Nos. 221-222
OV.-DÉC. 1944

Société Fouad Ier d'Economie Politique,
de Statistique et de Législation

# LA LÉGISLATION D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE

PAR

**HASSAN RACHED GARRANA**
*Docteur en Droit*
*Chargé de Cours à la Faculté de Commerce,*
*Université Fouad Ier*



LE CAIRE
IMPRIMERIE NATIONALE BOULAC
1945

Prix P.T. 40.

# LA LÉGISLATION D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE

PAR

**HASSAN RACHED GARRANA**

*Docteur en Droit*
*Chargé de Cours à la Faculté de Commerce,*
*Université Fouad Ier*

PRÉFACE DE

**MICHEL MOUSKHÉLI**

*Professeur de Droit Public à la Faculté Royale de l'Université Fouad Ier et à l'Ecole Française de Droit du Caire*

## PRÉFACE

Ce n'est pas sans plaisir ni mélancolie que je me rends au désir de mon élève et ami Hassan Garrana, de me voir présenter au public l'ouvrage qu'il vient d'achever sur " La Législation d'Origine Gouvernementale en Egypte. " Plaisir d'abord, parce qu ece travail constitue incontestablement une des meilleures contributions de ces dernières années au droit public égyptien. Mélancolie ensuite, car c'est la première fois qu'il m'échoit de préfacer une thèse de doctorat faite par un de mes élèves, et cela signifie que j'avance en âge et que le temps est révolu où j'étais moi-même en droit de demander le même service à mes maîtres.

M. Garrana s'est attaqué à l'un des problèmes les plus importants du droit public, problème de brûlante actualité dans tous les pays, problème aussi qui touche aux fondements mêmes de l'organisation politique des Etats modernes. L'œuvre qu'il a entreprise était aride et difficile, car les théories et les principes juridiques s'y combinent étroitement, et plus ou moins heureusement, avec les procédés de technique juridique. De la pure technique il fallait donc s'élever aux principes qui l'éclairent et en expliquent la profonde signification. Pour réussir dans cette tâche, il fallait certaines qualités de maturité d'esprit et d'observation, il fallait aussi un sens aigu des réalités juridiques et, surtout, ce don rare de ramener à une unité fondamentale les matériaux disparates du droit positif. Toutes ces qualités, on les retrouve dans l'ouvrage de M. Garrana. Mais la réussite n'aurait pas été aussi complète, si l'auteur ne s'était pas servi dans ses recherches d'une méthode à la fois souple et rigoureuse.

Le choix de la méthode est en effet fondamental ; suivant que l'on adopte telle ou telle méthode, les résultats de l'enquête peuvent être sensiblement différents. Pour s'en convaincre, il suffit de songer aux travaux d'un Duguit ou d'un Hauriou comparés à ceux d'un Carré de Malberg ou d'un Kelsen. Plus je me penche sur les problèmes du droit public, plus je crois que la seule méthode qui leur convient c'est la méthode éclectique, celle qui embrasse à la fois le droit, la politique et l'histoire. Il importe sans doute d'observer les réalités juridiques telles qu'elles nous sont fournies par les règles écrites ou coutumières, par les décisions judiciaires et par la pratique gouvernementale et administrative. Mais cela ne suffit pas : pour les comprendre, il faut en rechercher les racines dans l'histoire et la signification exacte dans la réalité politique, économique et sociale. L'histoire seule est capable

de nous faire comprendre la physionomie actuelle de toute institution juridique, la réalité politique nous permettra à son tour d'en saisir la structure interne, et le droit comparé nous aidera enfin à en préciser les caractères originaux.

C'est ce que M. Hassan Garrana a fort bien compris et c'est grâce à cette méthode éclectique qu'il a pu pénétrer la nature intime de chacune des institutions qu'il nous décrit.

C'est ainsi que pour éclairer le problème de la distribution des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif dans la constitution de 1923, il remonte dans le passé et nous expose le système des lois organiques de 1883 et de 1913 qui, bien qu'élaborées en fonction d'un régime gouvernemental entièrement différent, nous livrent le secret du système adopté par les constituants de 1923. De même, il est difficile, sinon impossible, de comprendre la tendance à l'extension du pouvoir réglementaire qui caractérise le régime constitutionnel égyptien, si l'on ne tient pas compte du rôle joué dans l'œuvre d'élaboration législative avant 1937 par les assemblées des juridictions mixtes. Tous ces points sont lumineusement analysés et avantageusement mis en lumière par notre jeune ami.

Mais M. Garrana fait plus. Il ne se borne pas à rechercher les antécédents historiques des institutions actuellement en vigueur. Il veut en pénétrer la signification et la portée exactes. Pour cela il les plonge dans l'atmosphère politique qui les baigne et qui forme le climat dans lequel elles vivent et se développent. Cela lui permet, non seulement d'en saisir la structure essentielle, mais aussi d'en indiquer l'orientation et d'expliquer la transformation qu'elles subissent en fait. Les institutions juridiques se développent, en effet, non pas conformément aux vues et désirs de ceux qui les ont créées, mais au gré des nécessités de la réalité politique et sociale. M. Hauriou a appelé ce phénomène du nom suggestif de "faussements constitutionnels." En réalité, il y a moins faussement qu'adaptation des institutions aux exigences de la réalité, qui les pétrit et les modèle à sa convenance.

L'histoire du pouvoir réglementaire d'urgence prévu à l'article 41 de la Constitution illustre d'une manière frappante cette observation. A l'origine et dans l'esprit de ses auteurs, l'article 41 devait avoir une portée assez limitée ; c'était un texte de circonstance, une sorte de soupape de sûreté qui devait permettre de faire face à une situation exceptionnelle et transitoire. La réalité politique en a fait tout autre chose ; elle a tiré de là une institution d'une grande envergure : l'article 41 est devenu en fait le procédé normal de législation d'origine

gouvernementale. Il joue en Egypte à peu près le même rôle que les lois de pleins pouvoirs dans d'autres pays. Il a donc subi une déformation profonde, d'ailleurs voulue et réfléchie. Qu'il faille voir dans cette déformation la survivance des anciennes habitudes et la persistance de certaines pratiques autoritaires, cela ne fait aucun doute. Mais là n'est pas la principale raison : si l'institution a pris une telle ampleur c'est parce qu'elle correspond à des besoins réels et importants.

On peut en dire autant de l'article 155 de la Constitution qui consacre l'institution de l'état de siège. L'exemple est même plus démonstratif. Nous avons signalé ailleurs (1) ce que la pratique égyptienne a fait de l'état de siège. Elle s'en est servi pour accroître démesurément les pouvoirs de l'Exécutif, en particulier ceux du Gouvernement, au détriment à la fois du pouvoir législatif du Parlement et du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat. Depuis le commencement de la guerre, le Gouvernement est devenu la source principale, sinon unique, de la législation.

Les développements que M. H. Garrana consacre à ces deux manifestations de la législation d'origine gouvernementale constituent incontestablement la partie la plus originale et la plus intéressante de son étude. Sans doute, il y aurait lieu de formuler quelques réserves sur certaines des conclusions qu'il tire de l'analyse de la pratique constitutionnelle, mais nous ne lui chercherons pas chicane sur les détails, car, dans l'ensemble, il a vu juste et vrai. Il a su notamment déceler les raisons profondes qui expliquent l'évolution curieuse de nos deux institutions et quand on connaît les causes du mal, il est facile de trouver le remède nécessaire.

La législation d'origine gouvernementale est ainsi analysée, dans l'ouvrage de M. H. Garrana, sous tous ses aspects et dans toutes ses manifestations : qu'il s'agisse du pouvoir réglementaire d'exécution ou du pouvoir réglementaire autonome, du pouvoir réglementaire d'urgence ou des proclamations militaires, l'auteur en se servant des données de la pratique et des décisions des tribunaux, malheureusement très peu nombreuses, leur assigne la place exacte qui leur revient dans l'ensemble de l'œuvre législative et établit les relations qui les lient aux lois issues du Parlement. Les rapports de la législation d'origine gouvernementale avec la législation d'origine parlementaire se dessinent ainsi d'eux-mêmes et l'on aperçoit sans difficulté, comme conclusion

(1) *Voir* " L'Egypte Contemporaine ", 1943, pp. 293 et suiv.

générale, le rôle de plus en plus prépondérant de l'Exécutif dans l'accomplissement du travail législatif.

Ce n'est certainement pas le moindre mérite de M. H. Garrana que cet effort de synthèse qui domine tous ces développements ; il a su échapper au péril, que les jeunes ont tant de peine à éviter, de se perdre dans le dédale des solutions de détail au grand détriment de la vue d'ensemble des choses. Il faut savoir dégager de toute la richesse et de toute la variété des faits juridiques, le trait fondamental qui les relie et qui en constitue le ressort commun. M. H. Garrana ne manque pas de nous signaler ce trait fondamental, sans cependant en avoir aperçu ou marqué toute la signification et sans en tirer peut-être toutes les conséquences.

C'est cette conclusion générale que nous voudrions mettre en lumière en terminant. On assiste, on ne le sait que trop, de nos jours dans tous les Etats à une extension de plus en plus grande de la législation d'origine gouvernementale. La législation semble devenir l'œuvre du Gouvernement et on ne s'est pas fait faute de noter que les Etats modernes retournent à l'ancien état de choses où "gouverner c'était légiférer."

L'Egypte n'a pas échappé à cette évolution ; seulement elle l'a faite conformément à son propre génie et à ses propres traditions et usages. Elle a préféré se servir d'institutions déjà existantes, d'institutions sanctionnées par la constitution, au lieu de recourir — comme les Etats européens — à la pratique des pleins pouvoirs. Si, en effet, le droit public égyptien ignore les lois de pleins pouvoirs, c'est qu'il a trouvé ailleurs — dans les articles 41 et 155 de la constitution — les instruments suffisants et nécessaires pour répondre d'une manière satisfaisante aux besoins et aux exigences de la législation moderne. Or pour faire remplir à ces deux textes le service qu'on leur demandait, il a fallu par une interprétation audacieuse, sinon arbitraire, les détourner de leur fin normale. Pareil détournement qui fausse l'esprit des institutions est contraire aux exigences les plus évidentes du Gouvernement démocratique. Pour remédier à cette situation et mettre fin aux abus qui en résultent, il faudrait amender la procédure d'élaboration des mesures législatives, pour augmenter la part qui y revient au Gouvernement.

Par là, le droit public égyptien rejoint le droit public de tous les Etats modernes car, partout on constate, il est vrai sous des formes originales, la même crise dans la technique législative, crise qui vient de ce que le

Parlement moderne n'a plus l'aptitude nécessaire pour faire convenablement le travail législatif.

La procédure législative parlementaire a d'incontestables mérites. Reste à savoir si ces mérites ne sont pas largement contrebalancés par des inconvénients et défauts tellement graves qu'il faille nécessairement modifier la technique législative si l'on veut que les lois remplissent le but qu'elles doivent réaliser ; à savoir la réglementation effective et efficace des relations sociales. Or c'est précisément à ce point de vue que la technique traditionnelle se révèle insuffisante : la publicité et la lenteur qui la caractérisent ne conviennent plus du tout aux conditions de la vie moderne. Les problèmes qui se posent aujourd'hui à l'Etat sont autrement plus complexes et difficiles que ceux qu'il avait à résoudre il y a cent ans. La solution de ces problèmes exige des connaissances techniques très étendues ; l'extrême enchevêtrement des différents secteurs de la vie sociale fait que le législateur moderne doit tenir compte, en établissant une nouvelle législation, de toutes les répercussions possibles de celle-ci ; les improvisations par voie d'amendements faites à la légère risquent de rompre l'équilibre du système, d'en affaiblir la portée juridique, et d'en compromettre l'efficacité. Souvent aussi, ces problèmes demandent une solution rapide et énergique. Si l'on veut que la nouvelle législation ne soit pas d'avance mise en échec par la coalition des intérêts particuliers qu'elle lèse, il faut qu'elle soit élaborée rapidement et sans bruit. Il importe, enfin, qu'elle étreigne aussi étroitement que possible la réalité sociale dans toute sa complexité et qu'elle s'adapte aussi parfaitement que possible aux multiples circonstances de fait.

Tout cela démontre avec évidence l'insuffisance de la technique législative traditionnelle et la nécessité de la modifier. Or, qu'observe-t-on dans la plupart des Etats ? L'abdication pure et simple du Parlement. Que cette abdication se fasse par le procédé des pleins pouvoirs, par celui de la délégation de matières ou par le truchement des décrets d'urgence ou de nécessité, qu'importe ! Le résultat est partout le même : l'assemblée représentative renonce à l'exercice de sa compétence législative et l'œuvre législative s'élabore dans les bureaux ministériels, loin de tout contrôle de l'opinion publique. Ainsi à la législation des assemblées politiques se substitue celle de la bureaucratie et le pouvoir législatif, pour la possession duquel les peuples ont versé tant de sang, fait tant de révolutions, et renversé tant de régimes, le pouvoir législatif, disais-je, est en train de passer dans les mains du Gouvernement.

Tout cela est fort grave. Maintes et maintes fois on a signalé le danger. Il est temps d'y remédier si l'on veut que les parlements modernes sauvegardent la prééminence qui leur revient en matière législative en leur qualité de représentants de la nation. Il semble que les lois de cadre avec les multiples variantes qu'elles présentent nous offrent une meilleure technique plus en accord avec les besoins de la législation moderne. Avec cette nouvelle technique, qui commence d'ailleurs à se développer un peu partout, il se produit une division du travail plus rationnelle entre le Parlement et le Gouvernement.

Au Parlement reviendra le soin d'établir, en tenant compte des aspirations et des desiderata du peuple, les principes fondamentaux et les prémisses essentielles de toute nouvelle législation. C'est là au premier chef une tâche de nature politique qui ne peut et ne doit être accomplie que par l'organe le plus représentatif. De cette manière la législation demeurera d'inspiration nationale. De plus, la discussion parlementaire, ne portant que sur les principes fondamentaux de l'œuvre législative, intéressera l'opinion publique qui, d'ordinaire, ne se passionne que pour les questions de portée générale. La tribune parlementaire pourra ainsi remplir de nouveau le rôle utile, qui était le sien autrefois, d'éducateur politique du peuple. On comblera par là le fossé qui s'est creusé et qui s'élargit dangereusement entre le Parlement et la nation. Enfin, le vote des lois de cadre se fera plus rapidement, l'accord sur les principes fondamentaux étant plus facile que sur les nombreuses dispositions de détails destinées à en assurer l'application, car c'est surtout le développement des principes qui est de nature à porter atteinte aux situations acquises.

Le Gouvernement est, de son côté, certainement plus qualifié pour le travail technique de la mise en œuvre des principes ou directives fixées par le Parlement dans ses lois. Il est entouré de toutes sortes de conseils techniques ; il dispose d'une documentation sérieuse et étendue ; il est en possession de tous les éléments de la situation ; il peut donc avoir cette vue d'ensemble des choses qui, malheureusement, est très souvent obnibulée chez les parlementaires par la contemplation des intérêts particuliers qu'ils représentent. Le travail législatif se fera en même temps avec toute la discrétion et la célérité requises et loin de ces influences des intérêts privés qui paralysent, ou tout au moins ralentissent, l'activité législative. Il n'y aura plus ces discussions lénifiantes, ces improvisations fantaisistes qui alourdissent considérablement l'appareil législatif et en diminuent grandement le rendement. Enfin, l'élaboration

des règlements étant plus simple et plus facile, la réadaptation de la législation aux conditions changeantes de la réalité se fera sans trop de difficulté, ni trop de retard.

La technique des lois de cadre convient donc infiniment mieux aux exigences de la législation moderne. D'ailleurs, dans certains pays, comme l'Angleterre et les Etats-Unis, elle commence déjà à se développer et ce développement se traduit par une participation à la fois plus étendue et plus active de l'Exécutif à l'activité législative. Je sais bien que de très bons esprits le déplorent (1). Mais ce que l'on craint surtout, c'est l'influence des préoccupations gouvernementales sur l'œuvre législative lesquelles ne sont pas toujours, ni nécessairement, en accord avec celles de l'opinion publique. Pour conjurer ce danger, il suffira de s'assurer que la réglementation édictée par l'Exécutif se maintient dans les limites tracées par les lois et qu'elle s'inspire du même esprit. Il appartiendra aux tribunaux tant administratifs que judiciaires d'exercer un contrôle vigilant et serré sur l'activité réglementaire du Gouvernement, pour maintenir l'harmonie indispensable entre la volonté du législateur et la législation sortie des bureaux ministériels.

Sans doute, ce sont là des choses bien connues. Mais il est des vérités qu'il ne faut pas se lasser de répéter. Nous subissons encore trop fortement l'ascendant du dogme de la souveraineté nationale avec son corollaire le principe de la suprématie parlementaire, pour qu'il soit inutile de réaffirmer la discordance qui existe entre ces principes et les exigences de la réalité. Et nous devons être reconnaissants à M. Hassan Garrana de nous avoir donné l'occasion d'insister une fois de plus sur un des aspects les plus critiques du droit public moderne.

*Le Caire, le 18 février 1945.* MICHEL MOUSKHÉLI.

(1) *Voir* surtout les critiques formulées par M. RAMSAY MUIR, *How Britain is governed*, 3e édition, 1937 *passim*.

# INTRODUCTION

C'est avec le principe de la séparation des pouvoirs que le problème de la législation d'origine gouvernementale commence à apparaître comme un fait juridique important. (1) Dans le système de la séparation des pouvoirs, la fonction législative, c'est-à-dire la fonction d'émettre des règles générales et objectives modifiant l'ordonnancement juridique, appartient en principe au pouvoir législatif. Mais le pouvoir exécutif participe aujourd'hui, dans une mesure sans cesse croissante, à l'exercice de cette fontion. Pour se rendre compte de cette réalité juridique, il suffit de signaler les divers décrets et arrêtés et les différentes proclamations, qui toutes sont des lois quant à leur contenu, c'est-à-dire des lois au sens matériel du mot.

En présence de ces deux catégories de législation, le problème se pose de délimiter le domaine respectif de chacune d'elles, d'assigner à la législation parlementaire son champ d'action, et de fixer à la législation gouvernementale les bornes de son activité. Il s'agit donc d'un problème de répartition des attributions respectives de l'exécutif et du Parlement en matière de législation. Tracer la ligne de démarcation entre le domaine de l'exécutif et celui du législatif, c'est là en somme toute la question.(2)

Dans un système positif déterminé, c'est la constitution qui trace cette frontière et qui répartit les attributions réciproques de l'exécutif et du législatif. Cette délimitation n'est pas toujours la même dans les différentes constitutions.

L'on a essayé de formuler en théorie, et abstraction faite des principes constitutionnels en vigueur, une base de répartition entre la législation gouvernementale et la législation parlementaire ; cette base découlerait de la nature de chacune de ces deux législations. En effet, ne peut-on trouver, dans la conception abstraite du pouvoir législatif et du système de la séparation des pouvoirs, une définition rationnelle de

---

(1) Dans un système de confusion des pouvoirs où le chef de l'Etat cumule entre ses mains tous les pouvoirs, le problème de la législation d'origine gouvernementale ne se pose pas en principe.

(2) Il convient de signaler que même dans un régime de séparation des pouvoirs, le problème de la législation d'origine gouvernementale peut ne pas se poser en théorie, si la fonction législative est confiée uniquement et en entier au Parlement. (*Voir* la Constitution Française de 1791 et la Constitution des Etats-Unis de 1787).

la loi, laquelle assignerait à cette dernière un certain domaine naturel qui serait en conséquence interdit au règlement ?

Pareille délimitation rationnelle a été tentée dans deux sens différents.

I.—Dans la première conception, l'on a soutenu que toute disposition qui implique une modification dans l'ordre juridique applicable, aux individus, est matière de loi, et que toute disposition qui ne produit pas d'effet à l'égard des particuliers ou qui ne fait qu'appliquer les prescriptions légales, est matière de règlement. Le statut juridique des individus constituerait ainsi la frontière qui sépare la loi du règlement. Cette théorie est connue sous le nom de la " règle de droit ".

D'après Laband qui a le mieux étudié les considérations rationnelles justifiant cette théorie, il y a lieu de distinguer deux sortes de règles. Les unes ont pour objet la détermination de la condition juridique des citoyens ; elles sont destinées à produire leurs effets dans la sphère de la capacité juridique des individus, en tant qu'elles touchent à leur statut personnel, à leurs droits patrimoniaux, à leurs libertés individuelles, ou aux pouvoirs qu'auront vis-à-vis d'eux les organes et agents de l'Etat. Toute règle qui touche ainsi aux facultés juridiques des sujets de l'Etat est une règle de droit.

Au contraire, il est d'autres règles par lesquelles, sans toucher aucunement à la sphère du droit individuel, mais en se maintenant dans les limites de l'ordre juridique préétabli quant à ses sujets, l'Etat se borne à fixer à lui-même, c'est-à-dire à ses agents, une certaine ligne de conduite. Ces règles-là qui n'atteignent point les citoyens et ne créent pour eux aucun droit ni aucune charge, ces règles qui intéressent exclusivement le fonctionnement interne de l' " appareil administratif " de l'Etat ne sont pas de véritables règles de droit. (1)

Cette délimitation découle du principe de la séparation des pouvoirs. Ce principe qui a pour but de protéger la liberté des individus contre l'arbitraire du pouvoir exécutif implique logiquement, comme le note M. le Professeur Mouskhéli, " cette conséquence que l'établissement des règles de droit relatives aux droits des individus doit dépendre exclusivement de l'organe qui est la représentation directe du peuple. Seul le pouvoir législatif peut prétendre à cette qualité ; seuls par conséquent

---

(1) LABAND, *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, traduction française, éd. 1901, T. II, pp. 516 et suiv.; cf. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, éd. 1922, T. II. pp. 281 et suiv.

les actes juridiques qui sont l'œuvre du pouvoir législatif peuvent modifier les droits des individus ; de même que l'établissement des impôts suppose le consentement de l'assemblée représentative, de même aussi, toute disposition juridique qui atteint les individus dans leurs droits, doit en principe épouser la forme législative ou tout au moins, se fonder sur une autorisation législative. Au contraire les actes juridiques émanant du pouvoir réglementaire ne peuvent en principe sortir de l'organisation interne de l'appareil administratif de l'Etat ". (1)

Dans le même ordre d'idées, M. Hauriou soutient que " toute condition nouvelle imposée à l'exercice d'une liberté et toute organisation importante pour la garantie d'une liberté sont matière de la loi ". (2)

L'on voit ainsi que la ligne de démarcation proposée par les tenants de cette théorie correspond à la position des deux organes qui se partagent la fonction législative. Le Parlement, organe élu, est seul compétent lorsqu'il s'agit de questions qui intéressent directement les droits des individus. Par contre il appartient à l'exécutif d'agir en dehors de ce cadre, dans la sphère proprement administrative.

En réalité les choses ne sont pas aussi simples, et si cette théorie a pu servir de base à certaines constitutions, il faut avouer que, dans le système constitutionnel positif, elle a dû subir des retouches profondes. (3) Nous aurons l'occasion de le constater en ce qui concerne la Constitution égyptienne.

II.—C'est dans un tout autre sens que s'engage la tentative de M. Carré de Malberg de délimiter les champs d'action respectifs de la loi et du règlement. (4) Pour lui, aucune différence ne sépare, du point de vue matériel la loi du règlement. La loi est l'expression de la volonté générale. Le Parlement s'identifie avec la nation. Cette identification

---

(1) M. Mouskhéli, *La Loi et le Règlement*, Le Caire, 1943, pp. 19 et suiv; L. Duguit, *L'Etat*, 3ème éd. T. II, pp. 281 et suiv.

(2) M. Hauriou, *Précis de Droit Administratif*, 12e éd. p. 566.

(3) *Voir* les critiques adressées à cette théorie quant à son application dans les divers systèmes positifs en vigueur, notamment dans le système français : Carré de Malberg, *L'Etat*, T. I, pp. 317 et suiv.; L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, T. II, p. 225 ; M. Mouskhéli, *op. cit.* pp. 22 et suiv.

(4) *L'Etat*, T. I, pp. 578 et suiv.; *La Loi expression de la volonté générale*, éd. 1930, pp. 86 et suiv. et 161 et suiv.

entre la nation et le Parlement donne aux décisions de ce dernier un caractère de supériorité, une nature "statutaire".

Il en résulte que la puissance de rayonnement de la loi est illimitée et son domaine sans bornes. La loi peut tout faire, elle peut intervenir en toute matière et légiférer sur n'importe quel objet.

Le domaine de la loi est ainsi illimité. Par contre, il n'existe pas de domaine propre au règlement, sauf si la loi autorise celui-ci à intervenir. La vie du règlement et sa portée dépendent entièrement de l'action législative qui est à sa base. Le domaine de l'exécutif se limite donc à l'exécution de la loi ; c'est là l'unique et invariable domaine du règlement. D'après M. Carré de Malberg, "il n'existe pas pour le règlement des matières qui lui appartiennent en propre. Si l'on tient absolument à parler de matière réglementaire, il faut dire que la matière du règlement, c'est de l'exécution ; en sens inverse, est matière législative tout règlement qui n'a pas pour pour objet d'exécuter les prescriptions des lois en vigueur."(1)

Il faut faire remarquer d'ailleurs que la notion d'exécution prend une interprétation large chez l'auteur. "La notion de règlement exécutif ne signifie point que le règlement devra se borner à assurer l'exécution des dispositions déjà décrétées par le législateur, l'autorité administrative peut elle aussi statuer d'une façon qui en un certain sens, est initiale, c'est-à-dire sur des matières qui n'ont été réglées précédemment par aucune loi. Seulement, elle ne peut le faire qu'en vertu d'un texte législatif." (2)

***

Telles sont les deux théories les plus importantes qui partent d'une conception théorique du pouvoir législatif afin d'en déduire une délimitation rationnelle du champ d'action de la loi et de celui du règlement. Mais en réalité ces théories ne nous avancent pas beaucoup. Elles ne peuvent fournir que des indications tout à fait générales. C'est dans un système constitutionnel donné, à travers les textes écrits, la coutume et la pratique législative, que l'on doit chercher la frontière précise entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire.

---

(1) CARRÉ DE MALBERG, *L'Etat*, T. I pp. 578 et suiv. ; *La loi*, pp. 86 et suiv. et 161 et suiv.

(2) CARRÉ DE MALBERG, *L'Etat*. T. I, p. 581.

Nous avons l'ambition d'entreprendre une pareille recherche dans le système constitutionnel égyptien.

Quel est le domaine de la loi et quel est celui du règlement ? La constitution égyptienne a donné une réponse des plus précises à cette question. Les textes de la Constitution de 1923 trouvent leurs antécédents dans les anciennes lois organiques de 1883 et 1913, qui éclairent d'un jour nouveau le sens des dispositions constitutionnelles en vigueur. C'est à la lumière de ces précédents historiques que nous allons faire l'étude du système constitutionnel égyptien. Toutefois la pratique a interprété depuis 1923 les dispositions constitutionnelles dans un sens tout à fait original et cette évolution pratique a eu d'importants effets sur le domaine de la législation gouvernementale.

Notre étude sera, en conséquence, divisée en trois parties.

Dans une première partie nous tenterons l'analyse des dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif pour en déduire le domaine respectif de la loi et du règlement. Il faudra également envisager la réalité politique et voir ce que celle-ci a fait de la réglementation constitutionnelle.

Nous aurons, en second lieu, à nous attacher au domaine propre du pouvoir réglementaire, celui d'abord qu'il tient de certains textes de la constitution, celui ensuite, que lui reconnaît la pratique constitutionnelle. Les règlements d'exécution et les règlements d'organisation des services publics appartiennent à la première catégorie ; les règlements de police se rangent dans la seconde. Toutes ces questions seront étudiées dans la seconde partie.

Il faudra, enfin, nous occuper de ces sortes de règlements qui permettent à l'Exécutif d'intervenir dans le domaine du pouvoir législatif. Non seulement ces règlements portent sur des matières législatives, mais, de plus, ils pourront modifier et abroger les lois en vigueur. C'est cette extension anormale et exceptionnelle du pouvoir réglementaire qui fera l'objet de la troisième et dernière partie.

*Première Partie* : GENÈSE ET FONDEMENT DE LA LÉGISLATION D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE.

*Deuxième Partie* : LE DOMAINE PROPRE DE LA LÉGISLATION D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE.

*Troisième Partie* : LES EXTENSIONS DE LA LÉGISLATION D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE.

# PREMIÈRE PARTIE

## Genèse et fondement de la législation d'origine gouvernementale

Quelle est la place qu'occupe la législation d'origine gouvernementale dans le système égyptien ?

Ce sont les deux lois organiques de 1883 et 1913 et ensuite la Constitution de 1923, qui établissent la base de la dite législation et en déterminent l'étendue.

Mais la pratique, sous l'influence de certains facteurs politiques et juridiques, est venue étendre les limites de cette législation en donnant aux dispositions constitutionnelles une interprétation assez large.

Ceci nous amène à étudier dans les deux titres qui suivent :

— L'étendue de la législation gouvernementale dans le système constitutionnel égyptien ;

— Les facteurs politiques et juridiques et leur influence sur la technique de la législation gouvernementale.

## TITRE I

### ÉTENDUE DE LA LÉGISLATION GOUVERNEMENTALE DANS LE SYSTÈME CONSTITUTIONNEL ÉGYPTIEN

Le problème de la législation gouvernementale en Egypte n'est pas un problème récent, datant de la Constitution de 1923. Il se posait bien avant, dans les lois organiques de 1883 et de 1913, suscitant un intérêt considérable. Il se rattachait à la procédure réglant la communication des lois aux Assemblées Législatives.

Dans la Constitution de 1923, le même problème se présente sous un autre aspect. Il s'agit là de délimiter les attributions respectives du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire.

Mais comme cette Constitution n'a pas toujours normalement fonctionné, il est nécessaire, en outre, d'envisager le problème dans les lois promulguées en dehors du système constitutionnel de 1923.

Nous étudierons ainsi dans trois chapitres :

Le domaine de la législation gouvernementale avant la Constitution ;

Le système législatif de la Constitution ;

Le système législatif durant les diverses crises traversées par la Constitution de 1923.

***

## CHAPITRE I.— Le domaine de la législation gouvernementale avant la Constitution

La loi est restée longtemps en Egypte l'œuvre du Souverain. Sans doute une Assemblée appelée à donner son avis sur les projets de loi l'assistait le plus souvent. Mais son avis ne liait nullement le chef de l'Etat qui n'était même point tenu de lui soumettre le projet pour simple examen Elle n'émettait, le cas échéant, qu'un simple avis dépourvu de tout effet et d'ailleurs sans pertinence juridique. Aussi le problème de la législation gouvernementale ne se posait-il pas à cette époque puisque la loi n'exprimait alors que la volonté du Souverain. (1)

C'est en 1882, à la suite d'une révolution armée que la première Constitution voit le jour. Elle crée une assemblée législative et consacre le régime de la séparation des pouvoirs. Toutefois, en matière de législation, les pouvoirs de l'Assemblée sont d'un ordre tout à fait spécial et la loi se présente comme le résultat d'une collaboration étroite entre l'assemblée et le Gouvernement. (2)

Mais la Constitution de 1882 est abolie à la suite de l'occupation anglaise. La loi organique de 1883 rejette les principes fondamentaux de cette Constitution. La Constitution de 1882 ne peut donc marquer

---

(1) Signalons toutefois le décret du 28 août 1878 où le Khédive proclame qu'il gouverne par l'intermédiaire de ses ministres. Ce décret ne change en rien le problème législatif, sauf en ce que dorénavant les ministres participent à la fonction législative à côté du Khédive.

(2) L'article 25 de la constitution de 1882 prévoit, en effet, que les projets de loi et règlement sont préparés par le Gouvernement et présentés par les ministres à la Chambre des Députés. Si la Chambre estime qu'il y a lieu de rendre une loi, la demande à cette fin est présentée par le Président de la Chambre au Gouvernement qui, en cas d'approbation, prépare un projet de loi à soumettre au Parlement. Ainsi l'initiative des lois appartient aussi bien au Parlement qu'à l'exécutif. Il semble toutefois que l'exécutif possède un droit de veto absolu à l'égard des projets de loi qu'il n'approuve pas.

L'article 30 décide à son tour qu'aucun impôt nouveau, droit ou taxe ne peut être imposé qu'en vertu d'une loi.

Notons que la Constitution de 1882 ne semble faire aucune distinction entre la loi et le règlement et soumet les deux actes à la même procédure. Peut-on en conclure que la Constitution de 1882 consacre la séparation absolue des pouvoirs et refuse comme le cas s'est présenté en France et aux Etats-Unis, tout pouvoir réglementaire à l'exécutfi ?

le début d'une évolution dans le régime constitutionnel égyptien. Elle représente tout au plus un événement d'une grande importance politique, mais elle n'a laissé, du moins en ce qui concerne l'objet de notre étude, aucune trace juridique.

C'est dans les lois organiques de 1883 et de 1913 que se pose le problème de la législation gouvernementale pour la première fois. Il se présente sous un aspect particulier et se rattache, comme nous l'avons déjà dit, à la procédure réglant la communication des lois aux assemblées législatives.

Dans le système de la loi organique de 1883, c'est le Contentieux de l'Etat qui a tracé, par un avis devenu célèbre, les frontières de la législation gouvernementale. Cet avis a reçu une consécration constitutionnelle dans la loi organique de 1913.

Nous essayerons de préciser en deux sections le domaine de la législation gouvernementale dans les lois organiques de 1883 et de 1913.

## Section I.—*La Loi Organique de 1883*

Le problème de la législation gouvernementale s'ébauche dans la loi organique de 1883 en des traits caractéristiques du régime constitutionnel égyptien de l'époque.

Sauf en matière d'impôt direct,(1) la loi organique de 1883 ne dépouillait pas le Khédive de ses attributions législatives. La loi exprimait toujours la volonté du souverain, mais il devait désormais soumettre certaines mesures d'ordre législatif au Conseil Législatif.

---

(1) L'article 14 de la loi organique de 1883 dispose que: "Nul impôt nouveau direct, foncier ou personnel ne peut être établi en Egypte sans avoir été discuté et voté par l'Assemblée générale". M. Lamba nous signale que "l'assemblée ne vote pas régulièrement l'établissement de l'impôt, mais aucun impôt nouveau direct foncier ou personnel ne peut être établi sans avoir été discuté et voté par elle; et non seulement pour l'établir mais pour l'augmenter ou même simplement le mieux répartir, l'assentiment de l'assemblée est indispensable.

"Les impôts indirects, les octrois, les droits d'accises ou taxes de consommation intérieure, les droits de douane établis ou modifiés par les traités de commerce avec les Puissances, en un mot, tout ce qui n'est pas un impôt direct, foncier ou personnel n'est pas soumis à la discussion et au vote de l'assemblée; le Gouvernement est libre de les établir par simple décret". (*Droit Public et Administratif de l'Egypte*, Le Caire, 1909, p. 125).

Cette manière de voir a été confirmée par la Cour d'Appel Mixte dont un arrêt décide que les droits d'accises n'étant pas un impôt direct, foncier ou personnel, l'Assemblée générale n'avait pas à les voter. (Arrêt du 20 février 1902, B.L.J. T. XIV, p. 147).

La loi organique de 1883 disposait en effet dans son article 18 qu'" aucune loi, aucun décret portant règlement d'administration publique (1) ne seront promulgués sans avoir été préalablement présentés pour avis au Conseil Législatif."

La question qui se posait était donc de savoir quelles étaient les dispositions devant être soumises, pour avis, au Conseil Législatif et quelles étaient celles qui pouvaient être directement établies par l'exécutif.

L'on pourrait se demander si le problème de la législation gouvernementale qui présuppose la séparation des pouvoirs avec un régime où l'exécutif et le législatif concourrent à la confection de la loi pouvait naître dans le système de la loi organique de 1883, alors que ce système exige, dans un régime basé sur la confusion des pouvoirs, la soumission de certains actes juridiques au Conseil Législatif pour avis.

En fait, ce qui crée le problème de la législation gouvernementale ce n'est pas exclusivement l'existence d'un régime de séparation fonctionnelle des pouvoirs, mais plutôt le fait qu'il existe dans l'organisation étatique deux autorités concurremment compétentes pour faire des actes de même nature juridique : des lois au sens matériel. Le problème qui se pose alors est celui de savoir comment répartir la fonction législative entre les deux organes : l'exécutif et le législatif. C'est donc principalement le fait qu'il existe deux organes qui se partagent une fonction législative unique qui crée le problème de la législation gouvernementale.

Dans un régime basé sur la confusion des pouvoirs, comme l'était certainement celui de 1883, un dualisme de procédure législative

---

(1) Les mots " décret portant règlement d'administration publique " n'ont jamais reçu une interprétation précise à cette époque. La terminologie " règlement d'administration publique " est empruntée au droit public français. Le règlement d'administration publique ne diffère pas, au point de vue matériel, des autres règlements pris en exécution des lois. Au point de vue formel, il se distingue en ce qu'il doit être soumis pour avis à l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat.

Il paraît étrange que la loi organique mette sur le même plan la loi et le règlement. Il fallait dès lors trouver à cette terminologie une signification différente de celle qui lui est donnée en France, une signification identifiant le règlement d'administration publique à la loi. Cette assimilation complète entre la loi et le décret portant règlement d'administration publique est faite dans l'avis du Contentieux de 1897 de sorte que " loi " et " décret portant règlement d'administration publique " sont devenus deux dénominations différentes d'une même catégorie d'actes jridiques. (Cf. WAHID RAAFAT, *Cours de Droit Administratif*. Le Caire, 1940, T. II, p. 577).

entraînait une situation similaire à celle que nous venons de signaler. Il convient de suivre une procédure simple pour certaines dispositions législatives, alors qu'une procédure plus complexe s'impose pour d'autres dispositions de même nature. La question qui se posait alors était celle de savoir comment répartir, suivant ces deux procédures, les matières législatives.

Et c'est en effet la question qui s'est posée en 1897 au Comité du Contentieux de l'Etat. Le Comité, rattachait la solution du problème à l'interprétation de l'article 18 de la loi organique.

D'après le Comité, l'article 18 de la loi organique du 1er mars 1883 doit s'interpréter dans ce sens que " les seuls actes du Gouvernement qui doivent être présentés pour avis au Conseil Législatif sont les lois et décrets qui non seulement édictent des mesures législatives concernant la généralité des habitants, mais en outre, introduisent dans la législation des principes nouveaux.

" Par conséquent, le Gouvernement n'est pas tenu de présenter pour avis au Conseil Législatif :

(1) les décrets qui rentrent dans le domaine du pouvoir exécutif et qui ont pour but d'assurer l'exécution ou le fonctionnement d'une loi ou d'un décret ;

(2) les décrets constituant les compléments d'une loi ou d'un autre décret ;

(3) les décrets concernant l'organisation intérieure des services publics, les propriétés de l'Etat, les contrats et concessions, etc. ;

(4) les décrets portant des règlements généraux, mais n'introduisant pas dans la législation des principes nouveaux. "(1)

Le domaine assigné à la loi comprend ainsi toutes les mesures concernant la généralité des habitants, et qui introduisent dans la législation des principes nouveaux. (2) Par conséquent le domaine du règlement consiste dans l'organisation des services publics et l'exécution des lois. (3)

---

(1) *Recueils d'avis de principes du Contentieux.* Le Caire, 1926, T. I, pp. 3 et 4.

(2) Le Comité signale qu'il " appartient toujours au Gouvernement de soumettre au Conseil Législatif tous les décrets au sujet desquels il juge utile de connaître son avis. Il importe seulement de retenir que, s'agissant d'introduire des modifications aux décrets soumis au Conseil en vertu de cette faculté, le Gouvernement peut se dispenser de réquerir de nouveau son avis. "

(3) Cet avis devait servir de guide en matière de communication des lois et décrets au Conseil Législatif pour avis et tracer au Gouvernement sa ligne de conduite.

Une définition *a priori* de la loi semble dominer tout l'avis, et dans le principe qu'il édicte et dans les conséquences qu'il en tire. Mais le concept de loi sur lequel il se fonde n'est pas établi en termes exprès. Toutefois le Comité du Contentieux paraît nettement rattacher la notion de la "loi" au concept de la "règle de droit". En effet, la loi, en l'espèce, c'est toute mesure qui introduit des principes législatifs nouveaux concernant la généralité des habitants.

Le domaine assigné à l'action exclusive du Gouvernement comprend ainsi l'exécution des lois et l'organisation des services publics.

I.—La notion d'exécution des lois est comprise dans les deux premiers alinéas de l'avis, que nous reproduisons ci-après :

(1) Les décrets qui ont pour but d'assurer l'exécution ou le fonctionnement d'une loi ou d'un décret.

(2) Les décrets constituant les compléments d'une loi ou d'un autre décret.

La notion d'exécution des lois est comme nous le verrons par la suite une notion extrêmement souple qui varie en fonction de l'économie générale de la loi. Le règlement d'exécution apparaît ainsi tantôt comme la simple mise au point des détails d'application et des modalités d'exécution, tantôt comme le complément de la loi. (1)

---

(1) L'on voit, dans les avis ultérieurs du Comité, une tendance à rattacher les règlements autonomes de police à la notion d'exécution des lois et notamment lorsqu'il s'agit des lois relatives à l'organisation des services publics.

Cette tendance apparaît particulièrement dans un avis du Comité du Contentieux du 14 mai 1899 sur le décret relatif aux mesures sanitaires à prendre en cas de peste ou de choléra.

L'avis est ainsi conçu : "Considérant que le projet de décret sur les mesures à prendre pour combattre la peste et le choléra, en cas d'apparition dans le territoire égyptien ne fait que compléter deux précédents arrêtés du Ministre de l'Intérieur pris le premier à la date du 11 mai 1895, concernant les mesures prophylactiques à prendre en vue de prévenir l'apparition des maladies épidémiques dans le pays, le second à la date du 17 octobre 1895 contenant des mesures prophylactiques spéciales en vue de combattre le choléra ; qu'il constitue, au surplus le complément naturel et nécessaire des lois régissant les services sanitaires dont il est destiné à assurer l'exécution et le fonctionnement, qu'il rentre par conséquent dans les catégories visées aux Nos. 1 et 2 de l'avis de 1897...."

L'avis ajoute toutefois "Qu'il serait dangereux de poser en principe la nécessité absolue d'entendre l'avis du Conseil Législatif pour les règlements concernant les

II.- L'organisation des services publics est visée dans les deux derniers alinéas de l'avis, soit les alinéas 3 et 4, ainsi conçus :

(3) Les décrets concernant l'organisation intérieure des services publics;

(4) Les décrets portant des règlements généraux mais n'introduisant pas dans la législation des principes nouveaux.

La formule " organisation des services publics ", expressément employée dans l'alinéa 3, est sous-entendue dans le dernier alinéa qui parle des règlements généraux de service tels que les règlements généraux des chemins de fer, des postes, etc. Puisque ce règlement ne peut introduire dans la législation aucun principe nouveau, il ne peut être qu'un règlement d'organisation des services publics.

L'avis du Contentieux fournit ainsi, dans le domaine de la législation gouvernementale de l'époque, une classification qui ressemble, sur beaucoup de points, au système de la Constitution égyptienne de 1923.

La pratique législative ne fut pas aussi minutieuse que la supposait l'avis du Contentieux de 1897. En effet, cet avis ne possédait que la valeur d'une opinion, l'opinion d'un corps de juristes éminents sans doute, mais qu'il était toujours loisible de méconnaître.

L'avis traçait une ligne de conduite pour le Gouvernement plutôt qu'il ne donnait une interprétation réelle de l'article 18, lequel, pas plus que les divers articles de la loi organique de 1883, ne contient les éléments d'une classification semblable à celle donnée par le Contentieux.

---

mesures sanitaires tendant soit à prévenir, soit à combattre des maladies épidémiques, telles que la peste et le choléra, mesures qui peuvent éventuellement s'imposer avec un tel caractère d'urgence et de péril en la demeure à ne pas même laisser le temps nécessaire pour saisir le Conseil Législatif et en attendre les délibérations."

" Le Contentieux est d'avis en conséquence qu'il n'est pas indispensable que le projet de décret relatif aux mesures sanitaires à prendre en cas de peste ou de choléra soit soumis au Conseil Législatif." (*Recueil d'avis de principes*, p. 7.)

Notons que le Comité du Contentieux s'est évertué à prouver que le décret en question est le complément des lois antérieures alors qu'en l'occurrence il ne s'agit que d'arrêtés ministériels et de lois organisant et régissant les services sanitaires.

Le lien entre les deux est si tenu qu'il est difficile de soutenir que le premier vise à compléter la législation antérieure et qu'il se présente ainsi comme un véritable décret complémentaire.

C'est pour cette raison que le Comité du Contentieux a cru utile de renforcer ses considérants en invoquant la notion de police. En fait, le second raisonnement aurait, à lui seul, suffi à justifier l'avis.

La disposition de l'article 18 a soulevé dans la pratique bien de discussions et beaucoup de difficultés ; son interprétation a d'ailleurs fréquemment varié. (1) Aussi, des lois qui auraient dû être soumises à l'avis du Conseil Législatif ne l'ont-elles pas été. Par contre le Gouvernement l'a saisi de décrets qu'il aurait pu rendre *motu proprio*.

## Section II.—*La Loi Organique de 1913*

C'est en vue d'une interprétation plus précise du mot " loi " que, dans la loi organique de 1913 a été ajouté à l'ancien article 18 devenu article 9, un nouvel alinéa qui stipule que " sera considéré comme loi toute disposition relative aux affaires intérieures de l'Egypte et touchant l'organisation des pouvoirs dans l'Etat ou statuant, par mesure générale, sur les droits civils ou politiques de ses habitants, ainsi que tout décret portant règlement d'administration publique.

" Toute autre disposition pourra être prise en vertu d'un décret par Nous, sur l'avis conforme de Notre Conseil des Ministres."

La loi organique de 1913 ne fut pas longtemps appliquée. En 1914 l'Assemblée Législative a été ajournée par des décrets successifs jusqu'à la promulgation de la Constitution de 1923 ; l'exécutif exerçait seul pendant cette période le pouvoir législatif. Pour couvrir le vice entachant la législation de cette époque, la Constitution de 1923 prévoit dans son article 169, la nécessité de saisir le Parlement des mesures qui, d'après la loi organique de 1913, devaient être soumises à l'Assemblée Législative.

Nous étudierons en conséquence, dans deux paragraphes distincts, la signification et la portée de l'article 9 de la loi organique de 1913 et ensuite la façon dont l'article 169 de la Constitution a été exécutée.

### § I.—*L'article 9 de la Loi Organique de 1913.*

La nouvelle rédaction de l'article 9 présente un grand avantage. Elle introduit dans la définition de la "loi" un élément matériel, élément qui facilite la détermination du domaine de la loi et qui, partant, établit une ligne de démarcation claire et simple entre le champ d'action de la loi et celui du règlement.

(1) Cf. la note explicative de la loi organique de 1913.

Si l'avis du Contentieux de 1897 n'avait que la valeur d'une simple opinion, par contre, le nouvel article 9 confère à la notion de la loi la valeur d'une définition constitutionnelle.

Toutefois, il est clair que les mêmes principes ont inspiré les rédacteurs de l'avis et ceux de l'article 9. Nous verrons par la suite dans quelle mesure l'article 9 a consacré l'avis du Contentieux de 1897.

D'après l'article 9, sont matières de loi :

(1) L'organisation des pouvoirs. (1)

(2) Les droits civils ou politiques des individus.

---

(1) Le premier domaine assigné à la loi est l'organisation des pouvoirs. L'organisation des pouvoirs ne doit pas être confondue avec l'organisation des services. La loi organique de 1913 n'entend pas sur ce point revenir sur les principes déjà établis antérieurement. En effet, c'est à cause de cette confusion que l'Assemblée Législative contesta la régularité du décret du 20 novembre 1913 créant le Ministère de l'Agriculture.

Consulté sur la question, le Contentieux donna un avis qui se trouve basé sur la distinction entre l'organisation des pouvoirs et l'organisation des services.

" Cette expression, constate l'avis, dans un texte d'ordre constitutionnel comme la loi organique ne peut et ne doit être interprétée que dans le sens traditionnel qui lui est donné par la doctrine et la pratique du droit public. Or ici aucun doute, aucune controverse n'est possible. On n'entend par " organisation des pouvoirs dans l'Etat " que la répartition plus ou moins complexe des divers attributs de la souveraineté entre les organes politiques existants ou à créer. Il ne saurait être question sous une pareille rubrique d'organisation ou de répartition de matières purement administratives, ni de services du même ordre comme les divers départements ministériels.

" La pratique dans les plus anciens Etats constitutionnels est absolument conforme à cette interprétation. La Constitution française actuelle se compose de trois lois des 24, 25 février et 16 juillet 1875, dont l'une est intitulée " Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics ", la seconde " Loi relative à l'organisation du Sénat " et la troisième " Loi sur les rapports des pouvoirs publics ". C'est donc bien la législation qui correspond à l'article 9 de la loi organique égyptienne et il est à remarquer qu'elle laisse complètement au pouvoir exécutif la création et la répartition des divers départements ministériels.

" Effectivement, en France, cette matière est toujours restée à la discrétion absolue du pouvoir exécutif ; non seulement les divers services ministériels ont été remaniés à maintes reprises, mais des ministres nouveaux comme ceux des Postes et Télégraphes, des Colonies et du Travail ont été successivement créés sans aucune intervention du pouvoir législatif." (*Recueil d'avis de Principe*, T. I, p. 18.)

Il convient de noter ici que l'organisation des pouvoirs qui appartenait au législateur sous la loi organique de 1913, relève aujourd'hui du domaine de la loi constitutionnelle. En effet, les divers pouvoirs sont aujourd'hui organisés par la Constitution et seule une loi constitutionnelle, prise conformément aux dispositions relatives à la modification de la constitution, peut intervenir dans ce domaine.

(3) Les décrets portant règlement d'administration publique. (1)

Par contre toute matière ne rentrant pas dans le cadre de la définition donnée ci-dessus, relève du domaine exclusif de l'administration (art. 9).

Il est incontestable que le point d'appui de cette énumération est l'alinéa 2 qui consacre expressément la théorie de la "règle de droit".

Le domaine de la loi comprend ainsi en dehors de l'organisation des pouvoirs "toute disposition statuant par mesure générale, sur les droit civils ou politiques des individus".

Notons les points de ressemblance entre cette formule et l'avis des Contentieux de 1897 qui définit la loi: "toute disposition qui portera des mesures qui concernent la généralité des habitants et qui introduisent dans la législation des principes nouveaux".

Le concept de loi qui se dégage de ces diverses formules et notamment de celle de l'article 9 est clair; il implique selon la théorie de la "règle de droit" de Laband, reproduite par M. Carré de Malberg, "qu'il y a lieu de considérer comme matière de loi toute règle, prescription ou mesure, qui apporte une modification ou une innovation dans le statut juridique des particuliers en créant pour eux des charges ou des facultés nouvelles. En d'autres termes, il ne peut être touché au droit des citoyens, à celui qui fixe leur état et le régime de leurs biens, ou qui régit soit leurs relations mutuelles soit leurs rapports avec les autorités publiques, que par une loi rendue après approbation (avis) de la Chambre." (2)

---

(1) *Voir supra* p. 508. Voici d'ailleurs la définition que donne le Comité du Contentieux:

"Le décret portant règlement d'administration publique, est par définition, un décret prévu et annoncé par une loi qui donne spécialement pouvoir à cet effet au chef de l'Etat pour régler les détails d'exécution de la dite loi.

"Il implique donc une loi préexistante et une délégation spéciale donnée par le législateur au pouvoir exécutif." (*Recueil d'avis de principes*, T. I, p. 18).

Le décret portant règlement d'administration publique se traduit d'après l'avis du Comité du Contentieux comme étant un règlement d'exécution pris sur l'invitation de la loi. L'emploi malheureux des termes "règlements d'administration publique" crée une légère confusion dans les lois organiques. Cette catégorie de règlements d'exécution propre à la France en raison de son Conseil d'Etat correspond, chez nous, ainsi que le reconnait le Contentieux, aux simples règlements d'exécution, de la compétence normale du pouvoir exécutif.

(2) CARRÉ DE MALBERG, *La Loi*, p. 7.

En somme, les anciennes lois organiques rattachent la notion de loi au concept de " la règle de droit " avec toutes les conséquences qu'il comporte. (1)

La loi organique de 1913 ayant ainsi défini le domaine de l'action législative, précise que toute mesure re rentrant pas dans ce domaine est du ressort du pouvoir réglementaire. Cette définition matérielle de la loi et du règlement cadre avec l'esprit et le caractère d'un régime basé sur la confusion des pouvoirs qui est celui de la loi organique de 1913 et où le dernier mot reste à l'exécutif Les matières législatives ne se trouvent ainsi confiées à l'Assemblée Législative, ou plutôt ne passent par la procédure législative, que lorsqu'un texte spécial les lui attribue expressément. Par contre le domaine réglementaire, qui appartient à l'action exclusive de l'exécutif, comprend toutes les matières qui ne rentrent pas de façon expresse dans le domaine législatif. Le pouvoir réglementaire possède donc ce qu'on appelle la souveraineté de principe tandis que le pouvoir législatif n'a qu'une compétence d'attribution, et qui est donc exceptionnelle.

§II.– *L'article 169 de la Constitution.*

La loi organique de 1913 n'a presque point reçu d'application. A peine l'Assemblée Législative s'était-elle réunie que la guerre de 1914 éclatait. La réunion de l'Assemblée fut ajournée en vertu d'un décret du 18 octobre 1914. (2) Le Gouvernement a exercé le pouvoir législatif seul sans prendre l'avis d'aucune Assemblée Législative. Mais les lois que le Gouvernement édictaient à cette epoque devaient être soumises à l'Assemblée lors de sa réunion.

Au moment où fut appliqué le régime constitutionnel de 1923, l'on affronta la difficulté technique de faire un choix, dans la masse des décrets publiés entre 1914 et 1923, pour attribuer aux uns le caractère d'acte législatif et aux autres celui d'acte réglementaire. C'est en

( ) Notons que dans l'avis du Contentieux de 1897, le principe de la " règle de droit" a été posé et ses conséquences ont été énumérées, tandis que dans la loi de 1913, seul le principe a été consacré par un texte constitutionnel.

(2) Le décret de 1914 dispose :

" Art. 1.—Le commencement de la prochaine session de l'Assemblée Législative est ajourné au 1er janvier 1915.

"Art. 2.—Tout décret qui n'est pas par sa nature essentiellement temporaire et qui aura été promulgué sans avoir été soumis à l'examen de l'Assemblée Législative, alors

1924 que surgit cette difficulté lorsqu'il fallut mettre en exécution l'article 169 de la Constitution stipulant que "les lois qui devaient être présentées à l'Assemblée Législative aux termes de l'article 2 du décret du 18 octobre 1914 seront déposées au cours de la première session du Parlement sur le bureau des deux Chambres ; à défaut dudit dépôt, elles cesseront d'être en vigueur pour l'avenir".

Comme le fait observer M. Linant de Bellefonds, à cette époque "lois et règlements administratifs ont tous la même forme, celle du décret. Il est vrai que les actes ainsi rendus ont été souvent publiés au "Journal Officiel", sous le titre de loi, mais cette pratique a augmenté encore la confusion qui règne dans ce domaine. En effet, un grand nombre de décrets, qui portent sur des matières entrant manifestement dans la sphère de la réglementation administrative, ont été ainsi qualifiés de lois par suite d'erreurs de discernement des fonctionnaires chargés de leur publication." (1)

Le premier Gouvernement parlementaire présidé par Saad Zaghloul Pacha, se contenta de déposer sur les bureaux des deux Chambres les recueils officiels des lois et décrets des années 1914-1923, en faisant la déclaration suivante : "Ces recueils contiennent, non seulement les actes qui auraient dû d'après les dispositions de la loi organique de 1913, être soumis à l'Assemblée Législative mais aussi des actes qui ne rentrent pas dans cette catégorie et d'autres au sujet desquels le doute est permis. Mais devant le doute le Gouvernement s'abstint de procéder sans le concours des Chambres, à un choix sujet à caution. D'autre part, le Parlement a plein pouvoir de modifier ou d'abroger tout acte

---

qu'il aurait dû y être soumis en vertu des dispositions de la loi organique, cessera de plein droit d'avoir effet quinze jours après le dit délai, s'il n'est soumis, avec ou sans modification, à l'examen de la dite assemblée."

La date de la réunion de l'Assemblée Législative fut successivement renvoyée par les décrets du 18 octobre et 29 décembre 1914 et des 9 février et 11 avril 1915 et fut enfin ajournée *sine die* par le décret du 27 octobre 1915 ainsi conçu :

"Considérant que les raisons qui ont motivé ces ajournements successifs subsistent encore et nécessitent un nouvel ajournement pour une période dont il n'est pas possible de déterminer dès à présent la durée.

"Art. 1.—La réunion de l'Assemblée Législative fixée au 1er novembre 1915 est ajournée à une date qui sera fixée ultérieurement par décret."

Notons que par les décrets de nature temporaire, on entendait les décrets dont la promulgation était due à l'état de guerre.

(1) LINANT DE BELLEFONDS, *L'organisation administrative égyptienne*, Le Caire, 1938, p. 17.

législatif. C'est pourquoi le Gouvernement s'arrêta à cette forme de dépôt par un sentiment de déférence à l'égard du Parlement." (1)

La question s'était posée de savoir si le Parlement devait ratifier les décrets qui lui étaient soumis, ou si le simple dépôt sur le bureau des deux chambres suffisait. C'est la seconde solution qui prévalut. En conséquence, il n'était plus nécessaire d'entrer dans la distinction entre les actes réglementaires et les actes législatifs. Ainsi, la répartition des divers lois et décrets entre les deux domaines n'a jamais été opérée dans son ensemble et le problème subsiste tel quel. Il a toutefois été donné au Parlement depuis lors de le résoudre, à l'occasion de certains décrets et lois contenus dans les recueils déposés en 1924.(2)

***

## CHAPITRE II.—La Constitution de 1923 (3)

On conçoit, du point de vue théorique, deux systèmes de répartition constitutionnelle des matières législatives et réglementaires. (4) D'après

(1) Déclaration faite à la Chambre des Députés le 5 avril 1924. Voir *Recueil des discussions parlementaires*, T. 3, pp. 3584.)

(2) Discussion de la Chambre des Députés à la séance du 1er juillet 1924. (Voir *Recueil des discussions parlementaires*, T. I, p. 3590).

(3) La question de la légalité de la législation préconstitutionnelle se posa au moment où s'élaborait la Constitution de 1923. Il fut décidé de maintenir en vigueur toute la législation antérieure. L'article 176 de la Constitution prévoit en effet que " les dispositions des lois, décrets, ordres, règlements, arrêtés, décisions et tout autre acte ou mesure pris ou édicté dans le passé et d'après les règles et formes adoptées jusqu'ici resteront en vigueur, à condition que leur exécution soit mise en harmonie avec les principes de liberté et d'égalité garantis par la présente Constitution, le tout sans préjudice du droit du pouvoir législatif de les abroger ou de les modifier dans les limites de son pouvoir....". Cette disposition, signale le Comité consultatif de législation, dans son commentaire sur le projet de Constitution qui lui a été présenté, " est indispensable pour maintenir en vigueur tout le système législatif et réglementaire actuel. A défaut de pareille disposition on pourrait discuter sur la légalité d'une infinité de mesures qui au moment où elles ont été prises étaient parfaitement légales mais ne seraient plus aujourd'hui conformes aux nouvelles règles posées par la Constitution pour le gouvernement du pays. Le principe est donc le maintien en vigueur du régime ancien, mais ce maintien est subordonné à deux réserves : il faut tout d'abord que l'exécution de ces lois, décrets, etc... anciens ne soit pas en conflit avec les principes de liberté et d'égalité garantis par la Constitution. Il est en outre expressément rappelé que le pouvoir législatif peut naturellement abroger ou modifier les lois, décrets, etc... anciens dans les limites de son pouvoir, c'est-à-dire *sans empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif...*".

(4) Il est évident que le problème se pose différemment lorsqu'il s'agit d'un système rigoureux de séparation des pouvoirs. (Voir *supra* pp. 500 et suiv.)

un premier système, la Constitution peut confier certaines matières au législatif, et certaines autres à l'exécutif, en laissant un domaine neutre qui n'est attribué à aucun pouvoir. Ce domaine neutre, dit *no-mansland*, appartient au Parlement en raison de sa prépondérance politique et juridique. Mais le Parlement peut, par une loi spéciale, charger l'exécutif de la réglementation des matières du *no-mansland*.

La Constitution peut, d'autre part, établir une répartition plus complète. Il en est ainsi lorsque la Constitution attribue la compétence de principe à l'exécutif ou au législatif ou formule une " clause générale de détermination des compétences énonçant un principe, qui sans viser spécialement aucun objet concret, vient répartir d'une façon abstraite et générale le domaine respectif des deux pouvoirs ". (1)

Quelle est, dans le système constitutionnel égyptien, la solution adoptée sur ce point ? Autrement dit, de quelle manière la législation est-elle répartie entre l'exécutif et le législatif ?

C'est ce que nous étudierons dans les trois sections suivantes :

I.—La position du Roi en Egypte et le caractère spécial de son autorité.

II.—Le domaine respectif de la législation parlementaire et de la législation gouvernementale.

III.—La compénétration entre le domaine de la Législation Parlementaire et celui de la Législation Gouvernementale.

### SECTION I.—*La position du Roi et le caractère spécial de son autorité*

La Constitution de 1923 est l'œuvre d'un compromis entre deux conceptions antagonistes qui sont nées au sein du Comité des Trente, chargé de rédiger le projet de Constitution. L'une tendait à conserver au Roi ses larges attributions, l'autre considérait le Souverain comme un chef d'Etat parlementaire au sens le plus complet du mot. Finalement l'accord s'établit sur une solution qui reconnaît au Roi des pouvoirs autonomes, tout en proclamant la supériorité législative au Parlement.

---

(1) V. M. MOUSKHÉLI, *La Loi et le Règlement*, 1943, pp. 119 et suiv.

Mais alors s'est posé le problème de la conciliation nécessaire entre les pouvoirs du Chef de l'Etat et ceux du Parlement. (1)

Cet effort de conciliation paraît clairement dans les discussions du Comité des Trente et, pour ce qui concerne notre problème, dans les textes constitutionnels eux-mêmes.

La fonction législative a été réglementée d'après la ligne générale de conduite que s'est tracée le Comité des Trente. L'article 24, très caractéristique par sa rédaction, pose ce principe que " le pouvoir législatif est exercé par le Roi, concurremment avec le Sénat et la Chambre des Députés ". Ce texte s'éclairera mieux si on le rapproche du texte correspondant de la Constitution belge, qui attribue le pouvoir législatif au Parlement seul. La mention du Roi dans le texte constitutionnel relatif au pouvoir législatif démontre clairement que le Roi participe à la fonction législative. Comment le caractère spécial de l'autorité royale se traduit-il dans la Constitution égyptienne ?

L'article 24 n'est qu'un texte de principe. (2) Après avoir posé le principe, le Comité des Trente en a tiré certaines conséquences. Il fut convenu toutefois que la fonction législative appartiendrait en principe au Parlement, et que le Roi ne diposerait que de pouvoirs exceptionnels.

La première conséquence que l'on tire du caractère spécial de l'autorité royale tient à son droit de sanctionner les lois. L'article 25 prévoit qu' " aucune loi ne sera promulguée si elle n'a été votée par le Parlement et sanctionnée par le Roi ".(3)

---

(1) Le principe de la monarchie est reconnu par l'article 3 de la Constitution, celui de la souveraineté nationale par l'article 23. Ce dernier texte stipule que tous les pouvoirs émanent de la Nation. Les deux principes se trouvent, dans l'idée du Comité des Trente, intimement liés. En effet, lorsqu'on parla pour la première fois du principe de la souveraineté nationale, ce fut dans les termes suivants : " Il existe un principe que l'on ne peut séparer du système monarchique, c'est celui de la souveraineté nationale ". L'indissolubilité du lien qui unit les deux principes et l'effort de les concilier donnent à la Constitution égyptienne un caractère original. (Cf. les *Procès-verbaux du Comité chargé de la rédaction de la Constitution*. Les parties qui nous intéressent sont reproduites dans le *Recueil des discussions parlementaires*, T. I, pp. 238 et suiv.)

(2) *Voir* sur la valeur de l'article 24 El Sayed Sabri, *Principes de Droit Constitutionnel*, Le Caire, 1944, p. 329.

(3) A l'origine les articles 24 et 25 étaient compris dans un seul texte. Le Comité des Trente jugea que cette rédaction aurait pour effet de confondre le principe avec la conséquence, qui n'est d'ailleurs pas la seule. (*Recueil des discussions parlementaires*, T. I, p. 300.)

On pourrait se demander si le droit de sanction tel qu'il est réglementé par la Constitution égyptienne constitue une véritable participation au pouvoir législatif. Il suffit à cet effet de se reporter aux textes pour se rendre compte qu'il s'agit ici d'un simple droit de veto suspensif. (1) Le droit de sanction du Roi n'apporte donc aucune entorse sérieuse au principe de la souveraineté nationale puisque le dernier mot reste à la représentation nationale.

Le caractère spécial de l'autorité royale se manifeste également dans le pouvoir réglementaire exceptionnel que le Roi exerce entre les sessions du Parlement.

Que le Roi participe ici à la fonction législative, cela est formellement reconnu par la note explicative de la Constitution de 1923, qui après avoir exposé le système des décrets-lois, dits règlements d'urgence, note : " Il n'y a pas de danger à reconnaître ce pouvoir législatif extraordinaire au Roi puisque le contrôle du Parlement est, dans tous les cas, assuré ". (2) Il en est de même des pouvoirs que le Roi tire de l'article 155 de la Constitution. (Voir *infra* pp. 622 et suiv.).

Si l'action législative, ainsi que nous l'avons vu dans les textes, est exercée par le Roi concurremment avec les Chambres, la Constitution spécifie d'autre part qu'il existe un domaine d'action propre au Roi et un autre propre au Parlement, sous réserve, bien entendu, du veto royal. Nous verrons par la suite qu'entre ces deux domaines il existe une compénétration, c'est-à-dire une intervention gouvernementale dans le domaine législatif du Parlement comme une intervention parlementaire dans le domaine réglementaire du Gouvernement.

---

(1) Les articles 35 et 36 de la Constitution disposent :

"Art. 35.— Si le Roi ne juge pas opportun de sanctioner un projet de loi voté par le Parlement, il le lui renvoie dans le délai d'un mois pour un nouvel examen.

"Art. 36.— Si le projet de loi est renvoyé dans le susdit délai et qu'il est voté une seconde fois à une majorité des deux tiers des membres composant chacune des deux chambres il aura force de loi et sera promulgué.

"A défaut de cette majorité, la discussion ne peut être reprise au cours de la même session. Si dans une session ultérieure, le Parlement vote le même projet de loi, même à la majorité absolue des voix, ce projet aura force de loi et sera promulgué."

*Voir* EL SAYED SABRI, *Principes de Droit Constitutionnel*, p. 328.

Ce droit de veto peut être utilement comparé à celui que reconnaît la Constitution française du 3 septembre 1791 au Roi. (Cf. *L'Etat*, CARRÉ DE MALBERG, T. I, pp. 399 et suiv.)

(2) Cette note a été publiée dans le *Recueil des discussions parlementaires*, T. I, pp. 12 et suiv.

### Section II.— *Le domaine respectif de la législation parlementaire et de la législation gouvernementale*

Nous avons déjà signalé le concept de loi adopté dans les lois organiques. C'est celui de la " règle de droit ". Le problème se posait alors différemment puisqu'il se rattachait à la procédure de la communication des lois aux Assemblées Législatives. La définition de la loi était donc liée à une règle de procédure.

Mais cette différence, comme nous avons eu l'occasion de le faire ressortir plus haut, n'affecte pas la définition qu'on pourrait éventuellement donner de la loi.

Les rédacteurs de la Constitution de 1923 avaient sous les yeux la définition matérielle de la loi consacrée par la loi organique de 1913. Ils se souvenaient en outre des difficultés qu'avait soulevées l'ancien article 18 de la loi organique de 1883 (1) lequel ne formulait aucune définition de ce genre.

La Constitution égyptienne n'a nulle part consacré expressément une définition matérielle de la loi ; mais il n'est pas impossible de soutenir qu'elle s'y trouve implicitement admise.

La Constitution contient en effet deux textes qu'il convient d'examiner :

L'article 37 prévoit que " le Roi fait les règlements nécessaires pour l'exécution des lois sans modifier ou suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution ".

L'article 44 dispose que " le Roi organise les services publics ".

Les deux textes précités consacrent d'une façon remarquable les conséquences découlant du concept de la " règle de droit " et que nous avons constatées dans la loi organique de 1913 ainsi que dans l'avis du Contentieux de 1897.

Peut-on en déduire que les rédacteurs de la Constitution égyptienne entendaient consacrer cette définition de la loi ? Dans l'affirmative, serait matière de loi toute règle qui se rapporte aux droits politiques et civils des citoyens. Par contre, serait matière de règlement toute règle dont l'effet ne se produit qu'à l'intérieur de l'organisation étatique ou dans le cadre de la législation existante.

---

(1) Notons que c'est le Comité Consultatif de Législation, composé dans sa majorité de conseillers royaux, qui a revisé en définitive la Constitution. Or, c'est le Contentieux de l'Etat qui, le premier, a soutenu une définition matérielle de la loi.

Nous trouvons une application de ce concept dans la Constitution égyptienne en matière de traités. (1)

L'article 46 de la Constitution stipule en effet :

"Le Roi est le commandant suprême des Forces de terre et mer. Il nomme et licencie les officiers, il déclare la guerre, fait la paix et conclut les traités dont il donne connaissance au Parlement aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.

"Toutefois, une guerre offensive ne peut être déclarée sans l'assentiment du Parlement. Les traités de paix, d'alliance, de commerce, de navigation, ainsi que tous ceux qui entraîneut soit une modification du territoire de l'Etat, soit une diminution de ses droits de souveraineté soit une dépense à la charge du Trésor public, ou qui porteraient atteinte aux droits publics ou privés des citoyens égyptiens, n'auront d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement."

L'article 46 pose donc la règle qu'en principe tout traité peut être directement conclu par le Roi, c'est-à-dire par l'exécutif. Par dérogation à cette règle, tout traité qui porte atteinte aux droits publics ou privés des égyptiens doit être soumis au Parlement et ratifié par une loi.

L'opposition entre les traités qui doivent être soumis au Parlement et ceux qui ne le doivent pas présente ainsi dans le cadre de la législation internationale une analogie frappante avec le système législatif interne, avec la loi et le règlement.

La notion de la "règle de droit" se trouve ainsi consacrée en Egypte au double point de vue historique et constitutionnel.

Mais si dans la loi organique de 1913 on a eu soin de préciser les attributions de l'Assemblée Législaative et qu'ainsi on a été amené à définir

(1) M. le Professeur MOUSKHÉLI, dans sa savante étude sur *La loi et le règlement*, p. 100, signale la similitude des pouvoirs du Chef de l'Etat en matière de traités et en matière législative. "Il semble, dit-il, après une analyse minutieuse des diverses constitutions, que "dans la pensée de la grande majorité des constituants le "treaty making power" du Chef de l'Etat ne peut s'exercer que sous réserve des droits législatifs du Parlement. Il existe, à n'en pas douter, un certain parallèlisme entre la distribution des compétences législatives et réglementaires en droit public interne et celle que les constitutions établissent entre le Chef de l'Etat et le Parlement en matière de traités internationaux. L'analyse des dispositions constitutionnelles permet d'affirmer que la compétence du Chef de l'Etat en matière internationale est établie en considération de sa position juridique dans le droit public interne, et, en particulier, de sa position vis-à-vis de l'Assemblée Représentative."

par un texte formel la notion de loi, le renversement des rôles respectifs de l'exécutif et du législatif devait nécessairement avoir pour conséquence la détermination des attributions de l'exécutif, donc la définition du règlement.

C'est de cette délimitation du pouvoir réglementaire que se dégage la notion matérielle de la loi.

Le domaine respectif de la loi et du règlement est par conséquent le même dans les lois organiques, et dans la Constitution de 1923. La seule différence est une différence de technique, l'une a procédé par la définition de la loi, l'autre par la définition du règlement.

La formule générale qui se dégage de l'économie générale de la Constitution relativement à la définition du domaine législatif se trouve renforcée par plusieurs textes spéciaux. Ceux-ci confient à une loi la réglementation de nombreuses matières déterminées.

L'énumération qu'en donne la Constitution de 1923 est certainement l'une des plus longues qu'on trouve dans les lois constitutionnelles des divers pays.

Les matières législatives s'y rapportent notamment à la nationalité (art. 2), à l'admission des étrangers aux fonctions publiques (art. 3), à l'arrestation et à la détention des personnes (art. 5), aux infractions et aux peines (art. 6), à l'interdiction de séjour dans une localité déterminée (art. 7), aux visites domiciliaires (art. 8), à l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 9), à la divulgation des secrets des lettres et dépêches, etc. (art. 11), à la liberté de parole, de pensées et de presse (arts. 14 et 15), à l'instruction publique (art. 18), aux réunions publiques (art. 20), au droit d'association (art. 21), à la nomination et au licenciement des fonctionnaires (art. 44), à l'organisation des tribunaux militaires, à l'organisation des juridictions et de la magistrature (arts. 125, 126 et 127), à l'organisation municipale et provinciale (arts. 132 et 133), aux impôts et taxes (art. 134 et 135), à l'organisation de la police et de l'armée (arts. 146, 147 et 148), et à l'amnistie (art. 152). (1)

(1) En présence de cette longue liste, ne peut-on pas soutenir que le droit égyptien adopte la thèse de ARNDT (citée par CARRÉ DE MALBERG dans son étude sur *l'Etat*, T. I, p. 369—*Verfassungsurkunde fur den Preussichen Staat*, 6e éd., pp. 245 et suiv.) qu'en Prusse, tous les objets non réservés à la loi par un texte exprès de la Constitution de 1850 peuvent être réglementés par une ordonnance du Monarque ? Ce qui a permis à ARNDT de soutenir cette opinion, c'est que la Constitution prussienne tout comme la Constitution égyptienne indique dans un grand nombre d'articles des objets pour lesquels une loi est nécessaire. Signalons toutefois que cette thèse est rejetée par la généralité des auteurs allemands.

Ces derniers textes se rapportent à deux catégories distinctes de matières. La première corrobore simplement le principe de la " règle de droit ". Elle porte en effet sur des matières qui se rattachent aux droits politiques et civils des citoyens. La seconde réglemente des matières étrangères à ce domaine, notamment l'organisation de certains services publics, mais qui se rattachent très étroitement aux droits politiques et civils des citoyens, tels que le service de la justice, de la police et de l'armée.

L'on peut ainsi constater que le souci de protéger les droits politiques et civils des citoyens contre l'arbitraire de l'exécutif domine toute notre constitution. C'est à la notion de la " règle de droit " que l'on revient toutes les fois qu'il s'agit d'une matière législative résultant, soit de l'économie générale de la Constitution, soit d'un texte spécial.

### Section III.— *La compénétration entre le domaine de la législation parlementaire et le domaine de la législation gouvernementale*

Mais si les domaines du législatif et de l'exécutif se trouvent ainsi définis par la Constitution, ne faut-il pas en conclure que l'exécutif et le législatif doivent se confiner dans leur domaine respectif sans aucune intervention dans l'autre ? (1)

Ce système rigide, qui établirait une cloison étanche entre l'action législative et l'action exécutive, est loin d'être suivi par la Constitution égyptienne. Il existe au contraire une compénétration profonde entre les deux domaines.

#### § I.— *Intervention de l'exécutif dans le domaine du législatif.*

I.—La Constitution a formellement admis pareille intervention en vertu de l'article 41. Elle prend en considération les cas urgents où l'Etat

(1) Lorsqu'un règlement prend l'initiative de réglementer une matière législative telle qu'une question d'impôt par exemple, il est évident que ce règlement est inconstitutionnel. Les tribunaux ne lui reconnaissent aucune valeur. (Cour d'Appel Mixte, 21 décembre 1939, B.L.J. 1940, p. 50.)

Dans la jurisprudence Nationale *voir* le jugement du Tribunal sommaire d'Alexandrie, 17 septembre 1942. (Al Mohamah, 22e année, p. 795.)

Les tribunaux adoptaient la même attitude dans l'ère pré-constitutionnelle, en ce qui concerne les impôts qui devaient être approuvés par les Assemblées. (*Voir* affaire de Fontarce, Arrêt de la Cour d'Appel Mixte du 21 mars 1912, B.L.J. T. XXIV, pp. 213-220.)

doit exercer un pouvoir législatif en l'absence du Parlement. Voici le texte de cet article :

" Si, dans l'intervalle des sessions du Parlement, il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard, le Roi rend des décrets ayant force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution. Le Parlement devra être immédiatement convoqué en session extraordinaire et ces décrets doivent lui être soumis à sa première réunion. Si ces décrets ne sont pas soumis au Parlement, ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre des deux Chambres, ils cesseront d'avoir force de loi."

Les décrets-lois ont ainsi force de loi, mais ils ne possèdent cette force que provisoirement, jusqu'à la réunion du Parlement. Le rejet du décret par la Chambre ou le Sénat, ne peut avoir un effet rétroactif sur sa force obligatoire. S'il est ratifié par le Parlement, il acquiert la valeur d'une loi formelle.

II.—L'article 155 ouvre à l'exécutif un nouvel accès au domaine législatif. Le dit article stipule en effet qu'"aucune disposition de la présente Constitution ne peut, sous quelque prétexte que ce soit, être suspendue, sauf temporairement, en temps de guerre ou d'état de siège, et de la manière déterminée par la loi. En aucun cas la réunion du Parlement dans les conditions établies par la présente Constitution ne peut être entravée ".

L'article 155 autorise donc une seconde catégorie de règlements de nécessité, dont le fondement se trouve, non pas dans la Constitution même, mais dans la loi rendue suivant la Constitution afin de suspendre certaines de ses dispositions, celles relatives au pouvoir législatif et au pouvoir réglementaire y comprises.

La Constitution autorise ainsi ouvertement la délégation du pouvoir législatif en temps de guerre et d'état de siège.

La loi sur l'état de siège de 1923 transfère partiellement certaines matières législatives à l'autorité préposée à l'état de siège.

III.—Enfin, l'exécutif intervient dans le domaine législatif en vertu d'une simple habilitation législative.

*A.*—La question de l'habilitation s'est posée lors de l'examen des articles 6 et 134 de la Constitution au Comité Consultatif de Législation, et l'on a fini par admettre, dans ces deux articles, la possibilité d'habilitations législatives spéciales.

L'ancien article 6 prévoyait qu'aucune infraction ni aucune peine ne pouvait être établie que par la loi. Le Comité a remplacé cette formule par la suivante : " Aucune infraction ni aucune peine ne peut être établie qu'en vertu de la loi ".

"Il ne serait pas exact, constate le Comité, de poser le principe qu'aucune infraction ni aucune peine ne peut être établie que par la loi. Dans la pratique législative en vigueur le droit d'établir des infractions ou des peines se trouve délégué par la loi elle-même au pouvoir chargé d'édicter les règlements d'exécution ; il est donc plus correct de dire : aucune infraction ni aucune peine ne peut être établie qu'en vertu de la loi." (1)

L'intervention du pouvoir réglementaire en cette matière suppose donc une habilitation législative.

Les rédacteurs de la Constitution admettent par conséquent, dans certains cas particuliers, les délégations de matières alors même qu'un texte spécial réserverait une matière déterminée à la réglementation législative. Mais pour cela ils ont dû modifier la formule originale du texte dans le but évident de conserver à la technique législative la souplesse nécessaire.

Peut-on découvrir, en rapprochant les termes de l'article 6 des divers textes spéciaux qui attribuent une matière déterminée à la loi, une certaine tendance chez les rédacteurs de la Constitution à établir, pour quelques matières, un système législatif plus ou moins souple, tandis que pour d'autres la rigueur des textes exclut toute idée d'habilitation ? Dans ces conditions, des formules telles que "déterminés par la loi" (arts. 2 et 3), " conformément aux prescriptions de la loi " (art. 5), "dans les cas prévus par la loi" (art. 7), "dans le cas et de la manière établie par la loi " (art. 9) nécessiteraient une loi qui réglementerait elle-même la matière. Par contre la formule " en vertu d'une loi " autoriserait des habilitations législatives. (2)

Cette dernière formule n'est d'ailleurs employée que dans l'article 6 relatif aux infractions et aux peines, et l'article 134 relatif aux impôts. Pour les impôts, notamment les droits de douane et les droits d'accise, la nécessité pratique des habilitations est évidente (voir *infra* p. 602). Signalons tout de même qu'une divergence existe entre le texte arabe de l'article 134 et sa traduction française. Le texte arabe ne donne pas

(1) Cf. El Sayed Sabri, *Le Pouvoir Réglementaire*, article publié dans " Al Mohamah ", 22e année, 1943, tirage à part, p. 20.

(2) Z. Gaberna, *Cours de Droit Administratif*, 1943, p. 288.

le sens susvisé. L'interprétation du texte se rattacherait donc à la question plus générale de la valeur que l'on doit attribuer à la traduction française en cas de divergence de textes.

*B.*—Mais qu'en est-il des autres matières législatives, qui ne sont attribuées au Parlement par aucun texte constitutionnel exprès, mais dont la nature législative découle de l'économie générale de la Constitution ? Peut-on admettre l'idée d'habilitation, alors que nous n'en trouvons, ni dans les textes ni dans les travaux préparatoires, la moindre indication.

L'idée d'habilitation ne semble pas étrangère à la Constitution égyptienne.

Une considération théorique, soutenue en Allemagne par Laband peut d'abord être invoquée à l'égard de la Constitution égyptienne. Laband estime que la Constitution contient "simplement une prescription qui détermine la forme dans laquelle la législation sera exercée, mais rien n'indique quel doit être ou quel ne doit pas être le contenu d'une loi. Donc au lieu d'établir directement des règles de droit, une loi peut contenir des dispositions qui déterminent comment certaines règles de droit doivent être publiées." (1)

Le caractère législatif de l'autorité royale reconnue dans l'article 24 de la Constitution ne milite-t-il pas lui aussi, en faveur de l'idée d'habilitation ? La participation du Parlement exigée par l'article 25 ne pourra-t-elle s'accomplir par une simple habilitation aussi bien que par le vote du contenu de la loi ?

Enfin, ne peut-on trouver dans l'article 41 de la Constitution relatif aux règlements d'urgence un argument de plus en faveur du principe des habilitations ? L'article 41, a-t-on soutenu au Parlement, autorise l'exécutif, entre les sessions parlementaires, à prendre sur sa propre initiative et sans se munir d'une délégation spéciale, des règlements d'urgence d'ordre législatif, alors que tout contrôle parlementaire fait défaut. A plus forte raison, devrait-on reconnaître à l'exécutif, moyennant une autorisation expresse, alors que le Parlement est réuni et exerce son contrôle, le droit d'édicter une réglementation législative qui présente un caractère urgent.

Le principe des règlements législatifs semble donc devoir être admis dans la Constitution égyptienne. Mais si, entre les sessions parlementaires, l'article 41 dispense l'exécutif d'une autorisation spéciale, par contre,

(1) LABAND, *Le Droit Public de l'Empire Allemand.* Traduction française, T. II, p. 394.

cette autorisation devient nécessaire si le règlement doit intervenir alors que le Parlement est réuni.(1)

Cette thèse trouverait certainement un argument en sa faveur dans la transformation subie par la rédaction de l'article 41. Dans une première rédaction proposée par le Comité Consultatif de Législation, le texte prévoyait la possibilité pour le Gouvernement de prendre de sa propre initiative des règlements d'urgence alors même que le Parlement serait réuni. Aussi le Gouvernement n'aurait pas eu besoin d'une autorisation parlementaire préalable. Cette rédaction disparut dans le texte définitif de la Constitution et il y a tout lieu de croire que l'on a voulu, au lieu de laisser la question à la discrétion, souvent dangereuse de l'exécutif, la confier à l'appréciation du Parlement lui-même. En droit, rien donc n'entraverait la possibilité des habilitations et des règlements d'ordre législatif pris en exécution des lois d'habilitation.

Il faut dire, en résumé, que les travaux préparatoires de la Constitution font partiellement échec à l'idée d'habilitation, lorsqu'il existe un texte spécial. Par contre, en l'absence de toute disposition, et lorsque rien dans le texte même de la Constitution n'y fait obstacle, il est légitime d'affirmer que l'esprit général de la Constitution penche fortement en faveur des habilitations spéciales et expresses.

§ II.— *Intervention du Législatif dans le domaine de l'Exécutif.*

Le domaine de l'exécutif est double : il comprend l'exécution de la loi, et l'organisation des services publics (2). Le premier domaine est entièrement sous l'influence de la loi puisque c'est la loi qui par son économie générale, trace les frontières du pouvoir réglementaire d'exécution. Celui-ci étant un pouvoir dérivé, le problème de l'intervention du législatif dans ce domaine ne se pose plus puisque, par définition, le domaine de l'exécutif est déterminé par la loi qu'il s'agit d'exécuter.

Le pouvoir du Roi en matière d'organisation des services publics est un pouvoir initial et autonome. Le Roi c'est-à-dire le pouvoir exécutif dispose discrétionnairement de ce pouvoir et il l'exerce seul, sans le concours du Parlement.

La loi peut-elle intervenir dans ce domaine ? Et si elle y intervient, cela exclut-il l'intervention ultérieure de l'exécutif ?

---

(1) Cette thèse a été soutenue en 1930 par le Ministre des Finances lors de la discussion du projet de loi portant délégation législative en matière des droits douaniers et des droits d'accise. Séance de la Chambre du 12 février 1930, *Recueil des discussions parlementaires*, T. III, p. 2711.

(2) Il y a lieu d'ajouter d'autres matières d'ordre secondaire tel que la création des grades et décorations et le droit de grâce et de commutation de peine (art. 43 de la Constitution).

Signalons dès à présent que la question n'offre qu'un intérêt pratique restreint. Il ne faut pas exagérer la portée des principes que nous cherchons à dégager de la Constitution.

Une loi peut-elle intervenir en matière d'organisation des services publics ? Un coup d'œil rapide sur les Recueils des lois et décrets suffit à nous montrer que pareille intervention se produit fréquemment, bien que d'une façon tout à fait incidente et fortuite, à l'occasion de la réglementation d'une matière législative.

Des exemples de ce genre ne sont pas rares. Dans l'organisation des services publics la loi intervient toujours incidemment et sans vouloir pour cela consacrer par une réglementation législative les mesures qu'elle prend.

Mais dans d'autres exemples (la création de la Cour des Comptes par exemple) on voit très bien que la procédure législative est suivie afin de donner à la mesure une plus grande stabilité.

La question qui se pose, et elle ne se pose d'ailleurs qu'en théorie, est de savoir si une loi peut contre la volonté de l'exécutif se charger de l'organisation d'un service public.

La situation est difficile à concevoir. Si nous laissons de côté les aspects politiques du problème, pour nous borner strictement au point de vue juridique, il faut convenir que l'organisation des services publics est un domaine réservé au Roi. Le Roi y possède un pouvoir exclusif, similaire à celui du Parlement, dans le domaine législatif, et comme la Constitution a opéré une répartition matérielle des matières législatives et réglementaires, le Roi est aussi souverain dans son domaine (1) que le législatif l'est dans le sien. (2)

---

(1) Le problème se pose différemment en France et en Belgique. "S'il est vra qu'en principe, écrit M. Mouskhéli, (*op. cit.* p. 114), l'Administration est parfaitement libre d'organiser les services publics comme elle l'entend, elle ne peut le faire que dans la mesure où le législateur ne s'est pas réservé la réglementation de tels ou tels points particuliers. Le législateur a en effet pleine liberté d'intervenir en cette matière et son intervention exclut celle de l'exécutif." Le problème est différent parce que c'est l'idée de la souveraineté nationale seule qui domine dans ces constitutions, à l'exclusion de toute autre notion d'autorité exécutrice. Là-bas le Parlement peut tout faire, et partant, il peut légalement intervenir dans l'organisation des services publics.

En Egypte, le caractère spécial de l'autorité royale confère à la question un aspect particulier. D'ailleurs, le Comité Consultatif de Législation s'est implicitement prononcé sur la question lors de l'examen de l'article 169 du projet de la Constitution. Le Comité signale en effet "qu'il appartient toujours au législatif de modifier ou d'abroger les lois, décrets, etc., dans les limites de son pouvoir, c'est-à-dire sans empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif".

(2) Dernièrement, un projet de loi portant suppression des grades et décorations a été présenté à la Chambre. Il semble que l'on aura recours à cette thèse pour écarter purement et simplement ce projet comme étant inconstitutionnel.

Il convient toutefois de ne pas séparer les aspects politique et juridique du problème et l'on doit reconnaître que le Parlement dispose des moyens nécessaires (responsabilité ministérielle et particulièrement vote du Budget) pour s'immiscer dans l'organisation des services publics.

La dernière question que l'on se pose sur ce point est de savoir si une loi qui organise un service public peut être modifiée par un règlement.

Il est évident que la réponse à cette question dépend elle anssi, comme la première, de la conception que l'on se fait du caractère de l'autorité royale et de la répartition matérielle des matières opérée par la Constitution.

Mais cette fois, la question offre un intérêt pratique et elle s'est déjà posée plusieurs fois au Parlement.

Signalons ici les précédents en la matière.

Le Conseil d'Administration des Chemins de fer a été institué par le décret-loi No. 35 de 1931. Or, ultérieurement, et par un simple décret l'on a modifié sa composition. La question a été signalée par la Commission Parlementaire des Chemins de fer à la Chambre comme une irrégularité constitutionnelle.

Interrogé à la Chambre, le Ministre compétent a soutenu en se basant sur un avis du Président du Contentieux qu'une matière réglementaire, même si elle est établie par une loi, appartient toujours au domaine exclusif d'action de l'exécutif. (1)

Il ressort de cette réponse qu'il faut établir une distinction entre les matières législatives et les matières réglementaires. Une matière

(1) Voici la déclaration faite à ce sujet: "La détermination des attributions du Conseil d'Administrations des Chemins de fer ne rentre pas dans le domaine législatif, autrement elle aurait nécessité la promulgation d'une loi formelle. Mais il ne s'agit ici que de la distribution du travail entre le Directeur de l'Administration des Chemins de fer, le Ministre des Communications, le Conseil d'Administration et le Conseil des Ministres. L'avis du Conseil n'est que consultatif et dans la pratique, ses décisions ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation du Ministre des Communications. Or les conseils consultatifs sont créés par décret et parfois même par des décisions du Conseil des Ministres." (*Voir*: Séance de la Chambre du 28 juin 1939, *Recueil des discussions parlementaires*, T. I, pp. 310 et suiv.)

de la seconde catégorie ne peut devenir législative et être ainsi soustraite à l'empire du pouvoir exécutif du seul fait qu'elle a été réglementée par une loi. Au point de vue matériel, elle conserve toujours son caractère réglementaire et reste donc sujette à une intervention réglementaire.

Le même raisonnement a été invoqué lors de la promulgation d'un décret relatif à l'organisation du Conseil supérieur de l'enseignement, ultérieurement créé par une loi. La note explicative du décret fait la distinction entre les matières législatives et les matières réglementaires, pour en arriver à conclure que toute matière réglementaire peut être modifiée par un règlement même si, pour une raison ou une autre, cette mesure avait pris la forme d'un acte législatif. (1)

La même question s'est enfin posée dans un autre cas d'ailleurs moins intéressant. L'université Fouad Ier (précédemment dénommée l'Université Egyptienne) a été instituée par une loi qui stipule dans son article premier :

" Il est institué au Caire une Université dénommée l'Université Egyptienne. "

En vue de perpétuer le souvenir du feu Roi Fouad Ier, le décret du 7 août 1938 donne son nom à l'Université Egyptienne.

Comme il s'agissait d'un règlement qui modifie une loi, on a soulevé la question au Parlement et un projet de loi rectifiant cette erreur de procédure a été proposé. La Chambre approuva le projet mais aucune suite ultérieure n'y fut donnée.(2)

Cette manière de voir, qui tient compte uniquement du point de vue matériel, procède incontestablement des mêmes principes qui en 1897 dominèrent l'avis célèbre du Contentieux Dans le dernier alinéa de cet avis, le Contentieux signale en effet qu'il "appartient toujours au Gouvernement en dehors des cas où la loi organique lui en fait un devoir, de soumettre au Conseil Législatif tous les décrets au sujet desquels il juge utile de connaître son avis. Il importe seulement de retenir que, s'agissant d'introduire des modifications aux décrets soumis au Conseil en vertu de cette faculté, le Gouvernement peut *se dispenser de requérir de nouveau* son avis ". (3)

---

(1) La note explicative a été déposée au Parlement et publiée dans le *Recueil des discussions parlementaires*, T. I, p. 416.

(2) Séance du 5 juillet 1939, *Recueil des discussions parlementaires*, T. I, pp. 312 et suiv.

(3) Voir *Recueil d'avis de principes*, T. I, pp. 3 et 4.

Si cette thèse soutenue à diverses reprises par le Gouvernement, correspond à une nécessité pratique et ne peut soulever, en principe des difficultés sérieuses, il n'en est pas ainsi dans les cas où la procédure législative a été délibérément suivie pour donner plus de stabilité à la mesure réglementaire. Mais ici, c'est un élément politique, et non un motif juridique, qui maintient la suprématie de la loi dans ce domaine.

Ainsi la Constitution est entièrement marquée par le caractère spécial de l'autorité royale et par la répartition des matières législatives et réglementaires, qui en découlent. Le Parlement peut habiliter l'exécutif à réglementer une certaine matière, mais il lui appartient toujours de retirer cette habilitation. L'exécutif peut abandonner au Parlement une matière qui est de son ressort mais il peut toujours revenir sur cet abandon.

L'avis du Contentieux de 1897, ne laisse pas de doute à cet égard. La Constitution de 1923 a adopté les principes précisés dans l'avis et consacrés dans la loi organique de 1913. Il était tout naturel que la pratique datant de 1923 fût conforme au dernier alinéa de cet avis. Si donc la loi se présente comme souveraine, c'est autant qu'elle se meut dans le domaine que la Constitution lui a assigné. Si elle dépasse ce domaine, pour empiéter sur celui de l'exécutif, sa suprématie est d'ordre uniquement politique. Dans ce dernier domaine, le règlement, acte qui émane de l'exécutif, est juridiquement souverain. (1)

***

## CHAPITRE III. — LA LÉGISLATION ÉGYPTIENNE HORS LA CONSTITUTION DE 1923

La Constitution égyptienne a connu plusieurs périodes d'arrêt : deux dissolutions successives sous le Gouvernement Ziwer ainsi que les périodes de suspension ou d'abrogation. En outre, l'Egypte a vécu une certaine période sous une autre Constitution que celle de 1923 : la Constitution de 1930. Dans quelle mesure ces crises ont-elles affecté

(1) Une thèse quelque peu identique a été débattue en France. Elle soutient que le Gouvernement peut modifier, par voie de règlement, une procédure établie par une loi formelle, à la condition qu'il ait pour but précisément de garantir les principes dont s'inspire la loi. M. Duguit qui mentionne cette théorie la rejette comme éminemment dangereuse. (*Traité, op. cit.* T. IV, p. 726).

le domaine de la législation gouvernementale ? La question se pose différemment pour les périodes d'inter-règnes constitutionnels et pour la Constitution de 1930, ce qui nous oblige à étudier, dans deux sections, le système législatif égyptien pendant les périodes d'inter-règnes constitutionnels et sous l'empire de la Constitution de 1930.

### Section I.—*Périodes d'inter-règne constitutionnel*

Les périodes d'inter-règne constitutionnel n'ont pas un aspect uniforme. Elles correspondent à diverses crises où le Parlement était soit suspendu, soit dissout.

C'est l'exécutif qui assumait alors le pouvoir législatif, par des décrets-lois. Ces décrets-lois se basaient tantôt sur une interprétation arbitraire de l'article 41, tantôt sur les rescrits royaux portant suspension ou abrogation de la Constitution. Il convient donc d'étudier brièvement le caractère spécial des décrets-lois dans chacune des diverses crises qui se sont succédées.

#### 1.—*Décrets-lois de 1924 à 1926.*

A peine la Constitution égyptienne entrait-elle en vigueur que des événements intérieurs amenèrent le Ministère de la majorité à démissionner. La Chambre fut dissoute par la suite. L'issu des élections étant défavorable au nouveau Ministère, la Chambre fut dissoute une seconde fois. Les nouvelles élections n'eurent lieu que plusieurs mois plus tard.

Bien que la seconde dissolution fût manifestement inconstitutionnelle le Gouvernement continua à se baser sur l'article 41 de la Constitution pour légiférer.

Le Gouvernement de coalition, qui succéda au Gouvernement Ziwer, adopta le point de vue que l'article 41 vise seulement les périodes de vacances parlementaires. En conséquence tous les décrets pris à l'époque, sans distinction entre la première ou la seconde dissolution furent considérés comme nuls. Sauf pour certains décrets d'ordre politique, cette nullité fut couverte par la loi No. 2 de 1926. (1)

#### 2.—*Décrets-lois de 1928 à 1929.*

Il s'agit encore d'une dissolution prolongée de la Chambre des Députés accompagnée de la suspension de certains textes constitutionnels. A

(1) Voir *infra* p. 613.

l'avènement du premier Ministère Mohamed Mahmoud, le Rescrit Royal No. 46 de 1928 suspendit certains articles de la Constitution et prononça la dissolution de la Chambre des Députés pour une durée de trois ans. Il disposa, en outre, dans son article premier *in fine* : " Pendant ces trois ans, ainsi que pendant tout renvoi ultérieur, le pouvoir législatif sera exercé par Nous, conformément à l'article 48 de la Constitution, au moyen de décrets ayant force de loi, c'est-à-dire par des décrets pris en Conseil des Ministres."

La Cour de Cassation a reconnu dans une décision du 9 mai 1929 la légalité de ces décrets. (1) Elle tenait certainement compte de la situation de fait et se gardait d'intervenir dans un conflit d'essence politique.

En effet, jamais les tribunaux ne se sont érigés en défenseurs d'un système politique quelconque. Devant les révolutions et les coups d'Etat, ils s'inclinent toujours et refusent d'examiner la constitutionnalité des moyens par lesquels un Gouvernement a conquis le pouvoir. C'est là d'ailleurs l'acte de souveraineté par excellence qui échappe à tout contrôle des tribunaux.

Dès que le Parlement se fut réuni en 1930, les deux Chambres votèrent une mention prononçant "la nullité substantielle" de certains décrets-lois pris en vertu du Rescrit Royal de 1928.(2) Quant aux décrets-lois

(1) La Cour de Cassation a eu l'occasion dans une décision connue de se prononcer sur la question, qui s'était posée à propos de la modification de la Loi sur le Barreau National, en ce qui concerne le régime disciplinaire. La nouvelle loi avait confié à la Cour de Cassation, siégeant en conseil de discipline, les anciens pouvoirs du Conseil de l'Ordre en la matière.

La constitutionnalité de cette loi fut soulevée par les intéressés et la Cour répondit dans les termes suivants :

" Considérant que l'exception d'incompétence de la Cour est basée sur l'illégalité de la loi No. 16 de 1929, promulguée au mépris des principes constitutionnels.

" Considérant que le Roi a adressé le 19 juillet 1928 son Rescrit No. 46 de 1928 portant dissolution de la Chambre des Députés et du Sénat, et suspension des articles 89 et 155 de la Constitution de 1923, et renvoyait les élections à la date y fixée. Qu'il a été expressément mentionné dans le Rescrit que le Pouvoir Législatif dans la période d'ajournement est assuré par le Roi conformément à l'article 48 de la Constitution par des décrets ayant force de loi.

" Considérant que le décret-loi No. 16 de 1929 précité a été promulgué dans les limites du Rescrit Royal, ce décret doit être exécuté et respecté..." Cette décision a été publiée dans l'étude de A. Zohny et W. Ibrahim sur les " *Institutions Constitutionelles et Administratives* ", Le Caire, 1934, pp. 46 et 47.

(2) *Voir* les décisions de la Chambre du 29 janvier et 24 mars 1930, et celles du Sénat du 3 février et 4 juin 1930. Comme suite à ces décisions, un projet de loi couvrant la nullité de certains décrets-lois a été déféré, le 21 juin, au Parlement. Mais ce projet n'a jamais vu le jour à cause de l'avènement au pouvoir du Ministère Sidky.

que l'on a décidé de maintenir, leur illégalité devait être couverte par un "indemnity bill" qui n'a d'ailleurs jamais été voté.

La portée de la mention d'"illégalité substantielle" a été examinée par la Cour de Cassation le 4 décembre 1930. La Cour, maintenant son ancien point de vue, décida que les décrets-lois pris en vertu du Rescrit Royal de 1928 étaient de véritables lois et ne pouvaient être abrogés, en cas de retour au régime constitutionnel, que par des lois formelles émanées du pouvoir législatif.(1) Toute la législation du coup d'Etat est donc maintenue sauf abrogation expresse par mesure législative.

3.—*Décrets-lois de 1930.*

A l'avènement du Ministère Sidky, le Rescrit Royal No. 70 de 1930 abroge la Constitution de 1923 et la remplace par celle de 1930. Il dispose dans son article 3 : " Dès la promulgation de la Constitution jusqu'à la réunion du Parlement, le pouvoir législatif ainsi que les autres pouvoirs réservés au Parlement par la Constitution, seront exercés par Nous, conformément aux articles 48 et 60 de la Constitution, au moyen de décrets. Le *contenu* des dispositions à édicter sera, toutefois, conforme aux principes fondamentaux de la Constitution." L'article 5 dispose : " Les lois édictées depuis le 21 juin 1930 jusqu'à la réunion du Parlement seront déposées au cours de la première session du Parlement sur le bureau des deux Chambres. A défaut du dit dépôt, elles cesseront d'être en vigueur pour l'avenir.

" Les lois déposées ne peuvent être abrogées ou modifées que par des lois."

Les décrets pris durant cette période ne soulèvent aucune difficulté.

4.—*Décrets-lois de 1934 à 1936.*

A l'avènement du Ministère Nessime, le Rescrit Royal relatif au régime constitutionnel de l'Etat Egyptien de 1934 abrogea la Constitution de 1930. L'article 3 dispose : " Jusqu'à la mise en vigueur du Rescrit établissant le régime constitutionnel qui remplacera le régime visé à l'article 1er le pouvoir législatif et tous autres pouvoirs réservés jusqu'ici au Parlement, ainsi que le pouvoir exécutif seront exercés par Nous par l'intermédiaire et sous la responsabilité de Notre Conseil des Ministres, conformément aux principes de liberté et d'égalité qui

(1) "Al Mohamah ", XIe année, No. 439, pp. 696 et suiv.

ont toujours été la base du Gouvernement Egyptien." L'article 4 porte : " Les décrets-lois élictés en vertu du présent Rescrit seront déposés sur le bureau du nouveau Parlement au cours de sa première session ; ils cesseront d'être en vigueur pour l'avenir."

Les décrets-lois déposés ne peuvent être abrogés ou modifiés que par des lois."

Il convient de noter que durant ces périodes, les principes constitutionnels relatifs aux matières législatives et réglementaires sont scrupuleusement respectés. Le terme de décret-loi remplaça celui de loi. La répartition des matières dégagées dans le Chapitre précédent continue à être observée. Ne pourrait-on soutenir en effet que le Roi agit parfois en tant que pouvoir législatif et dans ce cas il confère cette qualité au décret en le qualifiant de décret-loi, et parfois en tant que pouvoir exécutif et dans ce cas le décret prend la forme normale ?

Ainsi les décrets-lois n'ont pas une simple valeur réglementaire, mais une valeur foncièrement législative. Par contre un simple décret n'a pas une valeur législative bien que du point de vue formel, il émane du même pouvoir et passe par la même procédure que le décret-loi.

Il y a lieu de noter d'autre part que les décrets-lois sont en principe déposés sur le bureau des Chambres dès la réunion du Parlement.(1)

La suspension du régime parlementaire ne crée donc aucun désordre sérieux dans l'ordre législatif et réglementaire, et tout se passe comme si les principes de la Constitution en la matière conservaient une valeur obligatoire.

Un décret-loi ne peut donc être modifié ou abrogé que par une loi et non par un simple décret. (2)

## Section II.—*La Constitution de 1930*

La Constitution de 1930 n'a pratiquement apporté aucun changement aux principes établis dans la Constitution de 1923, touchant les rapports des pouvoirs législatif et réglementaire.

---

(1) *Voir* les Rescrits Royaux de 1930 et de 1934.

(2) *Voir* en sens inverse les déclarations du Ministre Chargé des Affaires Parlementaires dans la séance du 28 juin 1939 (*Recueil des discussions parlementaires*, T. I, pp. 311 et suiv.).

Les articles 35 et 36 se rapportant au refus par le Roi de sanctionner la loi ont subi une légère modification de forme plutôt que de fond et la sanction royale se présente toujours comme un droit de veto suspensif.

L'article 41 de la Constitution a été complété. Notons pour le moment que la Constitution de 1930 a précisé l'article 41 en spécifiant qu'il s'applique uniquement aux lois matérielles.

Nous lisons en effet ceci dans la note explicative de la Constitution de 1930 :

" L'article 41 embrasse tout ce qui a trait à la législation. A ce titre les crédits supplémentaires ouverts par des lois pourraient aisément tomber sous le coup de cet article et être couverts par la généralité de ses termes. Mais les lois se rapportant aux crédits budgétaires ne sont des lois qu'au point de vue formel. Ainsi le Ministère estime-t-il préférable de détacher cette matière de la généralité des dipositions de l'article 41 pour en faire l'objet d'une disposition spéciale au titre relatif aux Finances. "

La Constitution de 1930 marque ainsi d'une façon assez nette l'existence de deux sortes de lois : les lois formelles et les lois matérielles.

La Constitution de 1930 fut bientôt abrogée par le Rescrit Royal No. 67 de 1934 Ce Rescrit maintient dans son article 5 " les dispositions des lois, décrets, ordres, règlements, arrêtés, décisions et tous autres actes ou mesures, pris ou édictés dans le passé, conformément aux règles en vigueur à l'époque ou reconnus par le Rescrit Royal No. 70 de 1930, à condition que leur exécution soit mise en harmonie avec les principes de liberté et d'égalité ".

***

Les principes qui gouvernent les rapports des deux sortes de législations gouvernementale et parlementaire n'ont donc subi aucune modification substantielle depuis l'établissement de la Constitution de 1923, pas plus durant la suspension du régime constitutionnel, que sous la Constitution de 1930. Dans la pratique, ils ont été pareillement appliqués. Bien que du point de vue politique ces périodes représentent des coupures dans la vie constitutionnelle, dans le domaine législatif et réglementaire, et à raison de l'adoption des principes établis par la Constitution de 1923, la continuité de cette vie n'a pas été interrompue.

## TITRE II

### LES FACTEURS POLITIQUES ET JURIDIQUES ET LEUR INFLUENCE SUR LA TECHNIQUE DE LA LÉGISLATION GOUVERNEMENTALE

En fait les rapports entre la loi et le règlement ont subi l'influence de certains éléments d'ordre extraconstitutionnel.

Les textes constitutionnels ont été plus ou moins retouchés par la pratique. Ce sont ces retouches que Mr. Hauriou appelle les " faussements " constitutionnels. En Egypte les déviations constitutionnelles ont tendance à renforcer les pouvoirs déjà étendus de l'exécutif.

Sous les lois organiques, les empiètements de l'exécutif sur les attributions des assemblées législatives ne font aucun doute. La note explicative de la loi oganique de 1913 le constate. C'est d'ailleurs cette pratique extensive que vise le Docteur Z. Garrana lorsqu'il constate que " les termes " lois ", " décrets ", " arrêtés " et " règlements " ont été indistinctement employés sans qu'il ne soit établi entre eux une différenciation sérieuse et nette ". (1)

L'empiètement de l'exécutif s'explique par le jeu même des institutions constitutionnelles. En effet, les assemblées législatives n'exerçaient que des attributions purement consultatives, et une loi pouvait toujours être rendue malgré ces assemblées. Il s'ensuit que la non communication des projets de loi, bien qu'elle dût être considérée comme une irrégularité constitutionnelle, n'est pas aussi flagrante qu'elle le paraîtrait dans un véritable système de séparation des pouvoirs. C'est pour cettte raison, inhérente au système consultatif alors en vigueur, que les empiètements de l'exécutif présentaient un caractère en quelque sorte normal. (2)

Quant à l'extension des pouvoirs de l'exécutif sous la Constitution de 1923, il s'explique par des considérations d'un ordre différent.

Tout d'abord, dans ce nouveau régime constitutionnel et politique, la prépondérance juridique appartient au législatif. Mais c'est à l'exécutif que revient d'une façon assez nette la prépondérance politique qui doit aboutir au renforcement des attributions législatives de l'exécutif.

---

(1) Z. Garrana, *L'Acte Administratif et son contrôle judiciaire en Egypte*, Le Caire, 1935, pp. 176 et 177.

(2) C'est cette considération qui a favorisé le système des règlements de police sous les anciennes lois organiques.

D'autre part, il existait dès avant 1923 un facteur juridique alors indifférent au problème qui nous occupe, mais qui, par l'établissement d'un véritable système législatif, a pris une importance de tout premier ordre. Il s'agit du système législatif mixte. Avant 1923, l'action législative était exercée par le Gouvernement seul qui pouvait toujours aviser aux moyens de résoudre tout conflit surgissant entre lui et les assemblées mixtes. Mais dès que le pays fut doté d'une véritable assemblée législative, les difficultés naquirent. C'est que, comme le constate si bien S.E. Badaoui Pacha, " il y a incompatibilité entre le fonctionnement du régime parlementaire et la procédure de l'approbation d'une loi par la Cour Mixte ". L'éminent auteur signale qu' "en effet le désaccord entre ces deux autorités, même sur un point de détail, entraîne la remise en question de l'ensemble de la loi et en empêche la promulgation, soit que le Parlement modifie un texte approuvé par l'assemblée, soit que la Cour refuse d'approuver un projet déjà voté par le Parlement ". (1)

Le Gouvernement essayait d'éviter cette situation par différents procédés dont l'un était sans doute l'utilisation de l'article 41. Le Gouvernement pouvait ainsi échapper dans une large mesure au contrôle du Parlement.

De plus, le système législatif mixte affectait les rapports entre l'exécutif et le législatif en matière de règlements d'exécution. Les assemblées mixtes manifestaient parfois " une certaine méfiance à l'égard du pouvoir discrétionnaire de l'administration et de la délégation à elle donnée par le législateur d'établir des règlements d'exécution des lois ", (2) ce qui aboutissait à une interprétation restrictive de la notion d'exécution des lois.

Ainsi les rapports entre l'exécutif et le législatif sont affectés par deux considérations d'un ordre tout à fait différent : la prépondérance politique de l'exécutif et le système législatif mixte. (3)

Ces deux questions feront l'objet des deux chapitres qui suivent.

---

(1) Abdel Hamid Badaoui Pacha, *Les problèmes juridiques de l'Egypte Contemporaine.* ("L'Egypte Contemporaine", T. XXVI, 1935, p. 370.)

(2) Abdel Hamid Badaoui Pacha, *op. et loc. cit.* pp. 370 et suiv.

(3) L'étude du système législatif mixte a perdu certainement la majeure partie de son intérêt à la suite de l'abolition des capitulations. La question ne garde tout de même pas un simple intérêt historique puisque toute la législation égyptienne en

## CHAPITRE I.—La Législation Mixte

Avant l'abolition des capitulations en 1937, l'empire du système législatif égyptien, tel que nous l'avons décrit, était limité par un contrôle externe. En principe, la loi égyptienne n'était applicable aux étrangers qu'à la suite de son intégration dans le système législatif mixte. Pour se transformer en loi mixte, elle devait recevoir l'approbation de l'Assemblée Générale de la Cour d'Appel Mixte ou de l'Assemblée Législative Mixte.

Ainsi un autre organe que le Parlement légiférait pour les étrangers. La tâche du Gouvernement en était devenue très ardue. Dans sa tentative d'obtenir l'assentiment du pouvoir législatif mixte et du Parlement sur une même formule, le Gouvernement se heurtait à bien des difficultés. Et il lui fallait les applanir au risque de créer deux législations distinctes, l'une pour les égyptiens, l'autre pour les étrangers. Les risques d'une telle situation ne sont que trop manifestes. (1)

Le Gouvernement attachait trop de prix à la législation uniforme pour s'en laisser détourner par des considérations de technique. La notion du pouvoir réglementaire, telle qu'elle résulte des textes constitutionnels, en a ressenti l'influence.

### Section I.—*Evolution Historique*

Comment des organismes judiciaires exercent-ils une fonction législative ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire de remonter au vieux concept capitulaire " *d'immunité législative* " et de rappeler

---

vigueur qui date d'avant 1937 se trouve en grande mesure influencée par le système législatif mixte.

L'intérêt de l'étude du système législatif mixte consiste, de plus, dans ce fait que par l'influence durable qu'il a exercé sur le pouvoir réglementaire du Gouvernement, il l'a façonné en quelque sorte, il a créé des habitudes juridiques, ce qui fait que l'action de ce système aboli se fait sentir encore aujourd'hui dans une certaine mesure.

(1) L'existence de légères divergences de rédaction entre les codes mixtes et les codes nationaux furent la source de plusieurs difficultés qui exigèrent l'intervention du législateur. Le législateur égyptien ne pouvait s'exposer à la répétition de cette expérience dans un domaine plus dangereux et plus vaste.

son évolution, jusqu'à 1937, date de sa disparition. Le système législatif mixte a passé par trois phases que nous étudierons avant de nous arrêter à la reconnaissance de la souveraineté territoriale en la matière. (1)

§ I.—*Législation Diplomatique.*

Ce ne sont pas les textes des capitulations qui ont établi le principe de l'immunité législative. C'est à la coutume capitulaire et à l'extension abusive par les tribunaux consulaires des immunités accordées aux étrangers qu'est due l'immunité législative. L'usage arbitraire de l'adage " *actor esquitur forum rei* " dans les contestations entre étrangers et nationaux en matière civile et pénale avait pour conséquence la non-application de la loi locale et la création au profit des ces étrangers de l'immunité législative. M. Vercamer, dans son livre sur les juridictions mixtes expose magistralement la question. Il explique dans les termes suivants l'évolution du problème : "Les consulats étrangers ne pouvaient guère appliquer et n'appliquaient effectivement que les lois de leur nationalité ; ou de là en fait, pour les justiciables des juridictions consulaires, le privilège d'être affranchis des lois égyptiennes, même dans les matières de police et de sûreté qui, selon le droit commun international, relèvent exclusivement de la souveraineté territoriale." (2)

Il est difficile selon les textes de la Réforme de 1875 de soutenir que l'ancien régime a été maintenu dans son intégralité. L'ancien article 10 du C.C.M. prévoyait en effet, que les lois de police et de sûreté étaient obligatoires pour tous les habitants du territoire égyptien. L'article 12, d'autre part, prévoyait que les " modifications aux présentes lois (codes mixtes) seraient édictées sur l'avis conforme du corps de la magistrature et au besoin sur sa proposition ".

Dès 1876, le Gouvernement Egyptien voulut mettre à profit la disposition de l'article 12, mais ses démarches auprès de l'assemblée générale de la Cour ne reçurent pas de suite favorable.(3) Le Gouvernement dut se résigner à appliquer provisoirement les textes du R.O.J.

---

(1) Avant l'ère constitutionnelle, la conciliation entre les législations mixte et égyptienne ne présentait aucune difficulté puisqu'il appartenait toujours au Gouvernement sous les lois organiques de 1883 et de 1913 en dernier ressort, de rendre la loi

(2) E. VERCAMER, *La Juridiction Mixte Egyptienne et ses attributions législatives*, éd. 1911, p. 23.

(3) *Voir* dans le *Livre d'Or des Tribunaux Mixtes* l'article de F. LALOÉ sur le Rôle législatif de la juridiction mixte, pp. 134 et suiv.

relatifs à la législation diplomatique. Partant, le Gouvernement Egyptien ne pouvait appliquer aux étrangers n'importe quelle mesure législative, sans avoir, au préalable, obtenu l'accord des puissances ayant adhéré à la réforme de 1875.

Inutile d'insister sur les inconvénients d'un tel système : retards, marchandages diplomatiques, etc., accommodements qui répondent mal au souci d'une bonne législation. (1)

Il y a lieu de noter que juste après la réforme de 1875, le Gouvernement Egyptien avait édicté des règlements de simple police, sans se préoccuper d'obtenir au préalable le consentement des Puissances. Ces règlements recevaient une pleine application de la part des tribunaux mixtes. Mais le Gouvernement Egyptien dut abandonner ce procédé à la suite de deux arrêts de la Cour d'Appel du 27 janvier 1885, et du 19 mai 1886 rendus à l'occasion d'un arrêté sur la prostitution et contestant la force obligatoire de l'arrêté vis-à-vis des étrangers. (2) Les démarches que fit le Gouvernement Egyptien à cette occasion aboutirent au décret de 1889 relatif aux règlements de police.

### § II.—*Le Décret de 1889.*

Le décret de 1889 apporte une solution pour ce qui concerne les règlements de police. Son article premier prévoit qu'à partir du 1er février 1889 "les tribunaux égyptiens mixtes appliqueront les ordonnances actuellement en vigueur ou qui seront édictées à l'avenir par notre gouvernement concernant le régime des terres, digues et canaux, la conservation des antiquités, la voirie (tanzim,) l'hygiène et la salubrité publique, la police des établissements publics, tels que : hôtels, cafés, maisons meublées, cabarets, maisons de tolérance, etc., l'introduction, la vente et le port d'armes et des matières explosives ou dangereuses, le droit de chasse, le règlement des voitures publiques et des autres moyens de transport, la police des ports de navigation, la mendicité, le vagabondage, › colportage, etc., les établissements incommodes, insalubres et dangereux, et, en général, tous les règlements permanents et généraux de police et de sûreté publique."

---

(1) Les griefs de cette législation ont été particulièrement mis en relief dans les rapports de LORD CROMER de 1904 et 1905.

(2) Ces arrêtés sont publiés dans l'étude de M. VERCAMER, *op. cit.* pp. 85 et suiv.

L'article 2 stipule que les ordonnances à édicter en ces matières seront promulguées à la suite d'une délibération de l'assemblée générale de la Cour qui se bornera à s'assurer :

(1) que les lois et règlements proposés sont communs à tous les habitants du territoire sans distinction ;

(2) qu'ils ne contiennent aucune disposition contraire au texte des traités et conventions et, enfin, que dans leurs dispositions, ils ne contiennent aucune peine supérieure aux peines de simple police.

La collaboration de l'assemblée générale consiste à vérifier si la mesure proposée est d'une application générale, à établir sa conformité aux textes des capitulations et à reconnaître la légalité de la peine. La spécialité du contrôle de la Cour a amené M. Laloé à soutenir qu'en la matière, la Cour remplissait un office d'enregistrement.(1)

Dans la pratique, la Cour outrepassait ses pouvoirs. Elle examinait le fond même de la mesure législative proposée et suggérait les amendements qu'elle estimait utiles.(2)

## § III.—*La Réforme de 1911.*

En dehors des mesures de simple police, la voie législative normale était celle de la législation diplomatique. Les difficultés inhérentes à la voie diplomatique étaient décourageantes. Bien que le Gouvernement eût largement profité du décret de 1889, il demeurait dans une situation embarrassante.

L'article 12 du C.C.M. disposait primitivement que les " additions et modifications aux présentes lois (Codes Mixtes) seraient édictées sur l'avis conforme du Corps de la Magistrature et au besoin sur sa proposition ". Ce texte, nous l'avons déjà vu, ne reçut aucune application.

---

(1) *Voir* l'article de FRANCIS LALOÉ, *op. cit.* pp. 131 et suiv.

(2) "Ce n'est point trahir un secret professionnel écrit M. LALOÉ que dire que, en fait, la Cour a eu l'occasion de collaborer à la rédaction des règlements de police ; il lui est arrivé de présenter au Gouvernement d'une manière non officielle, bien entendu, sur les projets qui lui étaient soumis, des observations ou des suggestions inspirées par l'intérêt public et qui, à ce titre, ont été volontairement acceptées." (*Voir* l'article de LALOÉ, *op. cit.* p. 131..) Il y a lieu de noter que, dans les dernières années de l'Assemblée Générale, l'attitude du Gouvernement était plus ferme. Il est évident que cette dernière attitude permettait à la souveraineté législative territoriale de s'exprimer d'une façon moins contrôlée, et par la même, plus indépendante qu'auparavant.

Ce n'est qu'après de longues et laborieuses négociations que l'article 12 fut modifié en 1911. Cette modification dota l'Egypte d'un organisme législatif mixte, qui représente incontestablement un avantage considérable sur l'ancien système.

L'article 12 dans sa nouvelle rédaction était ainsi conçu :

" Les additions et modifications à la législation mixte seront édictées sur l'initiative du Ministère de la Justice, à la suite, et en conformité d'une délibération de l'Assemblée Générale de la Cour d'Appel Mixte à laquelle sera appelé le juge le plus ancien de chaque nationalité dont le Gouvernement a adhéré à la Réforme Judiciaire de 1875, et qui n'est pas représenté par un conseiller à la Cour.

" .....

" Les projets de loi ainsi approuvés ne peuvent être promulgués que trois mois après leur approbation. A la demande d'une ou de plusieurs puissances formulées au cours de ce délai, ils seront, à l'expiration du dit délai, soumis à une nouvelle délibération. le projet de loi qui aura réuni la majorité des voix requises pourra être promulgué sans autre formalité et délai.

" L'Assemblée Générale de la Cour, en séance ordinaire, pourra saisir le Ministre de la Justice de propositions de réformes en matière de législation mixte.

" Toutefois, il ne pourra être apporté, en vertu de cet article, aucune modification ni addition au règlement d'organisation judiciaire. "

Si le décret de 1889 n'a créé qu'un système de contrôle législatif ou, comme il a été qualifié par M. Laloé, un système d'enregistrement législatif, par contre la réforme de 1911 a créé en quelque sorte un véritable pouvoir législatif mixte. C'est pour cette raison d'ailleurs que l'assemblée instituée par le nouvel article 12 fut appelée l'Assemblée Législative.

La création de l'Assemblée Législative ne devait pas avoir pour conséquence la disparition de l'Assemblée Générale. Les deux assemblées mixtes, chacune dans la limite de sa compétence, fonctionnaient simultanément.

Avant d'étudier l'influence du système mixte sur les rapports entre la loi et le règlement, il convient d'analyser et de préciser la nature juridique et le domaine du contrôle mixte, puisque en dehors de ce domaine, la liberté d'action du Gouvernement Egyptien reste entière.

## SECTION II.—*Nature juridique et étendue du système législatif mixte*

### § 1.—*Nature juridique.*

Nous avons déjà vu que les assemblées mixtes ne trouvent pas en elles-mêmes le pouvoir de faire des lois. Le Gouvernement reste maître de la matière législative. C'est à lui qu'il appartient de faire rentrer la mesure approuvée par les assemblées mixtes dans le cadre de la législation mixte. Une simple approbation des cours mixtes ne peut conférer à cette mesure le caractère d'une loi mixte. D'autre part, les assemblées mixtes ne possèdent pas les moyens d'obliger le Gouvernement à intégrer la mesure approuvée dans le corps des lois mixtes. (1)

Les assemblées mixtes n'étaient donc pas destinées à suppléer le législateur égyptien. Le pouvoir législatif découlait de la souveraineté territoriale. Mais pour les Egyptiens, le législateur national agissait seul. Au contraire pour faire une loi mixte, le législateur égyptien devait agir en collaboration avec le pouvoir législatif mixte.

Les tribunaux mixtes ont longtemps négligé l'aspect constitutionnel égyptien du problème. Peu leur importait qu'une mesure mixte revêtît la forme de la loi ou du règlement, du moment qu'elle était approuvée par une cour mixte.

Cette manière de voir, qui ne cadre pas avec la nature juridique du contrôle mixte, a été consacrée par la Cour d'Appel Mixte dans un arrêt de 1907 relatif au règlement sur la médecine. En effet, la Cour constate que puisqu'un acte législatif mixte tire sa valeur juridique de l'approbation de l'Assemblée Générale, il s'ensuit que la forme dans laquelle l'acte législatif est édicté est indifférente. Les règlements de police, approuvés par la Cour d'Appel Mixte en conformité du décret de 1889, deviennent obligatoires pour tous les étrangers et applicables par les tribunaux mixtes, quelle que soit la forme en

(1) En fait, c'est le Gouvernement qui déférait aux assemblées mixtes les projets de loi. Ces projets étaient souvent modifiés par les assemblées mixtes. Le projet modifié pouvait ne pas recueillir l'assentiment du Gouvernement et ne recevait en conséquence aucune suite. D'autre part, ces assemblées avaient un droit d'initiative. Mais la confection d'un projet de loi, par les assemblées mixtes, ne comportait aucune conséquence.

laquelle ils sont promulgués : lois, décrets, arrêtés ou ordonnances. (*Voir* Décision de la Cour d'Appel du 19 mai 1907 concernant l'arrêté ministériel du 13 juin 1891 sur l'exercice de la médecine (1).) Au contraire lorsqu'il s'agissait de mesures ne devant pas être soumises à ces assemblées, tel que l'impôt foncier, ces tribunaux examinaient si elles émanaient d'un organe compétent suivant la procédure régulière.(2)

Cette manière de voir est loin de cadrer avec la nature juridique du contrôle mixte. Les tribunaux mixtes sont d'ailleurs revenus sur leur ancienne thèse. Les assemblées mixtes, en tant que corps législatif, rejetaient ces dernières années certains projets de décret, parceque la matière qu'ils réglementaient étant du domaine législatif devait être régie par une loi. (3)

## § II.—*Etendue de la Législation Mixte.*

Le domaine de la législation mixte ne s'étend pas à l'ensemble de[8] matières législatives. Ces matières comprennent un champ réservé à l'initiative gouvernementale. (4) Ainsi, outre les dispositions législatives mixtes proprement dites, les tribunaux mixtes appliquent des dispositions législatives d'ordre essentiellement égyptien.

---

(1) B.L.J. XIX, p. 284, No. 2003. *Voir* également l'article de Messina sur *Les sources du Droit Égyptien Mixte*. ("L'Egypte Contemporaine", 13e année, 1922, p. 563.)

(2) Arrêt de la Cour d'Appel Mixte du 21 mars 1912. B.L.J., T. XXIV, pp. 213–220.

(3) Brinton, *The Mixed Courts of Egypt*, p. 335.

(4) *Voir* Messina, *La Juridiction Administrative*, Le Caire, 1923, pp. 43 et suiv. Le Contentieux de l'Etat a souvent invoqué cette thèse dans sa correspondance avec les assemblées législatives mixtes. Pour laisser un champ plus vaste à l'action gouvernementale, le Contentieux estimait qu'il ne devait pas toujours soumettre le texte intégral de la loi à l'approbation des assemblées mixtes mais seulement celles de ses dispositions qui ne rentraient pas dans sa compétence exclusive.

Ce point de vue a été fortement contesté par les assemblées mixtes notamment à l'occasion de l'examen (*a*) du décret relatif à la vente des plantes et arbres ; (*b*) du projet relatif au droit d'accise sur les alcools.

A l'occasion du premier décret, l'assemblée générale a nettement déclaré qu'il était de son devoir d'examiner le décret dans son ensemble comme si toutes et chacune des dispositions du projet lui avaient été soumises.

La même question a été longuement débattue à propos du second projet. L'assemblée législative décida que " toute loi nouvelle constitue une addition à la législation existante. Elle doit donc être approuvée par l'assemblée législative aux termes

Le principe ne fait l'objet d'aucun doute pour les matières relevant de la souveraineté territoriale, telles que le régime de l'impôt foncier. Mais en dehors de ce domaine, restreint, la question a été contestée.

" Les lois égyptiennes, écrit M. de Rausas, n'obligent pas les étrangers ; ceux-ci bénéficient par interprétation des capitulations, du privilège de l'immunité législative en Egypte. Il résulte de là que les lois égyptiennes, par rapport aux étrangers sont considérées comme si elles n'existaient pas, et que l'Etat Egyptien, dans l'exercice de son action administrative vis-à-vis des étrangers, ne peut pas prétendre qu'il applique ou exécute une loi. " (1)

La théorie de M. de Rausas a été justement qualifiée par M. Messina d'un véritable " renversement des principes du droit capitulaire". Le régime des capitulations en effet "se caractérise par une série d'immunités précises et limitées aux profits des étrangers qui constituaient une série d'exception à la plénitude de la souveraineté territoriale." (2) En dehors des limites des capitulations, la souveraineté législative de l'Etat doit rester entière. Ce principe a d'ailleurs été consacré par un jugement magistral de la Cour d'Appel Mixte en date du 16 mars 1880,(3) dont voici les considérants les plus importants.

" Chaque Etat indépendant, qu'il s'agisse de pays de chrétienté ou de pays hors chrétienté, est nécessairement le siège d'une souveraineté propre dont l'essence est d'être territoriale. Il s'ensuit que la législation d'un pays exerce son empire à toutes les personnes qui

---

de l'article 12 du C.C.M. et elle doit nécessairement être étudiée en son entier puisque le rôle de l'assemblée législative est précisément de vérifier si elle ne contient aucune disposition susceptible de porter atteinte aux droits reconnus aux étrangers. Il en est du reste de même pour les règlements de police soumis à l'examen de l'assemblée générale puisque cet examen, bien que limité à trois points précis, n'en suppose pas moins pour être efficace, l'étude du projet de loi tout entier. C'est la loi nouvelle toute entière qui doit être appliquée aux étrangers. La publication officielle avec les mots " Vu par l'Assemblée Générale de la Cour " doit correspondre à la réalité des choses et si elle était publiée avec les mots " Vu pour approbation de certains articles seulement ", le public et le juge chargé d'appliquer la loi devaient en conclure que les autres articles de la loi ne sont pas applicables aux étrangers.

Il est évident que la Cour n'a pas contesté le principe de la compétence exclusive du Gouvernement. Par cela même son raisonnement se trouve vicié. Les autres arguments invoquent des considérations de forme et d'opportunité, qui n'ébranlent guère le point de vue du Contentieux.

(1) Pelissié de Rausas, *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, Paris, Rousseau 1915, Vol. II, pp. 474 et suiv.

(2) Messina, *La Juridiction Administrative*, *op. cit.* p. 46.

(3) Ce jugement est publié dans le *Traité de Droit Civil* de Messina. Le Caire, 1928, pp. 318 et suiv.

habitent le territoire, sans distinction entre les nationaux et les étrangers, sauf le cas où des actes diplomatiques ou bien l'usage reconnaissent à ces derniers des immunités.

" Si les immunités reconnues dans les possessions de l'Empire Ottoman ont une étendue plus considérable qu'en tous les autres pays, il n'en résulte pas que la souveraineté locale y soit destituée dans ses rapports avec les étrangers, de tout rapport primordial d'autorité et qu'elle n'ait d'autres pouvoirs envers eux que ceux expressément concédés par des traités ou des conventions particulières...

" Il est donc impossible de ne point reconnaître au Gouvernement Egyptien, dans la limite de la Constitution propre au Pays le droit d'édicter toutes les lois d'administration intérieure obligatoires en principe tant pour les étrangers que pour les indigènes..."

Les assemblées mixtes n'exerçaient ainsi leur compétence que pour autant que la législation égyptienne touchait aux droits capitulaires. (1)

### Section III.—*Rapports entre la Législation Mixte et la Législation Gouvernementale*

Dans ce domaine le système mixte a exercé une influence sur les rapports entre la loi et le règlement.

Comme le note S.E. Badaoui Pacha dans son étude sur les problèmes juridiques de l'Egypte, le Gouvernement devait, en présence du système mixte, recourir à des expédients. (2)

Pour respecter le système mixte, le Gonvernement a dû d'une part, essayer de se dérober au contrôle parlementaire et recourir à une procédure réglementaire, et il a dû d'autre part rétrécir considérablement la notion d'exécution des lois.

#### § I.—*Emploi des règlements.*

Une première conséquence de ce système fut la tendance toute naturelle du Gouvernement d'étendre son pouvoir réglementaire. Cette tendance date de l'institution du régime parlementaire de 1923. (3)

L'exécutif se trouvait ainsi en présence d'un double pouvoir législatif: un pouvoir législatif égyptien, le Parlement agissant d'accord avec le Roi, et un pouvoir législatif mixte, les assemblées de la Cour

(1) Les autres matières, telles que l'organisation des services publics restent ainsi en dehors de la sphère mixte et suivent le système normal.

(2) Abdel Hamid Badaoui Pacha, *Les problèmes juridiques de l'Egypte Contemporaine*, op. et loc. cit. pp. 370 et suiv.

(3) Avant l'institution du régime constitutionnel en Egypte le problème ne se posait pas. L'on ne pouvait en effet concevoir un pouvoir réglementaire plus étendu.

d'Appel Mixte. On conçoit les difficultés que suscitait au Gouvernement l'existence de ce double contrôle du pouvoir législatif. La nécessité de l'accord des deux pouvoirs sur une même formule imposait au Gouvernement une tâche ardue. La modification la plus légère dans la rédaction d'un texte nécessitait le renvoi de la loi à la première assemblée, le plus souvent mixte, qui l'avait examiné. Cette procédure apportait incontestablement à la confection des lois des retards considérables. En outre il se pouvait que faute d'accord sur une formule, la mesure législative proposée ne vit jamais le jour. (1)

D'ailleurs ne fallait-il pas ménager au Parlement une certaine dignité législative et politique? Les lois dont il arrêtait la rédaction définitive, ne devaient pas être modifiées par le vote contraire d'une assemblée mixte. Il était tout naturel que le Gouvernement essayât de se soustraire à cette dualité de contrôle. Pour éluder l'intervention des chambres, on adopta une solution d'opportunité pure, en usant du pouvoir réglementaire. De fait, le règlement est l'œuvre des bureaux ministériels et comme il ne reçoit aucune publicité, il s'accorde plus facilement avec le procédé législatif mixte. Il y a lieu de croire, qu'une des circonstances qui ont favorisé l'emploi de l'article 41 de la Constitution relatif au règlement d'urgence se rattache au procédé de la législation mixte. (2)

(1) C'est là semble-t-il une des raisons pour lesquelles la Constitution de 1930 institua un comité chargé de la rédaction des lois d'initiative parlementaire.

(2) *Voir* par ex. le décret-loi du 9 octobre 1932 relatif au contrôle des graines destinées à servir de semences et le décret-loi du 18 juin 1931 sur l'importation de la graine de chanvre indien "Chanarek".

*Voir* également le décret-loi du 27 octobre 1928 relatif aux peines applicables par les Tribunaux Mixtes en cas d'infraction à la loi No. 21 de 1928 réglementant le commerce et l'emploi des stupéfiants. Ce décret-loi établit pour les étrangers contrevenant à la loi, la peine de simple police. Bien que le décret-loi n'est pas promulgué en vertu de l'article 41, il en présente un exemple de mesure législative qu'il fallait à tout prix soustraire au Parlement.

Un autre exemple de l'influence du système législatif mixte sur l'extension du domaine du pouvoir réglementaire est fourni par la législation relative aux sociétés anonymes. Le Code de Commerce ne contient sur ce point qu'un nombre restreint de dispositions et ce sont les décisions du Conseil des Ministres de 1899, 1906, 1923, 1927 et 1936, qui ont posé les principales règles. Or la constitution des sociétés anonymes étant subordonnée à la publication d'un décret royal, le Gouvernement profite de cette occasion pour imposer le respect des décisions précitées aux sociétés qui sollicitent leur reconnaissance, de sorte que ces décisions acquièrent, du fait de leur acceptation plus ou moins volontaire par les sociétés, un caractère quelque peu conventionnel. Ce résultat curieux est simplement dû à l'existence du pouvoir législatif mixte et au désir du Gouvernement d'échapper au contrôle qui en est la conséquence. Ainsi, au lieu de faire voter une loi, il préfère user de son propre pouvoir réglementaire par une extension anormale de son domaine d'application.

§ II.—*Notion d'exécution.*

Dans le système mixte, il n'existe pas de distinction entre la loi et le règlement d'exécution. Tous deux doivent en principe être soumis à la procédure d'approbation.

Du point de vue constitutionnel égyptien, il existe deux catégories d'actes juridiques : la loi et le règlement qui suivent chacun des voies différentes. Du point de vue mixte, il n existe qu'une seule catégorie d'acte, une loi mixte, qui passe par une procédure uniforme.

Il en résulte une certaine rigidité dans les rapports entre la loi et le règlement. En fait le règlement complémentaire tend à perdre de la souplesse qui forme son attribut essentiel, puisque toute nouvelle modification qu'il subit doit être soumise de nouveau à la Cour Mixte.

Mais comme le règlement d'exécution ne fait qu'établir en principe les modalités d'application de la loi et les conditions de son exécution ; modalités et conditions qui ne touchent en rien aux droits capitulaires, les assemblées mixtes admettaient parfois l'introduction dans les lois, d'une clause chargeant l'exécutif de prendre un règlement d'exécution. Mais dès que le Gouvernement essayait d'étendre par une clause spéciale la tâche confiée au règlement, il se heurtait à l'opposition des dites assemblées (1) peu enclines à admettre qu'un règlement édicte des dispositions qui ne leur ont pas été soumises au préalable.

Le système mixte, qui conditionnait en quelque sorte la législation égyptienne, donnait ainsi aux règlements d'exécution un ca actère particulier. Il créait, comme nous le signalons plus haut, une certaine rigidité dans les rapports entre la loi et le règlement, d'une part, et, d'autre part, il restreignait souvent d'une manière excessive la notion d'exécution des lois.(2)

---

(1) La question fut soulevée à l'occasion de l'examen du projet de décret, qui devient le décret du 22 mars 1933 sur les cartes à jouer. Entre autre, l'assemblée générale objecta que " les établissements pour la fabrication des cartes à jouer soient soumis aux dispositions édictées par les règlements qui ne sont pas connus d'avance par la Cour pour qu'elle puisse les contrôler comme rentrant dans les termes de son mandat tel qu'il est défini par le décret de 1889 ".

(2) Néanmoins dans un cas particulièrement intéressant, la technique législative mixte fournit l'exemple d'une extension jusque là inconnue en droit égyptien, de la notion d'exécution des lois.

Le système de contrôle législatif mixte aboli en 1937 n'a laissé aucune trace. L'article 2 de la Convention de Montreux reconnait à la souveraineté territoriale sa pleine efficacité et sous réserve des principes du droit international, les étrangers sont soumis à la législation égyptienne en matière pénale, civile, commerciale, administrative, fiscale ou autre.

***

## CHAPITRE II.—La prépondérance de l'exécutif

C'est par la prépondérance de l'exécutif que se caractérise le système législatif égyptien. Cette prépondérance se fait sentir avec beaucoup de force dans le domaine des règlements d'urgence et des proclamations militaires prises en vertu de la loi sur l'état de siège, et apparaît comme une conséquence du rôle prééminent joué par l'exécutif dans le domaine politique.

En Egypte, les événements ont voulu jusqu'aujourd'hui que le Parlement, malgré la place dominante que lui assigne la Constitution,

---

Il s'agit de la loi No. 57 de 1935 sur la navigation aérienne, et du décret pris en exécution de la dite loi. La loi, très concise, ne comporte que deux articles.

L'article premier dispose que "l'Etat exerce une souveraineté pleine et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus du territoire". L'article 2 confie la réglementation de la navigation aérienne à un décret.

Mais le décret établit une réglementation complète de la navigation aérienne.

Un rapprochement entre la dite loi et la loi sur la navigation maritime fait ressortir la technique législative différente suivie dans l'un et l'autre cas.

Le premier projet de loi sur la navigation aérienne qui fut soumis à l'assemblée générale mixte contenait outre l'affirmation du principe de la souveraineté exclusive sur l'espace atmosphérique, les diverses dispositions du décret.

Estimant que le texte de l'article premier du projet de loi était contraire aux capitulations, la Cour d'Appel Mixte, modifia dans le sens suivant, le dit article: " L'Etat exerce la même souveraineté sur l'espace atmosphérique que sur son territoire."

En fait, la disposition de l'article premier n'est qu'une simple affirmation du principe de la souveraineté et une précision de l'étendue de son application, qui ne peut recevoir, dans les contestations portées devant les tribunaux mixtes, aucune application.

La modification de cette déclaration dans le sens suggéré par la Cour d'Appel Mixte, ne pouvait être acceptée par le Gouvernement. Aussi, a-t-il été jugé convenable pour éviter tout conflit sur ce point, de promulguer sous forme de loi la disposition primitive de l'article premier, ensemble avec une autre disposition portant délégation par le pouvoir législatif au Gouvernement de réglementer la matière de la navigation aérienne par décret.

ne soit en fait que le subalterne du Gouvernement. Tous les gouvernements politiques s'appuient en règle générale sur une forte majorité parlementaire, destinée à disparaître avec le Ministère démissionnaire ou révoqué. Et le Gouvernement qui le remplace s'arrange pour avoir au sein de la nouvelle Chambre une majorité aussi écrasante. En fait, Gouvernement et Parlement ne forment toujours qu'une seule équipe, dont les leaders occupent les portefeuilles ministériels et les partisans les sièges parlementaires.

En présence d'un Parlement aussi docile, où l'opposition est quasi-inexistante et en tout cas complètement impuissante, il importe fort peu que l'activité législative soit exercée par le Parlement ou par l'exécutif ; l'essentiel est qu'elle soit entre les mains d'un parti politique déterminé.

Dans cette ambiance politique, c'est l'exécutif qui joue, au point de vue législatif, le rôle prépondérant. Non seulement il domine toute l'action législative au sein même du Parlement, mais il essaie en outre de se soustraire autant que possible à la procédure parlementaire. Cette tendance s'est considérablement accentuée dans les dernières années, notamment au cours de la guerre. On verra dans quelle mesure vraiment exorbitante la législation de guerre a dépassé son but initial et a été exploitée comme un moyen de soustraire le Ministère à la procédure et au contrôle législatif du Parlement.

La prépondérance politique du Gouvernement s'affirme surtout en matière de règlements d'urgence et depuis quelque temps en matière de proclamations militaires.

Les règlements d'urgence pris en vertu de l'article 41 de la Constitution, offrent à l'exécutif un moyen commode de se dérober à la procédure législative parlementaire. Il est vrai que ces règlements sont soumis par la suite à l'approbation du Parlement, mais ce contrôle à posteriori est purement théorique, le Parlement est mis devant le fait accompli. Il se trouve en présence d'un décret-loi, ayant reçu pleine exécution et il ne peut le plus souvent devant cette situation de fait que s'incliner et ratifier la mesure. Cette ratification s'opère d'ailleurs par un simple vote de l'assemblée ; point n'est besoin de recourir à la procédure particulière du vote des lois.

Pour justifier cette situation, l'on a dû donner une interprétation très large à la notion d'urgence, à un tel point qu'aujourd'hui l'idée d'urgence se trouve apparentée à celle d'opportunité. Et c'est presque à périodes fixes que se promulguent ainsi les décrets-lois. Vers la

fin de la session parlementaire, l'on assiste à la promulgation d'une foule de décrets-lois ; il est même banal de constater que les réformes les plus importantes ont été réalisées par ce moyen. (1)

Depuis la déclaration de l'état de siège il a été créé un nouveau procédé de législation gouvernementale qui a l'avantage de pouvoir être employée non seulement lors des vacances parlementaires, mais même en pleine session du Parlement. Il fonctionne concurremment avec la procédure législative. Cette législation de guerre ou d'état de siège, connue sous le vocable " proclamations militaires" s'est considérablement développée. Le nombre de ces proclamations a dépassé 500 depuis septembre 1939.

Cette législation d'exception devait agir normalement dans des limites fort restreintes. En fait, et nous aurons par la suite l'occasion de le montrer, les proclamations ont largement dépassé ces limites pour empiéter sur le domaine du Parlement.

La procédure établie pour les proclamations est extrêmement commode. Il est même plus facile de faire une proclamation que de promulguer un décret-loi puisque le décret doit être soumis au Conseil des Ministres et signé par le Roi, tandis que la proclamation est directement prise par le Gouverneur Militaire Général. Ensuite, à la différence de la proclamation, le décret-loi est soumis à l'approbation du Parlement ; le seul contrôle qu'exercent les chambres sur les proclamations est le contrôle politique, sanctionné par la responsabilité ministérielle, ce qui constitue un contrôle des moins efficaces.(2) D'ailleurs

(1) M. Dia el Dine Saleh donne, dans sa thèse intitulée *Les Pouvoirs du Roi dans la Constitution Egyptienne* (Paris, 1940, p. 378) une énumération complète des lois et des décrets-lois dans la pratique égyptienne.

" Toute notion d'urgence a, remarque-t-il, disparu dans l'utilisation de ce mode de législation. On y recourt pour toutes sortes de mesure ou de réforme et surtout pour celles qui paraissent être d'une élaboration technique plus délicate, le Gouvernement s'estimant sans aucun doute plus compétent que le Parlement, plus apte à se procurer l'avis des experts qualifiés et disposant plus aisément de toutes les ressources techniques des administrations publiques. "

(2) Lors de la discussion du décret proclamant l'état de siège, le Président du conseil avait promis que toutes les fois qu'une mesure législative est envisagée, elle sera, si le secret de la mesure le permette, soumise aux comités parlementaires d'état de siège des deux chambres. Il appartient aux comités parlementaires de décider s'il est possible de prendre une loi dans le délai voulu. Dans le cas où il est impossible de promulguer la loi dans ce délai, c'est à la procédure des proclamations que l'on aura recours. Cette promesse ne fut exécutée que très rarement. (*Voir* séance du 29 novembre 1939, *Recueil des discussions parlementaires*, T. III, p. 3479.)

le Gouvernement a eu soin lors de l'interpellation connue sous le nom d' "interpellation sur le Canal de Suez et Land Bank" d'assigner au domaine des proclamations des limites particulièrement étendues et fort imprécises. (1)

La prépondérance de l'exécutif constitue donc un élément politique peu négligeable. Cette prépondérance se traduit dans la pratique juridique par des interprétations extensives et erronées des textes constitutionnels et législatifs relatifs au pouvoir réglementaire.

Comme la prépondérance de l'exécutif en matière législative se rattache à sa prééminence politique, ces empiètements législatifs sont partiellement empêchés par une opposition plus ou moins forte qui existe au sein du Parlement.

Il est à espérer que le jour où le Parlement rentrera dans la plénitude de ses droits, ces empiètements législatifs disparaîtront.

Quoi qu'il en soit concernant l'avenir, il n'en demeure pas moins vrai que la part de l'exécutif dans l'œuvre législative est de beaucoup plus importante que celle que lui assigne le texte de la Constitution de 1923. Cette déviation de la pratique constitutionnelle est beaucoup facilitée par l'absence de tout contrôle juridictionnel en la matière.

Ce sont l'article 41 de la Constitution et la loi sur l'état de siège qui servent de base aux extensions réglementaires.

L'article 41 en effet autorise l'exécutif à prendre des décrets ayant force de loi. Quelle est la portée des termes "ayant force de loi" ?

Ils signifient tout d'abord que l'exécutif peut intervenir dans le domaine qui normalement aurait nécessité une loi. Mais ils signifient encore et surtout que ces décrets-lois échappent à tout contrôle juridictionnel.

En fait la question ne s'est jamais posée devant les tribunaux. D'ailleurs, en présence de l'attitude docile du Parlement, qui ne refuse jamais de ratifier un décret-loi, l'opposition des tribunaux serait pour le moins inattendue.

En matière de proclamations militaires, le problème du contrôle juridictionnel revêt un aspect tout particulier qui résulte de la nature même du régime de l'état de siège en Egypte. C'est la loi de 1923 qui a créé une autorité autonome préposée à l'état de siège et dont les tribunaux militaires ne sont qu'un agent subordonné. Leur organisation

(1) Voir *infra* p. 635.

même et la procédure de ratification des jugements entravent l'indépendance des tribunaux militaires en la matière. (1)

Enfin on peut élargir les attributions du pouvoir exécutif par un autre procédé : les habilitations législatives. Ce procédé est loin d'être suivi en Egypte, sauf en matière de droit de douane et de droit d'accise.(2)

Il convient toutefois de noter que les tribunaux devront examiner dans quelle mesure la loi d'habilitation est appliquée par l'exécutif.

Quant à la constitutionnalité de la loi d'habilitation l'attitude des tribunaux en matière de constitutionnalité des lois (3) laisse entrevoir que la question demeure hors de leur compétence.

(1) Voir *infra* pp. 632 et 637.

(2) Voir *infra* pp. 602 et suiv.

(3) Arrêt de la Cour de Cassation du 9 mai 1929, *supra* p. 534.

## DEUXIÈME PARTIE

### Le domaine propre de la législation d'origine gouvernementale

Nous venons, dans notre première partie, de délimiter le domaine de la loi et celui du règlement. D'après les textes constitutionnels, la mission d'exécution des lois et l'organisation des services publics rentrent dans les attributions du règlement. Ici l'exécutif agit dans son domaine propre, sans avoir besoin d'une habilitation législative spéciale.

En outre, l'exécutif s'est approprié un autre domaine qu'il a fait sien. En matière de police, en effet, l'exécutif agit d'une façon tout à fait autonome, au même titre qu'en matière d'exécution des lois et d'organisation des services publics.

Le règlement de police se rapproche du règlement d'organisation des services publics en ce que les deux règlements sont pris spontanément et indépendamment de toute loi antérieure.

Un dernier problème commun aux règlements de nature administrative est celui de savoir quelle est l'autorité qui peut édicter pareils règlements. En d'autres termes, quelle est la forme que doit revêtir le règlement administratif. Celle d'un décret ou bien celle d'un simple arrêté ministériel ?

Ceci nous amène à étudier en trois titres :

I.—Le règlement d'exécution.

II.—Les règlements autonomes.

III.—Les organes du pouvoir réglementaire.

## TITRE I

### LE RÈGLEMENT D'EXÉCUTION

C'est à l'exécutif qu'incombe l'exécution des lois. Il convient toutefois de relever que cette mission d'exécution n'a pas été entendue d'une façon unanime par les diverses constitutions. Il existe à ce sujet deux courants différents d'idées.

La mission d'exécution des lois est entendue par certaines constitutions d'une façon très stricte ; elle consiste exclusivement dans l'ordre donné aux citoyens d'exécuter les lois, c'est un simple rappel. D'après

cette conception, l'exécutif ne participe aucunement à la fonction législative. (1)

Dans d'autres constitutions au contraire, la mission d'exécution est entendue d'une façon plus large. "Assurer l'exécution des lois, c'est participer à la fonction législative, en prenant les mesures d'application ou en fixant les détails d'exécution des dispositions plus ou moins étendues contenues dans les lois." (2)

C'est à cette dernière conception que se rattache la Constitution égyptienne qui dispose dans son article 37 que "le Roi fait les règlements nécessaires pour l'exécution des lois, sans modifier ou suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution".

Malgré les divergences d'ordre constitutionnel relatives à la mission d'exécution des lois, la pratique est partout à peu près la même ; par la force même des choses l'on a été obligé de reconnaître à l'exécutif le pouvoir réglementaire contrairement à la lettre et à l'esprit de la constitution qui le répudiait.

C'est qu'en effet entre "l'émission d'une règle générale et sa réalisation dans des cas particuliers, viennent se placer les prescriptions qui ont pour but de faciliter cette réalisation ou même de la rendre possible. On ne saurait, sans les inconvénients les plus graves, méconnaître la nécessité de semblables prescriptions et s'en tenir à une anthithèse élémentaire entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

"Sans doute, il est théoriquement concevable que la loi s'empare du domaine entier des mesures d'application et détermine celles-ci avec toute la minutie nécessaire. En fait il est matériellement impossible que la loi se perde ainsi dans les détails et prévoie une multitude d'hypothèses d'incidents qui varient continuellement avec les circonstances." (3)

En effet, si le Parlement est plus apte à connaître des principes législatifs généraux et à édicter les grandes lignes d'une législation, il n'en est pas de même des questions de détails qui ont souvent un caractère technique. Ces détails sont mieux réglementés lorsque le pouvoir

---

(1) *Voir* la Constitution française du 8 septembre 1791 qui précise (Titre III, art. 4) que le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi même provisoire mais seulement des proclamations conformes aux lois pour en ordonner ou en rappeler l'exécution.

(2) M. Mouskhéli, *La loi et le règlement, op. cit.* p. 57.

(3) Vauthier, *Droit Administratif de la Belgique*, 2e éd. 1937, p. 25.

exécutif lui-même, avec les divers bureaux techniques dont il dispose, remplit cette fonction.

De tous temps la justesse de cette idée a été reconnue par les auteurs, mais elle est aujourd'hui plus vraie encore. En effet avec l'intervention croissante de l'Etat dans la vie économique et sociale du pays, et avec la mécanisation des moyens de production l'on conçoit très bien que la législation devienne de plus en plus une question, non seulement de technique législative, mais de technique économique, de technique banquaire, de technique rurale, agricole, etc. Il existe ainsi autant de techniques qu'il existe d'activités dans le pays. Dans ce domaine technique la loi ne peut pas réglementer tous les détails ; elle se contente de tracer les grandes lignes de la législation, en laissant au règlement le soin de la compléter. C'est ce qu'on appelle aujourd'hui les lois de cadre. Nous assistons ainsi à une recrudescence des règlements d'exécutions des lois, qui embrassent aujourd'hui un domaine aussi important que celui de la loi.

Ce phénomène nouveau a certainement influencé la législation égyptienne. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner les lois et décrets sur les sociétés d'assurance, la législation agricole, industrielle et sociale, le système fiscal, etc.

Nous avons déjà signalé qu'en Egypte, avant l'ère constitutionnelle la réglementation gouvernementale constituait la législation de principe. Au centre de la réglementation gouvernementale, se trouvait le pouvoir réglementaire d'exécution.

L'avis du Contentieux de 1897 qui constitue en quelque sorte la charte du pouvoir réglementaire dans l'ère préconstitutionnelle consacre au pouvoir réglementaire d'exécution des lois deux alinéas qu'il convient de reproduire :

(1) Les décrets qui rentrent dans le domaine du pouvoir exécutif et qui ont pour but d'assurer l'exécution ou le fonctionnement d'une loi ou d'un autre décret.

(2) Les décrets constituant le complément d'une loi ou d'un autre décret.

Il y a lieu de supposer, comme nous avons déjà eu l'occasion de le signaler, que ces deux alinéas se réfèrent à une même catégorie d'actes, ceux qui sont pris en exécution des lois. Mais vu la différence de degré entre les règlements pris à la suite d'une loi de cadre ou de directive et les autres lois plus détaillées, le Comité du Contentieux a cru utile de les classer en deux alinéas différents.

En effet la mission d'exécution des lois n'a pas toujours la même importance. Suivant que la loi se borne à poser des principes généraux ou au contraire, si elle intervient dans les détails de la réglementation, la mission d'exécution comporte un pouvoir réglementaire plus ou moins large.

Quelquefois, lorsque la loi a eu le soin de réglementer la question dans ses détails, le règlement intervient seulement pour établir les modalités d'application. Par contre, si la loi est moins complète, le règlement a une importance plus grande et paraît en conséquence intervenir comme le complément de la loi. C'est de cette idée d'élasticité du règlement d'exécution que l'avis du Contentieux semble être imprégné ; l'avis n'a d'ailleurs cité que les deux formes extrêmes que peut revêtir un règlement : la simple mise en exécution de la loi et la réglementation complémentaire d'une loi.

L'article 37 de la Constitution qui dispose "Le Roi fait les règlements nécessaires pour l'exécution des lois sans modifier ou suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution ", vient donc confirmer une ancienne pratique administrative égyptienne.(1)

Quelle est donc la portée de l'article 37 ? Quelle est l'étendue de la mission d'exécution ?

Le règlement pris en exécution d'une loi, estiment certains auteurs, c'est tout règlement qu'une loi quelconque prévoit, même si cette loi ne devait contenir aucune réglementation de principe, et se contentait d'habiliter l'exécutif en la matière sans lui tracer aucune limite. (2)

---

(1) La rédaction de l'article 37 est empruntée à l'article 67 de la Constitution belge. Cette rédaction n'est d'ailleurs pas celle de la Constitution belge uniquement. Elle a été employée dès avant cette constitution par la charte constitutionnelle française du 14 août 1830 (art. 13).

(2) " Le règlement, écrit M. Carré de Malberg, étant essentiellement un acte exécutif, présuppose toujours une loi. S'agit-il de régler par un décret complémentaire les détails d'exécution d'une loi, le chef de l'exécutif peut le faire de son propre mouvement, parce que c'est là de sa part une activité foncièrement exécutive. Au contraire pour que le président puisse statuer par décret sur des matières non légiférées, ou encore pour qu'il puisse créer, touchant une matière déjà légiférée, des règles nouvelles qui sortent de la sphère de la simple réglementation complémentaire, il faut qu'il y ait été invité ou au moins autorisé par un texte législatif spécial, texte dont le règlement sera la suite et l'exécution. A côté des règlements spontanés qui sont faits pour l'exécution des lois, se placent donc les règlements faits en exécution des lois.

" Les règlements sont tous exécutifs, mais ils ne le sont pas tous de la même façon. Les uns ne font qu'assurer la mise en œuvre détaillée et le fonctionnement technique

Il est évident que ce n'est pas dans ce sens purement formel que l'article 37 de la Constitution doit être interprété. L'article 37 vise certainement l'exécution des lois dans un sens matériel. La loi doit contenir des dispositions objectives réglementant une question déterminée et le règlement vient développer et adapter ces formules générales aux circonstances de fait. Les dispositions législatives peuvent même être assez brèves, et se borner à édicter des principes généraux ou à donner de simples directives. On ne peut toutefois aller jusqu'à admettre l'absence de toute réglementation dans la disposition législative. L'article 37 consacre d'ailleurs cette notion de la mission d'exécution puisqu'il dispose que les règlements ne peuvent modifier ou suspendre la loi ni dispenser de son application. Puisque le règlement ne peut modifier la loi, il est évident que le terme " loi " est compris non pas dans un sens formel mais dans un sens matériel. Loi ici devient synonyme de réglementation législative, objective et matérielle. L'on suppose donc, dans la loi, un minimum de réglementation positive. Une loi de pure délégation ne peut ainsi rentrer dans le cadre de l'article 37.

Comment se détermine la mission d'exécution ?

Dans la pratique, le règlement d'exécution prend, quant à son étendue, des proportions différentes, car il se détermine en fonction de la teneur de la loi qu'il complète.

D'autre part, la mission d'exécution se définit en elle-même. A cet égard deux conceptions sont concevables : celle qui donne à la mission d'exécution des lois une interprétation assez large et celle qui l'enferme au contraire dans des limites étroites.

Ceci nous amène à examiner en deux chapitres :

I.—La mission d'exécution par rapport à la loi.

II.—La mission d'exécution en elle-même.

---

des prescriptions législatives en vigueur : c'est ici de l'exécution au sens le plus modeste. D'autres impliquent chez l'autorité qui est appelée à les édicter un pouvoir plus ou moins large de libre disposition ; le mot exécution ici veut surtout marquer la dépendance spéciale dans laquelle se trouve placé le règlement vis-à-vis de la loi. Les règlements de cette seconde sorte sont exécutifs en ce qu'ils ne peuvent intervenir qu'à la condition d'avoir été provoqués et suscités par une loi : en ce sens, ils se déduisent de la loi, mais par ailleurs, ils peuvent avoir une portée novatrice considérable." (CARRÉ DE MALBERG, *l'Etat*, T. I, p. 551.)

## CHAPITRE I.—La mission d'exécution par rapport à la loi (1)

Nous étudions dans ce chapitre, en trois sections :

I.—Les diverses sortes de lois qui exigent un règlement complémentaire.

II.—La clause d'invitation et ses effets.

III.—L'interdépendance de la loi et du règlement.

### Section I.—*Diverses sortes de lois qui exigent un règlement complémentaire*

La mission d'exécution ne prend pas toujours les mêmes proportions. C'est la loi, avec la variété des formules qu'elle peut employer, qui conditionne le règlement d'exécution. Elle lui ouvre parfois un large domaine d'action, tandis que d'autres fois, la réglementation laissée à l'exécutif est peu importante. Dans une loi qui n'établit qu'un standard ou une directive, le domaine réglementaire se trouve par là même considérablement étendu. Par contre, une loi qui rentre dans les détails ne laisse au règlement qu'un domaine assez restreint.

Si c'est la rédaction de la loi et son économie générale qui conditionnent en fait les possibilités du règlement, il convient d'examiner dans quelle mesure les diverses lois donnent à la réglementation gouvernementale une importance plus au moins grande.

On établit dans la doctrine plusieurs classifications qui n'ont d'ailleurs qu'un intérêt purement didactique et au sommet desquelles on place les lois de cadre et les lois édictant une directive ou un "*standard*".

---

(1) Le Comité Consultatif de Législation qui est chargé de l'examen de la rédaction des règlements (*voir* le décret de 1942) pourvoit à la coordination des règlements avec les diverses lois ; il assure à la loi la place prépondérante qu'elle doit occuper vis-à-vis du règlement et assigne à ce dernier un rôle de pure exécution.

La question de savoir si le règlement qui n'est pas soumis au comité est entaché d'illégalité ne s'est jamais posée. D'ailleurs en fait ce sont les diverses directions du Contentieux qui préparent les projets de règlements. Ceux qui présentent le plus d'intérêt sont soumis au Comité Consultatif.

Ce sont ces catégories qui méritent d'être étudiées dans la pratique législative et réglementaire égyptienne.

On entend par loi de cadre, la loi qui permet à l'exécutif de légiférer sur une matière qui n'a pas fait l'objet d'une réglementation législative, et où l'exécutif dispose de pouvoirs très étendus. Dans le cadre des principes généraux ou des directives que la loi établit, tout est à créer.

L'exemple par excellence des lois de cadre en Egypte est certainement la loi No. 57 de 1935 sur la navigation aérienne, que nous avons déjà eu l'occasion de signaler. (1)

Le principe qu'établit la loi et que la réglementation gouvernementale doit se borner à observer c'est le principe de la souveraineté de l'Etat sur l'atmosphère. C'est uniquement dans le cadre de cette souveraineté telle qu'elle a été proclamée par l'article premier de la Convention internationale du 13 octobre 1919 que la réglementation gouvernementale peut agir. Si l'on veut aller au délà de ces limites, c'est au Parlement que l'on doit s'adresser puisqu'on dépasserait alors le cadre prévu par la loi.

La loi No. 115 de 1931 réglementant le commerce en gros des végétaux et des fruits dans la ville du Caire nous donne l'exemple d'une loi édictant une législation de directive. Elle prévoit dans son article premier qu' "il est interdit d'établir ou d'exploiter dans le périmètre de la ville du Caire, des magasins, etc. pour la vente en gros des végétaux ou des fruits mentionnés au tableau annexé... ailleurs que dans les emplacements autorisés à cet effet sous peine de la fermeture administrative de l'établissement ".

L'article 2 dispose qu'" un arrêté du Ministre des Finances désignera les emplacements prévus à l'article précédent et pourra notamment prescrire :

(1) Les clauses, charges et conditions relatives à l'occupation des places à l'intérieur des emplacements autorisés.

(2) Les mesures tendant à assurer la fidélité du débit.

(3) Les règlements nécessaires en vue du maintien du bon ordre et de la propreté.

---

(1) Voir *supra* p. 550.

En fait, la loi n'a fait qu'énoncer les titres de chapitres qui seraient réglementés par arrêtés. La loi donne ici au règlement un rôle qui, en importance, égale celui de la loi.

La loi No. 92 de 1939 relative à la surveillance et au contrôle de sociétés d'assurance contient elle, aussi quelques directives dont elle abandonna la mise en œuvre à la discrétion complète du Ministre des Finances: ex. le mode d'évaluation annuelle des différentes catégories de placement, les règles à suivre en cas d'insuffisance de l'actif correspondant au pourcentage de chaque entreprise en Egypte, etc.

Certaines lois se bornent à déterminer leurs fins, et laissent entièrement à l'exécutif le soin d'édicter les mesures réglementaires propres à la réalisation de ces fins. Tel est le cas de la loi No. 22 de 1932 relative à la culture et à la vente des plants d'arbres fruitiers. Elle assujettit à une réglementation stricte et minutieuse ce commerce qui n'était soumis à aucune restriction. Certaines mesures transitoires s'imposaient en faveur d'une catégorie de propriétaires. Aussi l'article 12 stipule: "Le Ministre de l'Agriculture pourra par un arrêté édicter les mesures à prendre par les propriétaires des pépinières et établissements existant au moment de la mise en vigueur des arrêtés pris en exécution de l'article 4 de la présente loi, aux fins de leur faciliter les moyens de se conformer à ses dispositions et ce dans les délais qui lui seront fixés."

Ces quelques exemples suffisent à montrer le rôle étendu et l'importance croissante des règlements dans l'œuvre législative.

### Section II.—*La clause d'invitation et ses effets*

Le règlement d'exécution présente certaines particularités en cas d'invitation spéciale de la part du législateur. L'on trouve souvent dans certaines lois une clause spéciale qui invite expressément le ministre compétent à prendre les arrêtés nécessaires pour l'exécution de la loi. Les deux formules suivantes sont devenues classiques:

"Il appartient au Ministre de. . . de prendre les arrêtés nécessaires à l'exécution de la loi." ou

"Nos Ministres sont chargés de l'exécution de la présente loi. Ils prendront à cet effet les arrêtés nécessaires."

En présence de l'article 37, quelle est la portée exacte d'un pareil texte ? Quelle est sa valeur juridique ?

La question a été posée à la Chambre des Députés à la seance du 7 février 1940. Il a été reconnu que la clause de style ne dote pas l'exécutif d'une compétence nouvelle, puisqu'elle ne fait que consacrer le principe prévu par l'article 37. C'est là un simple rappel du principe constitutionnel. (1)

La jurisprudence partage cette manière de voir. Le Tribunal de première instance du Caire dans un jugement du 22 février 1944 (2) signale à cet effet : " Il est de principe que le règlement pris en exécution d'une loi doit se limiter à édicter des dispositions d'ordre purement exécutif.

" Ces principes s'appliquent aussi bien en présence d'un texte qui invite l'exécutif à prendre un arrêté d'exécution qu'en son absence. Pareil texte n'a pour effet que de mettre l'exécutif dans l'obligation de rendre un règlement avant la mise en exécution de la loi."

Cette clause n'a-t-elle pas du moins pour effet de comprendre largement la notion d'exécution ?

Il ne semble pas que la notion d'exécution puisse recevoir une interprétation plus large lorsqu'une clause générale ou spéciale invite l'exécutif à prendre un règlement d'exécution de la loi. Comme le note M. Duguit, " la compétence réglementaire du chef de l'Etat étant déterminée par la Constitution, il ne peut appartenir à l'organe législatif ordinaire de la modifier en quoi que ce soit. Il ne peut pas l'étendre, il ne peut la restreindre. Que le Parlement ait ou n'ait pas inséré dans la loi un article invitant le Gouvernement à faire un règlement d'administration publique, celui-ci peut, en vertu de son pouvoir constitutionnel, faire un règlement complémentaire ; il est inutile que le Parlement lui donne un pouvoir qu'il a déjà et l'invitation insérée dans la loi ne peut ni lui donner ni lui retirer, ni modifier en plus ou moins, le pouvoir réglementaire qu'il possède constitutionnellement." (3)

Mais si la clause spéciale invitant l'exécutif à prendre un règlement n'est que la reproduction du principe prévu par l'article 37, il n'en résulte pas qu'elle soit dépourvue de toute signification. (4)

---

(1) *Recueil des discussions parlementaires*, T. I, p. 414.

(2) " Al Mohamah ", 14e année, p. 705.

(3) Duguit, *Traité, op. cit.* T. IV, p. 707.

(4) Il convient de noter que cette invitation a été interprétée par certains tribunaux comme impliquant une habilitation législative. Cette thèse a pour conséquence de

L'article 37 accorde à l'exécutif une compétence générale purement discrétionnaire; il n'en est pas de même lorsqu'une clause spéciale prévoit un règlement d'exécution. Ici, la mission de l'exécutif se concrétise. Il a le devoir d'émettre le règlement. (1)

### SECTION III.—*L'interdépendance de la loi et du règlement*

Souvent le règlement d'exécution n'est pas seulement prévu par la loi, mais l'application de la loi se trouve explicitement ou implicitement subordonnée à la publication du règlement d'exécution. L'exemple du décret-loi No. 95 de 1939 relatif au recensement des approvisionnements pour l'armée et la population civile, et du règlement pris en exécution du dit décret-loi font ressortir clairement le lien de dépendance qui existe entre eux.

L'article premier du dit décret-loi prévoit qu'" il pourra être procédé à tout moment par arrêté du Ministre de la Défense Nationale, au recensement des stocks de matières premières, combustibles, denrées alimentaires, produits manufacturés ainsi que des animaux et moyens de traction et de transport, et d'une manière générale, au recensement de tous produits, marchandises et matériels, pouvant servir à l'approvisionnement de l'armée et au ravitaillement de la population civile ".

L'article premier du règlement dispose qu' " il sera procédé le 7 septembre 1939, sur tout le territoire du Royaume d'Egypte, au recensement du stock des produits et marchandises ci-après mentionnés :

(1) Le bois de construction.

(2) Le charbon de toute espèce.

---

reconnaître au règlement d'exécution une valeur législative et de le soustraire ainsi au contrôle juridictionnel.

C'est ainsi que le Tribunal de première instance du Caire dans un jugement du 30 mars 1933 ("Al Mohamah", 15e année, section II, p. 30) estime qu'il est de principe que lorsque le pouvoir législatif autorise l'exécutif en vertu d'une clause spéciale, à prendre certaines mesures législatives, le règlement pris en conséquence a force de loi. Le tribunal en tire la conséquence suivante: que le règlement a la même force juridique que la loi. La clause d'invitation s'analyserait ainsi en une délégation de pouvoir législatif. Or, pareille délégation est unanimement condamnée comme contraire au principe des compétences déléguées. En France, le Conseil d'Etat l'a formellement rejetée en 1907. (Conseil d'Etat, 6 décembre 1907, R. p. 913.)

(1) Jugement du 22 février 1934 ("Al Mohamah", 14e année, p. 705).

(3) Les médicaments et préparations médicales indiquées au tableau ci-annexé.

(4) Les fils métalliques, bidons, tuyaux et clous en fer et en général toute espèce de fer brut ou façonné.

(5) Les pièces de rechange pour outils, machines et automobiles.

L'on voit immédiatement que la loi ne peut effectivement produire ses effets avant la promulgation du règlement.

Tel est également le cas en matière fiscale où la loi ne peut le plus souvent entrer en application avant que le règlement n'ait mis au point les modalités d'application et les détails d'exécution de la loi.

Il en est de même de la loi No. 88 de 1942 relative à l'indemnisation des dégâts occasionnés par la guerre aux bâtiments, usines, ateliers et machines attachées à perpétuelle demeure. L'article 14 de cette loi prévoit que " le Comité supérieur visé à l'article précédent sera également compétent pour statuer sur les oppositions dont il sera saisi contre les décisions des commissions d'indemnisation.

" Un arrêté ministériel réglementera la procédure à suivre concernant ces oppositions."

L'on voit tout de suite que l'application de la disposition prévue par cet article se trouve subordonnée à la promulgation du règlement d'exécution. (*Voir* l'arrêté du Ministre de la Défense Passive du 23 août 1943.)

Dans ces exemples, comme dans beaucoup d'autres du même genre, il est manifestement impossible, par la nature même des choses, d'appliquer la loi avant l'intervention du règlement. Dans ces conditions, et abstraction faite de toute clause contraire portant rétroactivité de la loi, il semble évident que la loi ne peut entrer en vigueur qu'après la confection du règlement. (1)

***

## CHAPITRE II.—La mission d'exécution des lois en elle-même

La mission d'exécution de la loi, une fois législativement limitée, prend une étendue assez précise. Le règlement ne peut intervenir que dans les limites de la loi. Le règlement ne peut de même pas restreindre

(1) Duguit, *Traité*, T. IV, p. 709.

la portée de la loi ni suspendre son application, conformément aux dispositions mêmes de l'article 37. Mais la mission d'exécution des lois peut être comprise soit d'une façon étroite soit d'une façon large.

Envisagée restrictivement, la mission d'exécution comprendrait uniquement l'exécution matérielle en quelque sorte mécanique des prescriptions de la loi. Le règlement ne peut prendre l'initiative d'une disposition qui n'a pas été prévue par la loi. Le fait que cette disposition est utile, qu'elle tend à faciliter la réalisation du but que poursuit la loi, ne justifie pas l'initiative du pouvoir réglementaire. Toutes les dispositions contenues dans un règlement d'exécution doivent ainsi s'appuyer directement sur la loi qu'il s'agit d'exécuter. Les limites du règlement sont donc tracées par la loi et le règlement ne peut dépasser ces limites, alors même qu'il viserait le même but que le législateur. (1)

Cette manière de voir a été adoptée par la jurisprudence égyptienne à maintes occasions, notamment en matière de voirie (Tanzim), vagabondage et cimetière, sur lesquels nous donnerons quelques précisions. (2)

---

(1) Le Tribunal de première instance du Caire constate dans un jugement du 22 février 1934 (*voir* " Al Mohamah ", 14e année, p. 705) qu' " il est de principe que le règlement pris en exécution d'une loi doit se limiter à édicter des dispositions d'ordre purement exécutif, sans pouvoir rien ajouter à la loi ni restreindre son application. L'exécutif ne peut donc étendre le domaine de la loi à des cas non prévus par elle. "

(2) Une question se pose au sujet du contrôle des tribunaux en la matière. Quel est l'attitude des tribunaux lorsqu'ils se trouvent en présence d'un règlement dépassant les limites de la loi ? Si l'on admet que les tribunaux ne doivent pas tenir compte des dispositions illégales du règlement, quel serait le fondement juridique de ce contrôle ?

Les tribunaux doivent ignorer complètement pareil règlement, que ce soit en matière civile ou en matière pénale. (Cf. jugement du Tribunal de première instance d'Assiout du 26 février 1921, "Al Mohamah ", 2e année, No. 294 ; et le jugement du même tribunal du 29 mars 1929, " Al Mohamah," 9e année, p. 1014).

L'on a invoqué pour justifier ce contrôle juridictionnel qu'exercent les tribunaux l'article 28 du Règlement de réorganisation des tribunaux nationaux, qui stipule :

" Tous les jugements doivent être rendus en application d'un texte de loi.

" Les tribunaux appliqueront les codes égyptiens qui seront promulgués, ainsi que les lois, décrets et règlements actuellement en vigueur, en tant que leurs dispositions ne se trouveront pas contraires à celles des codes égyptiens ; ils appliqueront également les lois, décrets et règlements qui seront régulièrement promulgués. " (Z. GARRANA, *L'Acte Administratif*, op. cit. p. 223).

Si l'on met l'accent sur les derniers mots du second alinéa, l'on se rendra compte qu'il s'agit d'un contrôle des éléments formels du règlement, par exemple si le règlement a été pris par une autorité compétente et suivant les formalités prescrites. Mais il est difficile d'admettre l'interprétation d'après laquelle ce texte accorde aux

§ I.—*Règlement sur le Tanzim.*

L'article premier du décret sur le Tanzim du 8 septembre 1889 prévoit que "dans les villes et villages où le service du Tanzim existe ou sera constitué par arrêté ministériel, nul ne pourra construire, agrandir, surélever, reconforter, réparer ou démolir à quelque titre que ce soit ou dans quelque limite que ce soit, des maisons, édifices, murs de clôture, etc. ou tous autres ouvrages bordant la voie publique sans avoir reçu du Tanzim l'autorisation et l'alignement."

L'article 10 de l'arrêté pris en exécution du décret prévoit que "l'approbation d'un plan d'alignement par le Ministre des Travaux Publics et sa sanction par décret suffiront pour pouvoir procéder partiellement dans les formes voulues par la loi à l'expropriation des terrains que ce plan indiquera comme étant nécessaires à l'établissement des rues que ce plan concerne.

"Dès la promulgation du décret toute construction est interdite sur le terrain destiné à l'expropriation."

L'article 10, al. 2 de l'arrêté soulève ainsi certaines difficultés puisqu'il semble apporter à la propriété privée des restrictions non prévues par le décret. L'arrêté vise en effet les terrains non encore expropriés. Il dépasse ainsi les limites fixées par le décret.

Quelle a été l'attitude de la jurisprudence à l'égard de l'article 10, al. 2 de cet arrêté? Le Tribunal de première instance du Caire dans

---

tribunaux le droit d'examiner la légalité des règlements, aussi bien du point de vue formel que matériel.

Si pareille interprétation était exacte, les tribunaux nationaux seraient en droit d'examiner la constitutionnalité des lois aussi bien que la légalité des règlements puisque l'article 28 met sur le même plan les lois et les règlements. D'ailleurs cet argument n'est exact qu'autant qu'il s'agit des contestations du ressort des tribunaux nationaux parce que ce texte n'a pas de correspondant dans le R.O.J.M.

Le droit des tribunaux de contrôler la légalité du règlement, résulte en fait du caractère formel de la loi et du règlement. En présence de deux normes juridiques de force différente, c'est la norme supérieure que le juge doit appliquer. Il semble que c'est cette manière de voir qui a été admise par la jurisprudence égyptienne. (Jugement précité du Tribunal de première instance du Caire du 30 mars 1933, "Al Mohamah", 15e année, section II, p. 30.)

Cf. W. Raafat, *Cours de Droit Administratif*, *op. cit.* p. 589 ; Moreau, *Le Règlement Administratif*, Paris 1903, p. 265 ; Pierre Lureau, *De l'interprétation des Règlements Administratifs*, Bordeaux 1930, pp. 50 et suiv., 105 et suiv.

un jugement du 22 janvier 1934 (1) condamne l'article 10 de l'arrêté dans les termes suivants :

" L'article premier du décret sur le Tanzim interdit les travaux y mentionnés à condition que l'immeuble soit bâti sur une voie publique qui existe en fait. Les travaux effectués dans des immeubles qui ne bordent pas une voie publique effective, c'est-à-dire les voies en l'état de simple projet ne tombent pas sous les dispositions de l'article premier du décret. L'article 10 de l'arrêté de 1889 a donc essayé d'ajouter à l'article premier du décret un cas nouveau non prévu par le législateur, et qui a été tacitement rejeté par lui. L'article 10, in fine a donc outrepassé les pouvoirs conférés à l'exécutif par l'article 19 (2) du décret précité. Cet article n'a partant aucune valeur juridique et ne peut empêcher la demanderesse de réaliser les travaux qu'elle estime utiles. . . " (3)

Dans le même ordre d'idées, le Procureur général près les tribunaux nationaux dans une circulaire de 1928 concluait qu'il n'y a pas lieu de poursuivre du chef de l'article 10 de l'arrêté du 8 septembre 1889 tant que le plan d'alignement n'a pas reçu une pleine exécution par l'expropriation. La circulaire se fonde sur le fait que l'arrêté a dépassé les limites de la mission d'exécution. (4)

(1) " Al Mohamah ", 14e année, p. 705. *Voir* en sens inverse un ancien arrêt de la Cour d'Appel du Caire du 26 mars 1917. Bulletin Officiel de la Jurisprudence Nationale, 19ème année, p. 56. *Voir* également le jugement du Tribunal de première instance de Tanta du 3 octobre 1929, " Al Mohamah", T. 10, p. 345 et le jugement du Tribunal de première instance d'Assiout du 28 août 1933, " Al Mohamah ", T. 21, p. 757.

(2) L'article 19 charge l'exécutif d'assurer les modalités d'application du décret.

(3) La jurisprudence est abondante en ce sens. Voir *infra* p. 570 la jurisprudence de la Cour d'Appel Mixte. Signalons ici un jugement récent du 25 juin 1940 du Tribunal Sommaire d'Akhmim confirmé en Appel par le Tribunal de première instance de Sohag, " Al Mohamah ", T. 21, Nos. 262 et 263 pp. 975 et suiv.

ABDEL MONEIM RIAD, *Les Servitudes Administratives*. "Al Quanoun Wa Al Iktisad ", T. II p. 538.

(4) Tel est le texte de la circulaire : " Il a été observé que certains parquets intentaient l'action publique à l'encontre de personnes qui construisent sur des terrains frappés d'alignement mais qui n'ont pas encore été expropriés, et ce en base de l'article 10 de l'arrêté du 8 septembre 1889.

"Or comme l'article premier du dit décret n'interdit que les travaux de constructions en bordure de la voie publique, c'est-à-dire sur des terrains effectivement expropriés et devenus voie publique ; il ne considère pas comme travaux interdits les travaux de constructions sur des terrains frappés d'alignement dont l'expropriation n'a pas encore eu lieu effectivement ; la libre disposition des dits terrains reste à leurs propriétaires qui peuvent y élever les constructions et autres travaux qu'ils jugent utiles et

La jurisprudence de la Cour d'Appel Mixte est la même, bien qu'elle se base sur une argumentation différente. La Cour déclare dans un arrêt du 30 octobre 1939 que "le fait par le propriétaire d'avoir, sans autorisation administrative, reconforté la façade de sa maison se trouvant en bordure d'une rue ouverte au public et en dehors de l'alignement, ne constitue pas une contravention au décret de 1889 sur le Tanzim, par cela seul qu'il existe un plan d'alignement si celui-ci n'a pas été mis en exécution. L'application de l'article premier du dit décret est limitée au cas ou un décret d'expropriation a déjà été rendu."

La Cour se fonde sur "l'article 9 de la Constitution aux termes duquel la propriété est inviolable et nul ne peut en être privé que moyennant une juste indemnité. Du reste pareille interprétation se concilie mieux avec toute l'économie de la loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique."(1)

§ II.— *Règlement sur les cimetières.*

La loi No. 1 de 1922, organisant un Comité des cimetières musulmans du Caire stipule dans son article 6 que le comité aura pour attributions de pourvoir à l'entretien et à l'amélioration des cimetières; d'y faire respecter l'ordre et les perscriptions religieuses; d'exécuter la surveillance sur les personnes s'occupant des pompes funèbres et des innumations, etc. Le comité est chargé par l'article 8 de préparer un règlement pour les cimetières musulmans. Ce règlement devait être approuvé par le Ministre de l'Intérieur.

---

ne perdent cette libre disposition que du jour où la propriété de leurs terrains passe au Gouvernement par l'effet du décret d'expropriation.

"Etant donné que l'arrêté ne peut naturellement pas modifier les dispositions de ce décret mais doit se borner à en assurer l'exécution et bien que le dit arrêté ait envisagé le cas des terrains compris dans un plan d'alignement lorsque le décret d'expropriation n'a pas encore été rendu et ait disposé, dans son article 10, que toute construction sur les dits terrains est interdite, il n'a toutefois pas été établi de sanction en cas de violation de cette interdiction et de plus le décret sur le Tanzim n'a pas prévu cette situation et ne lui a pas établi de sanction."

Cette circulaire a été modifiée en 1933. Bien que la nouvelle circulaire, tout comme la première, admet que l'arrêté ne peut pas dépasser les limites tracées par le décret, elle arrive par une interprétation spéciale des dispositions du décret et de l'arrêté à une conclusion erronée, sensiblement différente de la première. L'art. 10 s'appliquerait lorsque l'alignement viserait une voie publique déjà existante. Par contre il ne reçoit aucune application lorsqu'il vise une voie publique en l'état de simple projet. En fait, cette distinction, bien que soutenable sur le plan de la nécessité administrative, n'a aucun fondement juridique.

Cette manière de voir a été adoptée toutefois par le Comité du Contentieux de l'Etat en 1929 et consacrée par quelques jugements sommaires (16 mai 1937. Tribunal Sommaire de Chebine El Kom, "Al Mohamah", T. 20, No. 142, p. 386.

(1) B.L.J. Tome 52, p. 12. Cf. arrêts de la Cour d'Appel Mixte du 19 février 1934, B.L.J. Tome 46, p. 171, et du 20 mai 1940, B.L.J. Tome 52, p. 277.

L'article 6 du règlement promulgué le 28 février 1926 dispose qu'" aucune réparation ou renouvellement des constructions existantes à l'intérieur des cimetières ne sera autorisée. Exception est faite pour les caveaux, tombeaux, habitations des gens au service des mausolées ou des mosquées ; dans leurs sections respectives, les dits travaux de réfection pourront être effectués par autorisation spéciale du comité."

L'article 6 a-t-il dépassé les pouvoirs qui furent accordés au comité ? Le Tribunal du Caire de première instance dans un jugement du 15 février 1932 (1) a eu l'occasion de se prononcer sur ce point et a décidé que la mission confiée au comité ne comportait pas le droit d'apporter des restrictions aux droits des propriétaires des habitations privées dans les limites des cimetières.

§ III.—*Règlement sur les vagabonds.*

La loi sur les vagabonds et les personnes suspectes de 1923 dispose dans son article premier que : "s'il apparaît à la police qu'un individu se trouve en état de vagabondage, elle le fera comparaître pour lui adresser un avertissement formel d'avoir à modifier dans un délai de 20 jours, les conditions irrégulières d'existence qui le constituent dans cet état, faute de quoi il sera déféré à la justice pour l'application des peines prévues à l'article 6. Si l'individu conteste de se trouver en état de vagabondage et offre de fournir des preuves sérieuses à l'appui de ses contestations, la police recueillera les dites preuves et maintiendra ou non l'avertissement d'après le résultat qu'elle aura obtenu. Le présumé vagabond pourra se pourvoir contre la décision de la police devant le parquet qui, après enquête, s'il y a lieu, confirmera ou annulera l'avertissement donné par la police."

L'arrêté du 16 février 1924 relatif à la procédure concernant le pourvoi présenté au parquet contre la décison prise par la police relativement aux vagabonds et aux personnes suspectes, prévoit, dans son article 5, que " le pourvoi devant le parquet ne suspend pas le cours du délai de 20 jours prévu à l'article 3 de la loi de 1923. "

La Cour de Cassation a examiné la légalité de ce règlement.(2) Elle constate qu'il résulte de l'article 3 de la loi que la personne avertie a le droit de faire opposition contre l'avertissement de la police devant

(1) " Al Mohamah ", 13e année, p. 209.
*Voir* en sens inverse le jugement du même tribunal du 30 mars 1933 " Al Mohamah ", T. 14, Section II, p. 189. Ce jugement n'est pas concluant parcequ'il considère qu'en l'espèce il y a délégation législative. De là, toute son argumentation est fausse. (*Voir supra* p. 565.)

(2) Arrêt du 6 janvier 1936. " Al Mohamah ", T. 16, p. 684.

le parquet. Il appartient au parquet de confirmer ou d'infirmer cette décision. Il en résulte que l'avertissement de la police ne devient exécutoire que du moment où il devient définitif, par la confirmation du parquet.

Continuant son argumentation, la Cour signale que l'article 5 de l'arrêté ministériel prescrit, au contraire, que la décision de police devient exécutoire en ce sens qu'elle donne cours aux délais, nonobstant opposition.

Comme les pouvoirs du Ministre de la Justice, tels qu'ils découlent de la loi sur les vagabonds, se limitent à régler la procédure du pourvoi, il en résulte que le Ministre de la Justice a outrepassé ses pouvoirs. En conséquence, la Cour a condamné l'article 5 de l'arrêté ministériel. (1)

***

Il convient de rapprocher du règlement complémentaire, en ce qui concerne sa subordination à la loi, les décisions interprétatives du Conseil des Ministres.

Certaines lois ont en effet accordé au Conseil des Ministres le droit d'interpréter, par des décisions ayant force législative, les dispositions des dites lois.

L'article 67 du décret-loi de 1930 sur les pensions civiles prévoit que "le Ministre des Finances soumettra au Conseil l'interprétation d'une disposition quelconque de la présente loi. L'interprétation donnée

(1) Il convient d'autre part de signaler que la question de l'étendue de la mission d'exécution s'est posée incidemment devant la Cour de Cassation Mixte. (Arrêt du 6 novembre 1933. B.L.J. Tome 46, p. 15).

En effet, la loi No. 13 de 1904 sur les établissements incommodes, insalubres et dangereux, soumet la fondation et l'exploitation de ces établissements à une autorisation administrative préalable. Cette autorisation n'est accordée que si l'établissement observe toutes les mesures de précaution prescrites par les lois et règlements. L'article 3, renvoit à un arrêté ministériel pour régler les modalités d'application de la loi. L'arrêté ministériel du 31 août 1931 a fixé les prescriptions sanitaires dont l'inobservation expose l'établissement à des poursuites judiciaires.

L'on a soutenu que les nouvelles conditions prévues par l'arrêté ne s'appliquent pas aux établissements déjà existants, mais aux futurs établissements seulement.

La Cour de Cassation n'a pas admis cette distinction, déclarant que le seul critère dont la loi No. 13 de 1904 impose à l'administration l'observation est que les mesures qu'elle prescrit soient inspirées du souci de l'intérêtgénéral dans le sens de la dite loi.

*Voir* également l'arrêt de la Cour d'Appel Nationale du Caire du 11 juin 1931. (Bulletin Officiel des Tribunaux Nationaux, arrêt No. 146, T. 32, p. 68, rendu à l'occasion de la loi du 29 janvier 1894 sur le transfert des cimetières.)

par le Conseil des Ministres sera insérée dans le "Journal Officiel" et aura la valeur d'une interprétation législative et par suite un caractère obligatoire".

La même formule figure dans le décret-loi de 1930 sur les pensions militaires, et dans le décret-loi de 1936 relatif aux conditions de service des fonctionnaires étrangers.

Les décisions prises à cet effet sont obligatoires, et les tribunaux doivent s'en tenir à cette interprétation.

Mais dans quelle mesure les tribunaux doivent-ils tenir compte de cette interprétation ? Supposons qu'une loi sous le couvert de l'interprétation soit violée par le Conseil des Ministres, quelle sera alors l'attitude des tribunaux ?

La question s'est posée relativement à l'interprétation de l'article 8 et de l'article 40, des anciennes lois sur les pensions civiles et militaires.

L'article 8 prévoyait que " l'âge des fonctionnaires et employés est déterminé par le certificat de naissance, un extrait officiel du registre des naissances et à défaut par la Commission médicale du Caire ou d'Alexandrie, ou par deux médecins du gouvernement délégués à cet effet dans les provinces et gouvernorats".

D'après l'interprétation qu'adopte le Conseil des Ministres, " toute détermination faite par la Commission médicale à défaut de présentation d'un certificat de naissance par le fonctionnaire intéressé devrait être définitive et ne pourrait être modifiée en aucun cas. Quant aux fonctionnaires actuellement en service qui n'ont pas présenté de certificat de naissance, et dont l'âge a été par suite déterminé par la Commission médicale, il leur sera accordé un délai de six mois à partir de la publication de cette interprétation au " Journal Officiel ", pour produire si possible le susdit certificat. A l'expiration de ce délai, la détermination précédemment faite par la Commission médicale sera considérée comme définitive et aucun certificat, passé ce délai, ne pourra être accepté, de même ne pourra être admis tout certificat présenté dans le délai ainsi fixé mais libellé à un autre nom que celui sous lequel est connu le fonctionnaire dans ses rapports avec l'administration." (1)

En résumé l'article 8 établit deux modes de détermination de l'âge du fonctionnaire. Le certificat ou l'extrait de naissance et à défaut l'estimation par une commission médicale spéciale. La loi ne fixe aucun

(1) *Recueil des documents officiels*, 1927, pp. 25 et suiv.

délai pour la présentation du certificat de naissance, et le fonctionnaire peut ainsi à tout moment prouver son âge légal par le dit certificat même après la détermination de l'âge par la Commission médicale. Par application de ces principes, la décision du comité médical n'est qu'une détermination secondaire et provisoire de l'âge et qui ne fait foi que tant que le certificat de naissance est introuvable. Or la décision du Conseil des Ministres en interprétation de l'article 8 rend la détermination de l'âge par la Commission médicale définitive et pour ce qui concerne les fonctionnaires actuels, leurs accorde un délai de 6 mois.

Est-ce là une interprétation ou plutôt une modification de la loi ? La Cour d'Appel du Caire dans un jugement du 13 juin 1932 (1) estime que la fixation de ce délai de six mois dépasse les limites des pouvoirs du Conseil des Ministres, qui ne comportaient à son profit aucun droit de créer des règles nouvelles. N'est-ce pas là une attitude similaire à celle suivie par la jurisprudence égyptienne en matière de règlement d'exécution ?

***

Le Professeur Mouskhéli estime que la mission d'exécution est comprise beaucoup trop restrictivement par les tribunaux égyptiens. En France et en Belgique par exemple, elle est comprise par la jurisprudence d'une manière beaucoup plus large. Cette conception libérale de la notion d'exécution a été brillamment exposée par M. le Commissaire du Gouvernement Ettori, dans ses conclusions sous un arrêt du Conseil d'Etat du 26 avril 1929, *Union des voies ferrées et de transports automobiles*, dans les termes suivants : " La mission d'exécution des lois ne comprend pas seulement l'exécution matérielle de la loi. Le devoir s'impose au pouvoir public d'assurer la marche de l'Etat. Or la loi ne suffit pas à assurer cette marche générale de l'Etat. C'est là une vérité depuis longtemps acquise et que la loi a consacré en renvoyant pour son exécution à un règlement d'administration publique. En principe le règlement ne peut pas ajouter à la loi. Mais il faut interpréter raisonnablement cette proposition. Il est inéluctable que le règlement, puisqu'il s'adapte à une réalité plus concrète, ajoute à la loi. Du point de vue pratique aussi il est indispensable que le chef de l'Etat prenne les initiatives nécessaires ou même simplement utiles à

(1) " Al Mohamah ", T. 13, p. 421.

l'application de la loi. La nécessité légitimera le règlement d'administration publique qui contiendra en plus des principes expressément inscrits dans la loi, ce qui y sont en germe. " (1)

En conséquence, le professeur Mouskhéli observe que les tribunaux égyptiens auraient pu adopter une interprétation plus extensive de la mission d'exécution des lois du chef de l'Etat. C'est ainsi par exemple qu'en matière de voirie il note que " le but des prescriptions législatives était d'assurer la conservation et l'amélioration des voies publiques, et cela avec le moins de sacrifice possible pour les finances publiques.

" L'arrêté du 8 septembre 1889, continue l'auteur, a sans doute compris d'une façon très large les pouvoirs confiés au Ministre des Travaux Publics, mais il n'a point dépassé le but que le législateur voulait atteindre. S'il a interdit toute construction sur les terrains destinés à l'expropriation, c'est pour protéger les finances publiques... Evidemment il eût fallu s'assurer, pour protéger les propriétaires contre cette charge exorbitante résultant de la servitude *non ædificandi*, que l'administration entende

---

(1) M. Ettori justifie sa manière de voir par des considérations pratiques. "Une grande liberté d'initiative dans la confection des règlements complémentaires est d'autant plus nécessaire qu'elle profitera aux administrés eux-mêmes. Devant le nombre grandissant des lois impératives, les administrés ont le besoin absolu d'être guidés avec sûreté dans leurs relations avec la collectivité pour l'application d'une loi qui les assujettit à toutes sortes de charges. En pourvoyant à l'unité d'application des mesures consécutives à la loi, en levant les doutes d'interprétation propices aux litiges, en adaptant la loi dans le temps à des circonstances changeantes, le règlement complémentaire met la loi à la portée des administrés qui seront mieux renseignés sur les obligations qu'elle leur impose.

"En résumé, conclut M. Ettori, l'interprétation libérale de la légalité des règlements d'exécution a pour effet de fortifier la loi. Plus le règlement est riche de substances et plus il favorise l'acclimatement d'institutions nouvelles pour les administrés et maintient aux institutions anciennes un accord constant avec une ambiance incessamment mouvante.

" Ainsi donc, le règlement d'exécution, du point de vue rationnel comme du point de vue des nécessités pratiques, doit toujours ajouter quelque chose à la loi. Il doit non seulement développer les principes qui sont clairement formulés par la loi, mais même ceux qui y sont en germe. L'exécution doit s'étendre à tout ce que la loi contient explicitement et implicitement. Il faut assurer aux textes législatifs un rayonnement tel que toutes les virtualités qu'il contiennent se concrétisent et se réalisent." (*Voir* R. 1929, pp. 319 et suiv.)

poursuivre sérieusement et rapidement la réalisation de son plan d'alignement, mais il s'agit là d'une question de fait que les tribunaux auraient à apprécier eux-mêmes." (1)

Il est certain que les tribunaux égyptiens n'admettent pas qu'un règlement apporte des restrictions aux droits individuels ou au droit de propriété pour la seule raison opportuniste qu'il favorise le but prévu par la loi. En matière de tanzim, par exemple, le but de la loi est clair, mais la loi sauvegarde en même temps les intérêts des particuliers. Cette sauvegarde des intérêts des particuliers, l'arrêté l'a supprimée, et c'est pour cette raison qu'il a été censuré par les tribunaux.

La loi, en effet, est l'expression d'un équilibre de divers intérêts d'ordre économique, social, politique, etc. Cet équilibre, le règlement doit le respecter. S'il vient à le rompre, en donnant la priorité à un de ces intérêts au détriment des autres, les tribunaux se trouvent obligés de redresser l'équilibre.

Le décret sur le tanzim, il est vrai, a pour but de sauvegarder les finances de l'Etat, mais en même temps, il assure le respect de la propriété privée. (2)

---

(1) *La Loi et le Règlement, op. cit.* p. 87.

(2) M. Mouskhéli n'a pas manqué de constater que par application de l'arrêté du 10 septembre 1889, l'administration frappe la propriété privée d'une charge exorbitante, la servitude *non edificandi* et c'est pourquoi il recommande que l'expropriation intervienne rapidement ; " mais il s'agit là, dit-il, d'une question de fait que les tribunaux auraient à apprécier eux-mêmes ".

Mais un pareil contrôle juridictionnel n'est pas suffisant. En matière pénale par exemple, il n'est d'aucune utilité puisque de toute façon la contravention a été commise et que le retard de l'administration à procéder à l'expropriation peut tout au plus constituer une circonstance atténuante.

En effet, dans un procès donné, l'affaire se présenterait comme suit : le propriétaire d'un terrain frappé de la servitude *non edificandi* veut bâtir une maison et demande une autorisation de l'Administration du Tanzim. Malgré le refus du Tanzim le propriétaire, estimant que l'administration abuse de ses droits, et ne pouvant d'aucune façon annuler cette décision pour abus de pouvoir comme en France, décide d'élever une maison.

Dès qu'il commence à bâtir l'immeuble, il aurait commis une contravention. Le fait que l'administration ait abusé de son pouvoir ne serait d'aucun secours pour disculper le contrevenant.

Le seul moyen dont dispose le juge égyptien pour le disculper, c'est de censurer le règlement lui-même.

Il en est de même des autres règlements que nous avons pris pour exemple : le règlement sur les cimetières et le règlement relatif aux vagabonds. Là aussi, le règlement a faussé le jeu de la loi, en donnant la priorité à un but administratif, et il a fallu redresser l'équilibre.

***

Ainsi le règlement d'exécution doit se mouvoir dans le cadre de la loi. Il peut développer et préciser les prescriptions de la loi, mais si le règlement ajoute à la loi une prescription quelconque en dehors des limites prévus par elle, il sera, dans ces limites, dépourvu de toute sanction juridictionnelle.

La détermination de ces limites est une question qui se ramène à l'étude des cas d'espèce.

## TITRE II

### LES RÈGLEMENTS AUTONOMES

Le règlement autonome est un règlement pris spontanément sur l'initiative de l'exécutif, en dehors de toute habilitation législative. Il a pour objet l'organisation des services publics et la police.

Le règlement relatif à l'organisation des services publics est expressément prévu par l'article 44 de la Constitution qui dispose : " Le Roi organise les services publics. "

Le règlement de police n'a pas son fondement dans la Constitution. C'est sous l'empire des nécessités pratiques que l'exécutif s'est attribué cette compétence. Il en a usé largement dans l'ère préconstitutionnelle et a continué à s'en servir sous la Constitution de 1923. Il est certain que l'exécutif ne peut se passer d'un pouvoir réglementaire en matière de police et, en conséquence, l'on s'est évertué à justifier ce pouvoir dans le système positif égyptien. Seule la thèse dissidente du professeur A. Metwalli va jusqu'à refuser à l'exécutif tout pouvoir de prendre spontanément des règlements en matière de police. (1)

Nous examinerons dans deux chapitres séparés :

I.—Les règlements d'organisation des services publics.

II.—Les règlements de police.

(1) A. METWALLI, *Le Droit Administratif de l'Irak*, 1937, p. 98.

## CHAPITRE I.—Les règlements d'organisation des services publics

L'article 44 de la Constitution prévoit que " le Roi organise les services publics " ; ce texte, nous l'avons déjà vu, ne fait que consacrer la pratique préconstitutionnelle.

L'avis célèbre du Contentieux de 1897 prévoit en effet que le Gouvernement n'est pas obligé de présenter, pour avis, au Conseil Législatif :

— Les décrets concernant l'organisation intérieure des services publics, les propriétés de l'Etat, les contrats et concessions, etc.

— Les décrets portant des règlements généraux, mais n'introduisant pas dans la législation des principes nouveaux.

Pourquoi l'organisation des services publics est-elle confiée à l'exécutif ?

D'après la conception de la " règle de droit " qui est à la base de notre Constitution et que nous avons déjà exposée, l'organisation des services publics constitue le domaine propre du règlement toutes les fois qu'elle ne porte pas atteinte aux droits des individus. Ce pouvoir découle " spécialement et directement du rapport de supériorité et de subordination hiérarchique, qui se trouve établi entre les autorités administratives et qui implique, pour les agents subalternes, le devoir juridique de se conformer aux prescriptions de leurs chefs, en tant du moins que celles-ci ont trait au service. Il résulte de là que les supérieurs administratifs ont le pouvoir d'émettre, à titre de commandements s'adressant à leurs subordonnés, toutes les prescriptions individuelles ou réglementaires, qui concernent soit l'activité du personnel soit la marche des affaires de l'administration. La force juridique de ces prescriptions repose sur la propre puissance interne de l'autorité administrative ; et par suite elles peuvent être édictées en dehors de toute loi, spéciale ou générale, d'habilitation. " (1)

Le règlement relatif à l'organisation des services publics a pour caractère distinctif de s'adresser uniquement aux agents administratifs, et de ne produire ses effets qu'au dedans de l'organisme administratif.

---

(1) Carré de Malberg, *L'Etat*, T. I, *op. cit* pp. 659 et suiv. où il résume la doctrine de la " règle de droit ".

Ce principe est admis partout, et en France entre autres, où M. Roumieu note que l'exécutif peut toujours prendre les mesures administratives qu'il croit nécessaires à l'intérêt général, du moment qu'il n'impose aucune obligation à personne, qu'il ne porte atteinte à aucun droit et qu'il ne lèse aucun intérêt. (1)

Nous avons vu dans quelle mesure la Constitution égyptienne a eu le soin de confier au Parlement l'organisation des services publics qui intéressent directement les droits des particuliers comme le service de la justice, de l'armée et de la police. (2)

Quelle est la signification de la formule "Organisation des services publics"? Elle signifie d'abord l'organisation de l'administration c'est-à-dire la création des emplois, la formation des services et des conseils consultatifs et la répartition des diverses attributions administratives entre elles. Elle signifie également la réglementation des conditions et du stutut des fonctionnaires, ce qui comprend le mode de recrutement des fonctionnaires, les incompatibilités et les cumuls, les traitements, les allocations et indemnités, les avancements, le régime disciplinaire et les pensions. (3)

En somme les attributions de l'exécutif en la matière se rapportent à la fonction en elle-même et au fonctionnaire chargé de cette fonction.

Notons toutefois que l'article 44 de la Constitution prévoit que "le Roi nomme et licencie les fonctionnaires dans les conditions prévues par la loi." La Constitution exige ainsi, par dérogation au principe général d'après lequel le Roi organise les services publics, que les statuts relatifs à la nomination et au licenciement des fonctionnaires soit réglementés par une loi. Toutes les autres conditions concernant le traitement, la promotion, les devoirs, la discipline, etc., sont du ressort du règlement. Jusqu'à présent aucune loi n'a réglé la nomination et le licencement des fonctionnaires.

L'organisation de certains services publics se fait parfois par décrets, d'autres fois par de simples arrêtés ou par décision du Conseil des Ministres. Nous reviendrons plus tard sur cette question. Signalons dès à présent

---

(1) *Voir* l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 février 1904, Chambre syndicale des fabricants constructeurs de matériel pour chemins de fer, R. p. 130 et suiv. 1906, III. 75, avec les conclusions de M. Romieu.

(2) Comp. DUGUIT, *Traité*, T. IV, *op. cit.* p. 723,

(3) M. CAPART, *les Statuts des agents de l'Etat*, Bruxelles, 1939.

que l'organisation des grands services tels que les ministères se fait par décrets, l'organisation des services de moindre importance, et notamment celle des services internes des ministères, se fait par des arrêtés. (1)

***

## CHAPITRE II.—Les règlements de police (2)

"On entend par règlement de police, toute disposition prise par voie générale et qui apporte d'une manière préventive des restrictions

---

(1) Il paraît intéressant de noter ici que le Ministère de la Défense Passive ainsi que le Ministère de l'Approvisionnement ne furent pas créés suivant la procédure normale. Avant même qu'ils ne furent créés, les Ministres avaient été nommés par décret. Ensuite des crédits pour les deux ministères furent votés par le Parlement. Mais chose bizarre, aucune autre mesure ne fut prise afin de déterminer les attributions des dits ministères.

Ce n'est que dernièrement que cette situation fut régularisée par la promulgation d'un décret portant création et détermination des attributions des deux ministères.

En France pareille anomalie s'est également produite et l'on a parfois créé des ministères par la simple nomination des ministres. (Duguit, *Traité*, T. IV, *op. cit.* p. 721).

(2) Nous examinons dans cet ouvrage la question du pouvoir réglementaire des autorités centrales. Seuls les règlements de police qui émanent de l'autorité centrale rentrent dans le cadre de notre étude. Il convient toutefois de jeter un coup d'œil rapide sur le problème dans les organisations locales puisqu'en principe le règlement de police est un règlement local. (*Voir* Carré de Malberg, T. I, p. 655.)

Déjà en 1909 M. Lamba enseignait que "pour assurer l'ordre et la sécurité, les moudirs prennent des arrêtés sur toute mesure rentrant dans le cadre de la vie locale au point de vue de la police, de la voirie, de la salubrité publique, règlement sur les anieres vélocipèdes, peseurs, etc." (*Voir* Lamba, *Droit public et administratif de l'Egypte*, op. cit. p. 180.)

Ce pouvoir a été reconnu au moudir par le décret du 31 décembre 1893. La loi No. 24 de 1934 sur les conseils provinciaux a soumis ce pouvoir en principe à l'approbation préalable de ces conseils. L'article 24 prévoit en effet que "l'approbation préalable du conseil provincial est obligatoire dans les questions suivantes:

"(1) Promulgation, modification ou abrogation d'un règlement local par le moudir pour tout ou partie de la moudirieh ou pour certaines villes ou villages de la moudirieh.

"(2) Application d'un arrêté ou d'un règlement à ces villes ou villages ou cessation d'une telle application.

"(3) Réglementation de l'application d'un arrêté ou d'un règlement dans une ville ou village de la moudirieh.

"En cas d'épidémie ou en toutes autres circonstances ayant un caractère d'urgence, le moudir peut passer outre à l'avis du conseil. Dans ce cas il devra informer le conseil

à la liberté individuelle afin d'assurer le maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique. " (1)

Les règlements de police apparaissent fréquemment sous les lois organiques de 1883 et de 1913. La genèse du système établi par les lois organiques en matière de législation, grâce à la valeur consultative des décisions des assemblées législatives, favorisait en grande mesure le pouvoir réglementaire de police. Nous avons eu l'occasion de signaler l'avis du Contentieux de l'Etat du 14 mai 1899 sur le décret relatif aux mesures sanitaires à prendre en cas de peste ou de choléra. Dans cet avis l'on s'est évertué en vain à prouver qu'il s'agit d'un règlement pris en exécution d'une loi. Mais l'on a admis également qu'il serait " dangereux de poser en principe la nécessité absolue d'étendre l'avis du Conseil Législatif pour les règlements concernant les mesures sanitaires tendant soit à prévenir, soit à combattre des maladies épidémiques telle que la peste et le choléra, mesures qui peuvent éventuellement s'imposer avec un tel caractère d'urgence et de péril en la demeure à ne pas même laisser le temps nécessaire pour saisir le Conseil Législatif et en attendre les délibérations ". (2)

Le Contentieux admet ainsi que le règlement de police se justifie avant tout par des considérations de nécessité et d'urgence.

Après la promulgation de la Constitution de 1923 l'on a continué à se servir des règlements de police (*voir* par exemple l'arrêté du 18 mai 1925 portant règlement pour la surveillance et le transport du lait et du lait caillé). Comment se justifie le règlement de police dans le système constitutionnel actuel ?

Avant de discuter le problème de la légitimité du règlement de police, il n'est pas inutile de rappeler brièvement les principes généraux qui président, dans le système constitutionnel égyptien, aux rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif.

La Constitution égyptienne a établi une délimitation générale entre le domaine de la loi et celui du règlement. Le domaine de la loi se rapporte à tout ce qui touche le statut juridique des individus, c'est-à-dire

---

dès sa première réunion des raisons pour lesquelles il a été passé outre son avis."

Osman Khalil Osman. *Le problème de la décentralisation et les conseils provinciaux* (Thèse de Doctorat). Le Caire, 1939, pp. 505, et suiv.

(1) Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, op. cit. T. IV, pp. 728 et suiv.

(2) *Recueil d'Avis de Principe*, T. I, pp. 4 et 5.

à leurs droits civils ou politiques. L'exécutif est chargé de l'exécution de la loi et de l'organisation des services publics. En dehors de ce domaine l'exécutif n'a aucun pouvoir propre. (1)

D'autre part, la Constitution, dans divers articles, a affirmé qu'aucune restriction aux libertés individuelles ne pouvait se faire sans l'intervention d'une loi.

En présence de cette réglementation constitutionnelle l'on est forcé de conclure que la Constitution égyptienne condamne la pratique des règlements de police. Mais le droit positif ne s'est pas conformé aux prescriptions de la Constitution ; les nécessités pratiques triomphèrent, comme ailleurs, des principes théoriques. (2)

Le règlement de police est non seulement utile ou nécessaire, il est même indispensable. "S'il est un domaine dans lequel les besoins pratiques de sécurité, de tranquillité et de salubrité semblent imposer l'obligation de reconnaître au Gouvernement un pouvoir réglementaire, c'est bien celui de la police. Il faut souvent édicter des dispositions

---

(1) A. METWALLY, *op. cit.* pp. 98 et suiv.

(2) M. Le Professeur MOUSKHÉLI, dans son *Etude sur la loi et le règlement*, *op. cit.* p. 116, constate qu'en France, toute justification juridique des règlements de police fait défaut. La jurisprudence du Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, 8 août 1919. Labonne, R. p. 737) qui admet les règlements de police, se contente d'affirmer, comme allant de soi, le droit du chef de l'Etat d'édicter des règlements de police. "Cette affirmation, remarque M. Mouskhéli, est des plus contestables, dans le droit positif français" et il conclue que "la jurisprudence française s'explique par des raisons de nécessité pratique si impérieuse que sur ce point, le fait l'a emporté sur le droit".

En Belgique aussi, la Constitution est explicite et se prononce dans un sens qui n'admet pas les règlements de police. En effet, l'article 78 de la Constitution prévoit que "le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribue formellement la Constitution même". La Constitution belge n'accorde au Roi le pouvoir réglementaire qu'en matière d'exécution des lois seulement. Donc, pour être valables, les règlements doivent s'appuyer sur la loi. Le Roi ne peut pas, d'après les textes, prendre de sa propre initiative, un règlement autonome en matière de police.

(ORBAN, *Droit Constitutionnel*, 1908, T. II, pp. 261 et suiv. ; P. ERRERA, *Traité de Droit Public Belge*, 2e éd. 1919, pp. 217-227).

Malgré les dispositions non équivoques de la Constitution signalons aussi l'avis de la presque unanimité des auteurs qui condamnent le pouvoir réglementaire de police du chef de l'Etat. Mais les tribunaux ont été amenés sous la pression de certains faits à reconnaître le pouvoir réglementaire du chef de l'Etat.

(Arrêt de la Cour de Cassation du 19 novembre 1900, Belgique Judiciaire, 1901, col. 476. Cette jurisprudence a été maintenue par l'arrêt de la même Cour du 16 janvier 1922, Revue de l'Administration, 1922, p. 449.)

détaillées, prendre des mesures d'urgence ; le Parlement est bien mal placé pour porter ces règles de détail et pour agir vite. D'autre part, avec les transformations de toutes sortes qui résultent des découvertes scientifiques, avec l'accélération et la multiplicité des moyens de transport, le besoin se fait de plus en plus nettement sentir de mesures générales de police et, particulièrement pour la circulation, s'étendant au pays tout entier ; il est impossible que les autorités locales puissent les prendre dans des conditions satisfaisantes. " (1)

Les considérations de fait, si impérieuses soient-elles, n'ont pas empêché que tant en jurisprudence qu'en doctrine (2) l'on ait essayé de trouver une base juridique aux règlements de police.

La jurisprudence égyptienne admet la pratique des règlements de police. La question s'était posée à l'occasion de l'arrêté du 12 décembre 1937 interdisant de ramasser les restes de tombacs, les mégots de cigares ou de cigarettes et les déchets provenant de l'usage du tabac. C'est là un règlement autonome qui ne s'appuie sur aucun texte législatif. C'est un règlement de police.

La légalité de l'arrêté a été contestée par le Tribunal des contraventions d'Alexandrie parce que l'arrêté ne rentre pas dans le cadre des règlements complémentaires prévus par l'article 37 de la Constitution.

Mais ce jugement fut infirmé en appel. Et le jugement rendu par le Tribunal de première instance d'Alexandrie du 18 mars 1939(3) a spécifié qu'il ne s'agit pas ici d'un règlement pris en exécution d'une loi mais d'un règlement autonome.

Ce jugement affirme que l'exécutif peut prendre des règlements de police lesquels trouvent leur fondement dans "l'obligation pour l'exécutif d'assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique ".

A ce premier argument, le tribunal en ajoute un second. La Constitution ne parlant pas des règlements de police, dont la pratique était courante dans l'ère préconstitutionnelle, le tribunal interprète cela comme une approbation de ces règlements. " La Constitution n'ayant pas enlevé au ministre son pouvoir réglementaire de police, elle aurait par là même confirmé l'ancienne pratique." En somme, le tribunal invoque l'idée de coutume.

Enfin, le tribunal fait état de l'article 395 du Code pénal qui stipule : " les infractions aux dispositions des règlements généraux ou locaux de

(1) DUGUIT, *Traité*, T. IV, *op. cit.* p. 732.

(2) WAHID RAAFAT, *Cours de Droit Administratif*, *op. cit.* pp. 607 et suiv.; Z. GARRANA, *Cours de Droit Administratif*, pp. 298 et suiv.

(3) " Al Mohamah ", T. 20, p. 965.

l'autorité administrative, municipale ou locale seront punies des peines prévues par ces règlements, sans qu'elles puissent dépasser les limites des peines de simple police. Dans le cas où une peine plus forte sera prévue, elle sera de plein droit réduite à ces limites." (1)

Le jugement que nous venons de citer invoque ainsi trois sortes d'arguments, sans tenir compte de leur véritable caractère ou de la portée qu'on peut et qu'on doit leur attribuer. Reprenons donc un à un ces arguments.

I.—L'Etat, nous dit d'abord le jugement, a l'obligation d'assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Que ce soit là une des tâches primordiales de l'administration, cela ne fait aucun doute. Reste à savoir, si la réalisation de cette tâche peut fonder juridiquement le pouvoir réglementaire en matière de police. C'est ici que notre jugement se méprend. L'ordre public est le but que doit se proposer l'autorité publique. Il est évident, étant donné la variabilité et la mobilité des éléments de l'ordre public, que seul un règlement administratif peut remplir convenablement cette tâche. Cela est si vrai que, dans beaucoup de pays, les règlements de police des autorités locales l'emportent en nombre sur ceux de l'administration centrale. La police est—peut-être faudrait-il dire était jusqu'à maintenant—affaire municipale, plus encore qu'affaire nationale. On comprend donc pourquoi la loi n'est pas l'acte particulièrement qualifié pour réglementer une matière aussi fuyante et mobile que la police. Force est donc de s'en remettre à l'administration. Tout cela est fort exact, mais ce sont là des considérations d'ordre pratique, et non point des considérations juridiques. Elles expliquent bien la raison d'être du pouvoir réglementaire en matière de police, mais elles ne le fondent pas en droit. Bref la nécessité d'assurer l'ordre public justifie incontestablement les règlements de police, du point de vue pratique, mais elle ne les légitime pas au point de vue juridique. C'est ce qui semble avoir échappé au tribunal d'Alexandrie.

II.—L'article 395 du Code pénal prévoit que les infractions aux dispositions des règlements généraux ou locaux seront punies de peines ne pouvant dépasser les peines de simple police. (2)

---

(1) ALY BADAOUI, *Droit Pénal. L'infraction*, 1re éd. T. I, pp. 104 et suiv.

(2) *Voir* l'article de M. MOHAMED ALY ROUCHDI, *Le Pouvoir Réglementaire* ("Al Mohamah", 21e année, pp. 53 et suiv.)

Le tribunal semble vouloir interpréter ce texte comme constituant une habilitation législative, qui autoriserait l'exécutif à prendre des règlements de police.

Si l'on analyse le règlement de police du point de vue pénal, l'on constate que, comme toute prescription pénale, il se compose d'un fait incriminé et d'une peine qui le sanctionne Quel est l'objet de l'infraction ? Se rapporte-t-il à une catégorie déterminée de matières ? L'article 395 parle des peines de simple police. Or ces peines se rapportent le plus souvent aux contraventions en matière de police. D'autre part, l'article 395 mentionne deux espèces de règlement: " les règlements généraux et locaux ". Or, le règlement local est en principe un règlement de police.

C'est en partant de cette constatation semble-t-il que le tribunal d'Alexandrie a décidé qu'on pouvait interpréter l'article 395 comme contenant pour l'exécutif une autorisation générale et permanente. Le législateur permet ainsi à l'administration de prendre des règlements de police.

Sur ce point également, l'argumentation du tribunal laisse beaucoup à désirer, l'article 395 ne pouvant avoir une pareille signification.

Tout ce qu'il veut dire, et il le dit d'une manière assez claire, est que toutes les fois que le Gouvernement est autorisé à prendre un règlement, il peut le sanctionner par une peine de simple police. L'article 395 constitue ainsi une simple reconnaissance du pouvoir de réglementation de l'exécutif en matière de police ; il ne saurait lui servir de fondement juridique.

III.—Enfin, il reste l'argument de la coutume constitutionnelle.

Il convient à cet effet de signaler que jusqu'à la promulgation de la Constitution de 1923, on vivait sous un régime constitutionnel complètement différent du régime actuel. Sous les lois organiques de 1883 et de 1913 l'exécutif possédait la plénitude du pouvoir étatique et les assemblées législatives ne possédaient que des attributions purement consultatives. Ces conditions particulières à l'ancien régime, créaient une situation éminemment favorable aux règlements de police pris spontanément par l'exécutif, bien que du point de vue strictement juridique, leur légalité put être discutée.

En 1923, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, la situation a subi une transformation radicale. Etant donné cette rupture dans la continuité de la vie constitutionnelle de l'Egypte il semble difficile, pour expliquer la formation d'une coutume touchant le pouvoir réglementaire en matière de police, de faire état de la pratique antérieure à 1923.(1)

D'autre part, l'on ne peut soutenir qu'une coutume constitutionnelle ait pu se former depuis 1923. Tout au plus pourrait-on parler d'une coutume constitutionnelle en voie de formation. Pour que cette nouvelle coutume se consolide et s'impose, il faudra encore pas mal de temps. Il faudra aussi qu'elle s'appuie sur l'*opinio juris necessitatis* et qu'elle soit en particulier reconnue et acceptée par les deux chambres du Parlement.

De toute façon, bien que la pratique administrative soit solidement établie, elle est encore trop récente pour qu'on puisse parler d'une coutume constitutionnelle. Du reste le recours à l'idée de coutume constitutionnelle constitue un aveu partiel d'échec de la part de l'interprète. Il faut avouer que le pouvoir réglementaire de police dans notre système constitutionnel, qui fait, ainsi que nous l'avons vu, de la condition juridique des individus la frontière entre les champs d'action du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, se prête difficilement à une explication juridique. Force donc nous est d'admettre que c'est dans des nécessités pratiques impérieuses que se trouve la véritable explication de ce fait troublant : que l'exécutif est compétent pour édicter des mesures de police, apportant des restrictions aux libertés et droits individuels.

Le pouvoir réglementaire de police fait partie de cette sorte d'institution du droit public, comme par exemple la théorie de la nécessité qui sont réfractaires à toute explication juridique parcequ'elles s'appuient principalement sinon exclusivement, sur des considérations politiques et pratiques. De pareilles institutions dépassent de par leur nature le domaine juridique ; comme elles sont d'essence politique, le droit public les accepte comme un mal inévitable. C'est la revanche de la politique sur le droit.

---

(1) El Sayed Sabri, *Cours de Droit Constitutionnel*, *op. cit.* pp. 500-501.

## TITRE III

### ORGANES DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE (1)

Au même titre que le chef de l'Etat, les ministres exercent en Egypte un pouvoir réglementaire important.

Le ministre peut user du pouvoir réglementaire du chef de l'Etat et recourir ainsi à un décret. De ce fait, certains auteurs estiment qu'il serait superflu de reconnaître au ministre un pouvoir réglementaire propre.

Avant d'étudier ce pouvoir des ministres du point de vue juridique, il convient d'examiner si vraiment un pareil pouvoir est superflu, inutile et sans importance.

Le décret est une mesure qui comporte certaines formalités, décision du Conseil des Ministres, signature du Roi, contreseing du Président du Conseil et du ministre compétent.

L'arrêté ministériel passe par une procédure beaucoup plus simple. Il est pris par le ministre et n'est signé que par lui seul.

Les mesures réglementaires présentent parfois un tel caractère d'urgence que la procédure de l'arrêté répond alors beaucoup mieux aux exigences administratives. D'autre part les prescriptions réglementaires sont parfois de nature changeante et flexible. Elles subissent ainsi des modifications constantes qui sont mieux prises par arrêté. (2)

Il arrive aussi que l'arrêté ministériel, sans pour cela se substituer complètement au décret, remplisse dans certains cas à côté du décret une fonction d'une grande utilité. Souvent l'œuvre d'adaptation, qui est le propre du règlement d'exécution, ne se fait pas en une seule étape, mais en deux. La première est le propre du décret, la seconde de l'arrêté. C'est qu'en effet l'œuvre d'adaptation devient aujourd'hui de plus en plus complexe, à la suite de l'emploi croissant des lois de cadre. Une première adaptation consiste à remplir les lacunes que la loi laisse

(1) MOREAU, *Le Règlement Administratif*, Paris, 1903, p. 369.

(2) Le ministre en France n'exerce pas un pouvoir réglementaire important. Comme l'observe M. Moreau, " ce pouvoir est toujours spécial et limité " *op. cit.* p. 386. Mais on assiste aujourd'hui à un certain développement de ce pouvoir et le ministre exerce déjà un pouvoir réglementaire en matière d'organisation des services publics. Une évolution similaire s'opère en Belgique.

délibérément et qui, autrefois, faisaient l'objet d'une intervention législative. La seconde tend à fixer les modalités d'application et les détails d'exécution. Il paraît assez normal que la première adaptation soit faite par décret, et la seconde, qui est plus minutieuse et plus mobile, par arrêté. (1)

L'arrêté ministériel vient ainsi remplir deux tâches. Il se substitue parfois au décret ; le cas est d'ailleurs courant en Egypte (2), parce qu'il présente certains avantages techniques. Il vient en second lieu, notamment en matière de loi de cadre, compléter l'œuvre d'adaptation du décret.

Devant cette double fonction, il faut admettre que le pouvoir réglementaire des ministres est non seulement utile, mais parfois même nécessaire.

Le pouvoir réglementaire des ministres en Egypte s'est transformé en une institution que l'on ne peut plus rejeter. La pratique des arrêtés ministériels, qui s'est profondément implantée dans les mœurs de l'administration égyptienne, fait partie inhérente de son fonctionnement normal. (3) Il serait vain de dénier ce pouvoir des ministres, (4) d'autant plus que l'administration semble peu disposée à abandonner un instrument aussi utile.

Nous étudierons en deux chapitres :

I. — Le fondement juridique du pouvoir réglementaire des ministres.

II. — L'étendue de ce pouvoir.

***

## CHAPITRE I. — FONDEMENT DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES MINISTRES

Aucun texte écrit ne consacre le pouvoir réglementaire des ministres. Cette institution découle d'une longue pratique qui commença à s'établir à la suite du fameux décret du Khédive Ismaïl de 1878 instituant le régime ministériel. Elle s'est affirmée par la suite, aussi

(1) *Voir* l'illustration de cette méthode dans la loi sur la navigation aérienne (*supra* p. 550). La loi se réfère à un décret et le décret à un arrêté.

(2) Z. GARRANA, *Cours de Droit Administratif*, op. cit. pp. 104 et 120.

(3) W. RAAFAT, *Cours de Droit Administratif*, op. cit. pp. 677, 586 et suiv.

(4) *Voir infra* jugement de première instance d'Alexandrie du 28 avril 1935. *Voir* également EL SAYED SABRI, *Le Pouvoir Réglementaire*, article publié dans "Al Mohamah", 22e année, 1943, tirage à part, p. 7.

bien sous les lois organiques de 1883 et 1913 que sous la Constitution de 1923.

Ceci nous amène à examiner en deux sections :

I.—Le pouvoir réglementaire des ministres avant la Constitution de 1923.

II.—Le pouvoir réglementaire des ministres dans la Constitution de 1923.

### Section I.—*Le pouvoir réglementaire des ministres avant le régime constitutionnel*

La pratique des arrêtés réglementaires a débuté en Egypte avec l'institution en 1878 du régime ministériel. Mais la période de 1878 à 1883 présente fort peu d'intérêt ; ce n'est qu'à la suite de la loi organique de 1883 que le pouvoir réglementaire des ministres a pris un essor considérable.

En effet la loi organique de 1883, comme nous l'avons déjà vu, a créé deux catégories de matières en dehors de celles relatives aux impôts directs : les matières que l'on peut à la rigueur appeler législatives (1) et les matières réglementaires proprement dites. Ces deux catégories appartenaient en fait à l'exécutif, mais, au sujet de la première, il y avait obligation de communiquer la prescription pour avis au Conseil Législatif. Le Khédive pouvait toujours méconnaître l'avis du conseil car, en dernier ressort, c'était lui qui légiférait. La seconde catégorie d'actes énumérés par l'avis de 1898 et qui constituaient le domaine propre du règlement était attribuée aux ministres.

En résumé l'assemblée législative établissait les impôts, le Khédive promulguait les lois et les ministres édictaient les règlements. (2)

L'on ne trouve à cette époque aucune tentative sérieuse de justifier le pouvoir réglementaire des ministres. C'était tout simplement une

---

(1) Notons que par matière législative nous entendons simplement celle où une procédure législative spéciale était suivie : la procédure de communication des lois pour avis au Conseil Législatif.

(2) La pratique (malgré quelques rares exceptions) réflète clairement cette tendance.

Cf. H. Lamba, Le *Droit Public et Administratif de l'Egypte*, op. cit. pp. 115 et suiv. *Voir* également M. Mouskhéli, *La Loi et le Règlement*, p. 51. Dans le sens plus haut signalé M. Mouskhéli note que les arrêtés ministériels jouaient vis-à-vis des lois et décrets à peu près le même rôle que celui que tient aujourd'hui le règlement par rapport aux lois votées par le Parlement.

*Voir* en ce sens la note explicative de la Constitution.

institution admise et que l'on passait sous silence,(1) sans doute parceque le ministre tirait son pouvoir du Khédive.

Une fois de plus, le pouvoir réglementaire des ministres paraît uniquement sous l'aspect d'un usage qui est devenu la pratique à un moment où aucune réglementation en la matière n'existait et où rien ne faisait échec à ce pouvoir.

## Section II.—*Le pouvoir réglementaire des ministres sous la Constitution de 1923*

La Constitution de 1923 est muette sur le problème du pouvoir réglementaire des ministres. Rien dans les textes ou dans les travaux préparatoires ne nous donne la moindre indication précise à ce sujet. (2)

Les modifications que la Constitution a apportées daus la structure de l'Etat et dans le mode du gouvernement du pays sont-elles de nature à impliquer que le pouvoir réglementaire des ministres soit supprimé ?

La Constitution a-t-on soutenu rejette le pouvoir réglementaire des ministres. (3) Implicitement d'abord, par la création d'un régime de séparation des pouvoirs incompatible avec le règlement ministériel. Explicitement ensuite, par l'emploi dans les textes relatifs au pouvoir réglementaire du terme " Roi ", ce qui implique que le règlement doit prendre la forme de décret. Examinons ce qu'il y a de vrai dans cette argumentation.

---

(1) Nous lisons ainsi dans un des avis du Contentieux de 1909 (*Recueil d'avis de principe*, T. I, p. 9) qui sont généralement bien motivés en droit : " Que s'il est commode de promulguer le dit règlement par arrêté ministériel, en égard aux pénalités y imposées, il n'existe aucune raison pour le faire promulguer par décret."

Le Contentieux n'examine pas la question du point de vue juridique, puisque aucune question de droit ne se posait mais uniquement du point de vue de l'opportunité pratique et de la souplesse administrative.

(2) Notons que dans la note explicative de la Constitution de 1923, il est signalé que le pouvoir réglementaire prévu par l'article 37 était exercé par les ministres. Cette indication comme l'article 37 lui-même, n'implique pas que le pouvoir réglementaire des ministres est supprimé.

(3) *Voir* en ce sens le jugement du 30 novembre 1933 (qui fait une réserve relative à l'organisation intérieure des ministères), " Al Mohamah" 15e année, Section II, p. 28. *Voir* également le jugement du Tribunal d'Alexandrie du 28 avril 1935, " Al Mohamah", T. 17, p. 1071. En sens inverse le jugement du Tribunal de première instance du Caire du 28 octobre 1941, " Al Mohamah ", 21e année, p. 598.

§ I.—*La nouvelle structure de l'Etat est-elle incompatible avec le règlement ministériel ?*

La Constitution de 1923 a créé un véritable régime de séparation des pouvoirs. L'exécutif et le législatif se sont partagé les pouvoirs qui autrefois appartenaient aux assemblées législatives, au Khédive et aux ministres.

La Constitution de 1923 a établi un domaine législatif et un autre réglementaire, bien distincts l'un de l'autre.

Les matières qui devaient être soumises pour avis au Conseil Législatif ont été rattachées au domaine législatif. On n'a pas porté atteinte au domaine réglementaire qui appartenait en principe au ministre et il demeure toujours le propre de l'exécutif.

Si le domaine qui appartenait autrefois au chef de l'Etat a été rattaché au domaine législatif, on ne saurait en déduire qu'automatiquement les attributions réglementaires des ministres aient passé au chef de l'Etat et qu'aujourd'hui les ministres aient perdu leurs anciennes prérogatives. (1)

L'on a soutenu également que sous le régime parlementaire, les ministres n'ont pas besoin d'un pouvoir réglementaire, puisqu'ils peuvent employer le pouvoir réglementaire du chef de l'Etat. (2) S'il est vrai que le ministre, dans un régime parlementaire, peut se servir du pouvoir réglementaire du chef de l'Etat, il n'est pas moins vrai que le pouvoir réglementaire des ministres est souvent d'une grande utilité. (3) D'autre

(1) Or si le pouvoir réglementaire des ministres existe toujours, il faut convenir que, historiquement et juridiquement, les ministres tiennent leurs pouvoirs du Roi. Si la Constitution de 1923 n'a donc pas supprimé le pouvoir réglementaire des ministres, il n'en reste pas moins vrai que le Roi peut toujours s'approprier à titre exclusif une matière réglementaire. Il peut également l'exercer concurremment avec les ministres.

(2) *Voir* WAHID RAAFAT, *Cours de Droit Administratif*, *op. cit* p. 586.

(3) Le Professeur Mouskhéli, dans son étude sur la *Loi et le Règlement* étudie les rapports entre le régime politique établi par la Constitution de 1923 et le pouvoir réglementaire des ministres et essaye de trouver entre eux un lien commun. Il soutient, à titre d'hypothèse d'ailleurs, que le pouvoir réglementaire des ministres trouve aujourd'hui une raison d'être dans le caractère spécial du régime parlementaire en Egypte. Après avoir marqué le rôle prépondérant qu'occupe le chef de l'Etat dans la Constitution égyptienne, l'auteur note que l'équilibre politique paraît " s'établir dans ce pays, non point dans les rapports des pouvoirs législatif et exécutif, mais bien dans ceux des deux branches de l'exécutif, le chef de l'Etat et le Cabinet. Et comme toujours c'est l'opinion publique, ici

part la Constitution de 1923 n'a rien changé sous ce rapport puisque aussi bien avant la Constitution qu'après, les ministres pouvaient toujours recourir au pouvoir réglementaire du chef de l'Etat.

§ II.—*La rédaction des textes constitutionnels (arts. 37 et 44) implique-t-elle la forme du décret ?*

Une étude des textes constitutionnels relatifs à la forme du règlement s'impose. On a voulu tirer des textes qui parlent du Roi seul un argument en faveur de la négation du pouvoir réglementaire des ministres.

---

celle de l'élite, qui va régler tantôt en faveur du Roi, tantôt en faveur du Cabinet le jeu de ce mécanisme délicat, il s'en suit que les deux branches de l'exécutif ne doivent pas, comme dans le véritable régime parlementaire, marcher nécessairement de concert. Des heurts, des dissentiments, des divergences de vues pourraient se produire. Or, la machine gouvernementale doit marcher, il faut donc qu'on puisse lever ou contourner l'obstacle. Le pouvoir réglementaire qui appartient aux ministres fournira le moyen nécessaire au Gouvernement. Il permettra à celui-ci d'agir sans passer par l'intermédiaire du chef de l'Etat. Il constitue ainsi une de pièces du système " de freins et contre-poids " qui est celui de tout régime politique fondé sur l'idée d'équilibre : son utilité est donc incontestable.

" L'observation que nous faisons ici n'est, nous en convenons volontiers, qu'une hypothèse qui ne s'appuie sur aucun précédent. En fait de précédent, on ne peut citer que le refus du Roi de signer les décrets nécessaires pour présenter des projets de loi au Parlement. La signature du Roi étant nécessaire pour tout projet de loi, on pourrait se demander si l'hypothèse émise a la moindre chance de recevoir l'appui des faits. Le chef de l'Etat préférera s'opposer dès le début au projet de loi qu'il désapprouve, quitte à faire démissionner le Gouvernement, comme cela s'est produit en 1930, plutôt que d'accepter le projet et de refuser sa signature pour le décret d'exécution. Mais il ne sera point difficile au Gouvernement de transformer son projet de loi en une proposition de loi d'initiative parlementaire et en y insérant une clause de renvoi pour le règlement d'exécution à un arrêt ministériel ou à une décision du Conseil des Ministres, briser de cette manière détournée la résistance du chef de l'Etat.

" Le pouvoir réglementaire des ministres est donc une arme très utile dans les mains du Gouvernement. Sans doute celui-ci ne s'en est point servi encore, mais rien n'autorise à affirmer qu'il ne s'en servira jamais. Sans en faire d'ailleurs un usage effectif, la simple menace permettra probablement au ministère d'obtenir le résultat désiré, à condition bien entendu d'avoir l'opinion publique pour lui." (Op. cit pp. 64 et 65).

Si l'on admet que le pouvoir réglementaire du ministre pourrait dans des circonstances exceptionnelles être utilisé aux fins que prévoit M. le Professeur Mouskhéli, c'est là une conséquence du pouvoir réglementaire du ministre plutôt qu'une explication de ce pouvoir.

L'argumentation que présente M. Mouskhéli est incontestablement ingénieuse et subtile. Mais ce sont avant tout les considérations historiques qui seules expliquent

Les dits articles, a-t-on soutenu, impliquent que le règlement doit prendre la forme du décret.(1)

Que disent les textes ? L'article 37 prévoit que " le Roi fait les règlements nécessaires pour l'exécution des lois ". L'article 44 stipule que " le Roi assure l'organisation des services publics ".

Par l'emploi du terme, " Roi ", a-t-on argué, la Constitution a voulu confier le pouvoir réglementaire au Roi nommément et uniquement. (2) Notons dès à présent que l'article 44 de la Constitution prévoit également que le Roi nomme et licencie les fonctionnaires. Il n'est arrivé à 'idée de personne d'en conclure que seul le Roi nomme et licencie les fonctionnaires, à l'exclusion de toute autre autorité administrative.

Le tout est de définir le terme " Roi ". S'agit-il ici du " Roi " dans le sens exclusif du mot ou dans le sens du pouvoir exécutif ?

La Constitution a établi dans son article 29 le grand principe d'après lequel le pouvoir exécutif appartient au " Roi ". La Constitution ne fait ensuite aucune mention du pouvoir exécutif. Elle attribue toutes les prérogatives de l'exécutif au Roi.

---

ce pouvoir. D'ailleurs le pouvoir réglementaire des ministres a de tout temps été utilisé aussi bien en temps de crise qu'en temps normal. Nous ne trouvons dans une longue pratique de 20 ans qu'un ou deux exemples dans lesquels un arrêté a été pris au lieu d'un décret dans les conditions prévues par M. Mouskhéli.

(1) M. le Professeur El Sayed Sabri dans son article sur le " *pouvoir réglementaire* " *op. cit.* p. 7 conteste le pouvoir réglementaire des ministres. D'après la thèse qu'il soutient la Constitution a expressément attribué le pouvoir réglementaire au Roi. En somme la Constitution a expressément précisé l'autorité qui exerce le pouvoir réglementaire.

Si cette thèse est exacte, l'on doit en déduire les deux conséquences suivantes :

(1) Le ministre ne peut pas, sur sa propre initiative, faire un règlement.

(2) Une loi ne peut pas inviter une autorité autre que celle prévue par la Constitution à prendre un règlement, autrement cette loi serait contraire à la Constitution parce qu'incompatible avec le principe " *delega potestas non delegari* ".

L'on voit ainsi que le problème du pouvoir réglementaire des ministres se pose d'une façon identique, aussi bien en présence et en l'absence d'un texte législatif invitant le ministre à prendre un règlement.

Le Professeur El Sayed Sabri, ne semble pas tenir compte de ce fait, et il admet le pouvoir réglementaire des ministres dans la seconde hypothèse seulement, ce qui fait que la thèse qu'il soutient est contradictoire.

(2) Abdallah El Arabi, cité par WAHID RAAFAT, *Cours de Droit Administratif*, *op, cit.* p. 586.

Si l'on ajoute à ceci que l'article 48 de la Constitution précise que le Roi exerce ses pouvoirs par l'intermédiaire des ministres, le terme " Roi " que la Constitution utilise si fréquemment acquiert une signification qui ne laisse pas de doute.

Roi et pouvoir exécutif deviennent donc deux termes synonymes. Lorsque la Constitution parle du pouvoir réglementaire du Roi, elle n'entend pas donner au règlement la forme exclusive du décret, [1] pas plus qu'elle n'entend répudier le pouvoir réglementaire du ministre ; elle veut tout simplement reconnaître le pouvoir réglementaire à l'exécutif. Elle se soucie peu de la forme du règlement, qui est une question d'ordre administratif interne à régler par l'exécutif lui-même.

Que la Constitution ne se soit pas prononcée sur la forme des règlements précités, c'est ce qui résulte clairement de la comparaison de l'article 41 avec les articles 37 et 44. L'article 41, en effet, vu la portée législative du règlement d'urgence, précise la forme qu'il doit revêtir : celle du décret, alors qu'à l'occasion des articles 37 et 44, il n'est fait mention d'aucune forme que devrait revêtir le règlement.

On pourrait sans doute nous objecter que des textes constitutionnels de 1923 nous ne tirons que des arguments négatifs. Toute notre argumentation tend en fait à prouver que la Constitution de 1923 n'a supprimé ni explicitement ni tacitement le pouvoir réglementaire des ministres. Mais, dira-t-on, rien dans la Constitution n'affirme ou ne maintient ce pouvoir.

Si la Constitution de 1923 ne parle pas du pouvoir réglementaire des ministres, cela s'explique aisément :

Premièrement, le pouvoir réglementaire des ministres avait passé, de longue date et par la seule force de la coutume, dans la pratique administrative égyptienne. Il n'était nullement besoin de le consacrer par un texte constitutionnel.

Deuxièmement, et c'est là en fait la raison qui a déterminé les constituants égyptiens à passer la question sous silence, le problème n'est pas du domaine de la législation constitutionnelle. Que le pouvoir réglementaire appartienne au Roi, au Conseil des Ministres ou aux ministres pris individuellement, qu'il soit rendu dans telle ou telle forme, c'est là une question d'ordre administratif interne dont l'appréciation est laissée à l'exécutif.

---

[1] Z. GARRANA, *L'Acte Administratif*, op. cit., p. 182 en note.

Comment l'exécutif a-t-il organisé le pouvoir réglementaire des ministres ? Le ministre exerce-t-il ses attributions concurremment avec le Roi, ou bien existe-t-il une sorte de répartition des compétences entre le Roi et le ministre ? Nous en arrivons ainsi à l'étude de notre second chapitre, qui traite de l'étendue du pouvoir réglementaire du ministre.

***

## CHAPITRE II.—Etendue du pouvoir réglementaire des ministres

Le règlement est l'œuvre de l'exécutif. Mais l'exécutif, et nous ne parlons ici que de l'autorité centrale (1), comporte une hiérarchie d'organes allant du Roi aux ministres pris individuellement, en passant par le Conseil des Ministres. Chaque organe possède un instrument légal qui lui est propre. Le Roi agit par décret, le Conseil des Ministres par décision et le ministre par arrêté. Entre ces divers instruments légaux, il existe une hiérarchie d'ordre formel. Le décret est supérieur à la décision et la décision à l'arrêté. Cette hiérarchie répond-elle à un ordre matériel de compétence ? En d'autres termes y a-t-il des matières qui ne pourraient être réglementées par arrêtés, alors qu'elles pourraient l'être par décision du Conseil des Ministres ou par décrets ?

Nous avons vu qu'avant le régime constitutionnel, les matières qui, aujourd'hui, sont du domaine de l'exécutif, faisaient en principe l'objet d'un arrêté ministériel. Il était rare qu'un décret complétât

---

(1) Les organisations locales exercent elles aussi un certain pouvoir réglementaire en matière d'organisation de service public et notamment en matière de police. En est-il de même en matière d'exécution des lois ? Cf. El Sayed Sabri, *Le Pouvoir Réglementaire, op. cit.* et *loc. cit.* pp. 8 et 16.

En principe, la mission d'exécution est exercée par l'autorité centrale uniquement parce que la loi doit toujours recevoir la même application. Cette conformité d'exécution nécessiterait que le règlement complémentaire en émanât d'une même autorité, donc du pouvoir central.

Mais en est-il toujours ainsi ? Ne peut-on pas concevoir des lois très rares il est vrai, dont les modalités d'application varient suivant les conditions ou la géographie des diverses localités du pays. Il pourrait être concevable dans ce cas de confier à chaque organisme local le soin d'arrêter dans des limites bien déterminées les modalités d'application de la loi. Cette délégation doit être spéciale et expresse.

une loi ou même organisât un service public. Le décret avait un autre domaine. Il intervenait dans les matières qui devaient être soumises pour avis aux assemblées législatives.

La nouvelle procédure législative établie par la Constitution de 1923 devait avoir pour conséquence la suppression du domaine normalement assigné au décret. Ce qui relève encore aujourd'hui de l'exécutif, c'est le domaine qui appartenait autrefois à l'arrêté. Mais depuis le régime constitutionnel, les matières qui sont du domaine du règlement se trouvent réglementés par des décrets aussi bien que par des arrêtés. En effet il n'est pas rare que des décrets interviennent à côté des arrêtés. (1)

Y a-t-il certaines règles qui déterminent les matières pour lesquelles un arrêté suffit et celles pour lesquelles un décret est indispensable ? Ou du moins, n'existe-t-il pas une pratique qui assigne à l'arrêté une catégorie de matières et au décret une autre catégorie plus importante?

Aucune disposition par voie générale ne prévoit une répartition des matières réglementaires entre les divers organes du pouvoir exécutif. On ne trouve que des dispositions spéciales. Certaines lois confient la réglementation des détails à un décret, d'autres à un arrêté.

Il semble toutefois, que la pratique ait assigné au Roi la création et l'organisation des ministères. Un décret doit donc intervenir à cet effet. Mais c'est là, croit-on, une coutume en voie de formation, et qui ne paraît pas s'être définitivement établie. Par contre l'organisation intérieure d'un ministère est certainement du domaine exclusif du ministre.

Cette absence totale de répartition de compétence, cet usage de se laisser guider par des considérations d'opportunité administrative ont eu des effets néfastes. Un simple coup d'œil sur les recueils officiels suffirait à nous édifier et à nous montrer le désordre qui règne en cette matière. Certains objets sont réglementés par décrets, alors que d'autres, de même nature, le sont par des arrêtés ministériels.

La raison de cette complication vient de ce que plus d'un instrument réglementaire servent à une seule et même fin. Pour faire disparaître cette anomalie, il faudrait rétablir l'équilibre entre le fond et la forme. A cet effet, deux solutions se présentent.

---

(1) *Voir* les lois de 1939 relatives aux impôts sur les valeurs mobilières qui se déchargent sur un arrêté et la loi promulguée dans la même année sur l'impôt foncier qui se décharge sur un décret.

La première consiste à rétablir la concordance entre l'ordre formel et l'ordre matériel par la suppression du pouvoir réglementaire des ministres et du Conseil des Ministres. Il existerait ainsi une matière réglementaire unique et un seul instrument réglementaire. Cette solution supprimerait la difficulté, au lieu de la résoudre. De plus, elle ne pourrait guère satisfaire les besoins de l'administration égyptienne pour des considérations, que nous avons signalées plus haut, relatives à l'utilité du pouvoir réglementaire des ministres.

La deuxième solution consiste à opérer une répartition matérielle dans les matières réglementaires qui correspondraient à l'ordre formel. Les difficultés que présente une telle répartition sont évidentes. Et c'est ce qui explique que jusqu'aujourd'hui elle n'ait pas été faite.

D'ailleurs en l'absence d'un critérium juridique entre le domaine de l'arrêté et celui du décret, toute proposition d'accorder à chaque instrument réglementaire un domaine propre, n'aurait que la valeur d'une simple suggestion doctrinale. L'exécutif pourrait également se tracer une ligne de conduite, mais celle-ci aussi, à moins de recevoir une consécration formelle, ne saurait prétendre à la valeur d'une règle juridique obligatoire.

Voici quelques suggestions qui permettraient de mettre un peu d'ordre dans la masse chaotique des matières réglementaires. Puisque tout critérium juridique fait défaut à cet égard, dans notre essai de classification, nous nous inspirerons surtout des considérations administratives.

### Section I.—*Essai de démarcation entre les domaines de l'arrêté réglementaire et celui du décret* (1)

Du point de vue rationnel le décret semble s'imposer pour la création d'un ministère nouveau ou pour la modification de ses attributions. Puisqu'il s'agit d'une matière qui ne dépend d'aucun ministère déterminé, elle doit appartenir au chef de l'exécutif, donc au Roi. Dans ces conditions le décret est de rigueur. Si le Roi doit organiser les ministères, la reconnaissance de ce droit doit avoir pour corrolaire le droit de modifier la compétence des ministères.

(1) Les décisions du Conseil des Ministres comme actes réglementaires tendent à disparaître. Elles prennent soit la forme de l'arrêté (l'approbation du Conseil des Ministres est alors visée dans le préambule) soit la forme du décret qui est une simple décision du Conseil des Ministres contresignée par le Roi.

Une raison de technique administrative nécessiterait un décret pour l'exécution des lois laquelle se déroule, comme on l'a vu, en deux étapes, la première sous forme de décret, la seconde sous forme d'arrêté. Il en est de même lorsque l'exécution de la loi dépend de plus d'un ministère. De façon générale le règlement ne peut alors prendre d'autre forme que celle du décret.(1) Il en est ainsi également des règlements de police dont l'exécution dépend de plus d'un ministère.

L'arrêté semble suffire, par contre, pour les autres règlements complementaires ; c'est le ministre qui est chargé de l'exécution de la loi, et l'exécution comporte la préparation et la promulgation des règlements d'exécution. (2)

D'autre part, l'organisation intérieure du ministère dépend certainement de son supérieur hiérarchique, le ministre, qui en répartit les attributions entre les diverses administrations, les diffrents départements, directions, sections et bureaux qui dépendent de son ministère. Cette répartition nécessite tout au plus un arrêté.(3) C'est le ministre également qui assure la marche des services dépendant de son ministère. Il agit le plus souvent par arrêté et parfois même par une simple instruction (circulaire).

Enfin, pour les règlements de police, un simple arrêté paraît suffire. D'une part le règlement de police est, en principe, un règlement qui relève d'un ministère : exemple : police d'hygiène, de voirie, de chemin de fer. En second lieu, le règlement de police est peut-être le règlement le plus mobile. La forme souple de l'arrêté répond mieux à cette mobilité,(4) réserve faite des règlements de police qui dépendent de plus d'un ministère.

---

(1) Z. Garrana, *Cours de Droit Administratif*, op. cit. p. 304.

(2) Nous trouvons dans la formule de promulgation de chaque loi une clause de style qui charge tel ministre déterminé de l'exécution de la loi : " Il appartient au Ministre de..... de l'exécution de la présente loi. Nos Ministres de ..... et de..... sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'exécution de la présente loi."

En outre, dans certaines lois, nous trouvons le plus souvent certains textes qui chargent les ministres d'arrêter les règlements.

(3) Les comités consultatifs attachés à un ministère déterminé n'exigent une autre forme que celle de l'arrêté ; ceux qui intéressent plusieurs ministères nécessiteraient un décret.

(4) En Egypte, le règlement de police est en principe pris par arrêté ministériel. Notons d'autre part que le règlement de police est particulièrement un règlement local, que le moudir ou le gouverneur peut prendre. Pour la police générale du pays, l'arrêté ministériel paraît suffir amplement.

## Section II.—*Répartition du pouvoir réglementaire entre les divers ministères*

Si l'on reconnaît le pouvoir réglementaire aux ministres, il importe d'opérer une répartition *rationae materiae* entre les divers départements ministériels pour l'exécution de ce pouvoir. Chaque ministre doit, en effet, se cantonner dans son domaine propre, sans empiéter sur le domaine d'un collègue.

Cette répartition ne semble soulever aucune difficulté, puisque chaque loi désigne le ministre chargé de son exécution. Dans les cas où ce soin revient à plusieurs ministres, chacun est chargé d'une mission suffisamment précise pour ne pas créer de difficultés. (1)

La question a toutefois été posée dans les conditions suivantes :

Lorsqu'une loi attribue à un ministre une compétence déterminée, c'est-à-dire la préparation d'un certain règlement, et que le département chargé de son exécution a été détaché du ministère pour être rattaché à un autre, quel est le ministre compétent pour exécuter la loi et prendre les arrêtés réglementaires ? Une disposition législative est-elle requise pour transmettre les anciennes attributions du ministre à son successeur dans l'administration qui ne relève plus du premier ?

Il semble qu'une telle disposition ne soit pas indispensable puisque, dans la réalité des choses, les attributions dont il s'agit ne sont pas attachées à un ministère déterminé, mais plutôt à l'administration où à la direction dépendant de ce ministère, et dont le ministre n'est que le supérieur hiérarchique. Par conséquent, le transfert de l'administration à un nouveau ministre entraîne de plein droit le transfert de la mission d'exécution de la loi, y compris le pouvoir réglementaire, au nouveau ministre compétent.

Cette solution a d'ailleurs été consacrée par une décision du Conseil des Ministres du 2 mai 1936 sur l'avis du Comité du Contentieux de l'Etat. " Le ministre, au département duquel une division, administration ou section est rattachée acquiert les mêmes attributions qu'exerçait l'ancien ministre qui se trouvait à la tête de cette division,

(1) Cf. Moreau, *Le Règlement Administratif*, op. cit. pp. 391 et 392.

administration ou section. La mission d'exécution des lois est transférée au ministre nouvellement chargé de l'administration" (1)

Le pouvoir réglementaire du ministre comme nous l'avons déjà vu, suscite un problème d'un vif intérêt. En France, le pouvoir réglementaire appartient, en ce qui concerne le pouvoir central, uniquement au chef de l'Etat. Si l'on tient compte de la mentalité juridique égyptienne, qui s'inspire généralement du système français, on est amené à considérer que le pouvoir réglementaire du ministre présente un caractère marqué d'anomalie.

Or un fait qu'on néglige trop en Egypte, c'est le caractère particulier du droit administratif égyptien. Si, pour le droit civil, on s'est inspiré du droit français, en droit administratif on s'est le plus souvent tenu à des solutions d'ordre purement pratique.

En reconnaissant au ministre un pouvoir réglementaire, on a obéi à des raisons techniques et administratives, se rattachant surtout à la souplesse du pouvoir réglementaire, plutôt qu'à des considérations d'ordre politique ou juridique.

Répétons-le encore une fois, l'arrêté réglementaire s'est avéré d'une grande utilité. Il répond mieux que le décret aux exigences des cas d'urgence et aux situations délicates. Ce sont ces considérations qui, en France et en Belgique, ont amené le Conseil d'Etat et les Tribunaux belges à revenir sur leur ancienne jurisprudence et à reconnaître le pouvoir réglementaire des ministres en matière d'organisation interne des ministères. Et ce n'est là, semble-t-il, que le début d'une évolution vers la reconnaissance du pouvoir réglementaire des ministres.

---

(1) Le pouvoir réglementaire du Ministre de la Défense Nationale se marque d'un droit particulier relativement à la police des districts du désert.

L'article 3 du décret de 1922, qui possède une valeur législative, dispose que "le Ministre de la Guerre peut, dans l'intérêt de l'ordre ou de la sécurité publique, prendre des arrêtés applicables à tout ou partie des territoires des districts des frontières. Les peines édictées pour les contraventions aux dits arrêtés ne peuvent toutefois dépasser trois mois d'emprisonnement ou L.E. 10 d'amende". (Décret du 5 octobre 1922 rattachant l'administration des Districts des Frontières au Ministère de la Guerre).

Ce pouvoir réglementaire exceptionnel en matière de police cadre parfaitement bien avec le système judiciaire et administratif dans les districts du désert.

Le Ministre de la Défense Nationale n'a pas manqué d'user de son pouvoir. Citons à titre d'exemple l'arrêté du 15 août 1938 réglementant les voyages en automobile dans les localités dépendant de l'Administration des Frontières. La contravention aux dispositions de l'arrêté est punie d'une amende allant jusqu'à L.E. 10.

Aly Abou Heif, *El Dieh'*. Le Caire, 1932, pp. 251 et suiv., 283 et suiv.

En Angleterre, le pouvoir réglementaire est non seulement reconnu aux ministres, mais également à certaines commissions et à des bureaux administratifs. (1) C'est là un souci louable de simplifier la routine administrative et d'éviter de la compliquer par trop de formalités. En Egypte, l'on a toujours été guidé par ce souci et l'ont ne voit pas pourquoi on imposerait au règlement la forme de décret là où aucune injonction juridique ne l'impose. (2)

---

(1) *Voir* en Egypte un cas similaire où le Comité des cimetières, par la loi de 1926, a été chargé de la préparation et de la promulgation d'un règlement.

(2) Nous venons de constater que tout acte réglementaire prend la forme du décret ou de l'arrêté. C'est là une application pure et simple des articles 48 et 60 de la Constitution qui stipulent que "le Roi exerce ses pouvoirs par l'intermédiaire de ses ministres" et que "les actes du Roi se rapportant aux affaires de l'Etat n'ont d'effet que s'ils sont contresignés par le Président du Conseil des Ministres et les ministres compétents". Mais par dérogation à ce principe général, la pratique accorde à la personne du Roi le droit de créer les grades et décorations par un simple Rescrit Royal, qui ne porte pas de contreseing ministériel.

C'est l'article 43 de la Constitution qui confie au Roi ce pouvoir. L'article dispose : "Le Roi crée (et confère) les grades civils et militaires, les décorations et toutes autres distinctions..."

La formule empruntée par l'article 43 est bien la même que la Constitution emploie lors de l'énumération des divers pouvoirs du Roi (élaboration des règlements d'exécution, organisation des services publics, nomination des fonctionnaires, conclusion des traités, déclaration de l'état de siège, etc.), ce qui fait croire qu'il s'agit ici d'une prérogative gouvernementale que le Roi exerce dans le cadre général de la Constitution, suivant la procédure normale, c'est-à-dire par l'intermédiaire des ministres. Cette manière de voir se trouve corroborée par les travaux préparatoires de la Constitution et notamment les procès-verbaux du Comité Consultatif de Législation. Le comité avait proposé le texte suivant : "Le Roi crée et confère les grades ..... *conformément aux règles actuellement en vigueur.*" Il releva que le texte proposé "se borne à consacrer le maintien de la situation en ce qui concerne la création (et l'octroi) des grades et décorations". En d'autres termes, le Roi, suivant le texte proposé, continue, comme auparavant, a créer (et conférer) les grades et décorations sans le concours des ministres. Mais la formule "*conformément aux règles actuellement en vigueur*" a été supprimée du texte définitif de la Constitution.

Toutefois la pratique, s'appuyant sur une longue et ancienne coutume préconstitutionnelle, a continué, sans difficulté aucune, à se servir du Rescrit Royal, promulgué sans le concours du ministère, pour la création des grades et décorations. Dans ce domaine, la coutume, profondément enracinée dans les traditions égyptiennes, l'emporte sur le texte constitutionnel.

Soulignons en terminant que bien que le droit du Roi de *créer les grades et décorations* n'a jamais suscité de difficultés ou de frictions, par contre, le droit de *conférer les grades et décorations* a souvent été posé à l'ordre du jour et causa plus d'une crise ministérielle. Mais cette dernière question ne rentre pas dans le cadre de notre étude.

## TROISIÈME PARTIE

### Les extensions de la législation d'origine gouvernementale

Les règlements de nature législative sont ceux qui interviennent dans le domaine originairement réservé à la loi formelle.

Souvent, c'est la Constitution elle-même qui les prévoit. Tel est le cas des articles 41 et 155 de la Constitution relatifs aux règlements d'urgence et aux proclamations prises par l'autorité préposée à l'état de siège.

En dehors de toute autorisation constitutionnelle expresse, le Parlement a eu l'occasion d'habiliter l'exécutif à établir des règlements de nature législative.

Mais les habilitations législatives ne sont pas courantes en Egypte. Exception faite pour les habilitations législatives en matière de droit de douane et d'accise (1) devenues classiques en droit constitutionnel comparé, nous n'en trouvons d'autres exemples que le décret-loi No. 96 de 1939 sur les mesures exceptionnelles. (2) A part ces quelques rares cas, la Chambre des Députés a voté en 1939 un projet de loi d'habilitation en matière d'impôt, mais qui n'a pas passé au Sénat.

---

(1) *Voir* la loi de 1930 sur les droits de douane et la loi de 1932 sur les droits d'accise.

(2) En 1939 on vivait à une époque de crise dominée par la menace de la guerre. Cette situation ne rentrait ni dans l'une ni dans l'autre des hypothèses prévues pour la mise en application de l'article 155. L'exécutif devait toutefois être muni d'une certaine autorité législative pour faire face à cette situation exceptionnelle. Cette autorité, il l'a tirée du décret sur les mesures exceptionnelles.

Notons qu'à cette époque le Parlement était en vacances et que l'exécutif pouvait agir en vertu de l'article 41 de la Constitution. Mais il est évident que l'article 41 n'offrait qu'un remède temporaire.

Le décret-loi sur les mesures exceptionnelles s'inspire de la loi sur l'état de siège. Il dispose dans sont article premier qu' " en cas de menace imminente de guerre ou de tension internationale, les mesures prévues par le présent décret-loi pourront être appliquées, en vue d'assurer la sécurité du pays, le ravitaillement et la protection de la population ou le maintien de l'ordre.

" Une décision du Conseil des Ministres constatera l'existence de l'un des deux cas visés à l'alinéa précédent et fixera la date à laquelle l'application des mesures pourra commencer.

" Une décision du Conseil des Ministres constatera également la cessation du cas précité et fixera la date à laquelle il sera mis fin à l'application des mesures précitées."

Le décret-loi sur les mesures exceptionnelles n'a presque reçu aucune application, notamment dans le domaine législatif qui nous intéresse. Promulgué le 25 août 1939,

Sans doute, l'Egypte n'a pas échappé aux perturbations économiques et financières qui ont bouleversé le monde au lendemain de la grande guerre de 1914. Elle a vécu les moments critiques des autres pays qui ont amené l'exécutif ailleurs à requérir du Parlement les pleins pouvoirs. L'on peut se demander pourquoi l'exécutif a usé si peu des habilitations législatives en Egypte.

Tout d'abord l'article 41 de la Constitution accorde à l'exécutif, dans l'intervalle des sessions parlementaires, le droit de prendre des règlements d'urgence ayant force de loi. La pratique a donné à ce texte une interprétation très large. Il en déconle une avalanche de décrets-lois dès la clôture de la session parlementaire. Cette pléthore de décrets-lois rappelle par plusieurs côtés ce qui arrive en France dans les périodes de pleins pouvoirs. L'exécutif attend la fin de la session pour promulguer en toute vitesse, les lois qu'il estime inopportun de faire passer par la lente procédure législative.(1) Une fois les chambres convoquées, les décrets leur sont soumis. Le Parlement du droit purement platonique de les approuver. Il peut les rejeter. Il ne le fait jamais.

Comme cet état de choses se renouvelle une fois par an, il serait fort puéril, de la part du Gouvernement, de vouloir user des pleins pouvoirs dont la constitutionnalité est fort contestée par le Parlement, alors qu'il possède à sa disposition un procédé si commode et d'une pratique si aisée.

D'autre part, la vie constitutionnelle en Egypte n'a pas toujours suivi son cours normal. Elle a subi plusieurs interruptions. Dans ces périodes, où l'exécutif légifère à coup de décrets, le problème des habilitations législatives ne se pose pas.

---

il a été mis en exécution le 26 août par une décision du Conseil des Ministres conformément à l'article premier. Or le 1er septembre le développement des événements mondiaux permettait la proclamation de l'état de siège. La loi sur l'état de siège comporte une série de mesures d'ordre législatif et administratif qui englobent la totalité des dispositions prévues par le décret-loi.

De plus, pendant ce court laps de temps, le Gouvernement pouvait légiférer par voie de décrets-lois en vertu de l'article 41 et c'est à cette procédure que le Gouvernement a eu recours. Aucune disposition législative n'a été édictée par application du décret-loi en question. Le 20 septembre une décision du Conseil des Ministres mit fin à l'application du dit décret-loi.

(1) Dia El Dine Saleh, *Les Pouvoirs du Roi dans la Constitution Egyptienne*, *op. cit.* p. 378.

Enfin la guerre actuelle devait favoriser les occasions des habilitations législatives. D'ailleurs cette éventualité est prévue par l'article 155 de la Constitution qui décide qu'" aucune disposition de la présente Constitution ne peut, sous quelque prétexte que ce soit, être suspendue sauf temporairement en temps de guerre ou d'état de siège et de la manière prévue par la loi". La loi sur l'état de siège prise en application de l'article 155 se rapproche par certains côtés des lois de pleins pouvoirs. Mais il s'agit ici d'une habilitation prévue et autorisée expressément par la Constitution elle-même.

***

Puisque les habilitations législatives ne présentent qu'un faible intérêt pratique, nous nous bornerons dans cette partie à étudier en deux Titres :

I.—Les règlements d'urgence.

II.—Les proclamations militaires.

---

## TITRE I

### LES RÈGLEMENTS D'URGENCE (1)

Le problème des règlements de nécessité se pose, le plus souvent, dans les divers pays en marge de la légalité constitutionnelle.

L'état de nécessité implique une situation anormale due à des circonstances tout à fait exceptionnelles et passagères. " Il faut supposer, pour l'application de cette théorie, un état de crise grave, une insurrection à l'intérieur, une guerre, une crise qui bouleverse complètement la vie d'un pays, modifie profondément ses conditions politiques, sociales et économiques. A cette situation de fait exceptionnelle doit correspondre un ordre juridique exceptionnel."(2)

---

(1) Sur ce point *voir* M. MOUSKHÉLI, *Le pouvoir réglementaire d'urgence*. "L'Egypte Contemporaine", 1944, pp. 107 et suiv.; EL SAYED SABRI, *Le Règlement Législatif*, Le Caire, 1944, pp. 36 et suiv.

(2) M. MOUSKHÉLI, *La Loi et le Règlement*, *op. cit.* p. 160.

La théorie des règlements de nécessité a été particulièrement bien étudiée en Allemagne. Jellinek n'hésite pas à déclarer qu'il " résulte de la nature de l'Etat et du Gouvernement qu'il peut se rencontrer des situations exigeant impérieusement que

Cette situation anormale, la Constitution égyptienne l'a prévue dans l'article 155 qui stipule qu'" aucune disposition de la présente Constitution ne peut, sous quelque prétexte que ce soit, être suspendue, sauf temporairement en temps de guerre ou d'état de siège et de la manière déterminée par la loi. En aucun cas la réunion du Parlement dans les conditions établies par la présente Constitution, ne peut être entravée ". Bornons-nous pour le moment à signaler les proclamations militaires prises en vertu de la loi sur l'état de siège établie elle-même en exécution de cet article. Cette situation fera l'objet d'une étude à part.

Mais la Constitution prévoit une autre situation qui permet à l'exécutif d'édicter certaines mesures législatives dans l'intervalle des sessions du Parlement. L'article 41 dispose en effet : " Si dans l'intervalle des sessions du Parlement, il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard, le Roi rend des décrets ayant force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution. Le Parlement devra être immédiatement convoqué en session extraordinaire et ces décrets doivent lui être soumis à sa première réunion. Si ces décrets ne sont pas soumis au Parlement ou s'il sont rejetés par l'une ou l'autre des deux chambres, ils cesseront d'avoir force de loi. " (1)

---

soient édictées à l'instant même, des dispositions qui, en principe, doivent être prises par la voie législative. Si la Constitution refuse, en pareil cas, au Gouvernement le droit de suppléer la volonté du législateur, elle crée par là même une de ces situations qui doivent être évitées, dans lesquelles la réalité des forces naturelles de l'Etat tend à remplir la place laissée vacante par l'ordonnancement juridique. Le Gouvernement est alors contraint par la force des circonstances de pourvoir sous sa responsabilité, à la nécessité par tous les moyens qui sont à sa disposition, et il appartient alors aux chambres d'arranger les choses par une ratification postérieure de l'atteinte portée au droit formel. " *Gesetz und Verodnung*, 1887, p. 376 cité par L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel, op. cit.* 2e éd. T. III, p. 697.

(1) La Constitution du 8 janvier 1882 a également prévu les règlements d'urgence, par l'article 41 qui prescrit: "Dans les cas nécessitant le recours à des mesures urgentes pour la sauvegarde de l'Etat ou la protection de la sécurité publique, si la Chambre des Députés est en vacances et que les dispositions projetées rentrent dans ses attributions sans qu'il soit possible de la réunir à temps, il appartient au Conseil des Ministres de prendre les mesures nécessaires, sous sa responsabilité, sauf ratification du Khédive. Ces mesures seront soumises à la décision de la Chambre lors de sa réunion." Cf. El Sayed Sabri, *Les Règlements Législatifs, op. cit.* pp. 26 et suiv.; Mohamed Khalil Sobhy, *Histoire du Régime Représentatif en Egypte*, Le Caire, T. 5, pp. 135 et suiv.

En réalité, dans l'article 41 il ne s'agit pas de règlements de nécessité, mais de règlement d'urgence. En effet, la théorie de la nécessité reçoit une application plus large que ne le prévoit l'article 41. Elle joue aussi bien pendant les sessions parlementaires qu'en l'absence des chambres, mais surtout elle sert à justifier la suspension des prescriptions et des garanties constitutionnelles.

Les règlements d'urgence remplissent une fonction tout à fait différente. En l'absence du Parlement, l'exécutif doit pourvoir aux besoins législatifs du pays, du moins en ce qui concerne les affaires urgentes. L'exécutif se substitue alors au Parlement et légifère à sa place par des décrets-lois. Ceux-ci ne doivent pas être contraires à la Constitution.

Nous étudierons les règlements d'urgence en deux chapitres :

I.—La condition de l'urgence.

II.—Le domaine d'application des règlements d'urgence:

*A.*—Quant aux matières ;

*B.*—Quant au temps.

***

## CHAPITRE I.—La condition de l'urgence

Le problème des règlements d'urgence s'est posé pour la première fois lors de la discussion au sein du Comité des Trente du projet de la Constitution de 1923. Le pouvoir réglementaire d'urgence devait pourvoir à *des circonstances exceptionnelles mettant en péril la sécurite publique.*

Le projet fait ressortir d'une façon très nette, cette préoccupation de sécurité publique. En effet l'article 41 dans sa première rédaction était ainsi conçu: "Si dans l'intervalle des sessions, il devient nécessaire de *prendre d'urgence des mesures pour sauvegarder la sécurité publique ou pour prémunir l'Etat contre un danger*, et que ces mesures ne puissent souffrir de retard jusqu'à la convocation extraordinaire du Parlement, le Roi rend des décrets ayant force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas *contraires à la Constitution*. Ces décrets doivent être soumis au Parlement à sa première réunion, et à moins d'être adoptés par les deux chambres, ils deviennent nuls et sans effet."

Cette rédaction a donné lieu à l'observation suivante de la part du Comité Consultatif de Législation chargé de revoir ce projet au point de vue de la forme.

"Le projet du Comité des Trente, estime le Comité Consultatif de Législation, ne vise que le cas où, dans l'intervalle des sessions, il s'agit de prendre d'urgence des mesures pour sauvegarder la sécurité publique ou pour prémunir l'Etat contre un danger, mesures dont l'urgence est telle qu'il serait impossible d'atteudre la réunion du Parlement. Or, d'une part, *il existe d'autres catégories de mesures urgentes, qu'il y a le plus grand intérêt à prendre par voie de décret-loi, comme celles qui concernent l'hygiène publique, les impôts, les calamités publiques*; si par exemple une création ou une majoration de taxe doit toujours être discutée et votée par le Parlement suivant la procédure ordinaire, il sera impossible d'éviter que le public ne soit mis au courant des projets du Gouvernement et il en résultera un préjudice considérable pour le Trésor. Il serait très désirable que ces mesures d'un caractère fiscal puissent être mises en vigueur immédiatement, sauf au Parlement à décider ultérieurement si la mesure doit être maintenue en vigueur telle quelle ou s'il y a lieu d'y apporter des amendements ou même de l'abroger."

Le Comité a donc proposé la rédaction suivante :

"Au cas où il serait *nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard*, le Roi rend des décrets ayant force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution. Ces décrets ..."

Cette formule a été maintenue dans le texte définitif de la Constitution.

Il est clair que par mesure urgente on n'entend plus seulement les mesures relatives à la sécurité publique, mais toutes les mesures qu'il importe de prendre immédiatement sans attendre la réunion des Chambres.

La portée de l'urgence dans l'article 41 est donc beaucoup plus large que dans la théorie de la nécessité. Elle a été encore étendue par la pratique.

Mais qu'est-ce que l'urgence ?

La Chambre des Députés a développé la question en 1939. (1) Il s'agissait de l'ouverture par décret-loi, d'un crédit supplémentaire destiné à l'achat de bœufs pour l'amélioration de la race bovine.

Est-ce là une mesure urgente aux fins de l'application de l'article 41 ? Le Gouvernement répond par l'affirmative, et la chambre l'approuve.

(1) Il est vrai que la question s'est posée au sujet d'un décret-loi portant l'ouverture d'un crédit supplémentaire ; mais les mêmes principes sont en jeu puisqu'il s'agit toujours de l'application de l'article 41. Voir *Recueil des Discussions Parlementaires*, séance de la Chambre du 26 décembre 1939, T. I, p. 599.

Par mesure urgente, le Gouvernement entend toute mesure qu'il serait utile de prendre immédiatement et dont le retard causerait un préjndice quelconque. Dans l'espèce il était utile de procéder à l'achat des bœufs à un moment où le prix en était le plus avantageux pour l'Etat (la saison des pâturages).

Ainsi à l'idée d'urgence se substitue celle d'opportunité ou d'utilité.

D'ailleurs la notion d'urgence intervient également dans la procédure législative : le Parlement examine certaines lois selon la procédure d'urgence préconisée par la commission d'initiative. Pour d'autres il suit la procédure normale. La même situation pouvant se présenter pendant que le Parlement est absent, il fallait instituer une procédure qui correspondît à la délibération par voie d'nrgence.

On aboutit ainsi à la conclusion suivante. Les raisons invoquées pour autoriser les délibérations d'urgence, justifient. entre les sessions parlemeutaires, l'établissement des décrets-lois. L'obligation de convoquer le Parlement en une réunion extraordinaire ne montre-t-elle pas que l'institution prévue par l'article 41 n'est qu'une adaptation de la délibération par voie d'urgence à une situation née dans l'intersession? (1)

Ainsi comprise, la notion d'urgencc prend un sens assez large, et, de plus, elle devient subjective. Mais en tant que notion subjective elle doit être appréciée comme pour les lois examinées d'urgence, à l'occasion de chaque cas d'espèce. C'est à l'exécutif qu'incombera ce rôle puisque la Constitution lui laisse entière discrétion à cet égard. (2)

---

(1) Il convient de signaler ici que lors de la discussion du projet de Constitution au Comité Consultatif de Législation, on avait proposé d'étendre l'institution des règlements d'urgence aux périodes de sessions parlementaires : "la nécessité—a-t-on fait valoir—des mesures urgentes à prendre par voie de décret-loi existe aussi bien quand le Parlement est en session, que dans l'intervalle des sessions.... Le danger de voir le pouvoir exécutif abuser du droit qui lui serait ainsi conféré n'est pas à craindre quand le Parlement se trouve en session, puisque le décret-loi doit lui être soumis, dès sa première réunion qui, normalement, suivra d'un jour ou deux la date de la promulgation du décret-loi.

"Pour toutes ces raisons le comité estime utile de donner à la rédaction de l'article 41 une portée un peu plus large, tout en stipulant cette garantie supplémentaire que si le Parlement n'était pas en session, il devrait être immédiatement convoqué en session *extraordinaire.*"

(2) Il est évident que les tribunaux n'ont pas à apprécier cet élément purement politique. "Tant que le Parlement ne s'est pas prononcé, dit M. Messina, les tribunaux ne sont nullement compétents pour assumer la défense de ses prérogatives, par des décisions qui pourraient être en contradiction avec la délibération des chambres et après un vote favorable du Parlement une déclaration judiciaire n'aurait aucun sens." (Messina, *Traité de Droit Civil*, op. cit. T. I, p. 173.)

D'aucuns ajoutent que cette appréciation de l'élément urgence est elle-même soumise au contrôle parlementaire. Que le Parlement exerce un contrôle politique en la matière cela ne fait l'objet d'aucun doute. Mais quel est, du point de vue juridique, la portée de ce contrôle ? Quel est, dans la pratique l'attitude du Parlement à cet égard ? Et si le Parlement estime que l'urgence fait défaut, quelle serait la conséquence de cette appréciation ? En supposant que le décret soit rejeté faute d'urgence, qu'adviendrait-il ? La décision du Parlement aurait-elle un effet rétroactif ?

N'oublions pas que le Parlement peut toujours faire sienne la mesure prise par l'exécutif et couvrir ainsi l'illégalité qui entachait le décret. Il pourrait même, s'il n'y avait aucune urgence, approuver l'attitude du Gouvernement et ratifier le décret-loi.(1)

Supposons, au contraire, que le Parlement n'ait pas reconnu l'urgence du décret et qu'il se soit refusé à en couvrir l'illégalité. Le décre tombera. Il cessera d'avoir force de loi. Mais à partir de quel moment ?

Si le décret ne se justifie par aucune considération, il est manifeste que le Parlement le considère comme entaché d'une nullité radicale. Logiquement, alors, le décret serait inexistant et la nullité devrait remonter à la date de sa publication.

Pareille conséquence entraînerait de graves inconvénients et c'est pour les éviter que l'article 41 pose le principe général d'après lequel tout décret qui sera refusé par le Parlement cessera d'avoir force de loi, mais pour l'avenir seulement. (2)

---

(1) Cette idée a été soutenue au Parlement en 1939, lors de l'examen du décret-loi portant ouverture d'un crédit supplémentaire pour l'amélioration de la race bovine. (Voir *Recueil des Discussions Parlementaires*, séance de la Chambre du 26 décembre 1939, T. I, p. 599).

(2) Signalons dès a présent qu'un décret contraire à la Constitution n'a jamais force de loi. Avant même que le Parlement ne l'annule, les tribunaux peuvent en prononcer l'illégalité.

Le texte original du Comité des Trente disposait que : les décrets non adoptés par les deux chambres sont nuls et sans effet. " Ce texte, signale le Comité Consultatif ne précise pas à partir de quel moment les décrets promulgués dans l'intervalle de la session cessent d'avoir force de loi.

"La rédaction proposée par le Comité Consultatif indique mieux la double éventualité qui peut se produire : ou bien ces décrets-lois ne sont pas soumis au Parlement dès sa première réunion et en ce cas ils cessent d'être en vigueur à partir de ce jour, ou bien ils ont été soumis au Parlement dès sa première réunion et dans ce cas ils restent en vigueur jusqu'à ce que l'une des deux chambres les ait rejetés."

L'urgence est ainsi appréciée successivement par l'exécutif et par les chambres. Par l'exécutif quand celui-ci établit la mesure édictée; son appréciation, alors souveraine, a pour effet de donner au décret promulgué force de loi jusqu'à la réunion du Parlement. L'urgence est ensuite appréciée par le Parlement qui peut annuler la mesure, mais sans effet rétroactif.

Dans la pratique, le Parlement ratifie le plus souvent les décrets-lois pour éviter les suites préjudiciables qu'entraînerait leur rejet.

Mais en 1926 il a considéré certains décrets-lois comme non avenus pour défaut d'urgence d'une part, et d'autre part, parce que contraires à la Constitution. C'est surtout, semble-t-il, la seconde considération qui a motivé son attitude.(1)

***

L'article 41 de la Constitution prévoit que " le Parlement doit être immédiatement convoqué en session extraordinaire et que les décrets doivent lui être soumis à sa première réunion ".

Ainsi le contrôle du Parlement doit s'exercer sans délai. Celui-ci doit être immédiatement convoqué en session extraordinaire (2) pour statuer définitivement sur les décrets-lois. Signalons toutefois que le texte arabe de la Constitution, contrairement à la traduction française, ne précise pas que le Parlement doit être immédiatement convoqué.(3)

---

(1) Notons qu'en 1928-1929 (*voir* les décisions de la Chambre et du Sénat citées *supra* pp. 534 et suiv.) la Chambre des Députés était dissoute; l'exécutif ne légiférait pas en vertu de l'article 41 de la Constitution, mais en vertu d'un pouvoir propre qui lui a été reconnu par le Rescrit Royal No. 46 de 1928. Ce n'est pas ici qu'il convient d'examiner les décrets-lois pris à cette époque, et dont le sort a d'ailleurs été réglé par les arrêts de la Cour de Cassation du 4 décembre 1930 et du 9 mai 1929.

(2) La Constitution de 1930 ne prévoit pas la convocation du Parlement en session extraordinaire.

(3) Notons que dans la pratique cette condition est tombée en désuétude. Jamais le Parlement n'a été spécialement convoqué en session extraordinaire pour que les décrets-lois lui soient soumis.

Le décret pris en vertu de l'article 41 a force de loi (1) jusqu'à la date de la première réunion du Parlement. Pour se transformer en loi, le décret doit être approuvé par les deux chambres. A défaut de ratification le décret cessera pour l'avenir d'avoir le caractère législatif.

D'autre part, la non-observation de la formalité du dépôt au Parlement entraîne les mêmes conséquences que la non-approbation.(2)

***

## CHAPITRE II.—Domaine d'application des règlements d'urgence

### A.—*Quant aux matières.*

Quelles sont les mesures qui peuvent être prises par décrets-lois ?

Nous avons vu qu'à l'origine l'article 41 limitait les décrets-lois aux mesures touchant la sécurité publique. C'est dans un esprit plus large que reproduisant le texte proposé par le Comité Consultatif, il fut rédigé. Toute mesure d'ordre législatif peut donc présenter le caractère d'une mesure urgente au sens de l'article 41.

Dans la pratique les mesures législatives établies par décret appartiennent aux ordres les plus divers. Pour ne citer que des exemples récents, la plupart des réformes judiciaires introduites en vertu de la convention de Montreux le furent par décret-loi. En 1939, paraissaient les décrets-lois sur les mesures exceptionnelles, sur le stockage des matières de première nécessité, sur le recensement des matières de première nécessité, etc., etc., autant de décrets-lois qu'il

---

(1) Comme le constate le professeur Z. Garrana dans son étude sur *L'Acte Administratif*, op. cit. p. 183 le caractère administratif des règlements d'urgence "ressort implicitement de la phrase "...Le Roi rend des décrets ayant force de loi...", contenue dans le texte de l'article 41 qui dénote que ces décrets sont soumis au même traitement que les lois tout en ne s'identifiant pas avec elles. Cette interprétation est la seule conforme au fait que dans cette période d'intervalle déterminée par la Constitution les principes constitutionnels demeurent en vigueur, avec, pour base, la séparation fonctionnelle, (plutôt organique) des pouvoirs. Il découle de cette détermination de la nature juridique des décrets d'urgence, qu'ils sont sujets à un contrôle judiciaire."

(2) En 1936, la chambre a décidé qu'il fallait que le texte intégral du décret-loi lui soit soumis, et partant, que la simple communication du titre du décret-loi était insuffisante (décision de la Chambre du 6 juillet 1936 et du Sénat du 3 février 1937).

existe de matières législatives. Seules les matières constitutionnelles sont soustraites à l'application de l'article 41. (1)

Il convient toutefois de noter que les principes généraux de droit public égyptien comportent une autre exception. En effet lorsque l'exécutif légifère par application de l'article 41, c'est en sa qualité d'organe administratif qu'il le fait et non pas en celle d'organe politique. Or il existe une série de mesures législatives qui rentrent dans la compétence du Parlement en tant qu'organe politique, telles que les droits politiques, les questions électorales (liberté de la presse, liberté de réunion, etc.). Toutes ces mesures et autres de même nature ne peuvent donc en vertu de l'article 41 être édictées par un organe qui agit comme autorité administrative.(2)

On peut se demander quelle est la valeur juridique d'une pareille délimitation du domaine d'application de l'article 41 et quelles conséquences pratiques on peut en tirer. Ne s'agit-il pas là d'une simple directive déniée de toute sanction juridique comme c'est d'ailleurs le cas pour la plupart des règles du droit constitutionnel ?

Que la considération avancée plus haut ne trouve aucun appui dans le texte même de l'article 41 cela ne fait aucun doute. Mais il n'en reste pas moins qu'elle a été en 1926 législativement consacrée par la loi No. 2 de 1926.

Entre 1924 et 1926, sous le Ministère Ziwar qui prononça à deux reprises la dissolution de la Chambre des Députés, plusieurs décrets-lois furent promulgués. Le Gouvernement Wafdiste, lui, estime que

---

(1) Les tribunaux ne peuvent pas contrôler la constitutionnalité des lois. Le décret-loi une fois ratifié, acquiert la valeur d'une loi. Avant la ratification, ce n'est qu'un décret sujet au contrôle juridictionnel. (Z. GABRANA, *L'Acte Administratif*, op. cit. p. 183).

(2) C'est le mépris de ce principe général du droit public qui suscita la grande controverse relative à l'application des règlements d'urgence durant la dissolution du Parlement (voir *infra* pp. 615 et suiv.).

Il est évident qu'en réglementant ces matières on peut toucher aux droits publics des particuliers sans pour cela transgresser les textes constitutionnels. Par exemple si au lieu du système du vote direct, on introduit l'élection a deux degrés, on ne pourra pas prétendre que cette disposition soit contraire à la Constitution. Mais elle ira certainement à l'encontre des principes généraux de la Constitution tels que nous les avons dégagés. (Cf. EL SAYED SABRI, *Les Règlements Législatifs*, op. cit. p. 78.)

l'article 41 est inapplicable en période de dissolution. Par conséquent, tous les décrets-lois promulgués durant cette période étaient entachés d'une " illégalité substantielle ". Toutefois les conséquences auraient été trop graves s'il avait fallu aller jusqu'au bout de cette thèse. On a dû en conséquence légaliser certains décrets et en annuler d'autres, d'après un ordre de distinction entre les décrets-lois de matière politique et tous les autres décrets. Les premiers furent considérés comme nuls, les autres furent légalisés par une mesure législative avant d'être soumis au Parlement à fin de ratification conformément à l'article 41. (1)

Le principe existe donc, il a été consacré par la loi de 1926 et il convient de le respecter. (2)

B.—*Quant au temps.*

L'article 41 ne prévoit les règlements d'urgence que " dans l'intervalle des sessions parlementaires ". Quel est le sens exact de cette formule ? Comprend-elle la période de dissolution de la chambre et celle de l'ajournement ? (3)

---

(1) L'article 1er de la loi No. 2 de 1926 portant confirmation des dits décrets-lois prévoit que les décrets-lois promulgués depuis la dissolution de la Chambre des Députés le 24 décembre 1924 jusqu'à la réunion du Parlement le 10 juin 1926 qui ne sont pas mentionnés dans l'annexe seront maintenus, à moins que l'une ou l'autre Chambre déclare ne pas les adopter. Dans ce cas ils cesseront d'être en vigueur pour l'avenir.

Dans l'annexe, les décrets suivants, tous d'ordre politique, furent mentionnés :

(1) Décret du 24 décembre 1924 concernant l'application des lois électorales.

(2) Décret du 6 janvier 1925 concernant les écrits de propagande électorale.

(3) Décret du 18 janvier 1925 portant nouvelle fixation des dates de l'élection des électeurs-délégués, de l'élection des députés et de la convocation de la Chambre.

(4) Décret du 4 février 1925 portant réouverture de la période des candidatures pour l'élection à la Chambre des Députés dans certaines circonstances.

(5) Décret du 4 mars 1925 portant modification de l'article 46 de la loi électorale.

(6) Décret du 23 mars 1925 portant suspension des opérations électorales.

(7) Décret du 8 décembre 1925 portant promulgation de la loi électorale.

(2) M. Mouskhéli admet la même solution, mais il se base sur une argumentation différente. Pour lui, le terme " Constitution " employé par l'article 41 comprend non seulement les règles constitutionnelles écrites mais également les règles coutumières et certaines dispositions législatives. *Le Pouvoir Réglementaire d'urgence*, op. cit. p. 132.

(3) Les gouvernements wafdistes n'ont jamais eu l'occasion d'appliquer l'article 41 en période de dissolution, puisqu'il n'est jamais arrivé, avant 1942, qu'un gouvernement wafdiste fût au pouvoir en période de dissolution de la Chambre. Ce n'est qu'en 1942 que cette coïncidence se présenta pour la première fois. Le ministère wafdiste

Le cas de dissolution a donné lieu à deux thèses qui ont prévalu l'une après l'autre au sein du Parlement. La question a été également discutée en doctrine

Une première thèse soutient qu'en période de dissolution l'article 41 de la Constitution n'est pas applicable. Elle a toujours été soutenue par les gouvernements wafdistes.

Le Comité du Contentieux de l'Etat s'était également prononcé dans ce sens en 1926.

En doctrine on est presqne unanime à condamner la pratique des règlements d'urgence en période de dissolution.

Le Doyen Duguit soutient que " le pouvoir de faire des règlements d'ordre législatif est un pouvoir exceptionnel que le Roi ne peut exercer que dans les conditions strictement déterminées par la Constitution. Les termes de la Constitution doivent être rigoureusement interprétés et appliqués stricto sensu ". De plus, " il faut que le Parlement soit immédiatement convoqué. Ce qui implique que, si le Parlement ne pouvait pas l'être, le Roi ne pourrait pas user de son pouvoir réglementaire exceptionnel. La conséquence logique en est qu'il ne peut pas exercer ce pouvoir en cas de dissolution de la Chambre des Députés. Le Parlement ne pourrait pas en effet être immédiatement convoqué ".(1)

M. Mouskhéli qui partage cette manière de voir ajoute, à son tour, que " l'argument devient tout à fait irréfutable si l'on se souvient que la Constitution prévoit la convocation du Parlement en session extraordinaire. Pour pouvoir être convoqué en session extraordinaire, le Parlement doit en effet exister ; or la dissolution met fin à l'existence du Parlement. Le Parlement dissous cesse d'exister juridiquement ; les députés perdent immédiatement leur caractère de représentants, et s'ils persistent à vonloir se réunir, leur réunion sera considérée comme une simple assemblée populaire soumise à la législation générale sur les réunions . . . S'il en est ainsi, ajoute-t-il . . . on ne vuit pas comment le Gouvernement, s'il veut rester dans le cadre tracé par l'article 41, pourra réunir le Parlement en session extraordinaire ..." (2)

---

resta fidèle à sa thèse. Notons toutefois qu'il disposait alors des pouvoirs spéciaux que prévoit la loi sur l'état de siège, et qui dispense largement de l'application de l'article 41. Certaines mesures qui autrefois ont été prises par une loi, comme le transfert de la compétence des tribunaux consulaires français aux tribunaux mixtes, furent promulguées par une proclamation.

(1) DUGUIT, *Leçon de Droit Public*, Le Caire, 1927, p. 171.

(2) *Le pouvoir réglementaire d'urgence, op. cit.* p. 118.

Tel est également l'avis du Professeur El Sayed Sabri, dont l'argumentation est basée essentiellement sur la définition du terme session. " La dissolution, dit-il, met fin à la session du Parlement et le nouveau Parlement commence une autre session. Mais la période qui suit la dissolution de la chambre et dure jusqu'à la réunion de la chambre nouvelle, n'est pas un intervalle de session. Avec la convocation de celle-ci, commence un nouveau cycle de sessions, entièrement distinct du cycle des sessions de la chambre précédente, auquel la dissolution avait mit fin." (1)

Au sein des parlements wafdistes, cette thèse a été toujours adoptée.(2) Si les conséquences en étaient strictement appliquées on devrait laisser tout simplement tomber les décrets-lois et ne prendre à leurs effets aucune mesure couvrant leur illégalité. Toutefois les décrets-lois, surtout ceux d'entre eux qui ne sont pas d'ordre politique, entraînent certains effets dans l'ordonnancement juridique qu'il convient de maintenir et de respecter.(3)

On comprend ainsi que cette thèse ne soit adoptée en fait par les gouvernements wafdistes que pour les mesures d'ordre politique.

La thèse inverse a reçu sa plus parfaite démonstration dans le discours que prononça le Ministre de la Justice en 1939 au Sénat à l'occasion de l'interpellation de l'opposition wafdiste relativement à la constitutionnalité des décrets-lois qui ont été promulgués pendant la dissolution de la Chambre des Députés en 1938.(4)

Ayant posé que l'article 41 correspond à une nécessité impérieuse de pourvoir le pays d'un pouvoir législatif en l'absence du Parlement, le Ministre de la Justice expose dans les termes suivants la thèse du Gouvernement.(5)

---

(1) El Sayed Sabri, *Le Pouvoir Législatif et le Pouvoir Exécutif*, op. cit. p. 172.

(2) Comme nous avons déjà signalé, la Constitution de 1930 précise que l'article 41 s'applique en période de dissolution. On a voulu en conclure par un argument *a contrario* que dans le système de la Constitution de 1923, il est impossible d'invoquer l'article 41. Mais il est facile de répondre que la Constitution de 1930 a voulu mettre fin à une trop longue controverse. Elle ne faisait qu'interpréter simplement la Constitution de 1923.

(3) Le Sénat Wafdiste vient dernièrement d'approuver un projet de loi ayant pour but de couvrir l'illégalité des décrets-lois promulgués en 1938 lors de la dissolution du Parlement. (*Annales du Sénat*, séance du 16 mai 1944, édition provisoire, p. 6.)

(4) Cf. Osman Khalil Osman, *Cours de Droit Constitutionnel*, 1942, p. 304.

(5) *Procès-verbaux du Sénat*, séance du 18 juillet 1939. Une traduction complète de ce discours a été publiée dans la thèse de Mr. Dia El Din Saleh, *op. cit.* pp. 538 et suiv.

" On a soutenu, dit-il, que l'article 41 n'a pas autorisé le pouvoir exécutif à légiférer dans le cas de l'inexistence des deux chambres, puisqu'il décide que cette mesure n'est admise que dans l'intervalle des sessions du Parlement, ce qui écarterait le cas de dissolution. C'est là une vue peu sûre, car il est indiscutable que la dissolution de l'ancienne chambre met fin à sa session et que la réunion de la nouvelle chambre après les élections marque le début d'une nouvelle session. Par conséquent, si la mesure législative a lieu pendant la dissolution et avant la nouvelle réunion de la nouvelle chambre, cette mesure doit être considérée comme étant prise après la cessation de cette dernière session de la chambre dissoute et avant le commencement de la nouvelle session de la chambre récemment élue. La mesure doit être, par conséquent, considérée comme ayant eu lieu dans l'intervalle de deux sessions.

" Cette objection aurait pu avoir une certaine valeur si le pouvoir constituant avait stipulé pour la validité des décrets-lois qu'ils devaient être pris dans l'intervalle de deux sessions d'une même législature. Mais la disposition de l'article 41 ne contient pas une telle prévision. L'objection est donc irrecevable.

"La thèse inverse soutient que l'article 41 exige que le Parlement soit convoqué aussitôt, et que cette convocation suppose donc qu'il existe. Cette assertion n'est pas fondée.

" La convocation des chambres ne suppose pas forcément leur existence au moment de la convocation. La Constitution elle-même a prescrit dans l'article 89 que l'acte de dissolution de la Chambre des Députés doit porter convocation des électeurs délégués pour les élections nouvelles dans un délai ne dépassant pas deux mois ainsi que la convocation de la nouvelle chambre dans les dix jours qui suivent les élections. N'est-ce pas là une preuve éclatante que la Constitution elle-même ne voit aucune contradiction entre la non-existence de la chambre et sa convocation ? Il est donc possible de convoquer le Parlement selon la Constitution même si la chambre est dissoute. La convocation est prévue dans l'acte même de dissolution.

" On dit aussi que l'article 41 exige que les deux chambres soient convoquées pour une session extraordinaire et cela démontrerait la nécessité de l'existence des deux chambres, puisque de la dissolution, il résulte que la première réunion possible pour la nouvelle chambre sera nécessairement celle par laquelle toute chambre nouvelle commence l'exercice de son mandat.

" Mais la vérité est que la Constitution n'a pas voulu subordonner la validité de la législation édictée par l'exécutif à l'existence des chambres, étant donné qu'il s'agit avant tout de pourvoir à des nécessités urgentes. Précisément, l'existence des deux chambres diminue le besoin de recourir à ce mode de législation puisque l'on peut facilement alors convoquer les deux chambres et éviter ainsi de lourdes responsabilités. Bref, le temps dans lequel s'affirme le plus le besoin de recourir à ce moyen, c'est bien plutôt la période où l'une des deux chambres est dissoute. Dans ce cas, en effet, le Gouvernement ne peut pas convoquer le Parlement dans un bref délai et cependant il est plus que jamais chargé par la Constitution de veiller sur les intérêts de la Nation.

" Etant donné que la Constitution a permis la dissolution de la Chambre des Députés, il est inadmissible qu'elle n'ait pas procuré à la Nation, pendant l'absence de la chambre, un organe qui s'occupe de la législation, dans les cas d'urgence ou de nécessité immédiate.

" A vrai dire, la disposition qui a prescrit la réunion extraordinaire des chambres n'a été prise que pour attirer l'attention du pouvoir exécutif sur l'obligation de soumettre les mesures prises par lui à l'approbation du Parlement. Si la session ordinaire est éloignée, le pouvoir exécutif doit provoquer la réunion du Parlement dans une session extraordinaire. Si par contre la réunion de la session ordinaire est proche, il n'y a aucune nécessité de recourir à une session extraordinaire."(1)

L'on voit dans cet exposé du Ministre de la Justice que la question est traitée du double point de vue politique et juridique.

I.—Du point de vue politique, l'exposé insiste sur la nécessité de maintenir un pouvoir législatif en période de dissolution, nécessité évidente surtout dans notre système constitutionnel qui prévoit les règlements d'urgence.

II.—Du point de vue juridique, toute la controverse porte sur une question de terminologie, car il s'agit en premier lieu de définir la formule " dans l'intervalle des sessions parlementaires ".

La session c'est la " période pendant laquelle une assemblée délibérante est légalement apte à tenir ses séances et à exercer ses attributions ".(2)

(1) Le Sénat Wafdiste, fidèle à sa thèse, vota en 1944 un projet de loi couvrant la prétendue illégalité qui entachait les décrets-lois promulgués en 1938. Voir *supra* p. 615. Vraisemblablement cette décision ne recevra aucune suite à la Chambre des Députés.

(2) C'est la définition donnée par le " *Vocabulaire Juridique* " rédigé sous la direction de M. H. CAPITANT, Paris 1930, p. 451.

L'intervalle des sessions suppose ainsi une période d'absence du Parlement qui suit une session et qui en précède une autre. Comment l'ancienne session prend-elle fin ? Que ce soit par un décret portant clôture de la session ou par un acte de dissolution cela n'a aucune importance. D'ailleurs la Constitution ne fait pas de distinction entre les deux cas.(1)

En somme, rien dans la formule " dans l'intervalle des sessions parlementaires " ne nous permet d'établir une distinction entre l'intervalle compris entre deux législatures et celui qui est compris entre deux sessions d'une même législature.

La distinction entre la fin d'une législature et la fin d'une session n'est pas en elle-même très claire dans le droit comparé et les solutions adoptées dans les divers pays, et parfois même dans un seul pays, sont plutôt contradictoires et elles n'ont pu établir une distinction bien nette entre les deux cas.(2)

D'autre part, l'intérêt de cette distinction concerne le sort qu'on doit réserver aux projets de lois dont le Parlement est saisi et aux décisions ultérieures de la chambre.

Ce qui fait admettre que "la fin d'une législature fait disparaître tous les projets qui n'ont pas abouti à un vote définitif, alors qu'au contraire la fin de session est sans influence sur la continuité du travail parlementaire ", (3) c'est que les membres de la chambre nouvellement élus ne sont pas les mêmes. Il ne peut donc y avoir continuité de travail. En somme, la fin de la législature influe sur le travail interne du Parlement et on le comprend facilement.

---

(1) La période de dissolution et il s'agit là de dissolution constitutionnelle, est de l'aveu même du Professeur El Sayed Sabry une période d'intersession puisque " la dissolution, pour reprendre les termes qu'il emploie, met fin à la session du Parlement et le nouveau Parlement commence une autre session ". Que les deux sessions appartiennent ou non à une même législature, la distinction est sans conséquence.

(2) Cf. M. MOUSKHÉLI, *Le pouvoir réglementaire d'urgence*, op. cit. pp. 114 et suiv.

(3) Cf. E. PIERRE, *Traité de Droit Politique*, suppl. à la 3e édition, p. 782 ; PAUL MATTER, *La dissolution des assemblées parlementaires*, 1896, pp. 32 et suiv., 111 et suiv. ; JOSEPH BARTHÉLEMY et PAUL DUEZ, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1933, p. 519.

Qu'advient-il des attributions dévolues à l'exécutif, sur sa propre responsabilité, dans l'intervalle des sessions ? (1)

Y a-t-il lieu de distinguer à cet égard entre la fin d'une session normale et la fin d'une session qui marque en même temps la fin d'une législature ? La formule " dans l'intervalle des sessions parlementaires " ne semble pas justifier une pareille distinction qui ne trouve d'ailleurs sa raison d'être que dans des considérations relatives à la continuité du travail parlementaire.

On ne peut considérer ainsi la formule " dans l'intervalle des sessions" comme excluant l'hypothèse de la dissolution ou du renouvellement intégral de la chambre à la fin de son mandat.

La pratique, en droit comparé, se prononce d'ailleurs en ce sens dans les rares pays où il existe un texte constitutionnel similaire à l'article 41 de la Constitution égyptienne. L'article 14 de la Constitution de l'Empire Austro-Hongrois du 21 décembre 1867 déclarait que " si des circonstances urgentes rendent nécessaires, dans l'intervalle des sessions, quelques mesures exigeant suivant la Constitution le vote du Reichaert, il pourra y être pourvu, sous la responsabilité collective du Ministère, par ordonnance de l'Empereur ". Il était fréquent d'édicter de pareilles ordonnances en période de dissolution.(2)

A cet argument que nous venons de réfuter l'on a ajouté un autre se rapportant à la convocation immédiate de la chambre en session extraordinaire pour que les décrets lui soient soumis. Ceci impliquerait l'existence de la chambre comme corps et qu'elle puisse être réunie à n'importe quel moment. Si elle ne peut être réunie immédiatement, précisément parce qu'elle est dissoute, l'article 41 ne s'applique pas.

Il faut interpréter raisonnablement cette condition et ne pas pousser la logique à des conclusions extrémistes. Il ne faut pas trop perdre de vue ici les exigences de la pratique. Il ne faut surtout pas exagérer la portée de cette condition.

---

(1) Dans le même ordre d'idée, on peut se demander quel serait le sort des projets de loi d'initiative gouvernementale si la chambre vient à être dissoute. Tomberaient-ils de plein droit ou bien resteraient-ils à l'étude devant la nouvelle chambre qui continuerait à en être saisie. C'est la seconde solution qui a été adoptée en Egypte. Ainsi à la suite de la dissolution de la Chambre des Députés en 1942, la nouvelle chambre était saisie des anciens projets de lois. A cet effet, un décret du 4 mars 1942 portant retrait de tous les projets de loi d'initiative gouvernementale a été promulgué.

(2) M. Mouskhéli, *La Loi et le Règlement*, op. cit. p. 164.

Quel est en effet sa portée exacte telle qu'elle apparaît dans la pratique ? Juridiquement, le Parlement doit être convoqué immédiatement en session extraordinaire. Mais le Gouvernement ne le fait jamais. Cette condition est tombée en désuétude dès la mise en vigueur de la Constitution et le Parlement semble avoir accepté cette pratique. En somme, on peut dire que la condition de la convocation immédiate en session extraordinaire est toujours restée lettre morte alors même que l'on n'était pas dans l'hypothèse d'une dissolution et que le texte pouvait recevoir sa pleine application.

Si le Gouvernement aussi bien que le Parlement considèrent cette disposition comme lettre morte, c'est à la lumière de cette réalité que l'article 41 doit être interprété dans son ensemble.

Ainsi donc, si dans la première idée des auteurs de la Constitution l'article 41 ne devait peut-être pas être appliqué en période de dissolution, il n'en est plus de même aujourd'hui après l'interprétation de caractère tout à fait spécial que la pratique a constamment donné à la condition de " convocation immédiate en session extraordinaire ".

On ne saurait admettre en effet que cette condition ne joue aucun rôle dans les intervalles des sessions d'une même législature, et qu'au contraire, elle serve de fondement lorsqu'il s'agit d'une période de dissolution.

L'on peut donc en bonne logique affirmer que l'impossibilité de la convocation immédiate du Parlement ne fait pas obstacle à la promulgation des règlements d'urgence, mais il faut alors en user avec modération et circonspection. (1)

Pour conclure, il convient d'insister sur l'écart qui existe entre la pratique actuelle et le but que le Comité des Trente ainsi que le Comité Consultatif de Législation ont voulu assigner à l'institution des règlements d'urgence. Cette interprétation, pour le moins singulière, du texte original correspond à une nécessité de la technique législative. Aujourd'hui les parlements du monde entier se trouvent contraints d'accorder périodiquement à l'exécutif des pouvoirs spéciaux dont

(1) L'article 41 n'est pas applicable en cas d'ajournement du Parlement parce qu'alors il ne s'agit pas d'intersession. Nous sommes en présence d'une même session simplement suspendue. D'ailleurs, la question n'offre aucun intérêt sérieux. Ce principe n'a toutefois pas été respecté dans la pratique. Cf. WAHID RAAFAT, *Cours de Droit Administratif*, p. 617 ; EL SAYED SABRI, *Le Pouvoir Législatif et le Pouvoir Exécutif*, p. 176.

il use pour élaborer une législation extra-parlementaire. En Egypte cette même législation est basée sur une interprétation un peu large de l'article 41.

De plus en plus, dans l'Etat moderne, ce sont les lois de pleins pouvoirs qui tendent à dominer toute l'activité législative. C'est là un usage qui a commencé à s'établir dès l'après-guerre et qui, depuis, s'est profondément ancré dans le système constitutionnel de la plupart des Etats.

De fait il correspond à une nécessité pratique en comblant le vide dû à la carence des institutions parlementaires. Le Parlement en effet, avec la lenteur traditionnelle de son activité, ne peut faire face aux exigences législatives si variées et parfois si urgentes de l'Etat moderne. La législation tendant à devenir, comme nous l'avons signalé, une législation de caractère essentiellement technique, le Parlement, tel qu'il est organisé aujourd'hui, n'est pas à même de la faire convenablement.

Ces considérations et d'autres encore (1) ont amené le Parlement à se décharger d'une grande partie de ses attributions sur le Gouvernement. Au début, les habilitations législatives étaient temporaires et spéciales. Aujourd'hui elles embrassent un domaine de plus en plus étendu.

D'autre part, bien qu'elles demeurent en principe temporaires, les lois de pleins pouvoirs se renouvellent à un rythme tel que, en fait, elles sont devenues périodiques.

En Egypte, on n'a pas connu des lois de pleins pouvoirs. Mais avait-on besoin de ce genre d'habilitation législative?

Les considérations qui contribuèrent à la naissance et au développement de l'institution des pleins pouvoirs tiennent aux circonstances inhérentes à l'Etat moderne et au régime parlementaire. Ces considérations existent en Egypte, et normalement elles auraient dû conduire aux mêmes conséquences techniques.

Mais en Egypte, le Gouvernement a utilisé l'article 41 de la Constitution pour répondre à ces exigences. Il est certain que si l'on interprétait strictement cet article, il ne serait d'aucune utilité à cet égard. Mais la pratique altère sa signification. La notion d'urgence a évolué au point qu'aujourd'hui elle fait place à une notion plus large, celle d'utilité. D'autre part, la convocation immédiate du Parlement

(1) Pour plus de détails *voir* M. Mouskhéli, *La Loi et le Règlement*, op. cit. pp. 216 et suiv.

en session extraordinaire, tombée en désuétude, n'intervient qu'à titre exceptionnel, à l'occasion d'un autre événement quelconque. Avec cette transformation de l'article 41 un instrument utile est ingénieusement créé pour remplacer les pleins pouvoirs. Il joue à un rythme périodique sur un vaste plan sans déborder le cadre de la légalité constitutionnelle. Et c'est ainsi que nous assistons juste après la clôture des sessions parlementaires à la publication d'une foule de décrets-lois. (1)

## TITRE II

### LE RÉGIME DES PROCLAMATIONS MILITAIRES

En temps de crise, il est difficile, voire impossible de maintenir le régime constitutionnel des périodes normales. L'expérience des 30 dernières années a démontré que, dans les divers Etats, le système législatif doit se conformer aux situations exceptionnelles qui font nécessairement subir à la notion de légalité une transformation radicale.

Mais la notion de légalité se pose différemment dans le système des constitutions souples et dans celui des constitutions rigides. Dans la première hypothèse, le régime légal peut se transformer aisément sans se heurter à des difficultés constitutionnelles sérieuses. Il n'en est pas de même dans les pays à constitution rigide où l'on a dû pour assouplir le système, recourir à la vague notion de nécessité ou à celle de légalité du temps de crise.

Aussi en Egypte, la Constitution eut-elle soin de prévoir une légalité spéciale du temps de crise. C'est donc une légalité qui trouve sa justification non pas dans la notion évasive de la nécessité, mais dans une disposition constitutionnelle claire et précise.

L'article 155 prévoit cette légalité dans les termes suivants :

" Aucune disposition de la présente Constitution ne peut, sous quelque prétexte que ce soit, être suspendue, sauf temporairement en temps de guerre ou d'état de siège et de la manière déterminée par la loi. En aucun cas, la réunion du Parlement dans les conditions établies par la présente Constitution ne peut être entravée."

(1) Les gouvernements wafdistes, il faut en convenir, n'appliquent l'article 41 qu'avec une grande circonspection.

Quelle est la portée exacte de ce texte ? Quelle est la valeur de la réserve touchant la réunion du Parlement ?

L'article 155 dont la portée générale s'étend à toutes les dispositions constitutionnelles a pour but de renforcer la position de l'exécutif en période de guerre ou d'état de siège. Ce renforcement s'opère dans une double direction. Il s'opère d'abord vis-à-vis des individus en ce sens que les dispositions se rapportant aux libertés publiques peuvent être suspendues. Ainsi la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté du commerce peuvent subir certaines atteintes. Dans cet ordre d'idées, l'article 155 ne trouve pas d'obstacle dans la réserve touchant la réunion du Parlement.

Le renforcement de l'exécutif s'opère encore et surtout aux dépens du Parlement. Certaines attributions appartenant au Parlement se trouvent confiées à l'exécutif ; autrement dit l'exécutif empiète sur le domaine propre du législatif. Cet empiètement, cependant, a une imite. " En aucun cas la réunion du Parlement, dans les conditions établies par la Constitution, ne peut être entravée. "

Or, la réunion du Parlement suppose que celui-ci fonctionne et qu'il a le droit par conséquent d'exercer souverainement toutes les attributions législatives et politiques que la Constitution lui reconnaît.

Quelle est dans ces conditions la portée de l'article 155 de la Constitution ? Apporte-t-il des restrictions quelconques à l'exercice, par le Parlement, de ses attributions législatives ?

Il est évident que la réunion du Parlement n'aurait plns aucun sens si celui-ci ne pouvait plus exercer ses attributions constitutionnelles. Il en résulte que la réserve de l'article 155 doit être interprétée comme conservant au Parlement le droit d'exercer toutes ses attributions législatives et politiques. (1)

Mais si le Parlement ne perd rien de ses attributions, par contre l'exécutif peut élargir son domaine d'action, s'approprier certaines attributions réservées par la Constitution au Parlement et les exercer concurremment avec lui.

---

(1) L'article 155 dans sa première rédaction ne contenait aucune réserve relative à la réunion du Parlement. Aussi fut-il l'objet d'une vive opposition au Comité des Trente. C'est dans le but d'assurer l'existence même du Parlement que cette réserve a été ajoutée. (Procès-Verbaux du Comité des Trente, pp. 70 et suiv., 97 et 146).

En somme l'exécutif peut, en vertu d'une loi prise en application de l'article 155, exercer des attributions nouvelles parallèles à celles du Parlement, mais sans pouvoir en dépouiller celui-ci. (1)

Parmi les attributions que l'exécutif s'est vu octroyer par la loi de de 1923 sur l'état de siège, qui est la seule application de l'article 155, figure le pouvoir de faire des proclamations ayant une portée générale.

Comment se fait-il que la loi sur l'état de siège (2) affecte les rapports de l'exécutif et du Parlement touchant l'exercice de la fonction législative ?

Dans la législation moderne, la loi sur l'état de siège se borne le plus souvent "à opérer une nouvelle répartition des compétences entre les deux branches de l'exécutif: l'autorité civile et l'autorité militaire. Avant tout, les pouvoirs ordinaires de police de l'administration civile passent à l'administration militaire, sans que cette substitution s'accompagne nécessairement de l'exclusion ; il y a au contraire collaboration entre les deux autorités sous l'égide du Gouvernement. De plus, l'autorité militaire se voit attribuer des pouvoirs de police exceptionnels que la loi a soin d'énumérer elle-même." (3)

---

(1) Ainsi dans le système en vigueur, l'autorité préposée à l'état de siège peut-elle prendre des proclamations pour assurer l'ordre et la sécurité. Mais la sphère des proclamations n'est pas interdite à l'action législative du Parlement. Ce dernier peut prendre une mesure législative rentrant dans le domaine que la proclamation s'est approprié.

(2) La loi sur l'état de siège envisage les situations critiques et délicates où l'ordre public et la sécurité sont mis en péril, soit par la menace d'invasion des forces armées ennemies soit par des troubles intérieurs. Il convient de noter que la dite loi ne prévoit la proclamation de l'état de siège que dans les deux hypothèses précitées. Le traité d'Alliance est toutefois venu ajouter un nouveau cas où l'état de siège peut être déclaré. C'est celui où la Grande-Bretagne se trouve en état de guerre, de menace imminente de guerre ou de nécessité urgente internationale. L'Egypte doit en vertu de l'article 7 du traité d'Alliance lui venir en aide. "Cette aide consistera à fournir à Sa Majesté le Roi et Empereur, en territoire égyptien, en conformité du système administratif et de l'organisation législative égyptienne, toutes facilités et assistance en son pouvoir, y compris l'usage de ses ports, etc. En conséquence il appartient au Gouvernement Egyptien de prendre toutes les mesures administratives et législatives nécessaires y compris l'établissement de la loi martiale et d'une censure effective, pour rendre efficace cette aide et ces facilités."

(3) MOUSKHÉLI, *L'état de siège et le régime des proclamations militaires.* "L'Egypte Contemporaine", 1943, p. 294.

Cf. R. ROUMAIN, *L'état de siège politique*, Toulouse, 1918, pp. 24 et suiv. ; DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, op. cit. Paris 1928, T. III, pp. 338 et suiv.

En Egypte, la loi sur l'état de siège va au contraire beaucoup plus loin. Non seulement elle répartit les diverses attributions entre l'autorité civile et l'autorité militaire, mais encore dote-t-elle cette dernière d'un véritable pouvoir législatif.

La loi de 1923 sur l'état de siège rattache ainsi l'institution des pleins pouvoirs à celle de l'état de siège. Autrement dit, l'état de siège a pour corollaire le renforcement du pouvoir exécutif; renforcement qui permet à l'exécutif de légiférer par voie de proclamations militaires, de sorte qu'à la différence de ce qui se passe dans d'autres pays, chez nous l'institution de l'état de siège semble indissolublement lié à l'extension du pouvoir réglementaire. Cette liaison ne laisse pas de présenter, nous le verrons, de graves inconvénients et il serait utile de dissocier ces deux institutions.

Quelle est la raison de ce parallélisme en Egypte ?

L'institution des pleins pouvoirs se développa dans le système constitutionnel des Etats modernes, en marge de la légalité constitutionnelle. Au contraire en Egypte, les pleins pouvoirs peuvent trouver un fondement constitutionnel dans l'article 155, mais ce fondement, ne vaut que pour le temps de guerre ou d'état de siège. De là, le parallélisme des deux institutions qui tirent leur validité des mêmes textes.

D'autre part, les rédacteurs de la loi sur l'état de siège se sont inspirés de la pratique anglaise alors toute récente, de 1914. (1) Or, en 1914, l'autorité militaire anglaise préposée à l'état de siège cumulait, à côté des attributions administratives en matière de police, propres à l'état de siège, des fonctions foncièrement législatives.

---

(1) M. Mouskhéli, dans son étude sur l'*Etat de siège et le régime des proclamations militaires* explique ce qu'il appelle la déviation de l'initiation de l'état de siège de sa fonction normale par la considération d'ordre général suivante :

" L'état de siège politique est sorti de l'état de siège militaire; l'un est un fait, l'autre une fiction. Or, de ses origines, il a conservé une puissance d'expansion naturelle et irrésistible qui fait qu'il a tendance à briser les cadres étroits dans lesquels il est enfermé pour donner la pleine mesure de sa force d'organisation et de concentration. En somme, l'état de siège politique n'est que l'adaptation à une certaine situation de fait d'une institution qui était faite pour une autre situation ; cette adaptation ne va pas sans fausser le jeu normal du mécanisme qui détourné de sa destination, donc forcé, fonctionnera mal." Après avoir montré les abus auxquels a donné lieu au début l'application de l'état de siège en France, M. Mouskhéli conclut : "Mais s'il a fallu à la France une longue pratique pour que l'institution de l'état de siège politique se cristallise et se consolide, qu'y a-t-il d'étonnant à ce qu'en Egypte, où il s'applique pour la première fois, l'état de siège soit allé jusqu'à la suspension des garanties constitutionnelles et en particulier, du principe de la séparation des pouvoirs ?" (*op. et loc. cit.* pp. 295–296).

Il convient dès lors d'examiner brièvement la pratique anglaise de 1914, notamment en matière législative.(1)

***

L'état de siège fut proclamé le 2 novembre 1914 (2) à la suite de la déclaration de guerre entre l'Angleterre et la Turquie, par la proclamation suivante du Commandant en Chef des Forces Britanniques en Egypte qui fut publiée au " Journal Officiel " :

" Je donne avis par la présente que le Gouvernement de Sa Majesté Britannique m'a ordonné de me charger du contrôle militaire de l'Egypte afin d'en assurer la protection.

" Le pays, à partir de ce jour, est placé en état de siège."

Une seconde proclamation du même jour donne sur l'état de siège les précisions suivantes :

" (1) Les pouvoirs à exercer sous mes ordres par les autorités militaires ont pour but de servir de complèment et non pas de remplacer l'administration civile, et tous les fonctionnaires égyptiens sont par la présente requis de continuer à s'acquitter ponctuellement de leurs fonctions respectives.

"(2) Les particuliers serviront mieux la cause commune en s'abstenant de toute action de nature à troubler la tranquillité publique, à susciter des mécontentements ou à aider les ennemis de Sa Majesté Britannique et ses alliées, et en se conformant promptement et de bon cœur à tous les ordres donnés en vertu de mon autorité pour le maintien de la *tranquillité publique et du bon ordre*, et tant qu'ils agiront ainsi, ils ne seront l'objet d'aucune intervention de la part des autorités militaires.

" (3) Toutes les réquisitions, de service ou de propriété, qui pourraient être rendues nécessaires par des exigences militaires seront l'objet de compensations entières qui seront déterminées, en cas de désaccord, par une autorité indépendante."

---

(1) ELGOOD, *Egypt and the Army*, 1924, pp. 82 et suiv. ; BRINTON, *The Mixed Courts of Egypt*, pp. 62 et suiv.

(2) Avant la proclamation de l'état de siège, les mesures relatives à la situation militaire et internationale étaient prises dans le cadre de la légalité normale, et conformément au système positif égyptien en vigueur. Une multitude de mesures ont été prises avant la proclamation de l'état de siège et ont continué à être prises par l'administration civile égyptienne (*voir* les divers lois, décrets, arrêtés, décisions et avis publiés dans le Recueil des documents relatifs à la guerre de 1914).

L'état de siège n'avait donc pas pour but de substituer à l'administration civile l'administration militaire anglaise mais tout simplement de la compléter afin de parer aux nécessités de la guerre.(1)

Cependant, dans la pratique, l'autorité préposée à l'état de siège cumulait entre ses mains des fonctions législatives, exécutives et juridictionnelles. Le système appliqué était foncièrement celui de l'occupation en temps de guerre. La fonction législative était exercée au moyen de proclamations, la fonction exécutive par un système administratif qui se superposait à l'administration civile et la fonction juridictionnelle par les tribunaux militaires anglais dont le jugement ne devenait exécutoire qu'après confirmation de l'autorité préposée à l'état de siège.

Dans ses grandes lignes, c'est le système actuel consacré par la loi sur l'état de siège. Mais à la différence de ce qui se passe aujourd'hui, le régime de l'état de siège était appliqué par une puissance étrangère.

Le problème des proclamations en 1914 se présentait donc sous un aspect différent puisque le pouvoir législatif se trouvait réparti non pas entre l'exécutif et le législatif, mais entre les autorités d'occupation anglaise et l'administration civile égyptienne.(2) Ainsi tout excès dans la pratique des proclamations et toute intervention dans le domaine de la législation civile égyptienne s'expliquaient par l'inégalité des parties en jeu. En effet le domaine d'action de l'autorité militaire anglaise préposée à l'état de siège était discrétionnairement déterminé par elle-même, sans contrepoids d'une participation des autorités civiles égyptiennes.

---

(1) Ce caractère ressort particulièrement d'une note adressée par l'agence britannique au Caire, le 7 novembre 1914 au Président du Conseil :

"J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint copie de la proclamation qui a été promulguée par M. le Général Commandant les Forces Britanniques en Egypte.

"Vous verrez par cette proclamation que M. le Général Commandant assume exclusivement la charge au cours des hostilités de toutes les mesures militaires nécessaires à la défense de l'Egypte, aussi bien que toutes les mesures se rapportant à cette défense, alors que les ministres égyptiens conservent la direction des services purement civils de leurs départements respectifs."

A cette note la brève réponse suivante fut envoyée :

"Vu l'absence de Son Altesse le Khédive dont nous tenons notre mandat, j'ai l'honneur de vous faire connaître que nous continuerons nos collègues et moi à assumer les services civils de nos départements respectifs afin de ne pas interrompre au détriment de la population la vie administrative du pays." (Recueil de documents relatifs à la guerre, T. I, p. 159).

(2) Il y avait toutefois du point de vue de la législation mixte certains avantages pour l'autorité civile égyptienne, d'avoir recours aux proclamations militaires anglaises.

C'est ce système qui a été transplanté dans la législation égyptienne tout en substituant aux mentions : autorités militaires anglaises celle d'autorité préposée à l'état de siège, et à : autorité civile égyptienne celle d'autorité civile. Mais comme il s'agissait d'un état de siège national, il fallait préciser les pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège et adapter la pratique de 1914 au statut nouveau de l'Egypte. Ces précisions et cette adaptation ont été opérées par la loi de 1923, (1) et cela nous amène à étudier dans les trois chapitres suivants :

I.—L'autorité préposée à l'état de siège.

II.—L'étendue des pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège

III.—La proclamation dans ses rapports avec la loi et le règlement.

---

Nous avons déjà vu qu'à l'époque, la législation égyptienne n'était applicable aux étrangers qu'après une certaine procédure de ratification. Les proclamations, par contre, étaient appliquées par les tribunaux mixtes sans aucune approbation préalable. Il était donc utile de prendre certaines mesures d'ordre purement civil, par proclamation ou du moins d'étendre l'application des lois égyptiennes aux étrangers par proclamations. Le cas s'est souvent produit.

Afin de faire ressortir cette collaboration entre les autorités civile égyptienne et militaire anglaise citons, à titre d'exemple, la proclamation du 23 septembre 1915 relative à la taxe des ghaffirs (Recueil des documents relatifs à la guerre, T. 2 p. 354) :

(1) De là, l'état de siège en Egypte comporte la création d'un organe législatif indépendant, d'une autorité administrative superposée à l'administration civile et de tribunaux militaires. Donc tout un Etat dans l'Etat. C'est là une situation qui se comprend lorsque c'est une Puissance étrangère qui déclare l'état de siège mais qui ne se justifie pas lorsqu'il s'agit d'un état de siège national. En effet, pareil système, de nature dictatoriale et militaire, sacrifie plusieurs garanties constitutionnelles et judiciaires. Nous n'avons pas à nous étendre sur cette question, qui déborde le cadre de notre étude, mais il convient tout de même de signaler que l'administration civile—prise dans le sens large du mot—aurait très bien pu s'acquitter de la tâche confiée à l'autorité préposée à l'état de siège. L'action législative aurait pu être exercée, pour les mesures urgentes, par des décrets-lois pris en vertu d'une loi de pleins pouvoirs et devant être soumis à la ratification du Parlement.

Les attributions administratives de l'autorité préposée à l'état de siège sont en fait exercées par l'administration civile. Dans ce domaine, l'on peut constater que l'autorité préposée à l'état de siège a une existence juridique, mais en fait elle se fusionne dans l'administration civile et fait partie intégrante avec elle.

Enfin, les tribunaux de droit commun auraient très bien pu dans le cadre des garanties judiciaires, expédier à bonne fin les procès militaires, quitte à employer une procédure d'urgence, sans recourir à la procédure tant critiquée de la confirmation des jugements par le Gouverneur Militaire Général.

## CHAPITRE I.—L'AUTORITÉ PRÉPOSÉE A L'ÉTAT DE SIÈGE

L'article 2 de la loi sur l'état de siège prévoit que le décret déclarant l'état de siège nommera la personne qui est investie des pouvoirs extraordinaires prévus par la loi sur l'état de siège. Cette personne n'est pas nécessairement un militaire et la loi, de même que la note explicative, envisagent la possibilité de la nomination d'un commandant militaire ou d'un moudir.

Le Conseil des Ministres exerce sur l'autorité préposée à l'état de siège un contrôle assez étendu et l'article 3 *in fine* lui reconnaît le droit d'élargir ou de restreindre ces pouvoirs.

En fait, dès le début, c'est le Président du Conseil qui a été désigné pour remplir cette fonction.

Du point de vue gouvernemental, il était utile d'adopter cette solution. On réalisait ainsi une étroite union entre l'organe préposé à l'état de siège et les organes administratifs ordinaires. Il en résultait une certaine cohésion dans la marche des affaires, et l'on évitait ainsi tout frottement entre l'autorité civile et l'autorité préposée à l'état de siège, ce qui n'aurait pas manqué d'entraver l'application du régime de l'état de siège.

La question se présente sous un jour complètement différent du point de vue politique. Par la concentration de plusieurs pouvoirs entre les mains d'une même personne, on finit par créer un véritable pouvoir dictatorial. Et c'est pourquoi en septembre 1939 on s'est vivement opposé à ce que le Président du Conseil fût préposé à l'état de siège. L'on a objecté en particulier que le fait pour le Président du Conseil d'être désigné comme préposé à l'état de siège, est incompatible avec le contrôle du Conseil des Ministres prévu par l'article 3 de la loi sur l'état de siège. En effet, le Président du Conseil occupe dans le cabinet une position prépondérante sinon dominante, et le contrôle du Conseil des Ministres devient illusoire. (1)

---

(1) Procès-verbaux de la Chambre des Députés et du Sénat, séances du mois d'octobre 1939. Session extraordinaire.

Mais d'un autre côté, pareille désignation présente un avantage sérieux. La personne préposée à l'état de siège étant le Président du Conseil, le Parlement se trouve plus à même de contrôler son action, puisque le Président du Conseil est directement responsable envers lui.

Le décret du 1er septembre 1939 déclarant l'état de siège et les décrets ultérieurs ont désigné ce que dans le language administratif on appelle le Gouverneur Militaire Général. Mais il est clair que ce Gouverneur ne peut s'occuper que des affaires d'ordre général. Il a besoin d'assistants investis de certains pouvoirs extraordinaires. C'est ainsi qu'à maintes reprises il a confié une partie de ses pouvoirs à des délégués.

Par la proclamation No. 5 modifiée ensuite, mais toujours dans le cadre du principe qui nous intéresse, certaines zones spéciales furent créées et l'on y nomma des délégués à l'autorité préposée à l'état de siège. L'article 2 de la dite proclamation leur accorde, en dehors des pouvoirs spéciaux qui pourraient leur être conférés, le droit de prendre, dans l'intérêt de *l'ordre et de la sécurité publique*, des arrêtés sanctionnés par des peines ne dépassant pas trois mois d'emprisonnement et L.E. 10 d'amende.

Les gouverneurs des zones spéciales possèdent donc des pouvoirs aussi étendus que ceux du Gouverneur Général. Leur délégation ne souffre aucune restriction de fond. Seules les sanctions qu'ils peuvent édicter sont inférieures à celles qu'il appartient au Gouverneur Militaire Général de prendre.

Dans le même ordre d'idées, la proclamation No. 10 a délégué le Haut Conseil d'Approvisionnement à prendre les décisions relatives aux réquisitions prévues à l'alinéa 10 de l'article 2 de la loi sur l'état de siège.

La proclamation No. 294 présente un exemple tout à fait particulier de la délégation des pouvoirs. Cette proclamation date du 7 juillet 1942 c'est-à-dire d'une époque où l'Egypte était menacée d'invasion.

L'article premier de cette proclamation prévoit que là où il n'a pas été nommé de délégué préposé à l'état de siège, les pouvoirs reconnus aux gouverneurs des zones spéciales seront conférés aux gouverneurs et moudirs, chacun dans les limites de sa circonscription.

Les gouverneurs des zones spéciales ainsi que les gouverneurs et moudirs peuvent, à leur tour, subdéléguer leurs pouvoirs aux agents administratifs qui leur sont subordonnés pour des questions déterminées rentrant dans leurs fonctions.

Enfin, d'autres proclamations ont accordé à certains ministres des délégations spéciales telle que la proclamation No. 76 qui confère au Ministre de l'Approvisionnement le pouvoir de soumettre à certaines restrictions le commerce intérieur et la consommation du pétrole ; la proclamation No. 413 qui charge le Ministre du Commerce de fixer les bénéfices maxima sur certains produits ; la proclamation No. 406 autorisant le Ministre de l'Intérieur à interdire les réunions pour le maintien de la sécurité et de l'ordre public et à prendre toutes mesures utiles à cet effet conformément à l'article 3 de la loi sur l'état de siège ; la proclamation No. 449 autorisant le Ministre de l'Intérieur à prendre certaines mesures contre les personnes suspectes, quittes à être ratifiées ensuite par le Gouverneur Militaire Général.

Si, au début, l'autorité préposée à l'état de siège constituait en quelque sorte un organisme presque indépendant de l'administration civile, qui concentrait entre ses mains tous les pouvoirs exceptionnels prévus par la loi sur l'état de siège, anjourd'hui la situation est tout à fait différente.

Avec ces diverses délégations et autres, l'autorité préposée à l'état de siège n'a plus le caractère d'un organisme indépendant. La répartition des pouvoirs exceptionnels entre les diverses administrations civiles, tend à établir une fusion entre l'autorité préposée à l'état de siège et l'administration civile ordinaire. (1)

On peut seulement se demander si cette pratique de subdélégation n'est pas contraire au principe fondamental de droit public "delegata potestas non delegari ". La subdélégation n'aurait-elle pas dû faire l'objet d'un décret c'est-à-dire d'un acte qui émane de l'exécutif dans son ensemble ? C'est par un décret en effet que le Gouverneur Militaire Général est nommé et que ses attributions sont délimitées. Un acte identique aurait dû intervenir pour les gouverneurs des zones, qui exercent les attributions reconnues à l'autorité préposée à l'état de siège. De

(1) Dans les tribunaux militaires une transformation semblable s'est faite sentir tendant à les affranchir de ses liens avec les cours martiales. L'on constate de plus en plus que les tribunaux militaires se rapprochent et dans leur composition et dans leur procédure des tribunaux de droit commun de sorte qu'aujourd'hui ce ne sont plus des cours martiales proprement dites mais, comme on les a justement appelées, un " composé de cours martiales et de tribunaux de droit commun". (*Voir* A. Sfer, *Recueil de législation de guerre*). Dans son introduction au Recueil de la législation, de guerre, Me. A. Sfer, Secrétaire du Comité du Contentieux de l'Etat, montre comment cette transformation s'est opérée (pp. 5 et suiv.).

même les ministres investis des attributions de l'autorité préposée à l'état de siège pour une matière déterminée, auraient dû l'être par décret.

Comment justifier cette pratique courante des délégations ? Ou du moins comment l'expliquer ?

Dans son domaine propre, la proclamation possède une valeur égale à celle de la loi c'est-à-dire que, dans ce domaine qui peut être résumé dans la formule " *sécurité et ordre publics* ", la proclamation peut tout faire. L'on a tiré de cette considération qui est exacte, une conclusion erronée, à savoir que le Gouverneur Militaire Général peut déléguer ses pouvoirs à des organes subalternes. L'erreur est due à ce que la délégation ne rentre pas dans le domaine de la sécurité et de l'ordre publics, seul domaine qui relève de la proclamation.

On peut expliquer la pratique des délégations en se plaçant à un autre point de vue. D'après la conception qui a prévalu au début de la déclaration de l'état de siège et qui continue de temps en temps à se faire sentir, nous nous trouvons dans un domaine *quasi militaire*, où la délégation semble être d'une pratique courante. C'est ainsi que peuvent à la rigueur se justifier ces délégations.

***

## CHAPITRE II.— Etendue des pouvoirs de l'autorité préposée a l'état de siège [1]

Les pouvoirs conférés à l'autorité préposée à l'état de siège sont déterminés par la loi sur l'état de siège et le décret du 1er septembre 1939 déclarant l'état de siège.

---

[1] Il convient de noter que lors de la discussion du décret déclarant l'état de siège au Parlement en octobre 1939, le Président du Conseil avait déclaré que seules les mesures provisoires dues à l'état d'exception devaient faire l'objet d'une proclamation. Mais même pour ces mesures la procédure législative normale devait être suivie en principe. Comme cette procédure ne répond pas parfaitement à l'urgence qu'exigent certaines mesures, il fut convenu dès lors de soumettre les projets de proclamations aux commissions d'état de siège constituées lors de la discussion du décret du 1er septembre et maintenues par la suite. Il appartient aux dites commissions de décider si une loi peut être prise suivant la procédure parlementaire d'urgence dans un délai raisonnable. Dans le cas inverse c'est à une proclamation que l'on a recours.

Les proclamations ayant trait aux questions demandant un grand secret devaient être exclues de cette procédure. Ce système n'a presque jamais été mis en application La question a de nouveau été discutée à la chambre dernièrement, mais on n'a abouti à aucun résultat. (*Annales de la Chambre*, séances du 29 novembre 1939 et du 5 janvier 1945).

L'article 3 de la loi sur l'état de siège stipule :

" L'autorité préposée à l'état de siège pourra soit par proclamation, soit par ordre écrit ou verbal, prendre les mesures énumérées ci-après :

(1) Retirer les permis pour la détention et le port d'armes, ordonner la consignation des armes de toute nature, des munitions, de l'explosible et des explosifs, faire procéder à leur saisie partout où ils se trouvent et faire procéder à la fermeture des magasins d'armes.

(2) Autoriser les visites ou perquisitions personnelles ou domiciliaires à toute heure de jour ou de la nuit.

(3) Ordonner la censure préventive de tout journal ou écrit périodique, en suspendre la publication sans avis préalable, ordonner la fermeture de toute imprimerie, procéder à la saisie de tout imprimé écrit ou de dessin de nature séditieuse, ou pouvant nuire à la sécurité ou à l'ordre public, qu'il soit destiné ou non à être publié, distribué, exposé ou mis en vente.

(4) Ordonner la censure postale, télégraphique et téléphonique.

(5) Fixer ou modifier l'horaire de l'ouverture et de fermeture des établissements publics ou d'une certaine catégorie d'entre eux dans tout le territoire déclaré en état de siège ou dans certaines localités ou quartiers et faire procéder à la fermeture de tout ou partie des dits établissements.

(6) Ordonner le rapatriement des personnes nées ou domiciliées hors de la localité ou elles se trouvent, si leur séjour dans la dite localité n'est pas justifié, ou ordonner que les dites personnes soient munies de cartes d'identité et de séjour.

(7) Ordonner l'arrestation et la mise en sûreté des vagabonds ou suspects.

(8) Interdire toute réunion publique, procéder par la force à leur dissolution, interdire ou dissoudre avec l'emploi de la force tout cercle, club ou association ou réunion.

(9) Interdire la circulation pendant certaines heures de jour ou de la nuit dans le territoire déclaré en état de siège ou dans certaines localités, sauf permis spécial et nécessité urgente devant se justifier.

(10) Réglementer et au besoin interdire dans tout ou partie du territoire déclaré en état de siège l'emploi de tous moyens de transport.

(11) Faire procéder à l'évacuation de certaines localités ou à leur isolement et, en général, limiter ou réglementer les communications entre les différentes localités du territoire soumis à l'état de siège.

(12) Réquisitionner tous moyens de transport, tous services publics ou privés, toute fabrique, usine ou établissement industriel, tous immeubles ou meubles ou denrées, ainsi qu'imposer toute prestation personnelle.

"Il appartient au Conseil des Ministres soit de restreindre les pouvoirs attribués ci-dessus à l'autorité préposée à l'état de siège soit de l'autoriser à prendre toute autre mesure qui soit nécessaire pour le maintien de la sécurité et de l'ordre publics dans tout ou partie du territoire déclaré en état de siège."

Les pouvoirs sus-énumérés peuvent être insuffisants ou excessifs ; aussi le dernier alinéa confère-t-il au Conseil des Ministres la faculté de les restreindre ou de les étendre à toute autre mesure jugée nécessaire pour le maintien de la sécurité et de l'ordre publics.

Dès le début de l'état de siège, avant même qu'aucune nécessité ne se fit sentir, le Gouverneur Militaire a été autorisé par le décret proclamant l'état de siège à prendre toute mesure nécessaire pour le maintien de la sécurité et de l'ordre publics dans tout ou partie du Royaume d'Egypte.(1)

Les pouvoirs appartenant à l'autorité préposée à l'état de siège énumérés dans les premiers alinéas de l'article 3 n'ont soulevé aucune difficulté. Les pouvoirs que l'article 3 confère au Gouverneur Militaire sont en effet suffisamment clairs et précis. Il est vrai qu'une formule législative est toujours susceptible de diverses interprétations, mais les matières de l'article 3 ont été rédigées avec soin, et dans un esprit de restriction nettement marqué, qui ne laisse pas de doute sur leur portée réelle.

Par contre, les divers décrets qui par application de l'article 3 étendent les pouvoirs du Gouverneur Militaire sont la source de nombreuses difficultés. Il est évident qu'avec une compétence aussi large, les diverses attributions sus-énumérées perdent dans une grande mesure leur utilité.

---

(1) Cette mention figure pour la première fois dans le décret du 1er septembre 1939 et a été reproduite depuis dans les divers décrets portant nomination des préposés à l'état de siège.

Qu'est-ce qu'on entend par "sécurité et ordre publics" ? La question s'est posée au Parlement et en jurisprudence. Mais les véritables caractéristiques de ces notions n'ont jamais été mieux exposées que dans la savante étude de M. Mouskhéli sur la loi et le règlement.

Au Parlement, la question a été développée pour la première fois lors de la discussion de la loi sur l'état de siège. L'on a essayé au Sénat de limiter les pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège aux simples questions de caractère militaire. Cette limitation avait certainement l'avantage de préciser la notion de "sécurité et ordre publics"; mais par contre elle avait l'inconvénient de restreindre outre mesure l'activité de l'autorité préposée à l'état de siège qui, il est évident, devait parer à toute sortes de circonstances exceptionnelles. (1)

Mais c'est à l'occasion de la proclamation No. 113 relative au paiement des obligations de la Compagnie du Canal de Suez et du Land Bank, qui a fait l'objet d'une interpellation à la Chambre, que la formule "sécurité et ordre publics" a été discutée à fond. (2) Deux théories ont été soutenues :

La première a été soutenue à la chambre. On peut la résumer dans les termes suivants :

Le décret du 1er septembre 1939 déclarant l'état de siège autorise le Gouverneur Militaire à prendre toute mesure se rapportant à la sécurité et à l'ordre publics. Ce n'est qu'une application pure et simple de l'article 3 *in fine* de la loi sur l'état de siège. Or, si la loi sur l'état de siège donne au Conseil des Ministres la faculté d'étendre les pouvoirs conférés à l'autorité préposée à l'état de siège, il ne peut le faire que dans un cadre précis. Dans l'esprit du législateur

(1) *Annales du Sénat*, séance du 14 octobre 1939.

(2) Voici le préambule de la proclamation, qui essaie de justifier la mesure :

"Vu les arrêts du 24 février et du 21 mars relatifs au paiement des obligations...

"Considérant que, sans préjudice de toute question d'interprétation des arrêts précités, il y a lieu en ce qui concerne la Compagnie du Canal de Suez de relever que dans les circonstances actuelles la Compagnie ne peut faire face à ses obligations telles qu'elles ont été fixées par l'arrêt sans s'exposer à ne pouvoir remplir les charges que, dans l'intérêt général, la concession lui impose ;

"Considérant d'autre part que, dans le cas de the Land Bank la charge de faire le service de ses obligations sur la base de l'or à un taux variable aurait pour conséquence de rompre l'équilibre financier de la Société, vu les fluctuations anormales du prix de l'or dues à la situation internationale ;

"Considérant que le Gouvernement a le devoir d'intervenir pour éviter des perturbations préjudiciables à l'intérêt général ;..."

La proclamation prévoit en conséquence la suspension des jugements précités et autorise le paiement des coupons à un taux fixe.

*Voir* les arrêts dans le Journal des Tribunaux Mixtes, Nos. du 23 mars et du 2 avril 1940.

de 1923 " sécurité et ordre publics " avaient une portée bien déterminée, qui s'est caractérisée dans l'énumération de l'article 3. Au lieu, dit la note explicative, " de laisser à l'autorité préposée à l'état de siège des pouvoirs sans limite, on a énuméré ces pouvoirs à l'article 3 en envisageant les dispositions plus importantes à prendre pour maîtriser les troubles et assurer la sécurité et l'ordre publics ".

Les nouvelles compétences conférées à l'autorité préposée à l'état de siège par le Conseil des Ministres, doivent donc être de même nature ou du moins, d'une nature semblable aux mesures énumérées à l'article 3 de la loi sur l'état de siège.

Cette interprétation est d'autant plus justifiée affirme l'auteur de cette thèse qu'elle est conforme à la nature juridique de l'état de siège. L'état de siège établit essentiellement des restrictions aux libertés individuelles. Or les restrictions doivent être interprétées *stricto sensu*.

Mais cette définition restrictive de la sécurité et de l'ordre publics est loin d'être suivie aujourd'hui par la pratique. Une autre interprétation plus large a prévalu. Elle a été soutenue par le Ministre des Finances dans les termes suivants lors de l'interpellation sur la proclamation No. 113. (1)

" Sécurité et ordre publics, ce sont là des formules des plus générales et des plus compréhensives, qui comprennent notamment le régime monétaire, le crédit public, les finances de l'Etat et d'une manière générale l'activité économique et financière du pays. Quand il s'agit de l'ensemble du pays, de l'Etat, comme est le cas du décret du 1er septembre 1939, la sécurité publique n'est pas seulement la sécurité des personnes pas plus que l'ordre public n'est l'ordre dans la rue. L'autorité responsable n'a pas seulement à éviter des troubles ou des désordres qui mettent en péril la vie des citoyens, elle doit veiller à l'approvisionnement de l'armée et des civils, elle doit protéger la monnaie, le crédit et les biens de l'ensemble de la population." (2) (3)

---

(1) *Annales de la Chambre*, séances du 24 février et du 4 mars 1941.

(2) A l'appui de cette thèse, on a invoqué également l'enchevêtrement des diverses questions d'ordre financier, économique, social, politique et militaire d'une part et l'ordre public d'autre part. A propos de l'interpellation du Canal de Suez, comme il s'agissait d'une mesure d'ordre financier, le Ministre des Finances a insisté sur le côté économique de la guerre moderne, et sur le fait que les mesures y relatives sont essentiellement des mesures d'ordre public.

(3) La question de la définition de la formule "sécurité et ordre publics" a été de nouveau soulevée à l'occasion des débats au Parlement de l'interpellation sur l'accord

La jurisprudence ne semble pas avoir tranché la question dans son ensemble. Il convient à cet effet de noter le caractère spécial des cours martiales qui, le plus souvent sont les seules à connaître de toute affaire relative aux proclamations conformément à l'article 6 de la loi sur l'état de siège. Les cours martiales sont complètement subordonnées à l'autorité préposée à l'état de siège. Aux termes de l'article 8 leurs jugements pour devenir définitifs doivent recevoir la confirmation du Gouverneur Militaire Général. Celui-ci examine le jugement du point de vue des faits et du droit et peut même mitiger la peine.

D'où il suit que l'autorité qui édicte les proclamations militaires est celle-là même qui en définitive décide des jugements et arrêts des cours martiales. On comprend dans ces conditions pourquoi il est difficile pour la cour martiale de donner à la formule "sécurité et ordre publics" une interprétation différente de celle qui est adoptée par le Gouverneur Militaire.

---

Egypto-Américain du 2 mars 1943, relativement aux immunités de juridiction accordées aux forces américaines.

Il convient de préciser ici que l'accord a été conclu par un échange de notes entre la Légation des Etats-Unis et le Ministère des Affaires Etrangères Egyptien. Les immunités prévues par l'accord furent ensuite consacrées par la proclamation militaire No. 375.

Deux questions se posent, la première est celle de savoir si l'on peut conclure pareil accord par un simple échange de notes et s'il ne fallait pas soumettre la question au Parlement. La seconde est de savoir si, l'accord une fois conclu, les principes qu'il contient peuvent être consacrés dans le droit interne par une simple proclamation.

Seule la seconde question nous intéresse ici. L'on a soutenu que, s'agissant de mesures qui ne concernent pas l'ordre public et la sécurité, le Gouverneur Militaire en prenant pareilles mesures a outrepassé ses pouvoirs.

Ce n'est pas en se plaçant à ce point de vue que le Gouverneur Militaire a voulu justifier cette mesure, mais sur un autre plan tout différent. Il s'agit ici d'immunités reconnues par le droit international aux troupes étrangères qui se trouvent sur un territoire allié et dont les dites troupes bénéficient de plein droit par le seul fait de leur présence sur le territoire égyptien.

La proclamation qui vient ainsi consacrer et préciser ces privilèges n'empiète aucunement sur le domaine de la loi. Elle consacre un principe que les tribunaux doivent appliquer. Il aurait suffit à cet effet d'adresser aux tribunaux une simple circulaire précisant la ligne de conduite qu'il faut suivre. La procédure de la proclamation fut toutefois préférée à celle de la circulaire pour des considérations diplomatiques et pour des raisons de publicité. En plus, la proclamation marque le caractère provisoire de la mesure. (*Annales de la Chambre*, séances du 31 mai et du 1er juin 1943.)

La question a été soulevée relativement aux proclamations Nos. 160 et 247 sur les maisons de tolérance. On a soutenu l'illégalité de la mesure comme contraire aux dispositions de l'article 3 de la loi sur l'état de siège. Cette proclamation édicterait des mesures sanitaires qui n'ont rien à voir avec les diverses matières prévues dans l'article 3 et qui ne peuvent se rapporter ni à la sécurité ni à l'ordre public.

La Haute Cour Martiale, dans un jugement du 24 décembre 1942, No. 346 a voulu rattacher la proclamation No. 247 sur les maisons de tolérance non pas à l'article 3 alinéa 5 de la loi sur l'état de siège relatif à la fermeture des établissements publics, mais au dernier alinéa de l'article 3 c'est-à-dire à la notion de sécurité et d'ordre publics. Le tribunal a essayé de refuter l'opinion que la prostitution est une question d'ordre exclusivement moral. Il a soutenu que la prostitution déborde le cadre de la moralité, parce qu'elle implique des considérations spéciales de nature psychologique sanitaire et sociale et qui intéressent l'ordre public. Si l'on ajoute que la prostitution a pris un caractère spécial en raison des circonstances actuelles et de la présence des soldats étrangers, il faut convenir que les lieux de prostitution sont devenus propices aux délits, et notamment au vol.

La proclamation No. 247 se rapporterait ainsi à la notion de " sécurité et ordre publics " beaucoup plus qu'à des considérations morales.

En doctrine c'est M. Mouskhéli qui a essayé de définir les notions de " sécurité et ordre publics ".(1)

"En une matière aussi délicate et fuyante, dit-il, on ne peut procéder que par des approximations, par des touches légères qui, tout en laissant à la notion toute sa souplesse et sans altérer sa nature essentielle, viennent cependant la circonscrire d'une manière suffisamment précise pour éviter les confusions et les mépris."

Ayant démontré que la notion de l'ordre public est différente de celle d'intérêt public ou général, M. Mouskhéli conçoit cette notion comme étant la traduction dans le monde juridique des exigences les plus évidentes de la vie. Sous ce rapport " la notion de l'ordre public évoque l'idée de nécessité avec toutes les autres idées que celles-c mplique. Entre ces deux notions, il y a non seulement compénétration ; il y a plus : liaison indissoluble. L'idée de nécessité qui

(1) *La Loi et le règlement, op. cit.* pp 313. et suiv.

est à la base de l'ordre public, l'éclaire de tous les côtés, lui communique ses qualités et ses défauts, lui insuffle sa propre vigueur et sa propre force de développement... C'est donc par l'idée de nécessité que l'on doit préciser le contenu de la notion d'ordre public. Or, l'idée de nécessité implique l'existence des deux faits suivants : " péril en la demeure " d'une part, " urgence " de l'autre."

Ainsi comprise, la notion " de sécurité et ordre publics " prend une signification très large. Il ne suffit pas d'examiner une proclamation en elle-même, mais il convient avant tout d'examiner les circonstances de fait qui ont entouré et motivé sa promulgation.

C'est ainsi que se justifient certaines proclamations qui portent sur des problèmes urgents, et l'on comprend dès lors pourquoi certaines questions ont été parfois réglementées par une loi et d'autres par des proclamations.

Dans la pratique, les proclamations ont envahi presque tout le domaine législatif. Nous assistons aujourd'hui à une véritable inflation des proclamations. Comme on l'a noté " il n'y a pas de service qu'elle ne puisse rendre ni de but qu'elle ne puisse atteindre ".

De fait les proclamations embrassent les champs les plus étendus et les plus variés. En principe elles portent sur des questions d'ordre militaire, politique et économique. L'approvisionnement y occupe une place prépondérante. Toutefois certaines proclamations excèdent le domaine qui leur est assigné, telles que la proclamation relative au paiement des impôts sur les bénéfices, la proclamation relative à la culture des arbres forestiers, la proclamation réglementant les horraires des salons de coiffures, etc.

Les mesures prises en vertu de la loi sur l'état de siège sont des mesures provisoires qui doivent tomber le jour où l'état de siège sera levé. Mais comme il y a une multitude de proclamations qui ne trouvent point leur raison d'être dans l'état d'exception seulement, telles que les proclamations sur la lutte contre la malaria, la destruction des sauterelles, la conciliation obligatoire dans les conflits de travail, etc., elles devront être maintenues après la disparition du régime de l'état de siège et pour cela il faudra les intégrer dans le cadre des lois formelles.

## CHAPITRE III.—La proclamation dans ses rapports avec la loi et le règlement

### Section I.—*La proclamation et la loi*

Le régime des proclamations représente en Egypte la pratique des pleins pouvoirs. Dans les limites de l'article 3 de la loi sur l'état de siège et pour la durée de ce régime exceptionnel, les proclamations ont force de loi. Une loi parlementaire pourrait ainsi être temporairement modifiée ou suspendue par une proclamation. La chose est d'ailleurs courante et même certaines dispositions des codes civil et de procédure ont subi de légères retouches (proclamation No. 158 relative aux biens des ressortissants allemands et italiens et 159 relative aux territoires occupés ou contrôlés).

L'hypothèse inverse, c'est-à-dire la modification d'une proclamation par une loi, ne s'est jamais produite. Nous avons déjà signalé que l'article 155 de la Constitution permettait d'investir l'exécutif d'une compétence nouvelle sans en exclure le Parlement. C'est-à-dire que, dans le domaine de la sécurité et de l'ordre public, qui est celui de la proclamation, le Parlement peut toujours légiférer à côté de l'autorité préposée à l'état de siège. Ainsi, la loi peut toujours intervenir dans le domaine de la proclamation (*voir supra* p. 624).

A la différence des lois parlementaires, la proclamation ne peut édicter de peines que dans une certaine limite. L'article 5 de la loi sur l'état de siège prévoit que "les infractions aux proclamations ou ordres de l'autorité préposée à l'état de siège, seront punies des peines prévues dans les proclamations. Ces peines ne pourront excéder huit ans de détention ou L.E. 4.000 d'amende, sauf l'application des peines plus graves prévues par le code pénal ou par d'autre loi".

La question qui se pose à cet égard est la suivante: l'autorité préposée à l'état de siège a édicté dans certaines proclamations des peines qui ne sont pas expressément prévues par l'article 5 de la loi sur l'état de siège telles que la clôture de l'établissement, la confiscation des objets saisis, la publication dans les journaux, la flagellation, etc. Ces diverses peines auxquelles on a eu souvent recours dans

les diverses proclamations en matière d'approvisionnement, diffèrent profondément des peines prévues dans la loi sur l'état de siège.(1)

La plupart sont des peines accessoires, mais il y en a d'autres comme la peine de flagellation, qui sont des peines principales. Comment justifier pareille attitude ?

En ce qui concerne la première catégorie on a essayé de la justifier en soutenant que l'article 5 a prévu seulement les peines principales que l'autorité préposée à l'état de siège pouvait édicter. Quant aux peines accessoires, elle pourraient être édictées par l'autorité préposée à l'état de siège sans autorisation spéciale de la loi, parce que l'application de la peine principale légitimerait celle de la peine accessoire.

Le raisonnement ne semble pas concluant et ne pourrait en tout cas s'appliquer à la peine de flagellation : c'est pourquoi l'article 5 de la dite loi a été modifié tout dernièrement, afin d'inclure la peine de flagellation.

---

(1) Plusieurs proclamations ont dépassé les limites des peines assignées par la loi sur l'état de siège.

Nombreuses sont les proclamations qui ont édicté des amendes pouvant excéder L.E. 4.000. L'article 2 de la proclamation No. 47 relative aux monnaies d'argent, dispose que " toute infraction aux dispositions de l'article premier sera punie d'un emprisonnement de six mois et d'une amende égale à dix fois la valeur des monnaies objet de l'infraction ou de l'une de ces peines ". A supposer que la valeur des monnaies objet de l'infraction dépasse L.E. 400, le montant de l'amende excéderait la limite des L.E. 4.000 prévue par la loi sur l'état de siège.

Pareilles dispositions relatives aux amendes proportionnelles figurent dans plusieurs proclamations, telles que les Proclamations Nos. 82 et 170.

L'illégalité d'une pareille peine a été invoquée à plusieurs reprises devant les tribunaux qui ne doivent pas aller au delà de la limite prévue par la loi sur l'état de siège. La proclamation No. 389 a consacré cette manière de voir en réduisant l'amende à L.E. 4.000.

D'autre part certaines proclamations ont édicté la peine des travaux forcés bien que les pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège s'arrêtent à la limite de la détention. En effet l'article 2 de la proclamation No. 247 sur les maisons de tolérance prévoit que "si l'auteur de l'infraction est l'époux ou l'ascendant d'une femme qui se livre à la prostitution dans une maison de tolérance ou s'il est de la classe de ceux qui sont chargés de son éducation ou de sa surveillance, ou qui ont autorité sur elle, la peine sera celle des travaux forcés ou de la détention pour une période de trois à sept ans".

Les cours martiales n'ont jamais prononcé des peines allant jusqu'aux travaux forcés. Le choix donné au juge entre la peine de détention et celle des travaux forcés devait être d'un grand secours pour éluder la question de l'illégalité de la peine des

## Section II.—*La proclamation et le règlement*

Si la délimitation du domaine de la proclamation par rapport à la loi a été souvent débattue, au contraire, celle du domaine respectif de la proclamation et du règlement et l'étude des rapports existant entre eux a passé complètement inaperçue dans la pratique.

Le règlement d'exécution joue vis-à-vis de la proclamation le même rôle qu'il joue vis-à-vis d'une loi. Le règlement, qui est le plus souvent un arrêté ministériel, est pris en exécution de la proclamation. Il en fixe les modalités d'application et les détails d'exécution. La proclamation se comporte donc, à cet effet, comme la loi. Il y a donc subordination du règlement à la proclamation, avec toutes les conséquences que comporte cette subordination.

Il en est autrement lorsqu'il s'agit de règlements autonomes, notamment des règlements de police.

Dans ce cas le règlement et la proclamation ont ceci de commun qu'ils peuvent être pris spontanément. Quel est donc le champ d'action de la proclamation, et quel est celui du règlement ?

Le règlement de police porte, par définition même, sur les matières de police : voirie, hygiène, etc. Mais la proclamation porte elle aussi dans une certaine mesure sur les matières de police. Toutefois, ici la notion de police, en raison des circonstances particulières de l'état de siège, prend des proportions considérables.

---

travaux forcés. Il ne devait ainsi rester à la question du point de vue pratique aucun intérêt.

La proclamation No. 247 a d'ailleurs été modifiée par la suite et la peine des travaux forcés a été supprimée.

Une seconde proclamation, la proclamation No. 344 qui défère aux cours martiales les infractions prévues par l'article 206 du code pénal, ne prévoit que la peine des travaux forcés à temps alors que l'article 206 prévoyait les travaux forcés ou la détention.

Le Gouverneur Militaire n'a-t-il pas outrepassé ses pouvoirs en fixant une peine qu'il ne pouvait édicter ?

Il est vrai que l'article 5 alinéa 1 de la loi sur l'état de siège dispose que "les infractions aux proclamations ou ordres de l'autorité préposée à l'état de siège seront punies des peines prévues dans les proclamations. Ces peines ne pourront excéder huit ans de détention ou L.E. 4.000 d'amende, sauf l'application des peines plus graves prévues par le code pénal ou par d'autres lois" ; mais, même en vertu de ce texte la mesure ne peut se justifier.

Il en résulte la conséquence suivante : il existe un domaine commun aux proclamations et aux règlements. Une matière déterminée peut souvent être réglementée soit par une proclamation soit par un règlement. Comment choisir entre la proclamation et le règlement ?

Il y a lieu de prendre un règlement lorsque la mesure projetée est due à des considérations qui ne se rapportent pas à l'état d'exception. Au contraire, la proclamation s'impose toutes les fois que la mesure projetée trouve sa raison d'être dans la situation particulière de l'état de siège.

Ce critère qui se base sur le but de la mesure a l'avantage d'être clair et simple, mais il laisse à l'exécutif un trop grand pouvoir d'appréciation.

L'intérêt pratique de la distinction entre la proclamation et le règlement est le suivant :

(1) Une proclamation peut comporter une peine allant jusqu'à 8 ans de détention et L.E. 4.000 d'amende, tandis qu'un simple règlement ne peut édicter une sanction allant au delà de la peine de simple police (article 395 du Code Pénal).

(2) Par sa nature même la proclamation est limitée à l'état de siège tandis que les règlements de police ont un caractère permanent.

Dans la pratique, ce sont toujours des considérations d'opportunité qui interviennent ; la proclamation présente le grand avantage qu'elle peut édicter une peine plus sévère que celle du règlement. L'exemple de la proclamation du Gouverneur de la zone du Caire relative à la circulation sur les voies publiques montre qu'il existe une compénétration entre la proclamation et le règlement, et que ce sont des considérations purement opportunistes qui l'emportent au mépris de toute distinction juridique.

***

Nous assistons aujourd'hui à une sorte d'inflation des proclamations à cause de la définition anti-juridique et opportuniste donnée à l'article 3 de la loi sur l'état de siège. Il en est résulté que les proclamations ont empiété, comme nous avons eu déjà l'occasion de le noter, d'une

part sur le domaine réservé à la loi, d'autre part, sur le domaine réservé au règlement.

Cette extension démesurée du pouvoir de l'autorité préposée à l'état de siège, n'a pas été sans provoquer des inquiétudes dans les milieux parlementaires. Comme on attribue la cause de cette extension à la rédaction malheureuse du dernier alinéa de l'article 3 c'est justement à cet alinéa que l'on s'attaque (1). Un projet de loi tendant à la suppression du dit alinéa a été présenté au Parlement, mais a été rejeté par la Chambre des Députés.

Signalons en terminant une difficulté, dont il ne faudrait pas sous-estimer l'importance, qui vient du caractère essentiellement provisoire de toute cette législation de guerre.

Les proclamations militaires qui sont des mesures d'exception doivent tomber *ipso facto* dès la levée de l'état de siège. Toutefois, on a pris par proclamation non seulement des mesures provisoires mais aussi des mesures permanentes. Le pouvoir législatif se trouvera dans l'obligation d'intervenir pour s'approprier les proclamations de nature législative et leur conférer la force d'actes législatifs ; pour redresser la situation il faudra procéder à un examen des diverses proclamations, pour attribuer aux unes le caractère d'acte législatif, aux autres le caractère de législation d'état de siège.

D'autre part, en ce qui concerne ces dernières, il conviendrait de prévoir un système transitoire permettant de passer sans heurts du système de la légalité exceptionnelle à celui de la légalité normale. La législation d'état de siège a, en effet, pénétré dans le système économique du pays avec une telle force qu'une brusque abrogation de cette législation conduirait, surtout dans l'ordre économique, a un bouleversement dangereux dans les relations sociales. La transition de l'économie de guerre à l'économie de paix, devra se faire graduellement et cela nécessitera, semble-t-il, le maintien de certaines proclamations, une fois l'état de siège levé. Cela ne saurait se faire sans une intervention législative. Ainsi la législation d'état de siège, bien que provisoire, continuera à produire ses effets pendant une certaine période, plus ou moins longue, après la suppression de l'état de siège.

---

(1) *Annales de la Chambre*, séance du 5 février 1945.

## CONCLUSION

La législation d'origine gouvernementale a suivi en Egypte la même évolution que dans d'autres pays.(1) Inspirée par les doctrines progressivistes du XVIII^e^ siècle qui tendaient à garantir les droits des individus contre l'arbitraire du Gouvernement, la Constitution égyptienne a consacré la doctrine de la "règle de droit" qui implique que toute mesure de nature à porter atteinte à la condition juridique des individus doit émaner du Parlement.

Mais la Constitution égyptienne a été élaborée à une époque où le Parlement commençait déjà à perdre du terrain alors que la législation d'origine gouvernementale empiétait de plus en plus sur le domaine propre du pouvoir législatif. Il était donc normal que l'on tînt compte des idées et faits nouveaux, d'autant plus que par leur nature ils pouvaient renforcer la position du Roi, c'est-à-dire de l'exécutif. C'est ainsi qu'à côté de l'ancien principe de la séparation des pouvoirs qu'on trouve à la base des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, notre Constitution contient des dispositions, qui permettent à l'exécutif d'interveuir dans des matières législatives.

La Constitution égyptienne n'a donc pas fermé le domaine de la loi à l'action de l'exécutif. Au contraire, tenant compte de la complexité des fonctions de l'Etat moderne, elle adopta un système plus souple, plus conforme aux exigences de la vie agitée du XX^e^ siècle. Grâce à ces moyens, qui sont les règlements d'urgence prévus par l'article 41 et les proclamations, autorisées par l'article 155 en période de guerre ou d'état de siège, l'Egypte a fait face aux besoins législatifs du pays, sans enfreindre le cadre de la légalité constitutionnelle. Sans doute les dispositions précitées ont-elles reçu une très large interprétation qui n'est certainement pas conforme à la lettre de la Constitution, mais malgré tout, elles n'ont pas brisé le cadre constitutionnel comme les lois de pleins pouvoirs. (2)

---

(1) *Voir* sur l'extension des pouvoirs de l'exécutif en droit comparé l'étude de notre éminent professeur M. Mouskhéli sur *la Loi et le Règlement*, pp. 159 et suiv., 284 et suiv.

(2) *Voir* Tsiouflas, *Les pleins pouvoirs*, éd. 1934; Yvon Gouet, *La question constitutionnelle des prétendus décrets-lois*, Paris, 1932, pp. 163 et suiv., 199 et suiv.

L'usage des articles 41 et 155 a permis ainsi à l'exécutif d'élaborer une riche législation gouvernementale, qui présente tous les avantages et défauts de cette sorte de législation.

Un des grands avantages que présente la législation gouvernementale—et c'est en même temps un inconvénient—est le fait d'être élaborée en dehors de toute discussion publique ; elle échappe ainsi à l'influence des intérêts privés qui réussissent souvent à rompre l'équilibre de la loi ou à en empêcher le vote. La situation change de fond en comble lorsque au lieu d'un projet de loi, les intérêts privés se trouvent en présence d'un décret-loi ou d'une proclamation émanant du Gouvernement. Certes, l'opposition pourrait se former mais ses chances de succès sont infiniment moins grandes.

En outre le Parlement n'étant pas capable de pourvoir aux exigences croissantes de l'Etat moderne, il doit être secondé dans son travail législatif par un organe mieux outillé et plus compétent que lui. Aujourd'hui, les bureaux administratifs, avec le personnel technique dont ils disposent, sont plus à même d'élaborer une législation convenable.

Enfin, la lenteur inhérente à la procédure législative a fréquemment entraîné des conséquences très préjudiciables. Des situations urgentes demandant une intervention rapide et énergique du législateur ont souvent souffert de pareils retards. L'exécutif est mieux placé pour prendre en main la situation et y remédier sous sa propre responsabilité par des mesures qui émanent de lui directement quittes à être ratifiées plus tard par le Parlement.

Tels sont les éléments qui favorisent la législation gouvernementale: secret, technicité et rapidité.

Mais la législation gouvernementale a également ses inconvénients.

Si le Parlement est trop lent, par contre, l'exécutif agit à un rythme fiévreux. Les décrets-lois ou les proclamations se suivent à une cadence incroyablement rapide, (1) et il en résulte fatalement le désordre.

La facilité du procédé incite le Gouvernement à intensifier l'œuvre législative par des improvisations souvent hâtives et peu réfléchies. Or l'Etat doit s'assigner comme but une certaine stabilité dans l'ordre juridique.

(1) *Voir* les décrets-lois de 1936 "Les Décrets Aly Maher."

Enfin, la législation gouvernementale a-t-on soutenu, est incohérente. Elle émane de divers bureaux ministériels qui n'ont entre eux aucune communication. Inévitablement la législation gouvernementale manque d'homogénéité et de cohérence et les mesures contradictoires n'y sont pas rares. C'est pour cette raison que l'on a préconisé la constitution d'un organe technique consultatif chargé d'examiner toute la législation gouvernementale avant sa promulgation. Le travail de coordination de cet organisme mettra de l'ordre et de l'harmonie dans l'œuvre législative.

Une semblable coordination est assurée en Egypte en ce qui concerne les décrets-lois par le Comité Consultatif de Législation, réorganisé par le décret du 6 décembre 1943. Le comité est chargé, d'après son article 2, de "l'examen de tous projets de lois ainsi que des projets de décrets ou arrêtés ministériels d'une application générale. Son rôle sera d'en arrêter la forme légale suivant la technique législative et en coordination avec la législation existante".

Quant aux proclamations, du moins au début de l'application de l'état de siège, aucune coordination sérieuse n'existait entre elles et c'est ce qui explique la masse des proclamations venant corriger et compléter la législation antérieure. Ce n'est qu'au début de 1942 que la présidence du Contentieux de l'Etat fut chargée de reviser tous les projets de proclamations avant leur promulgation.

Il semble enfin que toute cette matière ait besoin d'une refonte générale. Que l'œuvre législative devient de plus en plus affaire du Gouvernement, tout le monde en conviendra. Qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas la législation d'origine gouvernementale est appelée à se superposer à la législation parlementaire proprement dite, sinon à supplanter celle-ci. Ce fait demande à être traduit en droit. Il est infiniment préférable de consacrer juridiquement, en l'entourant de toutes les garanties nécessaires, le pouvoir du Gouvernement de légiférer au lieu de forcer celui-ci à s'en emparer, comme il le fait maintenant, par de voies détournées.

---

## BIBLIOGRAPHIE

### *A.*—OUVRAGES GÉNÉRAUX


Aly Badaoui (Bey).—Traité de Droit Pénal. T.I : L'Infraction. 1940 (en arabe).

Barthélemy et Duez.—Traité de Droit Constitutionnel. Paris, 1933.

Bellefonds, L. de.—L'organisation administrative égyptienne. Le Caire, 1938.

Carré de Malberg.—Contribution à la théorie générale de l'Etat. Paris, 1922.

Duguit.—Traité de Droit Constitutionnel. Paris, 3e éd. 1927.
— L'Etat, le droit objectif et la loi positive. Paris, 1901.
— Leçon de Droit Public. Paris, 1927.

El Sayed Sabri.—Cours de Droit Constitutionnel. Le Caire, 1944 (en arabe).

Errara.—Traité de Droit Public Belge. 1919.

Esmein et Nézard.—Eléments de Droit Constitutionnel. Paris, 1928.

Garaana, Zoheir.—Cours de Droit Administratif. Le Caire, 1943 (en arabe).

Hauriou, M.—Précis de Droit Administratif. Paris, 1927.
— La jurisprudence administrative. Paris, 1929.

Jèze, G.—Les Principes Généraux du Droit Administratif. Paris, 1925.

Khalil Sobhy.—Histoire du régime représentatif en Egypte (en arabe).

Laband.—Le Droit Public de l'Empire Allemand. Traduction Française, 1901.

Messina, S.—Traité de Droit Civil Mixte. Le Caire, 1928.

Metwally.—Le Droit Administratif de l'Irak, 1937 (en arabe).

Orban.—Droit Constitutionnel Belge. 1908.

OSMAN KHALIL OSMAN.—Le Régime Constitutionnel Egyptien. 1942 (en arabe).

VAUTHIER.—Droit Administratif de la Belgique. 1937.

WAHID RAAFAT.—Cours de Droit Administratif. Le Caire, 1940 (en arabe).

ZOHNY (Bey) et W. IBRAHIM (Bey).—Institutions constitutionnelles et administratives. Le Caire, 1934 (en arabe).

## *B.*—OUVRAGES SPÉCIAUX ET ARTICLES

ABD EL HAMID BADAOUI '(Pacha).—Les problèmes juridiques de l'Egypte Contemporaine. (Revue "L'Egypte Contemporaine", 1935.)

ARTHUR.—De la séparation des pouvoirs et de la séparation des fonctions. (Revue de Droit Public, 1900-1903.)

BALACHOWSKY, MME.—La loi et l'ordonnance dans les pays qui ne connaissent pas la séparation des pouvoirs législatif et exécutif. Paris, 1901.

BARAKAT, BAHI EL-DINE (Pacha).—Des privilèges et immunités dont jouissent les étrangers en Egypte vis-à-vis des autorités locales. Paris, 1912.

BARTHÉLEMY, JOSEPH.—De la liberté du Gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application. (Revue de Droit Public, 1907.)

BRINTON.—The Mixed Courts of Egypt.

CAPART.—Les statuts des agents de l'Etat. Bruxelles, 1939.

CARRÉ DE MALBERG.—La loi expression de la volonté générale. Paris, 1931.

DIA EL-DINE SALEH.—Les pouvoirs du Roi dans la Constitution Egyptienne. Paris, 1940.

DUEZ, P.—De l'indépendance des autorités législatives et réglementaires dans la fixation des règles de droit. Lille, 1914.

ELGOOD.—Egypt and the Army. London, 1924.

EL SAYED SABRI.—Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. 1928;

— Le pouvoir réglementaire. ("Al Mohamah"), 1943.

— Les règlements législatifs. Le Caire, 1944 (en arabe).

GARRANA, ZOHEIR—L'acte administratif et son contrôle judiciaire en Egypte. Le Caire, 1935.

GOUET, Y.—La question constitutionnelle des prétendus décrets-lois. Paris, 1932.

LALOÉ.—Le rôle législatif de la juridiction mixte. (Livre d'Or des Tribunaux Mixtes), 1926.

LAMBA.—De l'évolution de la condition des européens en Egypte. Paris, 1896.

— Droit public administratif de l'Egypte, 1909.

LUREAU, PIERRE.—De l'interprétation des règlements administratifs. Bordeaux, 1930.

MATTER, P.—La dissolution des assemblées représentatives. 1896.

MESSINA.—Les sources du droit égyptien mixte. (Revue "L'Egypte Contemporaine", 1922.)

— La juridiction administrative. Le Caire, 1923.

MOREAU.—Le règlement administratif. Paris, 1903.

MOUSKHÉLI, M.—La loi et le règlement. Le Caire, 1943.

— Le régime des proclamations. ("L'Egypte Contemporaine", 1943.)

— Le pouvoir réglementaire d'urgence. ("L'Egypte Contemporaine", 1944.)

OSMAN KHALIL OSMAN.—Le problème de la décentralisation et les conseils provinciaux. Le Caire, 1939.

RAUSAS, P. DE.—Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman. Paris, 1905.

RIAD, ABDEL MONÉEM (Bey).—Les servitudes administratives. ("Al Qanoun wal Iktissade", IIe année), 1932.

ROUCHDY, MOH. ALY.—Le pouvoir réglementaire. ("Al Mohamah", 21e année), 1940.

ROUMAIN, J.—L'état de siège politique. Toulouse, 1918.

TSINGTEN.—Les pleins pouvoirs. 1934.

VERCAMER.—La juridiction mixte égyptienne et ses attributions législatives. 1911.

## *C.*—REVUES

Al Qanoun wal Iktissade.
L'Egypte Contemporaine.
Revue du Droit Public et des Sciences Politiques.
Revue de l'Administration.

## *D.*—DOCUMENTS OFFICIELS ET RECUEILS DE JURISPRUDENCE

Al Mohamah.
Recueil des discussions parlementaires, 1941.
Annales de la Chambre et du Sénat.
Recueil d'avis de principes du Contentieux de l'Etat, 1926.
Recueil des lois, décrets et rescrits royaux.
Recueil des documents officiels.
Recueil des documents de guerre, 1914.
Recueil de la législation de guerre (A. SPER), 1943.
Bulletin officiel des arrêts et jugements des tribunaux nationaux.
Bulletin de législation et de jurisprudence mixte.
Recueil des arrêts du Conseil d'Etat français.
Journal des Tribunaux Mixtes.

## TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

### A


| | Pages |
|---|---|
| Arrêtés ministériels ... ... ... ... ... ... ... ... | 587 et s. |
| Autorité préposée à l'état de siège ... ... ... ... | 629 et s. |


### B


| | |
|---|---|
| Bureaucratie et l'œuvre législative... ... ... ... ... | 556, 561 et s. |


### C


| | |
|---|---|
| Carré de Malberg.—Doctrine sur la loi et le règlement | 502 |
| — Notion d'exécution... ... ... ... | 502 et 561 |
| Chef de l'Etat (le Roi, position et caractère spécial de son autorité) ... ... ... ... ... ... ... ... ... | 518 et 527 |
| Comité Consultatif de Législation ... ... ... ... ... | 561 et s. 647 |
| Compétence résidentielle (nntion de la) ... ... ... | 515 |
| Compétence délégnée (principe de la) ... ... ... ... | 518 |
| Constitution, 1923 ... ... ... ... ... ... ... ... | 517 |
| — 1930 ... ... ... ... ... ... ... ... | 535 |
| Coutume constitutionnelle (fondement des règlements de police) ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... | 584 et s. |


### D


| | |
|---|---|
| Décrets ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... | 587 et s. |
| Décrets-lois (publiés en période de suspension de la Constitution) ... ... ... ... ... ... ... ... ... | 533 et s. |
| Décrets-lois d'urgence ... ... ... ... ... ... ... | 604 et s. |
| Notion de l'urgence ... ... ... ... ... ... ... ... | 606 et s. |
| Domaine d'application des décrets-lois d'urgence : | |
| Quant aux matières ... ... ... ... ... ... ... | 611 |
| Qnant au temps ... ... ... ... ... ... ... | 613 |
| Ratification du Parlement ... ... ... ... ... ... | 610 |
| Contrôle juridictionnel ... ... ... ... ... ... ... | 609 et s. |
| Décrets-lois pris en vertu d'une habilitation législative | 611 |
| Délégation des pouvoirs ... ... ... ... ... ... ... | 611 et s. |

## E

Pages

Etat de nécessité ... ... ... ... ... ... ... ... 604 et 622
Etat de siège ... ... ... ... ... ... ... ... ... 622 et s.
Exécutif (domaine réservé à l') ... ... ... ... ... 528
Prépondérance de l'exécutif et ses effets ... ... ... 551
Exécution des lois ... ... ... ... ... ... ... ... 556
Autorité chargée de l'exécution des lois ... ... ... 587 et s.
Clause d'invitation et ses effets ... ... ... ... ... 563
Diverses sortes de lois qui exigent un règlement complémentaire ... ... ... ... ... ... ... ... ... 561
Jurisprudence égyptienne en matière de règlements d'exécution ... ... ... ... ... ... ... ... ... 568 et s.
Interdépendance de la loi et du règlement ... ... 565

## F

Fonctionnaires :
Nomination et révocation ... ... ... ... ... ... 578
Pension de retraite... ... ... ... ... ... ... ... 572

## G

Gouvernement parlementaire en Egypte ... ... ... 518,524,591
Gouverneur Militaire ... ... ... ... ... ... ... 629
Pouvoir du (—) ... ... ... ... ... ... ... ... 632

## H

Habilitation législative ... ... ... ... ... ... ... 524

## I

Interprétation des lois par décision du Conseil des Ministres ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 572

## L

Laband.—Doctrine sur la délimitation de la loi et du règlement ... ... ... ... ... ... ... ... ... 501
Législation de principe (procédé de la) ... ... ... 562
Législation mixte ... ... ... ... ... ... ... ... 540
Influence sur le régime réglementaire ... ... ... 540
Loi (notion de la) ... ... ... ... ... ... ... ...500,509,513,521
Au sens matériel ... ... ... ... ... ... ... ...500,509,513,521
Au sens organique... ... ... ... ... ... ... ... 502 et s.

Pages

Lois de cadre ... ... ... ... ... ... ... ... ... 562
Lois de pleins pouvoirs ... ... ... ... ... ... ... 602
Loi martiale ... ... ... ... ... ... ... ... ... 622 et 632
Loi organique de 1883 ... ... ... ... ... ... ... 507
Loi organique de 1913 ... ... ... ... ... ... ... 512

M

Matières réservées au pouvoir législatif ... ... ... 521
Matières réservées au pouvoir exécutif ... ... ... 522
Mission d'exécution (*voir* Exécution).
Monarchie ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 518

N

Nécessité (théorie de la) ... ... ... ... ... ... ... 602, 604, 622

O

Ordre public (notion de l') ... ... ... ... ... ... 584 et 635

P

Parlement :
L'œuvre législative ... ... ... ... ... ... ... 521
Intervention en matière de conclusion des traités internationaux ... ... ... ... ... ... ... ... 522
Pleins pouvoirs (*voir* Loi de—).
Pouvoir législatif :
Domaine réservé par la Constitution à la loi... ... 521
Situation vis-à-vis du pouvoir exécutif ... ... ... 524 et 528
Pouvoir réglementaire :
Autonome... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 577
En matière d'exécution des lois ... ... ... ... 556
En matière d'organisation des services publics ... 578
En matière de police ... ... ... ... ... ... ... 580
D'urgence... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 604
Proclamations militaires ... ... ... ... ... ... ... 622
Domaine des (—) ... ... ... ... ... ... ... ... 632
Rapports avec la loi ... ... ... ... ... ... ... 640
Rapports avec le règlement ... ... ... ... ... ... 642

## R

Pages

Rapports entre la loi et le règlement ... ... ... ... 566 et s.
Règlement (*voir* Pouvoir réglementaire).
Règlement d'administration publique ... ... ... ... 513

## S

Sécurité et ordre publics (*voir* Ordre public).
Séparation des fonctions ... ... ... ... ... ... ... 500
Séparation des pouvoirs (principe de la) ... ... ... 517 et s.
Subdélégation d'une autorité administrative à l'autre 631 et 637

## T

Tribunaux militaires ... ... ... ... ... ... ... ... 631
Tribunaux mixtes (fonction législative des)... ... ... 540

## TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES


Page

INTRODUCTION ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 500

PREMIÈRE PARTIE

GENÈSE ET FONDEMENT DE LA LÉGISLATION D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE

TITRE I.—Etendue de la législation gouvernementale dans le système constitutionnel égyptien ... ... ... ... ... ... 505

CHAPITRE I.—Le domaine de la législation gouvernementale avant la Constitution ... ... ... ... ... ... ... ... 506

*Section I.*—La loi organique de 1883... ... ... ... ... 507

*Section II.*—La loi organique de 1913 ... ... ... ... ... 512

§ L'article 9 de la loi organique de 1913... ... ... ... 512

§ L'article 169 de la Constitution de 1923 ... ... ... 515

CHAPITRE II.—La Constitution de 1923 ... ... ... ... ... 517

*Section I.*—La position du Roi et le caractère spécial de son autorité ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 518

*Section II.*—Le domaine respectif de la législation parlementaire et de la législation gouvernementale ... ... 521

*Section III.*—La compénétration entre le domaine de la législation parlementaire et le domaine de la législation gouvernementale. ... ... ... ... ... ... ... ... 524

§ I.—Intervention de l'exécutif dans le domaine du législatif... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 524

§ II.—Intervention du législatif dans le domaine de l'exécutif ... ... ... ... ... ... ... ... ... 528

CHAPITRE III.—La législation égyptienne hors la Constitution de 1923 ... ... ... ... ... ... ... ... ... 532

*Section I.*—Périodes d'inter-règne constitutionnel ... ... 533

(1) Décrets-lois de 1924 à 26 ... ... ... ... ... ... 533

(2) Décrets-lois de 1928 à 29 ... ... ... ... ... ... 533

(3) Décrets-lois de 1930 ... ... ... ... ... ... ... 535

(4) Décrets-lois de 1934 à 36 ... ... ... ... ... ... 535

*Section II.*—La Constitution de 1930 ... ... ... ... ... 536

Page

TITRE II.—Les facteurs politiques et juridiques et leur influence sur la technique de la législation gouvernementale ... ... 538

CHAPITRE I.—La législation mixte ... ... ... ... ... ... 540

*Section I.*—Evolution historique ... ... ... ... ... ... 540

§ I.—La législation diplomatique ... ... ... ... ... 541

§ II.—Le décret-loi de 1889 ... ... ... ... ... ... ... 542

§ III.—La réforme de 1911 ... ... ... ... ... ... ... 543

*Section II.*—Nature juridique et étendue du système législatif mixte ... ... ... ... ... ... ... ... ... 545

§ I.—Nature juridique... ... ... ... ... ... ... ... 545

§ II.—Etendue de la législation mixte ... ... ... ... 546

*Section III.*—Rapports entre la législation mixte et la législation gouvernementale ... ... ... ... ... ... ... 548

§ I.—Emploi des règlements ... ... ... ... ... ... 548

§ II.—Notion d'exécution ... ... ... ... ... ... ... 550

CHAPITRE II.—La prépondérance de l'exécutif ... ... ... 551

## DEUXIÈME PARTIE

### LE DOMAINE PROPRE DE LA LÉGISLATION D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE

TITRE I.—Le règlement d'exécution ... ... ... ... ... ... 556

CHAPITRE I.—La mission d'exécution par rapport à la loi 561

*Section I.*—Les diverses sortes de lois qui exigent un règlement complémentaire ... ... ... ... ... ... 561

*Section II.*—La clause d'invitation et ses effets ... ... 563

*Section III.*—L'interdépendance de la loi et du règlement 565

CHAPITRE II.—La mission d'exécution des lois en elle-même 566

§ I.—Règlement sur le Tanzim ... ... ... ... ... ... 568

§ II.—Règlement sur les cimetières ... ... ... ... ... 570

§ III.—Règlement sur les vagabonds ... ... ... ... ... 571

TITRE II.—Les règlements autonomes ... ... ... ... ... 577

CHAPITRE I.—Les règlements d'organisation des services publics ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 578

CHAPITRE II.—Les règlements de police ... ... ... ... ... 580

Page

TITRE III.—Organes du pouvoir réglementaire ... ... ... 587

CHAPITRE I.—Fondement du pouvoir réglementaire des ministres ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 588

*Section I.*—Le pouvoir réglementaire des ministres avant le régime constitutionnel ... ... ... ... ... ... ... 589

*Section II.*—Le pouvoir réglementaire des ministres sous la Constitution de 1923 ... ... ... ... ... ... ... 590

§ I.—La nouvelle structure de l'Etat est-elle incompatible avec le règlement ministériel ? ... ... ... 591

§ II.—La rédaction des textes constitutionnels (arts. 37 et 44) implique-t-elle la forme du décret? ... 592

CHAPITRE II.—Etendue du pouvoir réglementaire des ministres ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 595

*Section I.*—Essai de démarcation entre les domaines de l'arrêté réglementaire et celui du décret ... ... ... 597

*Section II.*—Répartition du pouvoir réglementaire entre les divers ministres ... ... ... ... ... ... ... ... 599

TROISIÈME PARTIE

LES EXTENSIONS DE LA LÉGISLATION D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE

TITRE I.—Les règlements d'urgence ... ... ... ... ... ... 604

CHAPITRE I.—La condition de l'urgence ... ... ... ... ... 606

CHAPITRE II.—Domaine d'application des règlements d'urgence 611

§ I.—Quant aux matières ... ... ... ... ... ... 611

§ II.—Quant au temps ... ... ... ... ... ... ... 613

Page

TITRE II.—Le régime des proclamations militaires ... ... 622

CHAPITRE I.—L'autorité préposée à l'état de siège ... ... 629

CHAPITRE II.—Etendue des pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège ... ... ... ... ... ... ... ... ... 632

CHAPITRE III.—La proclamation dans ses rapports avec la loi et le règlement... ... ... ... ... ... ... ... ... 640

*Section I.*—La proclamation et la loi ... ... ... ... ... 640

*Section II.*—La proclamation et le règlement ... ... ... 642

CONCLUSION ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 645

BIBLIOGRAPHIE ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 649

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES ... ... ... ... ... ... 653