer des publications par voie administrative, et ce, même en cas d'état d'urgence¹¹.

- 11 Nous partageons l'avis d'un juriste égyptien qui, commentant la loi relative à l'état d'urgence et la liberté de circulation des publications, s'exprime en ces termes :

« Sur ce fondement, il n'appartient pas au législateur d'autoriser l'administration à adresser un avertissement à un journal, d'en interdire la vente, de le saisir, d'en suspendre la parution ou de le supprimer. Une telle action serait entachée d'inconstitutionnalité. Si l'administration prenait de telles mesures par sa propre initiative, cela constituerait une grave infraction à la légalité puisqu'une telle action n'aurait aucun fondement légal et serait par conséquent considérée comme une usurpation de compétence. »¹²

Article 49

« L'État garantit aux citoyens la liberté de la recherche scientifique, de la création littéraire, artistique et culturelle et assure les moyens d'incitation à la création. »

- 12 Cet article n'autorise pas le législateur à réglementer ces libertés et impose à l'État l'obligation positive de les garantir et d'assurer les moyens nécessaires à leur protection. Notons que, contrairement à l'article précédent, celui-ci utilise l'expression « les citoyens ».

Article 208

« La liberté de la presse est assurée. La censure de la presse, ainsi que l'avertissement, la suspension ou la suppression des journaux par voie administrative sont interdits, et ce, conformément à la Constitution et à la loi. »

- 13 Ce texte reprend l'article 48 à la seule différence qu'il est centré sur la liberté de la presse.

Article 209/1

« La liberté d'éditer et de posséder des journaux est assurée aux personnes morales publiques et privées et aux partis politiques conformément à la loi. »

- 14 Ce texte comporte deux libertés : celle de publier un journal et celle d'en être propriétaire. Celles-ci sont limitées aux personnes morales publiques et privées, ainsi qu'aux partis politiques, conformément à la loi. Il est à noter que le texte, en évoquant la qualité de personne morale, n'a pas spécifié de personnes morales en particulier. Qu'il ait confié au législateur le soin de réglementer ces deux libertés ne signifie nullement qu'il lui confère la liberté d'écarter certaines personnes morales privées. Dans la mesure où elles sont dans la même position juridique en la matière, le principe de l'égalité des chances s'applique. Le défaut que contient cet article est de ne comporter aucune mention du droit des personnes physiques à la propriété des journaux et à leur publication. Il appartient cependant au législateur d'y remédier en reconnaissant le droit de fonder des sociétés à personne unique.
- 15 **La jurisprudence de la Haute Cour constitutionnelle.** En matière de droits et libertés fondamentales du citoyen, l'État est tenu d'observer le minimum admis dans les pays démocratiques. La Cour constitutionnelle a établi que :
- « Attendu que la Constitution dispose, dans son article premier, que “La République Arabe d'Égypte est un État socialiste démocratique” et à l'article 3 que “la souveraineté appartient au peuple (...) qui l'exerce et la protège de la manière établie par la Constitution” ; et à l'article 4 que “le fondement économique de l'État est le système socialiste démocratique” :
- « Attendu qu'il résulte de ces textes – et de l'article 65 de la Constitution – qu'en matière de droits et libertés fondamentales du citoyen, la teneur de la règle juridique – qui, dans un État de droit, se place au-dessus de cet État et lie cet État – se détermine en fonction des degrés que les États démocratiques ont toujours respectés dans leurs sociétés et qu'ils ont, en conséquence, adoptés dans leurs divers comportements. Dans ce cadre, et en en respectant les limites, l'État de droit ne peut, dans ses diverses applications, assurer une protection des droits et libertés de ses citoyens inférieure aux exigences généralement admises dans les États démocratiques, ni imposer à l'exercice et à la jouissance de ces droits et libertés des restrictions dont l'essence ou la portée seraient contraires à celles habituellement appliquées dans les régimes démocratiques. De plus, la soumission de l'État à la loi, à la lumière du concept démocratique, signifie que le législateur ne peut déroger aux droits dont la reconnaissance dans les pays démocratiques est un postulat préalable à l'existence de l'État de droit et une garantie fondamentale de la sauvegarde des droits de l'homme, de sa dignité et de sa personnalité avec ses diverses composantes. »⁹
- 16 Ce principe fournit le critère central qui permet de juger de la légitimité constitutionnelle des restrictions auxquelles l'État soumet une liberté donnée. Il nous faut tout d'abord reconnaître que la mise en œuvre de cette règle est limitée à la loi, et non à la Constitution dont les textes, contrairement aux textes de lois, ne sont soumis à aucun contrôle juridictionnel. Cependant, utilisée sur le plan politique pour critiquer les dispositions de la Constitution, cette règle constitue un argument de poids non seulement parce qu'elle trouve un accueil favorable sur le plan international dans les sociétés contemporaines (voir, à ce propos, le Pacte international sur les droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme), mais aussi parce qu'elle tire sa force du fait qu'elle est devenue un principe judiciaire constitutionnel local, qu'elle a été établie par une prestigieuse juridiction dont la place et le poids sont reconnus par la Constitution. En outre, rien n'interdit qu'elle soit utilisée judiciairement pour réinterpréter la Constitution en vue de lever les divergences entre certaines de ses dispositions et le contenu de cette règle, ou pour dissiper l'ambiguïté et l'équivoque qui entourent certains textes ou encore pour déterminer la portée et

l'étendue des libertés et des droits fondamentaux dignes de protection constitutionnelle.

- 17 Une lecture attentive de cette décision permet facilement de constater que cette règle fondamentale comporte trois dimensions et se subdivise en trois règles d'une importance majeure : la première porte sur le degré de protection juridique d'une liberté donnée ; la deuxième sur les limites des restrictions admises auxquelles une liberté peut être soumise ; la troisième traite des limites des libertés qu'englobe la protection juridique.
- 18 1°) La protection juridique ne peut être inférieure à la protection admise par les sociétés démocratiques. Ceci permet l'application des règles de droit international public, notamment celles qui portent sur la légitimité internationale des droits de l'homme. Ce principe permet également de s'inspirer des règles communes à divers régimes juridiques à l'échelle mondiale, et qui représentent le degré minimum admis. Cependant, dans la pratique, on est confronté à un problème : que faire lorsque l'État est amené à réglementer un droit fondé sur une disposition constitutionnelle comportant une protection inférieure à ce minimum ? Deux solutions sont possibles : la première privilégie le texte constitutionnel, bien qu'il prévoit une protection inférieure à celle admise dans la société démocratique, en partant du principe que cette règle n'est applicable que dans le cas d'une loi ordinaire et non d'un texte constitutionnel, même si ce dernier prévoit une protection inférieure au degré minimum de protection des libertés – le rôle de la Cour constitutionnelle étant de protéger et d'appliquer la Constitution. La seconde tente de réinterpréter le texte constitutionnel de manière à le rapprocher de ce degré minimum. Cette dernière solution s'appuie sur le principe bien établi selon lequel les textes constitutionnels se caractérisent par leur cohérence et leur aspect évolutif. Un exemple remarquable de cette problématique se trouve dans l'article 209/1 de la Constitution qui n'assure pas la protection du droit des personnes physiques à la publication et à la possession d'un journal, alors que les sociétés démocratiques leur reconnaissent ce droit.
- 19 2°) La deuxième règle, celle qui porte sur les limites des restrictions admises, signifie que sont admises les restrictions habituellement appliquées dans ces régimes démocratiques ; elle ouvre la voie à la mise en œuvre du critère à trois dimensions conçu par la Cour européenne pour déterminer ces restrictions et pose la même problématique que la dimension précédente. L'exemple susmentionné est tout aussi frappant puisqu'il s'agit de la privation des personnes physiques du droit de propriété et de publication de journaux, privation perpétuelle qui constitue une restriction allant à l'encontre des restrictions admises par les sociétés démocratiques.
- 20 3°) La troisième règle, celle qui porte sur l'étendue des libertés objet de protection juridique, signifie que les lois doivent respecter non seulement les droits explicitement prévus par la Constitution, mais aussi ceux qui, dans une société démocratique, constituent un postulat préalable à l'instauration de l'État de droit et qui sont une garantie fondamentale des droits de l'homme et de la dignité de la personne. Cette dimension est l'essence même d'un principe bien établi de la Haute Cour constitutionnelle selon lequel la Constitution est évolutive. Elle permet de garantir des libertés non citées dans les textes constitutionnels, soit parce qu'il s'agit de libertés reconnues ultérieurement à la Constitution, soit parce que le législateur les a ignorées pour une raison quelconque.
- 21 Caractère complexe de la liberté d'expression. La Cour dispose :

« Attendu que la Constitution (art. 47) garantit la liberté d'exprimer son opinion, de l'exposer et de la publier par la parole, par l'image, par l'impression, par l'écrit ou par tout autre moyen d'expression ; que cette liberté est reconnue en tant que liberté fondamentale en dehors de laquelle aucun dialogue ne peut s'établir et sans laquelle la liberté d'association serait inefficace et dénuée de sens ; liberté grâce à laquelle les individus ne redoutent aucune situation, n'hésitent jamais par crainte et n'agissent que par justice et équité.

« Attendu qu'en assurant la liberté d'expression, la Constitution cherche à ce que les opinions et les idées, leur réception et leur transmission ne soient pas limitées par des frontières régionales de toutes sortes, ni restreintes à des sources particulières considérées comme leurs voies propres ; qu'elle vise même l'élargissement des horizons, la diversité des ressources et des moyens ainsi que l'ouverture des voies et l'abondance des sources.

« Aucune restriction ne doit tenter d'annihiler cette liberté ou d'y faire obstacle car la liberté d'expression vise des objectifs dont elle ne s'écarte jamais et il est inconcevable qu'elle en vise d'autres : elle se propose de faire apparaître clairement la vérité, sans que des inexactitudes ne puissent s'immiscer, et de sorte que son contenu soit exempt d'erreur. Or, cela ne peut se réaliser que par l'échange des idées, leur interaction et leur confrontation, en vue de distinguer le vrai du faux, ce qui recèle des risques évidents, et ce qui vise la réalisation d'un intérêt. En garantissant la liberté d'expression, la Constitution ne vise donc pas l'accès à un consensus général ; elle cherche au contraire à assurer la diversité des opinions fondées sur la neutralité des informations, pour que toute action et toute orientation soient menées à la lumière de la vérité. »²²

22 Liberté de la presse. La Cour dispose, sur une autre question et dans la même décision :

« Attendu que, après avoir établi la règle générale sur laquelle est basée la liberté d'expression en vertu de l'article 47, la Constitution a veillé à ce que celle-ci soit accompagnée et complétée par une autre forme de liberté d'une grande importance et d'un effet plus large et ce, en posant comme règle générale la liberté de la presse. Le constituant entend empêcher par là toute intervention visant à imposer à cette dernière des restrictions susceptibles d'entraver sa mission ou de suspendre les services par lesquels elle contribue à la construction de la société et à son évolution. À travers cette liberté de la presse, la Constitution cherche également à assurer le flux des informations, des opinions et des idées ainsi que leur transmission à un plus large secteur de la population ; elle veille particulièrement à la publication de tout imprimé servant à véhiculer ces informations et ces opinions (*a vehicle of information and opinion*)²³. Si elle autorise une censure limitée de la presse, c'est uniquement à titre exceptionnel dans les cas prévus à l'article 48 de la Constitution. »

23 La protection de la liberté d'expression. La Cour dispose par ailleurs :

« Attendu que la liberté d'expression, garantie par l'article 47 de la Constitution, produit un effet des plus évidents dans le domaine des affaires publiques, pour en démontrer les insuffisances et remédier aux distorsions ; que le droit de l'individu d'exprimer ses opinions et de les diffuser ne dépend pas de leur exactitude ni de leur concordance avec la tendance générale dans un milieu déterminé, ni avec l'intérêt pratique qu'elles sont susceptibles de produire. En garantissant la liberté d'expression, la Constitution a voulu assurer la suprématie des concepts relatifs à cette liberté dans les moindres aspects de la vie afin d'empêcher que le pouvoir public n'impose sa tutelle à l'opinion publique (*public mind*)²⁴. Les critères de ce dernier ne doivent pas servir à évaluer le bien-fondé des vues exprimées par l'opinion publique, ni constituer une entrave à la liberté d'expression.

« Attendu, aussi, que la liberté d'expression, de même que l'interaction des opinions qui en découle, ne peut être limitée par des restrictions entravant son exercice,

qu'il s'agisse de restrictions antérieures à la publication ou de sanctions répressives postérieures ; que les citoyens doivent, par le biais de cette liberté, transmettre – publiquement – leurs pensées non pas en les chuchotant dans la clandestinité mais en les exposant avec détermination – même si le pouvoir public s'y oppose – afin de susciter, par des moyens pacifiques, des changements qui pourraient être souhaitables. La vérité ne doit pas être dissimulée et y accéder en l'absence de la liberté d'expression est difficilement concevable. De même, à ceux qui invoquent l'article 47 de la Constitution, il appartient non seulement de défendre les causes dont ils sont convaincus, mais aussi de choisir les moyens qu'ils considèrent les mieux adaptés et les plus efficaces aussi bien pour exposer leurs opinions que pour les diffuser et ce, même s'ils sont en mesure de recourir à d'autres alternatives. La plus grande menace qui pèse sur la liberté d'expression est bien celle, en effet, qui consiste à y croire de manière purement formelle et passive. Il faut y être déterminé et en accepter les conséquences. L'accès à la liberté d'expression ne doit pas être basé sur un rapport de forces donnant lieu à un silence imposé (*enforced silence*)²⁴. Toute violation par l'État de la liberté d'expression, qu'elle prenne la forme d'une suppression ou d'une limitation, engendre la crainte. Le renoncement à cette liberté incite à une plus forte répression, laquelle a pour effet de creuser l'écart entre l'État et les citoyens et d'encourager ces derniers à se rebeller. En réalité, la répression ne fait qu'annihiler le pouvoir de la raison et anéantir la conscience.

« La liberté d'expression, garantie par la Constitution, est bien la règle dans tout régime démocratique. Ce qui distingue la charte constitutionnelle et en détermine les principales caractéristiques c'est que le gouvernement est soumis aux citoyens et qu'il n'est lui-même imposé que par les électeurs. Toute restriction à la portée de cette liberté par des responsables du pouvoir public porte atteinte au contenu même de la démocratie tel qu'il est établi par la Constitution, nie le caractère indissociable de la liberté d'expression des outils qui la véhiculent ainsi que le rapport entre les moyens de son exercice et ses objectifs. Par conséquent, personne n'est en droit de restreindre l'exercice de ce droit ou de s'opposer aux objectifs pour lesquels il a été établi. »

- 24 **La liberté de critique.** Dans une autre décision, la Haute Cour constitutionnelle examine le droit de critique et son rapport à la liberté d'expression :

« Attendu que la Constitution actuelle a veillé, dans son article 47, à garantir la liberté d'expression et que toute personne a le droit d'exprimer son opinion et de la propager par la parole, par l'écrit, par l'image ou par tout autre moyen d'expression, dans les limites de la loi ; que la liberté d'expression garantie au sens de ce texte s'étend à la liberté d'exprimer des opinions relevant de domaines différents : politique, économique et social. Que, toutefois, la Constitution s'est également préoccupée de souligner le droit à l'autocritique et à la critique constructive, qu'elle considère comme une garantie de la sécurité de l'édifice national, visant par là à s'assurer que cette liberté de la critique – forme de la liberté de base que constitue la liberté d'expression – si elle est constructive, se distingue aux yeux des constituants par le fait qu'elle représente une nécessité absolue sans laquelle l'œuvre nationale ne peut se réaliser. Le droit à la critique – notamment dans ses aspects politiques – est considéré comme une participation directe à la sauvegarde du système de contrôle réciproque exercé par les pouvoirs législatif et exécutif et une nécessité absolue du comportement régulé dans les pays démocratiques. Il constitue également le moyen d'empêcher la violation du droit du citoyen de « savoir » et, dans le cadre extrêmement complexe de l'action gouvernementale, de pouvoir pénétrer les rouages de cette action. Ce qu'il faut entendre par nature constructive de la critique – objet de protection constitutionnelle – ce n'est pas le fait que le pouvoir exécutif puisse être à l'affût des opinions incompatibles avec ses propres vues pour apprécier ce qui, selon ses propres critères, est objectif et ce qui ne l'est pas. Si c'était le cas, cela voudrait dire que l'exécutif détient le pouvoir de priver du droit de débattre publiquement, droit

devant être garanti à tous les citoyens sur un même pied d'égalité. Ce que la Constitution recherche dans ce domaine c'est que la critique ne contienne pas d'opinions dénuées de toute valeur sociale comme celles qui ne sont que des règlements de comptes personnels visant à apaiser les haines et les rancunes, ou celles qui contiennent des obscénités et ne cherchent qu'à compromettre la réputation. La protection constitutionnelle ne s'étend pas non plus aux opinions qui, bien que comportant une certaine valeur sociale, sont exprimées de telle sorte qu'elles ne permettent pas le dialogue, comme celles qui incitent à commettre des actes illicites mettant sérieusement en péril un intérêt vital. »²⁵

- 25 L'analyse de ces deux dernières décisions permet de dégager les quatre points suivants :
- 1°) *l'importance de la liberté d'expression*, considérée comme une liberté fondamentale de laquelle émanent les autres libertés et comme une exigence de tout régime démocratique, voire, son fondement ;
 - 2°) *la nature complexe de la liberté d'expression*, la Cour ayant précisé les droits et libertés découlant de la liberté d'expression : liberté d'exposer ses opinions, de les faire connaître, de solliciter les opinions et les idées d'autrui et de les recueillir ; liberté de transmettre des opinions et des idées et de choisir leur moyen d'expression ; liberté d'échanger des opinions ; droit de critique constructive reconnu à tous les citoyens ; droit d'accès aux informations et droit au débat public ;
 - 3°) *le caractère global de la protection*, la Cour ayant déclaré clairement qu'elle ne prenait en compte ni la nature de l'opinion ni le moyen ni le lieu d'expression. Elle a écarté le caractère sélectif de l'idée selon laquelle la liberté d'expression devrait aboutir à un consensus général, dans la mesure où son objectif est l'accès à la vérité. Elle a également rejeté explicitement tout lien entre la protection de cette liberté d'une part, et l'exactitude des idées émises ou même leur cohérence avec la tendance générale et l'intérêt pratique qu'elles représentent, d'autre part ;
 - 4°) *les limites des restrictions autorisées* : le pouvoir n'a pas à imposer sa tutelle à l'opinion publique en portant atteinte à la liberté d'expression ; la liberté d'expression ne doit pas subir de restrictions susceptibles d'entraver son exercice, qu'elles soient antérieures à la publication ou répressives. L'imposition de telles restrictions à la liberté d'expression constituerait un danger social et menacerait la sécurité du pays et sa stabilité et il est impensable que le droit de critique en soi puisse causer un préjudice à un intérêt licite.

Modes d'intervention administrative prévus par les deux lois

- 26 Le système législatif égyptien abonde en textes juridiques conférant à l'administration de vastes pouvoirs en matière de liberté d'expression et de publication. Nous nous limiterons ici à l'étude de deux lois : la loi sur les imprimés, comme exemple des pouvoirs de l'administration dans des circonstances ordinaires, et la loi sur l'état d'urgence, exemple des pouvoirs de l'administration dans des circonstances exceptionnelles. Ceci nous permettra de donner une image complète de la situation. Sans procéder à une étude détaillée de ces deux lois, nous nous contenterons d'exposer pour chacune d'elles tout ce qui a trait à l'intervention administrative dans la liberté d'expression²⁶.
- 27 **Intervention administrative dans les circonstances ordinaires.** La loi sur les imprimés, promulguée par le décret-loi n° 20/1936, avant donc la Constitution actuelle, date de l'époque où l'Égypte était sous le protectorat britannique. Cette remarque suffit à expliquer la contradiction qui existe entre cette loi et la Constitution de 1971, ainsi que le manque d'intérêt qui y est accordé à la liberté d'expression. La loi sur les imprimés comporte en effet un nombre considérable de restrictions, que nous nous

proposons de passer en revue : suspension administrative d'un journal, interdiction de circulation et de publication, confiscation et saisie, interdiction des publications étrangères sur le territoire égyptien.

- 28 *Suspension administrative des journaux en langue étrangère publiés en Égypte, pour des raisons d'ordre public* : par suspension administrative, on entend l'interdiction de paraître pendant une durée déterminée au terme de laquelle le journal peut à nouveau être publié. Cette sanction est établie en vertu de l'article 22 de la loi sur les imprimés qui stipule :
- « Dans l'intérêt de l'ordre public, les journaux publiés en Égypte en langue étrangère et dont le rédacteur en chef ou les rédacteurs responsables ne sont pas justiciables des tribunaux indigènes, peuvent être, par décision spéciale du Conseil des ministres et après un avertissement qui leur sera notifié par le ministre de l'Intérieur ou même sans avertissement préalable, suspendus pour 15 jours s'il s'agit d'un journal paraissant trois fois ou plus par semaine, pour un mois si la publication est hebdomadaire et pour trois mois dans les autres cas.
« Pour le même motif, la circulation d'un numéro déterminé desdits journaux pourra être interdite par arrêt du ministre de l'Intérieur. »
- 29 Le poids de ces mesures apparaît d'autant plus clairement que l'article 34 de la loi sur les imprimés prévoit l'exécution des jugements prononcés et des mesures administratives sans que le propriétaire du journal ou de l'imprimerie ou toute autre personne concernée ne puisse s'y opposer. Le caractère illégal et inconstitutionnel de ce texte est évident. Contrevenant aux dispositions de la Constitution, il confère à l'administration le droit de suspension administrative des périodiques alors que la suspension se situe entre l'avertissement et la suppression. Il contredit la règle constitutionnelle qui édicte l'interdiction absolue de toute intervention administrative dans la liberté de circulation des imprimés (art. 48). Les instances officielles chargées de la publication des lois continuent à publier ce texte parmi les autres articles de la loi relative aux imprimés, bien qu'il ait été abrogé en vertu du décret-loi 89 de 1937.
- 30 *Saisie administrative des imprimés* : on entend par là la mainmise sur un objet. On distingue deux types de saisie : la saisie administrative et la saisie judiciaire.
- 31 La police administrative se définit fonctionnellement comme l'ensemble des restrictions imposées par l'administration publique aux individus, limitant par là leur liberté en vue de maintenir l'ordre public. Elle a donc une fonction prohibitive et préventive dont l'objectif est d'empêcher le crime en prenant toutes les mesures nécessaires pour cela. Quant à la police judiciaire, elle a pour fonction de poursuivre le crime une fois qu'il a eu lieu, et ce en poursuivant le criminel et en recueillant les informations nécessaires à l'établissement de la preuve. L'objectif de la police judiciaire tel qu'il est précisé dans l'article 21 du Code de procédure pénale est de rechercher les crimes et leurs auteurs et d'établir les preuves permettant d'imputer l'accusation aux criminels⁴.
- 32 La saisie administrative est régie par l'article 30 de la loi sur les imprimés qui prévoit qu'en cas de contravention aux dispositions des articles 9, 10, 21 et 22, les imprimés ou les exemplaires du journal seront saisis administrativement. En cas d'infraction à l'article 9, seront également saisis les formes et clichés ayant servi à l'impression. L'article 31 de la même loi autorise la saisie administrative des imprimés ou des exemplaires du journal en cas de contravention aux articles 4, 7, 11, 12, 13, 14, 17 et 19. De l'ensemble de ces dispositions, il apparaît que le législateur a réglementé deux

sortes de saisie administrative, l'une obligatoire, l'autre discrétionnaire, s'exerçant aussi bien dans les circonstances normales que dans les circonstances exceptionnelles.

33 La saisie administrative obligatoire s'applique :

- 1°) aux imprimés édités à l'étranger qui menacent l'ordre public. L'article 30 de la loi sur les imprimés prévoit la saisie administrative des imprimés ou des exemplaires du journal, ainsi que la saisie du matériel ayant servi localement à l'impression (formes et clichés) en cas de contravention aux dispositions de l'article 9 : « L'introduction et la circulation en Égypte d'imprimés publiés à l'étranger peuvent être interdites, dans l'intérêt de l'ordre public, par décision spéciale du Conseil des ministres » ;
- 2°) aux imprimés pornographiques ou touchant à la religion. L'article 30 de la loi sur les imprimés prévoit la saisie administrative des imprimés ou des exemplaires du journal, ainsi que la saisie du matériel ayant servi localement à l'impression (formes et clichés) en cas de violation de l'article 10 : « Le Conseil des ministres pourra également interdire par décision spéciale la circulation en Égypte d'imprimés pornographiques ou d'imprimés touchant à la religion et de nature à troubler la paix publique » ;
- 3°) à la presse publiée à l'étranger et interdite par arrêt du ministre de l'Intérieur dans l'intérêt de l'ordre public. L'article 30 de la loi sur les imprimés prévoit la saisie administrative des imprimés ou des exemplaires du journal en cas de contravention aux dispositions de l'article 21 selon lequel : « L'introduction et la circulation en Égypte d'un journal publié à l'étranger peuvent, pour l'ordre public, être interdites par arrêté du ministre de l'Intérieur » ;
- 4°) à la presse éditée en Égypte dans une langue étrangère dans l'intérêt de l'ordre public. L'article 30 de la loi sur les imprimés prévoit la saisie administrative des imprimés ou des exemplaires du journal en cas de contravention aux dispositions de l'article 22 qui interdit la publication et la circulation d'un journal publié en Égypte en langue étrangère, dont le rédacteur en chef ou les rédacteurs responsables ne sont pas justiciables des tribunaux indigènes et qui, dans l'intérêt public, a été suspendu par décision du Conseil des ministres, ou dont un numéro a été interdit de circulation par décision du ministre de l'Intérieur dans le but de sauvegarder l'ordre public. Notons toutefois que cet article 22 a été abrogé en vertu du décret-loi n° 89 de 1937.

34 La saisie administrative discrétionnaire s'applique :

- 1°) si certaines informations devant figurer sur tout imprimé ne sont pas mentionnées. L'article 31 autorise la saisie administrative des imprimés ou des numéros du journal qui contreviennent à l'article 4 en vertu duquel tout imprimé doit obligatoirement porter sur la première ou la dernière page, le nom et l'adresse de l'imprimeur et le nom et l'adresse de l'éditeur s'il est différent de l'imprimeur, ainsi que de la date d'édition ;
- 2°) si le vendeur ou le diffuseur n'ont pas obtenu l'autorisation requise. L'article 31 autorise la saisie administrative des imprimés ou des numéros du journal contrevenant à l'article 7 qui oblige le vendeur ou le diffuseur d'imprimés, sur la voie publique ou dans tout autre lieu public, à obtenir un permis du ministère de l'Intérieur même si la vente ou la diffusion n'est qu'accidentelle ou passagère ;
- 3°) s'il n'existe pas de responsables de la rédaction. L'article 31 autorise la saisie administrative des imprimés ou des numéros du journal contrevenant à l'article 11 qui exige que toute publication ait un chef de rédaction ou des responsables de la rédaction ;
- 4°) si les responsables de la rédaction ne satisfont pas aux conditions prévues par la loi. L'article 31 autorise la saisie administrative des imprimés ou des numéros du journal

contrevenant à l'article 12 qui édicte que les chefs ou les responsables de la rédaction doivent répondre à certaines qualifications ;

- 5°) si la notification préalable à la publication n'a pas été présentée. L'article 31 autorise la saisie administrative des imprimés ou des numéros du journal contrevenant à l'article 13 qui prévoit qu'une notification doit être faite avant la publication du journal ;
- 6°) si les changements qui auraient dû figurer dans la notification n'ont pas été signalés dans le délai légal. L'article 31 autorise la saisie administrative des imprimés ou des numéros du journal qui contreviennent à l'article 14 selon lequel tout changement d'informations doit faire l'objet d'une déclaration dans un délai déterminé ;
- 7°) si le périodique a été publié en dépit de l'opposition exprimée par une instance administrative à la suite de la notification. L'article 31 autorise la saisie administrative des imprimés ou des numéros du journal qui, contrevenant à l'article 17, est publié en dépit de l'opposition manifestée par une autorité administrative ;
- 8°) si les informations exigées par la loi n'ont pas été mentionnées sur la publication. L'article 31 autorise la saisie administrative des imprimés ou des numéros du journal contrevenant à l'article 19 qui oblige de mentionner certaines informations de manière évidente sur chaque exemplaire et en première page du journal : le nom du propriétaire du journal, le chef de rédaction, le nom de l'éditeur et de l'imprimeur ou le nom des responsables de la rédaction ainsi que la section dont chacun d'eux est responsable.

35 Les textes législatifs octroyant à l'autorité administrative le droit de saisir les imprimés périodiques sont donc entachés d'inconstitutionnalité. La Constitution proscriit en effet de telles mesures même si l'état d'urgence est proclamé, et cette interdiction procédurale n'est pas limitée à l'avertissement, à la suspension ou à la suppression, mais s'étend à toute autre mesure non mentionnée dans les articles 48 et 208 de la Constitution, car le degré minimal de l'interdiction est l'avertissement et son degré maximal est la suppression. Puisque l'avertissement – qui est la moindre mesure que l'administration peut prendre contre un périodique – est interdit, à plus forte raison, toute mesure plus sévère qui limiterait la liberté de circulation et qui serait moindre que la suspension et la suppression, telle que l'interdiction de vente ou la saisie, se trouve constitutionnellement prohibée (Bâhî, p. 499).

36 *L'interdiction de circulation* : les règles interdisant la circulation de la presse ne sont plus toutes conformes à la Constitution égyptienne, selon laquelle des mesures moindre que l'avertissement sont prohibées.

- 1°) Interdiction de la presse éditée à l'étranger dans le souci de sauvegarder l'ordre public. L'article 9 de la loi sur les imprimés permet, dans un souci de sauvegarde de l'ordre public, d'interdire l'accès du territoire égyptien aux imprimés édités à l'étranger et d'en proscrire la circulation. Alors qu'en vertu de ladite loi, cette compétence était attribuée au Conseil des ministres, à partir du décret-loi n° 283 de 1956 (promulgué le 10 juillet 1956 et publié dans le numéro spécial 56bis (a) d'*al-Waqâ'i' al-misriyya*), amendant certaines dispositions existantes, cette compétence relève du président de la République. L'article 1 de ce décret stipule que : « Dans toutes les lois et autres législations existantes, les expressions "président du Conseil des ministres" et "Conseil des ministres" sont remplacées par "président de la République". De même, l'expression "présidence du Conseil des ministres" est remplacée par "présidence de la République". » Par la suite, une décision présidentielle n° 402 de 1983 (publiée au *Journal officiel*, n° 42, 20 octobre 1983) attribue cette compétence au ministre d'État à l'Information. En vertu de l'article 1 de cette décision, celui-ci exerce les compétences du président de la République prévues aux articles 9 et 10 du décret-loi n° 20 de 1936. Il est à

signaler que ce mandat se base sur le contenu de l'article 1 du décret-loi présidentiel n° 42 de 1967 relatif à la délégation de compétences. En vertu de ce décret, le président est habilité à déléguer certaines des compétences que lui confère la loi au vice-président, au Premier ministre ou aux vice-premiers ministres, aux ministres, à leurs adjoints et aux personnes faisant fonction de, ou aux gouverneurs (décret du 9 octobre 1967, publié au *Journal officiel*, n° 83, 12 octobre 1967). Vu que le gouvernement actuel ne comporte pas un poste de ministre d'État à l'Information, ce mandat n'a plus lieu d'être et le président de la République est seul compétent en la matière.

- 2°) Interdiction des imprimés pornographiques ou touchant aux religions. En vertu de cette disposition de l'article 10 de la loi sur les imprimés, « Le Conseil des ministres pourra interdire la circulation en Égypte d'imprimés pornographiques ou d'imprimés touchant à la religion et de nature à troubler la paix publique. » La justification fournie par la note explicative accompagnant ce texte est loin d'être satisfaisante. Selon cette note, « Les dispositions constitutionnelles, en vue d'assurer la libre expression des idées par la voie de la presse, comportent des garanties en ce qui concerne la censure préventive et la suspension ou la suppression préalable des journaux publiés en Égypte. Néanmoins, une telle garantie constitutionnelle, destinée à jouer surtout en matière politique, ne peut s'étendre au cas d'imprimés pornographiques ou touchant à la religion et de nature à troubler la paix publique. Le devoir de l'État est au contraire d'intervenir le plus tôt possible pour empêcher ou limiter la propagation des effets de ces imprimés délictueux. Dans ce but, l'article 10 permet donc d'en interdire la circulation en Égypte, par décision spéciale du Conseil des ministres. » Cette interdiction n'est nullement conforme à l'article 48 de la Constitution. La distinction opérée par le texte, entre les opinions politiques et les autres opinions, n'a aucun fondement juridique puisque la garantie de la liberté d'opinion et d'expression est sans spécification. S'il est vrai que l'élaboration de cette note remonte à 1936, le texte est toujours en vigueur aujourd'hui.
- 3°) Interdiction, par le ministre de l'Intérieur, d'un numéro de journal publié à l'étranger, et ce dans le but de sauvegarder l'ordre public. L'article 21 de la loi sur les imprimés édicte : « Par souci de sauvegarder l'ordre public, il est possible d'interdire l'entrée et la circulation d'un numéro déterminé d'un journal publié à l'étranger, et ce par décision du ministre de l'Intérieur. »
- 4°) Interdiction, par le ministre de l'Intérieur, d'un certain nombre de journaux publiés en Égypte dans une langue étrangère. L'article 22 de la loi sur les imprimés confère au ministre de l'Intérieur le pouvoir de prononcer une décision interdisant la circulation d'un certain nombre de journaux édités en Égypte dans une langue étrangère, dont le chef de rédaction ou les rédacteurs responsables ne sont pas soumis aux juridictions égyptiennes, et ce, dans le but de sauvegarder l'ordre public. Notons toutefois que cet article a été abrogé en vertu du décret-loi n° 89 de 1937.

37 *Interdiction de publier* : Cette interdiction, en tant que censure préalable, se trouve en parfaite contradiction avec la Constitution qui l'interdit sauf en cas d'urgence. L'article 9 de la loi sur les imprimés permet, pour le maintien de l'ordre public, d'interdire l'entrée et la circulation en Égypte de publications étrangères. Il s'ensuit qu'il est également interdit de rééditer ces imprimés, de les publier et de les faire circuler à l'intérieur du pays pour des raisons d'ordre public.

38 **Intervention administrative dans les circonstances exceptionnelles.** L'article 3 de la loi n° 162 de 1958 relative à l'état d'urgence stipule :

« Le président de la République peut – si l'état d'urgence est proclamé – prendre les mesures nécessaires au maintien de la sécurité et de l'ordre public. Il lui appartient notamment :

1°) (...); 2°) d'ordonner la censure des correspondances de toutes sortes, de la presse, des publications, des imprimés, des écrits, des dessins et de tous les modes d'expression, de publicité et d'annonces avant leur publication ; d'ordonner leur saisie, leur confiscation, leur suspension et la fermeture de leur lieu d'édition. Toutefois, la censure de la presse, des imprimés et des moyens d'information devra être limitée à ce qui a trait à la paix nationale ou aux fins de sécurité publique. »

- 39 Notons que cette disposition confère au président de la République le pouvoir d'ordonner cinq formes d'intervention administrative, à savoir : la censure antérieure à la publication sur tous les moyens d'expression pendant la période de l'état d'urgence – cette censure devant être liée, dans le cas de la presse, des imprimés et des médias, à la paix nationale et aux fins de sécurité publique ; la saisie administrative de tous les moyens d'expression ; la confiscation administrative de ces moyens ; la suspension administrative de ces moyens ; la fermeture des lieux d'impression. Les quatre dernières formes d'intervention (saisie, confiscation, suspension et fermeture) sont toutes des formes d'intervention administrative interdites par la Constitution (art. 48), même durant l'état d'urgence. Seule une censure limitée est constitutionnellement admise dans de telles circonstances. Par conséquent, ce texte est inconstitutionnel. Ajoutons que la confiscation administrative des imprimés constitue une violation de la protection du droit de propriété, garantie par les articles 34, 35 et 36 de la Constitution, qui interdisent la saisie administrative des biens.

Instigateurs et victimes face aux formes d'intervention administrative en matière d'imprimés Intervention spontanée des pouvoirs publics

- 40 Les principales causes à l'origine du mouvement d'intervention administrative ces dix dernières années tournent autour de la position embarrassante dans laquelle s'est trouvé le gouvernement en raison des critiques politiques que renfermaient certains écrits.
- 41 **Saisies d'ouvrages.** Plusieurs livres ont été interdits sous prétexte qu'ils divulguaient des informations relatives aux modes d'action des renseignements généraux et qu'ils avaient été publiés sans l'autorisation de ces derniers – l'article 70bis de la loi n° 100 de 1971, ajouté à la loi n° 1 de 1981, prévoyant que les tribunaux militaires sont compétents en matière de crimes de divulgation des secrets même si ceux-ci ont été commis par des civils. C'est ce qui se produisit dans le cas d'un ouvrage intitulé *asrâr al-muhâkama* (*Les dessous du procès*) de I'timâd Muhammad Khurshid² dont les exemplaires ont été saisis en juin 1990 par les services du ministère de l'Intérieur, chargés du contrôle des œuvres artistiques et littéraires. I. Khurshid s'est empressée de demander l'autorisation écrite au chef de ces services mais, devant le refus de ce dernier, elle a interjeté appel contre cette décision (requête 7174 de la 44^e année judiciaire) devant le tribunal administratif. En même temps, elle a été déférée, ainsi que l'imprimeur, devant le Tribunal militaire de la sûreté de l'État qui a prononcé son verdict le 21 mars 1991 : un an de prison avec sursis pour chacun d'eux, une amende de 56 000 livres égyptiennes (£e) et la saisie de l'ouvrage. Cette sentence fut entérinée le 19 octobre 1991 et le Tribunal administratif rendit un jugement d'irrecevabilité de la requête pour extinction de l'intérêt en cause le 14 avril 1992, sur le fondement que la preuve de la culpabilité avait été établie dans la décision du Tribunal militaire.

- 42 De même, plusieurs ouvrages et journaux furent interdits pour s'être prononcés contre la reconduction de Moubarak à la présidence de la République. Tel est le cas de l'ouvrage de Hilmî Murâd et de Âdil Husayn intitulé *Pourquoi dire non au référendum sur les prochaines présidentielles*, qui a été confisqué en octobre 1993.
- 43 Le même phénomène se produisit avec des ouvrages qui comportaient une vision différente de celle des pouvoirs officiels en ce qui concerne des questions aussi sensibles que la situation des minorités coptes en Égypte : furent interdits de publication le livre de l'avocat Maurice Sâdiq *Humûm qibtiyya (Préoccupations coptes)* et, en 1993, le livre de l'avocat Muntasir al-Zayyât *Man ightâla al-Mahgûb (Qui a assassiné al-Mahgûb ?)*, qui présente les actes de l'affaire des meurtriers de Rif'at al-Mahgûb, ancien président de l'Assemblée du Peuple et rapporte les paroles des accusés et de la défense ainsi que la plaidoirie du Parquet avec la reproduction de photos prises pendant le procès.
- 44 **Confiscation de journaux et de revues.** Le 25 août 1996, le ministre de l'Information rendait une décision ordonnant la confiscation du numéro 8 de la revue *al-Tadâmun* et son interdiction ; cette revue sous licence chypriote est imprimée et diffusée en Égypte. Dans son éditorial intitulé *marad muzmin* (maladie chronique), le chef de rédaction critiquait violemment « l'aliénation » des dirigeants arabes qui, dans l'affaire des blocus imposés à l'Irak et à la Libye, prenaient fait et cause pour les États-Unis et Israël¹⁰.
- 45 De son côté, l'hebdomadaire *al-Dustûr*, ayant fait l'objet de saisies successives, se vit contraint de cesser de paraître¹¹. En effet, le journal fut interdit de circulation cinq fois en trois mois entre juin et août 1996. La première confiscation eut lieu le 24 avril de la même année à cause d'une enquête sur l'attentat de l'Hôtel Europe¹². Par la suite, le numéro 46 du 23 octobre 1996 subit le même sort pour trois articles sur la corruption administrative.
- 46 *Middle East Times* se vit confisquer huit numéros en six mois, le dernier en octobre 1996 pour avoir mentionné en couverture le rapport intitulé *Qhamsata 'ashr 'âman min hukm Mubâarak* (Quinze ans du pouvoir de Moubarak), rapport que la censure avait demandé de supprimer, que la direction de la revue avait supprimé de fait, mais dont la mention figurait toujours sur la couverture¹³.
- 47 L'un des numéros de la revue *al-Liwâ'*, dont le chef de rédaction est Âmir 'Îd, a été confisqué pour avoir critiqué les élections locales et porté des attaques contre les candidats du Parti national démocratique au pouvoir¹⁴.
- Intervention des pouvoirs publics en réponse à diverses pressions
- 48 **Pressions extérieures.** Selon le rapport de l'Organisation égyptienne des droits de l'homme, *Des bouches muselées*¹⁵, un grand nombre d'ouvrages confisqués au cours de ces dernières années portaient sur la situation sociale et politique dans nombre de pays arabes, notamment ceux du Golfe. En 1994, à la Foire internationale du livre du Caire, près de cinquante ouvrages furent confisqués par la direction de la Censure sur les œuvres étrangères, relevant du ministère de la Culture. Parmi ces livres, citons *Mawt amîra am mawt al-nizâm al-sa'ûdî* (Mort d'une princesse ou mort du régime saoudien) de Tawfîq 'Abd al-Hayy et *al-Wagh alâkhar li-ahdâs makka al-dâmiya* (L'autre versant des incidents sanglants de La Mecque) de Sâhib Taqî.
- 49 **Pressions émanant des institutions et des forces islamistes internes**¹⁶. Avec la domination des tendances religieuses conservatrices qui se traduit, dans les dernières années de la présidence de Sadate, par l'amendement de l'article 2 de la Constitution en

vertu duquel les principes de la sharia sont devenus la source principale de la législation, le rôle de la censure fondée sur des motifs religieux s'est considérablement accru. L'institution d'al-Azhar a alors tenté de mettre en place une censure religieuse active et efficace, à laquelle seraient soumises toutes les créations artistiques. Si, légalement, l'Académie de recherches islamiques d'al-Azhar n'a qu'un rôle consultatif en la matière et ne peut que recommander la saisie de ce qu'elle juge contraire à la religion, dans les faits, ses recommandations se sont transformées en décisions quasi contraignantes que la police chargée des œuvres artistiques et littéraires s'empresse d'exécuter en saisissant les ouvrages concernés. L'affaire est ensuite soumise au Parquet de la Sûreté de l'État – et rarement aux juridictions compétentes – et l'état de saisie dure assez longtemps. Bien qu'il s'agisse, en principe, d'une mesure provisoire devant être tranchée par une décision judiciaire qui prononce, soit la confiscation, soit la levée de la saisie, cela n'est pas toujours le cas et il arrive que la saisie se transforme en confiscation masquée ou réelle. Il ne se passe pas une année sans que l'Académie de recherches islamiques ne publie un rapport recommandant la confiscation d'imprimés, sur le fondement qu'ils sont contraires à la religion musulmane.

- 50 En 1992, les membres de l'Académie ont eux-mêmes confisqué, à la Foire internationale du livre du Caire, cinq ouvrages de Saïd al-Ashmâwî: *al-Islam al-siyâsî* (L'islam politique), *al-Ribâ wa-l-fâ'ida fî-l-islâm* (Usure et intérêts en islam), *al-Khilâfa al-islâmiyya* (Le califat islamique), *Usûl al-sharî'a* (Les sources de la sharia) et *Ma'âlim al-islâm* (Les jalons de l'islam).
- 51 En 1994, l'Académie confisquait sept ouvrages à la Foire du livre et, le 30/05/1996, la police des œuvres artistiques (*mabâhith al-musannafât al-fanniyya*) retirait du marché les exemplaires du livre de Saïd al-Ashmâwî, *Haqîqat al-higâb wa higgîyyat al-hadîth* (La vérité à propos du voile et l'argumentaire du hadith), et ce, à la suite du rapport publié par l'Académie selon lequel l'ouvrage comporte des idées contraires à la religion. Fut également confisqué le livre de 'Abdallah Kamâl, *al-Tahlîl al-nafsî li-l-anbiyâ'* (Analyse psychologique des prophètes).
- 52 Le rôle de l'Académie ne fait que croître et il atteint son apogée en 1997. Les rapports journalistiques indiquent en effet que 172 ouvrages ont fait l'objet de recommandations de saisie et que 50 d'entre eux l'ont été de fait. Parmi ces ouvrages se trouvaient : *Mugtama' Yathrib fî-l-ahd al-muhammadi* (La société de Médine à l'époque du Prophète) de Khalîl 'Abd al-Karîm, et *Shadû al-rabâba biahwâl al-sahâba* (Chansonnette pour les Compagnons du Prophète). Ces confiscations signalées par le quotidien *al-Gumhûriyya* du 29/05/1997, *al-Ahâlî* du 04/06/1997 et la revue *al-Muslimûn*, ont été démenties par le ministre de l'Intérieur qui nie en avoir eu connaissance sans toutefois aborder la question des rapports d'al-Azhar sur la question. Or, les faits confirment l'inexactitude de ces démentis puisque la confiscation de ces ouvrages a effectivement eu lieu et que l'auteur a dû comparaître devant le Parquet de la Sûreté de l'État à la suite de cette condamnation*. La saisie, le 17/08/1997, du livre de Sayyid al-Qamnî, *Rabb hâdha al-zamân* (Le Dieu de cette époque) conformément à une décision du Parquet de la Sûreté de l'État (procès-verbal 1075 de 1997, enquêtes Sûreté de l'État), décision qui a, par la suite, été annulée par le tribunal d'instance du nord du Caire en date du 15/09/1997, le confirme également.
- 53 Par ailleurs, la censure informelle (*ghayr rasmî*) a pris de l'ampleur et s'est exercée aux quatre coins du territoire sous forme de poursuites judiciaires des imprimés, le plus souvent à l'instigation d'individus islamistes. Écrivains, créateurs et intellectuels se

trouvent confrontés à un système de censure, officielle et informelle, ramifié et très étendu. Le danger réside dans le fait que la liste des interdictions n'est ni connue ni préétablie et que ceux qui exercent cette censure ne sont, eux non plus, ni connus ni identifiés.

- 54 Mais l'intervention administrative ne subissait pas la seule pression des recommandations formelles de l'Académie de recherches islamiques d'al-Azhar. De nombreuses *fatwa* (avis juridiques), émises par certains membres de la communauté des ulémas et accusant certains intellectuels et hommes de lettres d'être des apostats (*murtaddûn*), alourdissaient passablement un climat déjà délétère puisque de tels avis entraînent, conformément à la jurisprudence islamique (*fiqh*), la mort. C'est une *fatwa* de cette sorte que l'on doit au cheikh 'Umar 'Abd al-Rahmân et qui accusait Naguib Mahfouz d'apostasie dans son roman *Awlâd hâritnâ* (*Les fils de la Médina*), qui faillit coûter la vie au prix Nobel en 1994 ; c'est une autre, émise par la Gabhat 'ulamâ' al-Azhar (Front des oulémas d'al-Azhar²⁷), qui arma le bras des assassins de Farag Foda, accusé d'apostasie pour avoir, dans ses écrits, critiqué les docteurs du droit islamique traditionnel (*riqâl al-fiqh al-islâmî al-taqlîdî*). Au cours du procès des assassins de Foda, de grands ulémas ont tenté de fournir un alibi religieux à ce crime. Selon leur conception du *fiqh* en effet, le crime en question n'était qu'une manière de s'attribuer un droit de l'État (*ifti'ât*) – celui d'appliquer les règles sanctionnant l'apostasie (*hadd al-ridda*) et d'affirmer que la jurisprudence islamique n'interdit pas de le faire. Tel est le contenu du témoignage du cheikh al-Ghazâlî, rendu le 22/06/1993 devant la Cour de Sûreté de l'État, et que les intellectuels islamistes ont tenté de justifier. L'assassinat de Farag Foda et tout ce qui s'ensuivit représente le point culminant de l'influence des groupes de l'islam politique, toutes tendances confondues".
- 55 L'année 1993 est aussi celle où une requête en séparation d'époux est introduite par des islamistes contre Nasr Hâmid Abû Zayd, que l'université du Caire, sous la pression d'intellectuels islamistes, avait privé d'une promotion à laquelle il avait droit. C'est donc dans les années 1993-1994 que cette tendance a atteint son apogée et que l'on a assisté à la poursuite judiciaire, pour des motifs religieux, de toutes les formes d'expression : productions cinématographiques, œuvres littéraires, recherches scientifiques, etc.
- 56 Le système juridique égyptien offre plusieurs possibilités d'intervention administrative inconstitutionnelles en matière d'imprimés. Le rôle déterminant qu'y a joué le pouvoir exécutif ne saurait masquer celui exercé par deux forces complémentaires : 1°) les régimes au pouvoir dans certains pays arabes conservateurs dont l'influence et le rôle se sont accrus, en même temps que leurs rentes pétrolières, dans la région et au sein d'une société égyptienne embourbée dans une crise économique ; 2°) al-Azhar et les forces de l'islam politique, dont le rôle en matière de censure s'est considérablement étendu. Ce développement pourrait être attribué à l'influence croissante de ces forces au sein de la société égyptienne, que l'échec de l'expérience nationale, explique et que mesure l'hégémonie d'une partie de leur idéologie sur la société, y compris sur des membres de l'Exécutif ; comme il pourrait l'être à une instrumentalisation par l'État de ces pressions et de ces forces dans sa politique étrangère à l'égard des États dont la majorité de la population est musulmane.
- 57 Enfin, c'est l'opposition politique sous toutes ses formes ainsi que tous ceux qui critiquent les politiques officielles de l'État égyptien et des pays du Golfe (hommes de lettres, intellectuels et créateurs d'œuvres artistiques qui cherchent à promouvoir

l'usage d'une Raison libre) qui constituent la catégorie par excellence des victimes de l'interventionnisme administratif. Ce sont eux qui sont visés par les mobilisations d'al-Azhar et par l'islam politique, au point d'en arriver à l'assassinat.

NOTES

1. À titre d'exemple : la loi n° 100 de 1971 relative aux renseignements généraux, la loi n° 14 de 1967 relative à la protection des informations militaires, la loi n° 121 de 1975 relative à la conservation des documents officiels de l'État et à leur publication, le décret présidentiel n° 472 de 1979 portant sur la même question, la loi n° 354 de 1954 relative à la protection des droits d'auteur, la loi n° 430 de 1955 relative à la censure des bandes cinématographiques, des diapositives, des chansons et des pièces de théâtre, la loi n° 20 de 1936 sur le régime des imprimés, la loi régissant les affaires d'Al-Azhar, le Code pénal, la loi sur l'état d'urgence et le Code de procédure pénale.

2. Recueil des arrêts de la Haute Cour constitutionnelle (HCC), 3 février 1996, n° 2/16^e, *Journal officiel* (J.O.) n° 7 (bis) du 17/02/1996.

3. HCC, 19 mai 1990, n° 37/9^e, J.O. n° 22 (bis) du 03/06/1990.

4. Voir le fondement de cette opinion dans : *Ru'ya awwaliyya hawla haqq takwîn al-gam-iiyyât wa haqq al-tanzîm fî-l-dustûr al-misrî wa-l-mawâthîq al-duwaliyya li-huqûq al-insân wa mawqif al-markaz min mashrû' qânûn al-gam-iiyyât wa-l-mu'assassât al-khâssa* (Vision préliminaire du droit de fonder des associations et organisations dans la Constitution égyptienne, dans la Charte internationale des droits de l'homme et dans la position du Centre par rapport au projet de loi sur les associations et les institutions privées), Le Caire, Centre d'aide juridique pour les droits de l'homme, 1998.

5. Voir *al-Taqyîd al-qânûnî li-hurriyat al-sahâfa, dirâsa muqârana* (Les restrictions juridiques de la liberté de la presse, Étude comparée), Muhammad Abû Yûnis Muhammad Bahî, (dir.) 1994, p. 499.

6. HCC, 2 février 1985, n° 67/4^e, J.O. n° 8 du 21/02/1985.

7. Bahî M., *op. cit.*, p. 486-500.

8. Bahî M., *op. cit.*, p. 499.

9. HCC, 4 janvier 1992, n° 22/8^e, J.O. n° 4 du 23/01/1992.

10. HCC, 14 janvier 1995, n° 17/14^e, J.O. n° 6 du 09/02/1995.

11. En anglais dans le texte.

12. En anglais dans le texte.

13. En anglais dans le texte.

14. HCC, 20 mai 1995, n° 42/16/14^e, J.O. n° 23, du 08/06/1995.

15. Une étude détaillée de la loi sur les imprimés a déjà été présentée par l'auteur dans le cadre de l'atelier sur la liberté académique organisé par le Centre de recherches arabes (novembre 1996, à paraître). Il est également l'auteur d'une étude sur « Les lois et les juridictions d'exception en Égypte », *Egypt and its Laws*, N. Bernard-Maugiron et B. Dupret (éds), La Haye, Kluwer Law International, (à paraître).

16. Ibrâhîm Hâmîd Mursî Tantâwî, *Sultât ma'mûr al-dabt al-qadâ'i* (Les pouvoirs de l'agent de police judiciaire), compte d'auteur, 1993.

17. *Al-Waqâ'i al-misriyya* est l'ancêtre de la *Garîda al-rasmiyya*, le Journal officiel égyptien.
18. Sur les détails de cette affaire, nous nous sommes appuyé sur : le rapport de l'Organisation égyptienne des droits de l'homme concernant la liberté d'opinion et d'expression en Égypte, intitulé *Afwâh mukammama* (Des bouches muselées) et rédigé par Nigâd al-Buracî. Le rapport couvre la période allant de juillet 1990 à fin août 1995 (voir p. 30) ; et Husâm Mahmûd Lutfî, *Malaff qadâyâ hurriyyat al-ra'î wa-l-ta'bîr fî misr* (Dossier des affaires relatives à la liberté d'opinion et d'expression en Égypte), compte d'auteur, 1993, p. 25-62.
19. Déclaration de l'Organisation égyptienne des droits de l'homme du 31/08/1996.
20. Le retrait de sa licence est annoncé fin janvier 1998 dans *al-Ahrâm*. Voir, sur le sujet, l'article de Dina El Khawaga, dans cette même livraison.
21. Où des touristes grecs, confondus avec des Israéliens, furent pris pour cible.
22. Déclaration de l'Organisation égyptienne des droits de l'homme du 23/10/1996.
23. Rapport annuel pour l'année 1997, publié par l'Organisation égyptienne des droits de l'homme sous le titre *Hâlat huqûq al-insân fî misr* (État des droits de l'homme en Égypte), p. 130.
24. Voir *Afwâh mukammama* (Des bouches muselées), *op. cit.*, p. 9 et 68.
25. Cf. plusieurs bulletins de l'Organisation égyptienne des droits de l'homme : 14/01/1992, 06/06/1992, 04/05/1993, 28/06/1993, 29/06/1993, 15/04/1994, 28/12/1994, 05/06/1996, 11/07/1996, 01/06/1997, 04/06/1997, 18/07/1997, 17/09/1997.
26. L'auteur a assisté à ces interrogatoires à titres d'avocat bénévole de Khalîl 'Abd al-Karîm.
27. Groupement d'ulémas conservateurs d'al-Azhar, opposés aux orientations de la direction actuelle de Sayyid Tantâwî. Bien qu'officiellement dissous, le Front continue de faire entendre sa voie à travers les interventions des plus connus de ses ex-membres.
28. Voir à ce sujet Gamâl al-Bannâ, *Kallâ thumma kallâ* (Non et encore non !), Le Caire, Dâr al-fikr al-islâmî, 1994, où l'auteur rapporte le témoignage d'al-Ghazâlî et les réactions qu'il a suscitées. La conclusion à laquelle il parvient à l'issue de cette analyse est que ce témoignage et ses suites prouvent l'échec, en matière de liberté, de la société égyptienne. L'auteur se réfère aux données de l'Organisation égyptienne des droits de l'homme publiées à l'occasion de ce témoignage, de la tentative d'assassinat de Naguib Mahfouz et de l'affaire Abû Zayd.

INDEX

Mots-clés : Constitution, liberté d'expression, censure