



Doc. 14399 Add.
09 octobre 2017

Évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de Jordanie

Addendum au rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteure: Mme Josette DURRIEU, France, Groupe des socialistes, démocrates et verts

1. Introduction

1. Lors de sa réunion du 6 septembre 2017, la commission des questions politiques et de la démocratie a approuvé un rapport et adopté un projet de résolution sur l'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de Jordanie² en vue de leur présentation à la partie de session d'octobre 2017. Comme indiqué dans ce rapport, je me suis à nouveau rendue en Jordanie du 9 au 12 septembre 2017, principalement pour vérifier sur place les résultats des élections municipales et locales qui ont eu lieu le 15 août 2017³. J'ai cependant profité de l'occasion pour poursuivre les discussions sur quelques autres questions soulevées lors de précédentes missions.

2. Cette visite a été essentiellement organisée par l'Ambassadeur de France, M. David Bertolotti, et ses collaborateurs, en particulier M. Julian Clec'h que je remercie; je remercie également le Parlement jordanien et notamment M. Khaled AlBakkar, Président de la délégation jordanienne partenaire pour la démocratie, pour son hospitalité.

2. Les élections locales, municipales et de gouvernorat

3. Ces élections sont le résultat de la mise en œuvre, sur le terrain, de la nouvelle législation sur les élections en 2016 et sur la décentralisation en 2017. Ainsi, le 15 août 2017 les Jordaniens ont, pour la première fois, élu simultanément les membres des Conseils locaux, des Conseils municipaux – dont le maire – et des Conseils de gouvernorat, qu'ils appellent aussi Conseils de la décentralisation. Malgré le faible taux de participation global et quelques incidents, les élections se sont bien déroulées. La dimension tribale continue de jouer un rôle déterminant et les islamistes, bien qu'en recul relatif, ont confirmé être, pour le moment, la principale force politique, notamment en remportant par exemple la mairie de Zarqa, troisième ville du pays.

4. Quelques 1.3 millions de Jordaniens, soit 31.7 % des électeurs ont voté (ils étaient 37 % aux élections législatives en 2016). C'est dans les grandes villes que l'abstention a été la plus forte, comme à Amman où elle a dépassé les 80 % ou à Zarqa où elle les a frôlés. M. Khaled Al-Kalalkeh, Président de la Commission électorale indépendante, que j'avais rencontré à Amman avant le scrutin m'a dit «si nous dépassons 1 million de votants, ce sera réussi». Il considère donc que ces élections sont un succès. Je le pense aussi. Le seul fait de les avoir organisées et menées à bien dans le calendrier prévu et sans problème majeur, mérite d'être salué.

1. Addendum approuvé par la commission le 9 octobre 2017.
2. Voir [Doc. 14399](#).
3. Voir programme, [AS/Pol/Inf \(2017\) 17](#).



5. Les Jordaniens ont élu:

- 1 751 membres des 355 conseils locaux; certains accèdent d'office aux conseils municipaux. Sur ce total, 555 conseillers locaux sont des femmes (31.7 %). Par ailleurs, 51 femmes ont été élues présidentes de conseils locaux. Au niveau local, la percée des femmes est une réalité attendue et vérifiée;
- 1 057 membres des 100 conseils municipaux, dont certains viennent directement des conseils locaux. Sur ce total, 441 conseillers municipaux sont des femmes (41.7 %). 99 maires sont issus de ce scrutin, mais pas une seule femme n'a été élue maire. Le maire de Amman n'est quant à lui pas élu, mais nommé par le roi. Notons la présence affirmée des femmes à ce niveau également, mais elles ne franchissent pas le niveau supérieur de l'entrée dans les exécutifs;
- 299 membres des 12 conseils de gouvernorat, dont 36 femmes (12 %). Notons encore que pas une seule femme n'a été élue présidente ou vice-présidente d'un conseil de gouvernorat. Là encore, on note une baisse de la représentation des femmes lorsqu'on monte dans la hiérarchie, alors qu'elles sont entrées en force dans les conseils.

6. Après avoir boycotté les élections municipales pendant plus de dix ans, les Frères Musulmans ont fait leur retour. Leur formation politique dénommée le «Front d'action islamique», s'est présenté sous la forme d'une «Coalition pour la réforme». Cependant, ils n'ont gagné qu'une soixantaine de sièges dans les trois types de conseils (parmi les plus de 2 300 élus) même s'ils ont réussi à remporter trois mairies: la ville de Zarqa et les localités moins importantes de Bani Hamida et de Shobak.

7. La plupart des candidats élus l'a été grâce à leur base tribale, ce qui confirme encore une fois l'importance des liens familiaux et tribaux dans le vote.

3. La visite

3.1. Les élus

8. Parmi les élus, j'ai rencontré M. Hazem Al Naimat, Maire adjoint d'Amman, le Maire n'étant pas élu mais nommé par le roi; M. Ali Abou Sokkar, Maire de Zarqa; et M. Ahmad Salameh Al-Fassatleh, Maire de Madaba.

- AMMAN – M. Naimat, Maire adjoint d'Amman, a estimé la participation (17 %) très forte chez les femmes et notamment les jeunes femmes. Il a parlé de l'échec des islamistes et a regretté la désaffection des jeunes dans la capitale. Les défis de la ville d'Amman sont la circulation routière, les déchets (ramassage de 12 000 tonnes en 48 heures) et l'informatisation.
- ZARQA – M. Sokkar, Maire issu des Frères Musulmans, avocat, ingénieur génie civil et ancien député, a été élu dans le cadre de la «Coalition nationale pour la réforme». Après le boycott des élections en raison de loi électorale et des pratiques de l'État, il affirme que la «rue veut autre chose» et plus d'intégrité. Les Frères Musulmans ont fait élire trois Maires. Ils réclament maintenant des listes nationales à la proportionnelle. Son conseil municipal compte 20 membres dont 18 élus et deux nommés. Les projets sont: écologie, propreté, services de base, marchés et investissements sportifs et culturels. Il dénonce «l'entourage du Roi» mais soutient l'abolition de l'article 308 et défend le rôle des juges. Il n'est pas pour l'abolition de la peine de mort. En Syrie, il dit souhaiter la fin de Daech et affirme que les Frères Musulmans ne les soutient pas. Il déplore l'éclatement du pays. Concernant le conflit israélo/palestinien, il dénonce violemment «l'occupation» et demande une solution équitable sans soutenir la proposition des deux États. J'ai noté un discours constructif mais beaucoup de contradictions.
- MADABA – M. Al-Fassatleh, jeune Maire de 43 ans qui a bénéficié du soutien des tribus, au sein d'un conseil municipal de 17 membres dont sept femmes élues pour la première fois. Il indique que la ville vit du tourisme religieux (mont Nébo) et des industries, notamment automobiles. Il nous a beaucoup parlé de ses priorités, les services et surtout le développement économique pour Madaba. Cette zone reste à forte influence tribale dont plusieurs tribus chrétiennes.

9. Le 11 septembre, M. AlBakkar a organisé, pour notre délégation, un déjeuner avec plusieurs autres élus, dont M^{me} Sary Abbady, Présidente du Conseil local de Shouneh Nord, et M^{me} Salha Tallawy, Présidente du Conseil local de Shouneh Sud. Nouvelle élue, ancienne fonctionnaire sans encore beaucoup d'expérience dans ces fonctions électives, elle a montré beaucoup d'enthousiasme pour les remplir.

3.2. Les ministres

10. Rencontres avec:

- M^{me} Hala Bsuisu Latouf, ministre du Développement social, qui nous a fait très forte impression. Elle a détaillé l'action de son ministère dans la lutte contre la pauvreté et la protection des moins favorisés à l'aide de son «fonds d'aide sociale», toujours insuffisant. La liste des défis est longue: soutien aux orphelins, aux personnes âgées, aux femmes battues, aux femmes divorcées, aux jeunes filles en danger ainsi qu'aux femmes condamnées ou en détention administrative. Celles-ci seraient une cinquantaine, pour lesquelles elle envisage la création et la construction d'un centre de réinsertion. La décentralisation est une nouvelle expérience qui peut aider et faciliter le dialogue social et le travail des associations. L'afflux de réfugiés syriens a encore augmenté la pauvreté en Jordanie et aggravé le sort des femmes. Le problème de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») a été très précisément abordé. Elle a été surprise de ne pas en avoir été informée directement et de constater que cette convention «traînait» au parlement. A cette occasion, elle a évoqué d'autres «blocages» et le soutien qu'avaient apporté dans le vote pour l'abrogation de l'article 308 les islamistes et les libéraux... Le message est passé. Elle nous a dit qu'elle allait étudier la convention en vue de sa signature.
- M. Walid Masri, ministre des Municipalités et de la décentralisation, qui reste une notion à relativiser. C'est plutôt une «décentralisation des pouvoirs localement» sur la base des conseils en partie élus, mais avec un exécutif qui relève du pouvoir central. C'est une expérience nouvelle cependant. M. Masri a beaucoup insisté sur les conseils de gouvernorat dont 15 % des membres sont nommés et 85 % élus. Ils ont la réalité du pouvoir: approbation des projets prioritaires (éducation, santé, distribution des fonds aux mairies). Les conseils municipaux et locaux ont des compétences de proximité (plans d'urbanismes, réseaux de trafic routier, déchets, marchés, parcs...) et prélèvent des taxes municipales (habitation, construction, procès-verbaux, ordures ménagères). Ces taxes représentent en moyenne 40 % du budget et les dotations de l'État, 60 %. Mais cela varie selon les municipalités. Notons que dans ces conseils municipaux les séances sont publiques et les débats directs avec les citoyens présents, qui évidemment ne peuvent pas voter. Disons qu'une dynamique démocratique et une évolution vers la décentralisation sont réellement en marche. Et c'est positif.
- M. Musa Maaytah, ministre des Affaires politiques et parlementaires. Il nous a surtout parlé de la réforme judiciaire du mois de juillet et notamment de la suppression de l'article 308 du Code pénal. Il a également insisté sur la révision, tout aussi importante pour lui, de l'article 98, qui allégeait, selon les cas, les peines. Il est à présent urgent de résoudre le problème des femmes violées qui sont sans protection. Il a précisé que 42 propositions ou recommandations de la Commission royale avaient été approuvées ou étaient en cours. En ce qui concerne la peine de mort, le ministre nous a dit que la société n'y était pas favorable et qu'il n'envisageait pas son abolition «si la société ne le demande pas» et que pour cela il faut développer l'éducation et l'information. Et sur ce dernier point, nous sommes d'accord.
- M. Awad Mashaqbeh, ministre de la Justice, nous a également parlé des récentes réformes. Il s'est étendu sur différentes mesures visant à consolider l'autonomie de la justice et nous a parlé d'une nouvelle loi sur les peines communautaires alternatives. Il s'est réjoui de l'abolition de l'article 308 ainsi que de la révision de l'article 98, qui réduisait la peine pour les crimes d'honneur si le crime était «impulsif»: à partir de maintenant, si la victime est une femme, cet article ne s'applique plus. Par contre, en ce qui concerne l'article 340, qui exempte de peine les hommes qui ont tué leurs épouses, ou une femme de leur famille, prises en flagrant délit d'adultère, et qui réduit la peine s'il y a présomption d'adultère concernant la victime, le ministre nous a indiqué que le flagrant délit étant quasi impossible à prouver, cet article n'était ni applicable, ni appliqué, et qu'il n'y avait donc aucune raison de le supprimer. Je lui ai, bien sûr, marqué mon total désaccord avec ce point de vue! Concernant la détention administrative, c'est selon lui une loi «anticrime» qui protège de toute menace et de vengeance et il n'est pas favorable à sa suppression. Concernant la peine de mort, il faut la maîtriser, mais il est d'avis que c'est un juste jugement pour certains coupables. Nous n'avons pas approuvé cette position.

3.3. La Commission électorale indépendante

- #### 11. M. Khalid Al-Kalaldeh, Président de la Commission électorale indépendante, nous a dit que, malgré quelques petits problèmes et une participation assez faible, surtout dans les grandes villes, ces élections ont été un pas en avant. Pour lui, les doubles élections de 2016 et 2017 et la mise en place du processus de

«décentralisation» est un processus «presque parfait»! Effectivement l'appréciation que nous portons est très positive. Il a été noté moins d'erreurs et moins de fraude. Toutefois «l'argent sale» circule toujours ... et les tribus représentent encore une force majeure.

12. Les électrices femmes ont été moins nombreuses en 2017: 48 % qu'en 2016: 52 % ... et ce sont les hommes qui ont voté en plus grand nombre, cependant les femmes et jeunes femmes élues sont beaucoup plus nombreuses. Cela est nouveau et important... et prouve que les hommes votent pour les femmes. Une analyse fine permet de dégager un constat important:

- tranche d'âge 25-30 ans: 82 femmes élues / 68 hommes élus
- tranche d'âge 31-35 ans: 75 femmes élues / 57 hommes élus

Les jeunes femmes font une percée!

- tranche d'âge 36-40 ans: 85 femmes / 117 hommes élus
- tranche d'âge 45-50 ans: 231 femmes / 605 hommes élus

Le processus s'inverse de nouveau.

Cette évolution est importante. C'est l'entrée des femmes jeunes en politique et dans les élections. J'entrevois cette dynamique à l'issue des élections parlementaires et elle s'est affirmée le 15 août. En revanche, aux postes de responsabilité exécutive, les femmes disparaissent de nouveau. Ainsi, pas de femmes maires! Le plafond de verre ne se brisera pas seul. J'ai indiqué au Président de la Commission électorale indépendante qu'il faudra légiférer.

13. Même regrets pour les partis politiques qui ne se sont pas structurés – hormis les Frères Musulmans – et n'ont donc pas de programmes élaborés. L'histoire des années dures 1980-1989 pèse encore sur les mentalités. Les Frères Musulmans qui ont gagné trois mairies ne sont pas pour autant en progression, ils s'affaiblissent, selon M. Al-Kalalkeh. Les printemps arabes et l'évolution politique en Tunisie, en Égypte et même au Maroc montrent leurs difficultés. Proportionnellement, le Front d'Action Islamique est plus faible avec 400 000 voix en 2014 et 150 000 voix en 2016. Les tribus sont une réalité mais les rivalités qui se développent sont une nouveauté; ça explique que l'on essaie de sélectionner les meilleurs. Le tribalisme reste une dimension négative et une menace pour l'État, selon le Président Al-Kalalkeh.

3.4. Société civile et organisations internationales et non gouvernementales

14. J'ai visité le Centre Al Hayat pour le développement de la société civile, où je me suis entretenue avec M. Shahadeh Abdallah, ancien sénateur, ancien ministre des affaires municipales, et président de son programme RASED (L'observateur), ainsi qu'avec d'autres membres de ce programme d'observation des élections. Nos interlocuteurs ont également insisté sur le rôle des tribus et des personnalités dans ces élections sans partis et sans programmes. Cependant, elles ont été régulières et les femmes sont arrivées nombreuses dans les conseils, notamment les plus jeunes. Certes, elles sont encore éliminées des postes de maires, maires-adjoints ou présidentes des conseils de gouvernorats, mais l'expérience de ces élections n'est pas un échec. «Elles réussiront la prochaine fois»... et dans quatre ans, il faudra faire le point sur les modifications législatives à apporter nécessairement. L'État n'a pas suffisamment sensibilisé la population et expliqué la décentralisation, malgré l'organisation de plus de 1 200 séminaires et l'action du réseau des «femmes jordaniennes»: 70 candidates / 50 élues et le réseau des «jeunes» 25 candidates / 15 élues. Les résultats sont toutefois satisfaisants, la confiance renaît... et le roi soutient le mouvement.

15. J'ai rencontré, à la résidence de l'ambassadeur de France, des représentants de la société civile et d'organisations non gouvernementales: M^{me} Farah Mesmar, de la fondation suédoise Kvinna till Kvinna, qui œuvre pour la paix et pour le droit des femmes; l'avocate Hala Deeb, spécialiste en droit des femmes; le journaliste Mohammad Shamma, JHR (journalistes pour les droits de l'homme). M. Kais Zayadin, député et membre de la délégation parlementaire jordanienne, était aussi présent. Je retiens de cet entretien et d'une rencontre avec le directeur général de l'agence de presse jordanienne PETRA que la presse est relativement libre (300 médias, 85 audiovisuels privés, 200 journaux électroniques, 9 quotidiens papier), mais que l'autocensure est une réalité: 1 300 journalistes sont syndiqués, 10 000 ne le sont pas. La pénétration d'influence extérieure est réelle. Les droits de certains enfants, nés de mères jordaniennes et de pères étrangers, ne semblent pas avoir évolué aussi bien que nous l'espérons.

16. Dans mon précédent rapport, sur la «Demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire soumise par le Parlement de Jordanie» (Doc. 13936), je soulevais la situation des enfants de mère jordanienne et de père étranger: comme les mères ne transmettent pas la nationalité à leurs

enfants, ces enfants ne peuvent pas obtenir des soins de santé ou de l'éducation gratuitement. Par ailleurs, il est difficile pour eux d'obtenir permis de conduire et permis de travail. J'indiquais aussi qu'à la suite d'une initiative parlementaire au parlement jordanien en 2015, une directive avait précisé les droits de ces enfants. Et ils pouvaient semble-t-il depuis lors, postuler pour une carte d'identité spéciale leur permettant d'obtenir des prestations gouvernementales subventionnées telles que des études secondaires et des soins de santé. J'ai été malheureusement informée que ceci ne semblait être pas le cas et que la situation de ces enfants serait toujours aussi précaire. Il faut absolument vérifier cela.

17. M. Albakkar, qui nous avait accompagnés lors de la visite du centre de correction et de réadaptation de Marka (voir paragraphe 48 de l'exposé des motifs de mon rapport), s'était engagé à enquêter sur la situation des détenus que nous avons rencontrés et devait me tenir informée. Je regrette de ne pas avoir reçu cette information en temps utile pour pouvoir l'inclure dans cet addendum.

4. Conclusion et amendements

18. Cette seconde visite m'a permis de mieux comprendre, comme je le souhaitais, le processus électoral et surtout le fonctionnement de la décentralisation, qui se met en place. Décentralisation oui, mais «légère» pour l'instant. De fait les conseils sont élus en grande partie (85 %) et les femmes progressent. Toutefois les exécutifs restent maîtrisés par les hommes et soumis aux décisions du Ministère de l'Intérieur. Les compétences ne sont pas clairement définies et les financements (au-delà des taxes locales qui représentent 40% du budget) relèvent de dotations de l'État par projets sous l'autorité du gouvernorat. Considérons qu'au-delà du qualificatif «décentralisation» un processus est réellement engagé. Il faut le faire évoluer si on veut une «décentralisation réelle». Cette visite m'a aussi permis de poursuivre les discussions sur les thèmes déjà abordés lors de mes visites précédentes, tels que la peine de mort, la détention administrative ou la discrimination envers les femmes et les enfants nés de femmes jordaniennes et de pères étrangers.

19. Les conclusions énoncées dans le rapport approuvé par la commission des questions politiques et de la démocratie le 6 septembre restent valables. Je souhaite cependant améliorer le projet de résolution par quelques amendements:

19.1. **Amendement A:** après le paragraphe 6.3, insérer le paragraphe suivant: «se félicite également de la tenue d'élections locales, municipales et de gouvernorat le 15 août 2017, selon la nouvelle législation de décentralisation. Ce processus électoral, au demeurant complexe, s'est correctement déroulé. Ces élections ont été libres et bien organisées, même si les forces tribales et financières sont, là encore, restées dominantes. Il faut également regretter le faible taux de participation, bien qu'on note avec satisfaction que la représentation des femmes, notamment des jeunes, a fortement progressé et confirme le mouvement important d'entrée des femmes en politique. Tout en notant que les pouvoirs et compétences des conseils ne sont pas encore clairement définies et que leurs ressources relèvent en partie de dotations de l'État, l'Assemblée considère que cette volonté de décentralisation est un progrès;»

19.2. **Amendement B:** à la fin du paragraphe 6.5, ajouter: «, de la révision de l'article 98, qui réduisait la peine pour les crimes d'honneur si le crime était "impulsif", et regrette que l'article 340 du Code Pénal, qui exempte de peine les hommes qui ont tué leurs épouses, ou une femme de leur famille, prises en flagrant délit d'adultère et qui réduit la peine s'il y a présomption d'adultère concernant la victime, n'ait pas été supprimé;»

19.3. **Amendement C:** supprimer le paragraphe 6.10.