

**L'AUTORITARISME EN CHANTIER :
L'ÉGYPTE ENTRE DISPOSITIFS D'OUVERTURES,
TENDANCES LIBERALISATRICES ET RESTRICTIONS DE RATTRAPAGE**

Eberhard Kienle*

Directeur de recherches au CNRS, directeur de l'IREMAM (Aix-en-Provence)

Dans les médias comme dans la littérature spécialisée, la description de l'Égypte la plus courante reste celle d'un pays en transition vers la démocratie. Sans toujours nier les traits autoritaristes de son régime politique (c'est-à-dire de cette partie du système politique qui est effectivement régie par l'agence en son sein se prévalant de l'ultime légitimité étatique), les tenants de ce discours les considèrent en voie de disparition, lente peut-être, mais sûre tout de même. Ils mettent l'accent sur l'organisation régulière d'élections parlementaires et présidentielles. Ils évoquent également l'indépendance remarquable de la justice telle qu'elle est illustrée par la Haute Cour constitutionnelle (HCC) qui à trois reprises, en 1987, en 1990 et en 2000, déclara inconstitutionnel le mode d'élection des députés à la chambre basse et ainsi imposa la modification du mode de scrutin, voire des élections anticipées. De même, ils insistent sur une certaine liberté de la presse et sur l'existence d'une société civile active et vivante qui comprend plusieurs organisations de défense des droits de l'homme

* L'auteur tient à remercier May Kassem, Joshua Stacher et Oliver Schlumberger de leur soutien et de leur aide.



extrêmement critiques vis-à-vis du pouvoir. Souvent le pays semble d'autant plus fermement engagé dans la libéralisation politique et la démocratisation que la politique de libéralisation économique partielle initiée par l'ancien président Sadate, l'*infitah*, a été poussée plus loin par son successeur, Moubarak. Enfin, le caractère relativement démocratique et, dans le sens politique du terme, libéral¹ de l'Égypte paraît confirmé par la comparaison avec la Syrie, l'Irak ou l'Arabie saoudite².

De manière générale, l'image démocratique de l'Égypte n'a pas souffert des nombreuses restrictions supplémentaires qui, au cours des années 1990, ont touché les libertés politiques et politiquement pertinentes³. Dans le domaine de la représentation (mais comme nous verrons, pas autant dans celui de la participation) de nouvelles restrictions apparaissaient d'abord lors des élections législatives⁴. En termes d'irrégularités et d'ingérences officielles, les élections à l'assemblée du Peuple de 1995 dépassaient de loin tout ce que l'Égypte avait vu depuis l'arrivée au pouvoir de Moubarak en 1981. Par conséquent, les députés membres du Parti national démocrate (PND), qui est le parti⁵ du régime au pouvoir, détenaient plus de 94% des sièges contre 79% dans l'assemblée constituée en 1990. Depuis lors, les législatives de 1987 et de 1984, pourtant déjà pas trop « régulières », apparaissaient comme « propres » et représentatives. Grâce à la HCC, les législatives de 2000 et leurs résultats furent moins biaisés, ce qui pourtant n'annonce pas nécessairement la fin des années de plomb⁶.

De nouvelles restrictions touchaient également la représentation et la participation aux gradins inférieurs de la pyramide étatique ainsi qu'aux niveaux des partis politiques, des

¹ En bonne méthode, nous distinguerons entre les traits démocratiques et les traits libéraux d'un système ou d'un régime politique : la démocratie est définie par la participation en égaux des gouvernés à la formulation des politiques les concernant, y compris la sélection et le renvoi des gouvernants. Bien que potentiellement plus vaste, la notion de libéralisme politique renvoie ici à un régime garantissant les libertés autres que celles de la participation politique et ceci, même contre les gouvernants démocratiquement élus. En d'autres termes, la démocratie est le régime le plus accompli en ce qui concerne le respect des libertés positives ou « libertés des Anciens » ; le régime libéral est celui qui garantit les libertés négatives ou « libertés des Modernes » ; la démocratie libérale, enfin, est le régime qui essaie de réconcilier libertés positives et négatives.

² La lecture de l'histoire contemporaine de l'Égypte en termes de « démocratisation » ou de « démocratisation bloquée » est courante dans les médias européens et américains. Pour une analyse plus poussée en ces termes qui, à l'époque de sa réalisation pouvait paraître bien plus réaliste qu'aujourd'hui, voir Martin Muñoz G, 1992.

³ Pour une analyse approfondie des développements au cours des années 1990, voir Kassem M., 1999; Kienle E., 1997, 1998 et 2001.

⁴ Si la représentation, parlementaire par exemple, peut faciliter la participation politique, il faut se garder de considérer cette dernière comme une fonction simple de la première. Le rapport entre ces deux aspects de la vie politique peut être bien plus complexe ; comme le montre le cas de l'Égypte, la participation peut être largement, bien que pas entièrement, dissociée de la représentation.

⁵ Défini comme l'agence au sein du système politique qui, à tort ou à raison, se prévaut de l'ultime légitimité étatique et qui domine au moins le régime politique ; composée de gouvernants, cette agence ne se confond évidemment pas avec « gouvernement » ou Conseil des ministres qui, en Égypte, n'exerce pas de pouvoir véritable dans le sens wébérien du terme.

⁶ Pour une discussion détaillée des événements et développements politiques jusqu'à la fin de 2000, voir Kienle,

syndicats professionnels et des syndicats ouvriers. Enfin, de nouvelles restrictions touchaient la liberté de la personne, de l'association et de l'expression (concept plus vaste que celui de la liberté de la parole) que nous discuterons de manière détaillée plus loin. À titre d'exemple, n'évoquons que la multiplication dès 1991 des cas de détention administrative sans charge ni procès sous l'état d'urgence, la modification du code pénal en 1992 qui aggravait de nombreuses peines, l'extension simultanée à de nouveaux délits de la compétence des Hautes Cours de sûreté de l'État, le renvoi de centaines de civils devant les tribunaux militaires et l'avalanche de condamnations à mort et d'exécutions qui en était le résultat.

Ces restrictions s'ajoutaient aux importantes restrictions des libertés qui étaient déjà en place au début des années 1990 et qui avaient comme conséquences que les membres du PND occupaient toujours plus des deux tiers des sièges à l'assemblée du Peuple, que le – seul – candidat officiel obtenait un vote de confiance retentissant à chaque élection présidentielle, que seuls les partis politiques et périodiques autorisés par le régime pouvaient fonctionner, que même les partis autorisés étaient réduits à des clubs de débats coupés des électeurs, que l'état d'urgence était en vigueur sans interruption depuis 1981, que les rassemblements et manifestations étaient interdits et que les associations de citoyens se trouvaient sous la tutelle du régime qui pouvait empêcher leur création et décréter leur dissolution⁷.

En bref, la description de l'Égypte post-nassérienne en démocratie ne reflétait pas les faits, si par démocratie on entend la possibilité pour les gouvernés de prendre collectivement par vote non pondéré les décisions les concernant, y compris le choix et le renvoi de leurs représentants et gouvernants. Il serait évidemment non moins erroné de qualifier les régimes de Sadate ou de Moubarak de libéraux – dans le sens anglo-saxon de « respectueux des libertés des gouvernés ». Quant aux nouvelles restrictions introduites au cours des années 1990, elles démontrent la délibéralisation progressive d'un régime politique déjà peu libéral et démocratique. Tout en considérant que ce processus est en principe réversible, il serait prématuré d'affirmer qu'un tel inversement de tendance ait entre-temps commencé.

L'AUTORITARISME LIMITE, BASE D'OUVERTURE ?

La question que nous nous proposons de discuter ici n'est pas celle des facteurs à l'origine des développements des années 1990 que nous avons abordée ailleurs (Kienle, 1998 et 2001). Nous nous bornerons à rappeler que les nouvelles restrictions des libertés

2001. Ne seront indiquées par la suite que les sources des événements les plus récents.

⁷ Pour la situation pendant les années 1970 et 1980, voir, par exemple, Hinnebusch, 1985 ; Krämer, 1986 ;

décrétées dans cette période avaient plusieurs causes dont les plus importantes étaient les conflits entre le régime au pouvoir et ses opposants islamistes, les incertitudes qui pour le premier résultaient du remplacement, suite à l'intervention de la HCC, du scrutin de liste par le scrutin majoritaire ainsi que sa volonté de préempter toute revendication qui pourrait résulter des réformes économiques engagées depuis la fin des années 1980 et surtout à partir de 1991 dans le cadre des programmes de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel négociés avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Tout en évoquant les causes de ces développements là où cela paraît approprié, nous nous interrogerons sur les limites de l'autoritarisme en Égypte, la présence en son sein d'éléments connus de régimes politiques libéraux et démocratiques, et la place de ces éléments dans son évolution, d'aucuns diraient dans sa « modernisation », au cours des années 1990 (Pawelka, 2000). Les éléments en question sont les institutions (dans le sens large du terme, incluant les pratiques politiques consacrées) telles que les assemblées élues, élections, procédures législatives, tribunaux, codes civil, pénal et de procédure, droits, libertés, etc. qui, pour les raisons les plus diverses, garantissent aux gouvernés un degré d'autonomie par rapport aux gouvernants. Suivant Jean-Noël Ferrié (communication personnelle), nous désignerons l'ensemble formé de ces éléments d'ouverture ou institutions par le terme de « dispositif », tout en rappelant que celui-ci fait partie de l'architecture d'ensemble qu'est le régime politique. Comme l'indiquent les choix conceptuels et terminologiques, il ne s'agira point de donner encore une variante de l'argument bien connu, mais souvent problématique, de la démocratisation bloquée.

Pour indéniables qu'elles sont, l'inexistence initiale d'une démocratie dans le sens évoqué et l'introduction de nouvelles restrictions par la suite n'impliquent donc pas, comme on pourrait hâtivement conclure d'une dichotomisation crue et radicale, qu'on doive classer l'Égypte parmi les États entièrement autoritaristes ou en voie de réautoritarisation complète. Afin de mieux comprendre la nature de cet autoritarisme, nous allons d'abord examiner ses limites que la délibéralisation des années 1990 a certes déplacées, mais pas pour autant supprimées. D'une part, ces limites sont le résultat de la prudence des gouvernants qui, pour défendre leur propre légitimité, prennent eux-mêmes partiellement en compte les priorités et préférences des gouvernés. D'autre part, elles découlent de la présence du dispositif que nous venons d'évoquer ; sans nécessairement être le fruit d'une stratégie de légitimation, ce dernier peut évidemment servir une telle stratégie.

Owen, 1994 ; Pawelka, 1985 ; Büttner, 1983.

Ensuite nous allons explorer si, et à quel point, les nouvelles restrictions des années 1990 conduisaient effectivement à une réduction nette des libertés en question. *Stricto sensu*, la restriction n'est en effet qu'une intervention de régulation qui, sans toujours réduire une liberté, peut seulement freiner son expansion. Dans ce cas de figure, la liberté en question reste en expansion, même si cette expansion est moins importante qu'elle n'aurait été sans la restriction. La restriction n'est alors qu'une simple tentative de rattrapage inefficace, peut-être même la tentative d'assurer une transition ordonnée vers un régime plus démocratique et libéral.

Sur un plan plus théorique, nous examinerons le lien empiriquement constaté entre restrictions et réduction des libertés par rapport à la thèse selon laquelle un dispositif donné influence dans un sens donné l'évolution et la transformation du régime politique en question. Selon cette thèse, le dispositif en place en Égypte devrait, ou aurait dû, faciliter la libéralisation et la démocratisation du régime politique en encourageant ou en forçant les acteurs à faire les choix appropriés. De couleur institutionnaliste et donc insistant sur l'importance des structures, la thèse a en même temps un côté téléologique quand elle postule la croissance dynamique et expansive de ce que le dispositif permet ou, plutôt, ne supprime pas. Enfin, face aux amateurs de démocraties de façade et de démocraties guidées de tous bords, elle affirme l'omniprésence subversive des effets pervers.

TRAITS PARTICIPATOIRES ET LIBERAUX

L'absence d'un régime véritablement démocratique et libéral tout au long de l'histoire de l'Égypte républicaine – proposition qui n'entraîne nullement que la monarchie ait été plus proche de ces caractéristiques – n'empêchait pas que les régimes politiques successifs étaient le plus souvent dotés de traits représentatifs, participatoires et libéraux.

En matière de participation, le régime du président Moubarak n'a certes jamais permis aux électeurs de se prononcer sur sa propre survie ou sur le contenu de ses politiques. Pourtant, il a souvent formulé ou adapté ces dernières en fonction de ce qu'il pensait être l'opinion publique, même si cette opinion était largement influencée par sa propre politique de (dés)information ou celle de ses prédécesseurs. Sans qu'on puisse nécessairement dire que sa politique vis-à-vis d'Israël ait été prioritairement influencée par cette opinion publique, le Président a néanmoins pris tous les soins de les présenter et aménager de façon à les rendre acceptables pour un public largement sceptique et parfois hostile à la normalisation des relations bilatérales. La situation est la même dans le domaine de la religion et de la

moralité où, tout en ayant d'autres raisons, le régime au pouvoir n'a que rarement voulu prendre des décisions qui auraient pu être exploitées par les divers courants islamistes ou moralisateurs. Enfin, l'opinion publique n'était pas entièrement étrangère à la lenteur des réformes économiques mises en œuvre depuis 1991, bien que, ici encore, les causes aient été multiples et plus complexes.

En même temps, les instances formelles de représentation aux niveaux national et local ont certes été manipulées et remplies d'alliés, d'amis et de serviteurs du régime au pouvoir, mais elles n'ont jamais été abolies ou menacées d'abolition. Certes, pour des raisons constitutionnelles, les gouvernants cherchaient toujours à ce que leur majorité à l'assemblée du Peuple dépasse les deux tiers des sièges. Pourtant, comme nous le verrons plus loin, les résultats des législatives de 1995 étaient tout de même exceptionnels. Enfin, après chaque jugement de la HCC concernant le mode de scrutin, le régime faisait avec empressement voter les amendements nécessaires et, le cas échéant, procédait à la dissolution de l'assemblée. Ajoutons néanmoins que les instances de représentation n'étaient pas pour autant des instances de participation.

En d'autres domaines également, les multiples restrictions déjà évoquées n'entraînaient point la disparition des libertés. La liberté d'expression, par exemple, était parfois très grande. Ainsi le journal *Al-Sha'b*, avant d'être fermé en 2000, a pu pendant des années accuser de corruption le ministre de l'Intérieur et de coopération avec l'ennemi « sioniste » le ministre de l'Agriculture, l'un et l'autre étant (en leur temps) des personnages importants du régime. De même, les entraves à la liberté d'association, aux termes d'abord de la loi n°32 de 1964 et puis de la loi n°153 de 1999, déclarée inconstitutionnelle entre-temps, n'ont pas empêché de nombreuses associations et organismes de s'établir et de travailler plus ou moins correctement, même s'ils adoptaient des attitudes très critiques vis-à-vis des gouvernants. L'Organisation égyptienne des droits de l'homme en est une bonne illustration malgré ses nombreuses difficultés. Jamais autorisée officiellement, elle a tout de même fonctionné sans interruption depuis les années 1980, publié ses rapports, continué son lobbying, organisé des conférences de presse et maintenu ses réseaux tout comme ses bureaux et son infrastructure.

Le caractère autoritariste des arrangements politiques et des politiques publiques paraît en effet limité par le dispositif en place. Malgré de nombreuses ambiguïtés et restrictions, la Constitution de 1971, partiellement modifiée en 1980, « garantit » aux Égyptiens, au moins en principe, une bonne partie des libertés que « garantissent » les constitutions libérales de

l'Europe occidentale ou de l'Amérique du Nord. Fait non moins important, la Constitution est basée sur le principe de la séparation des pouvoirs ; certes relativisé à de nombreux égards, y compris par les prérogatives importantes du président de la République, ce principe est pourtant clairement respecté dans le domaine de la justice.

Créée en 1979, la Haute Cour constitutionnelle (HCC) veille au respect de la constitution par le législateur qui, comme il sied à un régime autoritariste, se confond largement avec le régime au pouvoir, soit parce que ce dernier peut légiférer en contournant le Parlement, soit parce qu'il contrôle le Parlement et les élections. À maintes reprises, cette Cour a donné une interprétation « libérale » de la Constitution et jugé contraires à celle-ci des lois peu soucieuses des libertés individuelles. Les jugements entraînant la modification de la loi électorale n'en sont que quelques-unes des preuves les plus visibles. Parallèlement, les tribunaux administratifs du Conseil d'État contrôlaient l'activité de l'exécutif et n'hésitaient pas à trancher contre lui. Enfin, les tribunaux ordinaires chapeautés par la Cour de cassation ne peuvent guère être considérés davantage inféodés au pouvoir. En effet, toutes ces juridictions bénéficient d'une indépendance réelle importante basée sur des principes tels que l'immovibilité des juges et leur promotion selon le principe de l'ancienneté qui sont établis par la loi et respectés par le régime au pouvoir ⁸.

Le poids des institutions est encore illustré par les modalités du recours aux tribunaux d'exception. Constructions hybrides entre tribunaux ordinaires et tribunaux d'exception, les Hautes Cours de sûreté de l'État, créées aux termes de la loi de 1980, étaient désaisies au profit des Hautes Cours de sûreté de l'État établies sous la loi de l'état d'urgence lorsqu'il apparut que les jugements des premières n'étaient pas suffisamment sévères. Davantage à la botte du régime au pouvoir, même les secondes ont manifesté leur indépendance à plusieurs occasions et rendu des jugements contraires aux souhaits des gouvernants. Ce n'est qu'alors qu'on commença à faire juger des civils par les tribunaux militaires qui seuls étaient des tribunaux « sûrs ». Ainsi, le glissement vers des juridictions toujours moins indépendantes se faisait par degrés, comme s'il ne fallait pas trop, ni trop rapidement, s'éloigner du cadre institutionnel ordinaire et régulier. Et, évidemment, les compétences, la composition et les procédures de chacune de ces juridictions restaient réglées par la loi, même si les textes en question étaient en partie lacunaires et fortement biaisés en faveur des intérêts du régime au pouvoir (Kienle, 2001).

⁸ Pour la justice et son indépendance, voir, par exemple, Bernard-Maugiron, 1999 ; Durpet, 1996 et 2003 ; Jacquemond, 1998 ; Kienle, 2001.

En ménageant certaines sensibilités des gouvernés et en limitant les libertés par la loi et les pratiques sans nécessairement les supprimer, le régime au pouvoir et le régime politique tout entier se placent dans cette zone grise entre autoritarisme et démocratie mise en relief il y a longtemps par Guy Hermet (1978 et 1985).

LES NOUVELLES RESTRICTIONS ET LEURS EFFETS

Il s'agit maintenant d'examiner si, et dans quelle mesure, le caractère autoritariste du régime politique s'est effrité comme le permettrait d'espérer la logique du dispositif, dispositif dont nous avons pu vérifier l'existence, ou s'il s'est renforcé comme le suggèrent les nombreuses nouvelles restrictions des libertés introduites pendant les années 1990.

À cet effet, il est utile de distinguer entre différentes libertés, même si toute distinction de ce genre reste nécessairement controversée. Dans le présent contexte, la distinction est uniquement motivée par des considérations d'ordre pratique afin de mieux identifier les domaines où les changements sont apparus et de prendre la mesure de ces derniers.

Pour la clarté de l'argument, commençons par la liberté de rassemblement. Celle-ci est un cas à part dans la mesure où aucune nouvelle restriction importante ne l'a touchée au cours des années 1990. Pourtant, cette absence de changement ne tient qu'au fait que cette liberté avait déjà auparavant été entièrement supprimée hors des espaces privés. L'état d'urgence en vigueur sans interruption depuis 1981 interdit les manifestations et rassemblements publics. Les petits groupes qui réussissaient malgré tout à se rassembler ont toujours été rapidement dispersés par les forces de l'ordre, sauf dans les quelques cas où leur action était tolérée exprès ou encouragée ou sollicitée par le régime au pouvoir. Si l'absence de changement en ce domaine ne nous permet certes pas de nous prononcer sur le lien entre restrictions et réduction des libertés, elle indique néanmoins que la liberté de rassemblement n'était pas en expansion.

C'est sans aucun doute dans le domaine de la liberté de la personne que les nouvelles restrictions ont débouché le plus clairement sur une perte de liberté. À partir de 1991 et surtout de 1992, la multiplication des cas de détention administrative sous l'état d'urgence, la modification du code pénal par l'aggravation des peines pour les délits relatifs à l'ordre et à la sécurité publics et par la création de nouveaux crimes, y compris celui de terrorisme défini de manière extrêmement floue, l'extension de la compétence des Hautes Cours de sûreté de l'État, qui s'apparentent à des juridictions d'exception et, enfin, le renvoi de civils devant les

tribunaux militaires, se traduisaient par une augmentation substantielle de la population carcérale, une avalanche de condamnations à mort suivies d'exécutions, la généralisation de la torture, la prise d'otages de la part des forces de l'ordre et un nombre élevé d'exécutions extra-juridiques.

Concernant la liberté d'association, l'évolution est moins nette. Si la nouvelle loi sur les associations promulguée en 1999 a imposé de nouvelles restrictions, comme par exemple l'interdiction aux associations de recevoir sans autorisation officielle des fonds de l'étranger ou de poursuivre des activités dites politiques, elle en a supprimé d'autres comme le contrôle *ex ante* de la création de nouvelles associations (remplacé par le contrôle *ex post*) ou le droit qu'avait le régime au pouvoir de nommer jusqu'à la moitié des membres du conseil d'administration de toute association. En même temps, l'interprétation de la loi passait de la compétence des tribunaux administratifs et du Conseil d'État à celle des tribunaux civils et pénaux. Cette innovation pouvait bien refléter une tentative de la part du régime au pouvoir de contourner le Conseil d'État dont l'indépendance dérangeante était pourtant souvent partagée par les autres tribunaux. Ce dessaisissement peu orthodoxe des tribunaux administratifs fut l'une des raisons pour lesquelles le tribunal de Tanta soumit cette loi à la Haute Cour constitutionnelle qui ensuite la déclara inconstitutionnelle. Partiellement révisé, le projet de loi de 1999 était de nouveau voté par l'assemblée en juin 2002. Désormais, la compétence des tribunaux administratifs est rétablie, mais le financement par des fonds étrangers reste interdit sans autorisation préalable par le gouvernement tandis que le régime recouvre ses vastes pouvoirs disciplinaires, y compris de dissolution, à l'encontre des associations que la loi de 1999 avait quelque peu relativisés⁹.

En ce qui concerne les pratiques, y compris l'application de la loi et sa transgression par le régime, les années 1990 ont vu plusieurs campagnes de harcèlement contre les associations à caractère plus politique, comme les associations de défense des droits de l'homme. L'événement le plus commenté à l'étranger a été la fermeture, en été 2000, du centre Ibn Khaldoun, l'arrestation, le procès et la condamnation de son personnel, y compris de son directeur, Saad Eddin Ibrahim. L'événement lui-même et sa valeur d'intimidation portaient un coup sévère aux associations et organismes non gouvernementaux dans le pays. Dans ce sombre contexte général, l'autorisation en avril 2000 d'une nouvelle association créée par les ex-Ikhwan et leurs amis, qui auparavant avaient en vain essayé de faire reconnaître le parti politique *Al-Wasat*, islamique et libéral, était plutôt l'exception qui

⁹ *Cairo Times*, 16/5/2002 ; *Al-Ahram Hebdo*, 6/6/2002.

confirme la règle¹⁰. À la différence de la liberté de rassemblement, la liberté d'association était donc sujette à de nouvelles restrictions. Si les restrictions touchant les textes étaient en partie compensées par la suppression de restrictions plus anciennes, l'évolution des pratiques et l'auto-censure qu'elles favorisaient indiquent plutôt l'érosion de cette liberté.

Avec la plus grande évidence, la nécessité de distinguer entre restriction et réduction apparaît au niveau de la liberté d'expression (concept plus large que celui de la liberté de parole). De nouveaux amendements au code pénal, promulgués en 1995, renforçaient singulièrement la répression des « crimes de publication » tels que l'insulte, la diffamation ou la « diffusion de fausses nouvelles ». Bien que ces amendements fussent abrogés un an plus tard à la suite de la seule campagne de protestation majeure de l'époque, la liberté de la presse fut bientôt victime de nouvelles restrictions. Ainsi, le régime au pouvoir en 1997 et 1998 prit des mesures pour empêcher la diffusion des périodiques égyptiens qui étaient imprimés à l'étranger pour échapper aux conditions très restrictives qui régissaient les médias domiciliés en Égypte. L'attention toute particulière portée aux médias fut également illustrée par la loi sur les entreprises de 1998 qui rendait obligatoire l'accord du Conseil des ministres pour toute création d'une nouvelle entreprise active en ce domaine.

En dehors des médias, de nouvelles restrictions touchèrent, à partir de 1998, le droit d'expression des membres des forces de l'ordre. Avant eux, et dès 1996, les imams des mosquées « privées », c'est-à-dire des mosquées qui ne sont pas financées par le ministère des Biens religieux (les *Waqf*) et qui, donc, échappent à son contrôle, avaient besoin d'une licence délivrée par ce ministère qui, sur la recommandation de ses inspecteurs, pouvait la leur retirer à tout moment. Aucune de ces restrictions n'est restée lettre morte. Souvent, l'application des textes restrictifs était même accompagnée d'actions et de pratiques qui dépassaient la répression autorisée par la loi. S'y ajoutaient plusieurs « causes célèbres » où la censure s'attaquait à des ouvrages jugés contraires à la religion et à la morale. En dehors de la production écrite, l'expression de préférences esthétiques et sexuelles contraires aux bonnes mœurs, définies par le régime en accord parfait avec « l'opinion publique », était également de moins en moins acceptée. Les poursuites contre les « adorateurs de Satan » en 1997 et contre les homosexuels en 2001 le démontrent sans ambiguïté¹¹.

¹⁰ *Cairo Times*, 13/4/2000.

¹¹ *Al-Ahram* et autres titres de la presse égyptienne, pendant le mois de novembre 2001 ainsi que les 24-26/5/2002 ; *Cairo Times*, 30/5/2002.

Pourtant, si les nouvelles restrictions de la liberté d'expression ont été nombreuses, celles qui touchaient les médias ne se traduisaient pas nécessairement par une réduction de cette liberté. Le nombre des périodiques locaux et étrangers en vente dans les kiosques et sur les trottoirs du Caire était, malgré tout, en progression. Certains tabous politiques tombaient et au dire de nombreux journalistes, par ailleurs critiques vis-à-vis du régime, davantage de sujets pouvaient être abordés qu'au début des années quatre-vingt-dix.

Enfin, dans le domaine de la participation, on peut également se demander si les nouvelles mesures restrictives ont toujours entraîné la réduction ou l'érosion supplémentaire de cette liberté. Certes, au niveau des instances étatiques inférieures et dans plusieurs types d'institutions réglementées par l'État, l'érosion des mécanismes participatoires était réelle.

Aux termes d'une loi votée en 1994, l'élection des chefs de village (*'umdas*), souvent à tort identifiés avec des maires, fut remplacée par leur nomination ministérielle. Une autre loi votée en 1994 mit fin à toute participation formelle des professeurs d'université à la sélection des doyens des facultés. À partir de 1992, les partis politiques furent soumis au contrôle renforcé de leur fonctionnement et financement. Bientôt, plusieurs partis auparavant autorisés furent « gelés » par les autorités. En 1995, de nouvelles mesures furent introduites pour limiter la représentativité des instances électives des syndicats ouvriers. Dans les élections de 1996, les ouvriers et employés embauchés sur la base de contrats à durée déterminée n'étaient plus éligibles, tandis que leur nombre avait continuellement augmenté depuis le milieu des années 1980 quand le secteur public cessait d'offrir des contrats à vie. Or, c'était eux qui étaient le plus menacés et touchés par les réductions des effectifs dans le cadre de la réforme du secteur public et des privatisations des années 1990. Par contre, les dirigeants syndicaux, tous membres du PND, jouissaient d'avantages supplémentaires s'ils cherchaient à se faire réélire. La situation restait la même lors des élections de 2001. Dans le secteur privé, dont l'importance absolue et relative ne cessait de croître, des mesures décrétées dès 1993 privaient la plupart des salariés de toute représentation syndicale.

Le lien entre restriction et réduction était pourtant moins évident lors des élections dans les syndicats professionnels qui, dans une logique corporatiste, organisent certaines professions comme médecins, avocats ou ingénieurs. Certes, la loi n°100 de 1993 relevait de manière substantielle le taux de participation minimal nécessaire pour que les élections soient valides. Bien que porté à 50 % lors du premier et, le cas échéant, à 33% lors des deuxième et troisième tours, ce taux minimal était pourtant atteint dans la grande majorité des scrutins, ce qui permettait aux syndicats d'échapper à la tutelle d'administrateurs

provisoires. Ceux qui étaient mis sous tutelle par les tribunaux l'étaient généralement à la suite de la condamnation de leurs dirigeants pour irrégularités financières ¹².

Quant à la croissance surréaliste de la majorité des députés membres du PND lors des élections de 1995, elle ne touchait *a priori* que la représentativité de l'assemblée et donc les possibilités pour les électeurs de se faire représenter. Bien que plus importants que l'Assemblée consultative (que nous ne discutons pas ici), les pouvoirs de participation et de décision de l'assemblée du Peuple étaient et restent néanmoins fortement circonscrits par la constitution. Les quelques décisions importantes qui passent par elle — la désignation du candidat unique à la présidence de la République et la modification de la Constitution — doivent être prises à la majorité des deux tiers. Or, même avant les années 1990, les députés non-membres du PND occupaient toujours bien moins qu'un tiers des sièges (Al-Din Hilal *et al.*, 1991, et Mustafa, 1996).

Érosion de la participation au niveau parlementaire donc, dans la mesure où le déclin de la représentativité de l'assemblée réduisait les effets de « percolation » des opinions exprimées et des démarches entreprises en son sein vers les corridors du pouvoir. Pourtant, nous ignorons s'il y a jamais eu un véritable effet de « percolation » de ce genre vers le haut. Ajoutons que l'argument va dans les deux sens et que la décrue de la majorité du régime après les élections de 2000 ne s'est pas traduite par le renforcement des possibilités de participation. Certes, désormais le quorum des deux-tiers n'est plus atteint que si l'on compte l'ensemble des députés membres du PND, ceux qui aux élections bénéficiaient du soutien de l'appareil du parti et ceux qui défiaient ses consignes ainsi que les candidats soutenus par lui. Parmi les députés non affiliés au PND, il y a même dix-sept proches des Frères musulmans. Conséquence de cette évolution, l'assemblée constituée en 2000 a vu quelques débats plus animés que les assemblées précédentes ¹³. Pourtant, en termes d'importance et de solidité, la majorité du régime au pouvoir n'est affectée que si on la compare à l'assemblée constituée en 1995 dans laquelle les députés PND, élus avec le soutien explicite de leur parti, occupaient les deux-tiers des sièges ; par contre, elle reste stable si on la compare à l'assemblée constituée en 1990 où, déjà, la majorité des deux tiers n'était atteinte que grâce aux députés PND élus contre les candidats soutenus par leur parti.

¹² Même dans les grands syndicats, le taux des 50% était atteint, comme le montrent les élections aux syndicats des avocats (après plusieurs années de mise sous tutelle) et des journalistes ; voir *Al-Ahram Weekly*, 22/3/2001 et 5/7/2001.

¹³ Voir, par exemple, *Al-Ahram*, 9-12/4/2001 ; *Cairo Times*, 12/4/2001.

Le tableau que nous venons de dresser montre que les nouvelles restrictions n'entraînaient pas toujours la réduction des libertés concernées. Dans le domaine de la liberté d'expression, plusieurs nouvelles restrictions touchant les médias ressemblaient fort à des tentatives plus ou moins maladroites de réguler un marché émergent. En effet, la plupart des mesures en question s'appliquaient uniquement aux médias du secteur privé, en plein essor grâce aux mesures de libéralisation économique. La croissance du secteur privé se traduisait par un nombre croissant de périodiques publiés ou financés par des entrepreneurs qui avaient fait fortune, périodiques qui échappaient aux mécanismes de la censure inventés pour les médias du secteur public. Il s'agit donc de restrictions certes nouvelles, mais nouvelles uniquement parce qu'elles auraient été superflues dans le contexte précédent où les médias privés étaient bien moins importants en termes de nombre et d'audience.

Quant au domaine de la participation, les plus importantes restrictions supplémentaires des années 1990 émanèrent, en dernier lieu, de l'effet pervers de jugements « libéraux » de la Haute Cour constitutionnelle, voire de la création de cette Cour par l'ancien président Sadate. Concrétisation probable des considérations politiciennes de l'ancien *ra'is*, la HCC permit bientôt à certaines idées « libérales » de s'affirmer dans la jurisprudence qui, étant donné l'importance et la « contournabilité limitée » des institutions en Égypte, finirent par affecter le régime politique (Bernard-Maugiron, 1999 ; Brown, 1997 ; Dupret, 2003 et 1997 ; Sharif *et al.*, 1996).

En termes concrets, la fraude et l'ingérence de l'immense majorité du PND en 1995 furent provoquées par le remplacement, à la suite de deux jugements de la HCC, du mode de scrutin proportionnel à base de listes par le scrutin majoritaire à deux tours. Plus libéral que le premier dans la mesure où il enlevait aux partis politiques supervisés par le régime le contrôle sur les candidatures et, en effet, permettait à (presque) tout le monde de se présenter, il autorisait par conséquent à tout membre d'un parti politique de poser sa candidature contre le candidat soutenu par son propre parti. Ainsi, le scrutin majoritaire a été à l'origine de la précarité de la majorité des deux tiers dans l'assemblée constituée en 1990 qui poussa le régime au pouvoir en 1995 à s'offrir une majorité sûre. Or, personne n'était en mesure de venir à bout des divisions internes du PND qui étaient à l'origine de la concurrence électorale entre ses membres dans de nombreuses circonscriptions. Afin d'éviter d'aliéner les uns ou les autres, la solution la plus simple était d'accepter que ces combats se décident localement, sur le terrain. La majorité sûre ne pouvait donc être recherchée que dans l'augmentation du nombre des députés fiables du PND et donc du nombre global des députés membres du Parti aux dépens du nombre des députés

d'opposition ou véritablement indépendants. Aux élections de 2000, le scénario ne s'est pas répété, tout simplement parce que la HCC a imposé un contrôle renforcé des élections par les juges. Il reste à voir quelle parade le régime trouvera à cette nouvelle mesure de libéralisation non voulue par lui.

Dans les deux domaines de la liberté d'expression et de la participation, certaines des nouvelles restrictions des années 1990 ont donc été la réponse du régime au pouvoir à des dynamiques de libéralisation non voulues par lui.

Néanmoins, ce n'est que dans le domaine de la liberté d'expression que ces « restrictions de rattrapage » n'ont jamais vraiment réussi à neutraliser les dynamiques de libéralisation. Dans le domaine de la participation, la « gestion » des élections de 1995 s'est clairement traduite par la réduction de la représentativité de la nouvelle assemblée. Fait non moins important, dans les deux domaines de l'expression et de la participation, les restrictions de rattrapage n'ont pas été les seules restrictions nouvellement introduites au cours des années 1990. D'autres mesures, plus ou moins simultanées, ont réduit ces libertés, même si cette réduction ciblait des groupes ou acteurs précis. Ce fut le cas, notamment, de la censure des prêcheurs dans les mosquées « privées » et de la participation aux niveaux des villages, facultés et syndicats ouvriers. Quant aux élections parlementaires, les excès de 1995 n'ont pas été répétés en 2000, mais en terme de représentativité, on n'est pas plus avancé pour autant qu'en 1990. Rappelons enfin que la liberté d'association et la liberté de rassemblement n'ont pas connu d'expansion. Globalement, le bilan est donc plutôt négatif, ce qui nous permet de parler de délibéralisation politique.

RETOUR SUR LE DISPOSITIF

Tout au long de la période que nous venons d'analyser, le régime politique égyptien a montré des aspects qui font partie du répertoire institutionnel des démocraties libérales. En d'autres termes, le régime politique autoritariste était pourvu d'un dispositif qui permettait l'exercice limité des libertés politiques et politiquement pertinentes.

Faisant partie de ce dispositif, la HCC a, depuis sa création, rendu nombre de jugements qui tendent à affirmer et à renforcer les libertés et le dispositif lui-même. Les jugements relatifs aux élections et au mode du scrutin en sont peut-être les meilleurs exemples. Pourtant, comme le montrent les ingérences dans les élections de 1995, le régime au pouvoir dispose des moyens nécessaires pour prendre sa revanche sur le dispositif et pour

rattraper, voire sur-rattraper, les ouvertures impulsées par celui-ci. Il n'est point exclu que les effets du jugement de la HCC relatif aux élections de 2000 seront à terme également contournés par une nouvelle ruse des gouvernants. Pour l'instant, on assiste à un jeu de chat et de souris dont l'issue reste indéterminée. Le seul domaine où apparaît une libéralisation certaine, celui de la liberté d'expression ramenée à la liberté de la presse, est un domaine où les effets du dispositif sont difficiles à évaluer à cause de l'impact direct de dynamiques mondiales ou internationales comme la concurrence avec les télévisions par satellite qui, naturellement, échappent au régime égyptien.

L'analyse globale de l'évolution des libertés en Égypte au cours des années 1990 et au début du troisième millénaire renforce notre scepticisme quant à l'impact démocratisateur et politiquement libéralisateur du dispositif. Globalement, on peut dire que les libertés se sont tout simplement effritées au cours de cette période. Peut-être, il est vrai, la période est-elle trop courte pour être significative. Ou bien le dispositif ne suffit-il pas lui-même à transformer un régime politique parce que toute chose — et tout dispositif — est ambiguë, voire polyvalente. S'il rend possible certains développements, il ne les rend pas pour autant nécessaires.

Références bibliographiques

BERNARD-MAUGIRON N., 1990, *La Haute Cour constitutionnelle égyptienne et la protection des droits fondamentaux*, thèse de doctorat, Université de Paris-X (Nanterre).

BROWN N., 1997, *The Rule of Law in the Arab World: Courts in Egypt and the Gulf*, Cambridge, Cambridge University Press.

BÜTTNER J. W., 1983, *The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes*, Princeton, Princeton University Press.

AL-DIN HILAL A. et AL-GHAZALI HARB U., dir., 1991, *Intikhabat Majlis al-Sha'b 1990: Dirasa wa tahlil*, Le Caire, Al-Ahram.

DUPRET B., 2003, « A Liberal Interpretation of a Socialist Constitution: The Egyptian Supreme Constitutional Court and the Privatisation of the Public Sector », dans E. Kienle, dir., *Economic Reform and the Reconstruction of Politics: The Arab World in a Period of Global Transformations*, Londres, Saqi,.

— 1997, « À propos de la constitutionnalité de la *shari'a* : présentation et traduction de l'arrêt du 26 mars 1994 (14 *Shawwal* 1414) de la Haute Cour constitutionnelle (*al-mahkama al-dusturiyya al-'ulya*) égyptienne », *Islamic Law and Society*, t. 4, n° 1.

— 1996, « Le procès : l'argumentation des tribunaux » (relatif au procès Abu Zayd), *Maghreb/Machrek*, n° 151, janvier-mars.

HERMET G., 1985, « L'autoritarisme », dans Leca J. et Grawitz M., dir., *Traité de science politique : Les régimes politiques contemporains*, t.2, Paris, Presses universitaires de France.

HERMET G., LINZ J. et ROUQUIE A., 1978, *Des élections pas comme les autres*, Paris, Presses universitaires de France.

HINNEBUSCH R. A., 1985, *Egyptian Politics under Sadat: The Post-Populist Development of an Authoritarian-Modernizing State*, Cambridge, Cambridge University Press.

JACQUEMOND R., 1988, « Égypte : la Haute Cour constitutionnelle et le contrôle de la constitutionnalité des lois (1979-1987) », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, t. IV.

KASSEM M., 1999, *In the Guise of Democracy: Governance in Contemporary Egypt*, Reading, Ithaca Press.

KIENLE E., 2001, *A Grand Delusion: Democracy and Economic Reform in Egypt*, Londres, Tauris.

— 1998, « More Than a Response to Islamism: The Political Deliberalization of Egypt in the 1990s », *The Middle East Journal (MEJ)*, vol.52, n°2.

— 1997, « Désélectionné par le haut : le *wafd* dans les élections législatives de 1995 », dans S. Gamblin, coord., *Contours et détours du politique en Égypte : les élections législatives de 1995*, Paris, L'Harmattan.

KRÄMER G., 1986, *Ägypten unter Mubarak: Identität und nationales Interesse*, Baden-Baden, Nomos.

MARTIN MUÑOZ G., 1992, *Política y Elecciones en el Egipto Contemporáneo (1922-1990)*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.

MUSTAFA H. (dir.), 1996, *Al-intikhabat al-barlamaniyya fi Misr 1995*, Le Caire, Al-Ahram.

OWEN R., 1994, « Socio-Political Change and Political Mobilization: The Case of Egypt », dans G. Salamé, dir., *Democracy without Democrats the Renewal of Politics in the Muslim World*, Londres, Tauris (édition française : Fayard, 1993).

PAWELKA P., 1985, *Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten*, Heidelberg, Müller.

— 2000, « Politische Systeme im Vorderen Orient: Analysekonzepte und Forschungsstrategien », *Orient*, t.41, no.3.

SHARIF A. O. et BOYLE K., 1996, *Human Rights and Democracy: The Supreme Constitutional Court of Egypt*, Londres, Kluwer Law International.