



Doc. 13936

05 janvier 2016

Demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement de Jordanie

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteure: Mme Josette DURRIEU, France, Groupe socialiste

Résumé

Le rapport offre un aperçu de la situation institutionnelle et politique en Jordanie. Il conclut que la demande du Parlement de la Jordanie est conforme, à la fois sur la forme et sur le fond, aux exigences définies à l'article 62 du Règlement de l'Assemblée. Par conséquent, il propose que le statut de partenaire pour la démocratie soit octroyé au Parlement de la Jordanie.

En même temps, le rapport souligne la nécessité pour la Jordanie de poursuivre et d'approfondir les réformes en vue de consolider les institutions démocratiques, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme. Il spécifie les critères qui sont d'une importance clé dans ces domaines.

Il propose que le Parlement de la Jordanie soit invité à désigner une délégation parmi ses membres démocratiquement élus, et propose que l'Assemblée fasse, d'ici deux ans, le bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements politiques contractés par le Parlement de la Jordanie ainsi que dans les réformes politiques et institutionnelles.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3990 du 30 septembre 2013.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme Durrieu, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. Contexte	6
3. Notre mission	7
3.1. Les rencontres	7
3.2. Les entretiens	8
3.3. La situation politique	8
4. Evaluation de la situation en Jordanie	14
4.1. Les exigences réglementaires pour l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie	14
4.2. Nos exigences complémentaires sur d'autres points importants	14
5. Nos propositions	15
6. Conclusions	15
Annexe I – Lettre du Parlement de Jordanie à M. Jean-Claude Mignon, Président de l'Assemblée parlementaire, en date du 25 juillet 2013	17

A. Projet de résolution²

1. En adoptant la [Résolution 1680 \(2009\)](#) sur la création d'un statut de «partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée parlementaire, l'Assemblée a décidé de créer un nouveau statut pour la coopération institutionnelle avec les parlements des Etats non membres des régions voisines qui souhaitent bénéficier de l'expérience de l'Assemblée en matière de renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme et participer au débat politique sur les enjeux communs dépassant les frontières européennes. L'article 62 du Règlement de l'Assemblée énonce les conditions et les modalités d'octroi de ce statut, dont les engagements politiques que le parlement concerné doit officiellement contracter.
2. Le 25 juillet 2013, les Présidents des deux chambres du Parlement de la Jordanie ont adressé au Président de l'Assemblée une demande officielle d'obtention du statut de partenaire pour la démocratie. Après le Maroc et la Palestine, la Jordanie est le troisième parlement du Sud de la Méditerranée à faire une telle demande.
3. L'Assemblée prend note que, dans leur lettre, conformément aux exigences stipulées par l'article 62.2 du Règlement, les Présidents des deux chambres du Parlement de la Jordanie réaffirment que le parlement qu'ils représentent partage «les mêmes valeurs que nos collègues membres du Conseil de l'Europe: une démocratie pluraliste fondée sur la parité entre les hommes et les femmes, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales», et s'engagent:
 - 3.1. à «maintenir le processus électoral en conformité avec les normes internationales relatives aux élections législatives»;
 - 3.2. à soutenir «la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique»;
 - 3.3. à poursuivre les «initiatives visant à sensibiliser les organes publics et la société civile à la mise en place d'un moratoire sur les exécutions et à l'abolition de la peine de mort»;
 - 3.4. à encourager «les autorités compétentes à adhérer aux conventions et accords partiels du Conseil de l'Europe qui sont ouverts à la signature et à la ratification d'Etats non membres, en particulier les conventions et accords partiels portant sur [une démocratie pluraliste fondée sur la parité entre les hommes et les femmes, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et les libertés fondamentales]»;
 - 3.5. à «tenir l'Assemblée régulièrement informée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe»;
 - 3.6. à «tirer profit de l'expérience de l'Assemblée et de l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans [leurs] travaux institutionnels et législatifs».
4. L'Assemblée estime, par conséquent, que la demande du Parlement de la Jordanie satisfait aux critères formels énoncés dans son Règlement.
5. En outre, l'Assemblée constate que, sous l'impulsion du Roi Abdallah II, le Parlement et les blocs qui le constituent, les organisations et mouvements politiques, les agents de l'Etat, les syndicats et la société civile de Jordanie partagent les objectifs du partenariat pour la démocratie, dont le but est de renforcer la démocratie, l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Jordanie. L'obtention de ce statut est considérée comme une incitation opportune et importante à poursuivre les réformes.
6. L'Assemblée se félicite de la détermination de la Jordanie à mener prioritairement des réformes constitutionnelles, institutionnelles, politiques et juridiques approfondies. Elle se félicite notamment des changements apportés à 39 articles de la Constitution, de la création d'une Cour constitutionnelle, de la proposition de loi électorale, de la loi sur les partis politiques et les projets de législation sur la décentralisation et les municipalités. Le statut de partenaire pour la démocratie constitue pour le Parlement de Jordanie un cadre propice à l'accompagnement du processus de réformes en cours. Les autorités jordaniennes sont invitées à tirer profit de l'expertise du Conseil de l'Europe et à s'inspirer de ses normes dans les réformes.
7. Au moment où les peuples de nombreux pays arabes et méditerranéens expriment clairement leur volonté de jouir des droits politiques et sociaux fondamentaux, l'Assemblée juge important que les Jordaniens veuillent moderniser et stabiliser leurs institutions politiques pour se positionner fermement sur la voie démocratique et cela malgré l'instabilité dans la région et aux frontières de leur pays.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 7 décembre 2015.

8. La guerre en Syrie a provoqué un afflux sans précédent de réfugiés en Jordanie. Ce petit pays fait un effort considérable pour les accueillir dans des conditions convenables. L'Assemblée félicite vivement la Jordanie pour ses efforts et son hospitalité exemplaire. Elle appelle instamment la communauté internationale à accroître son soutien aux autorités jordaniennes, soit directement, soit par le biais des organisations internationales actives sur le terrain.

9. Dans ce contexte, l'Assemblée considère que le train des mesures engagées en 2010, et à nouveau en 2013-2015, telles qu'exposées dans le rapport, est essentiel pour renforcer la démocratie, l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle parlementaire. Elle appelle le Parlement de la Jordanie:

- 9.1. à poursuivre la réforme constitutionnelle, en particulier en consolidant la séparation des pouvoirs et en renforçant le rôle du parlement;
- 9.2. à poursuivre la réforme sur la décentralisation en vue de consolider la démocratie locale et régionale;
- 9.3. à adopter la loi électorale et à organiser des élections libres et équitables conformément aux normes internationales; à mieux sensibiliser et associer la population au processus démocratique et électoral; à assurer un plus fort taux de participation et à renforcer le contrôle public des élections par des observateurs indépendants;
- 9.4. à garantir constitutionnellement l'égalité entre les femmes et les hommes en révisant l'article 6.1 de la Constitution qui établit une discrimination: «les Jordaniens sont égaux devant la loi sans discrimination entre eux en ce qui concerne les droits et les devoirs même s'ils diffèrent par la race, la langue ou la religion»;
- 9.5. à lutter contre toutes les formes de discrimination (en droit et en fait) fondées sur le genre; à abolir toute législation discriminant les femmes; à combattre toutes les formes de violence fondées sur le genre; et à promouvoir activement l'égalité des chances pour tous;
- 9.6. à appliquer le moratoire sur les exécutions instauré en 2006 et à aller au-delà en abolissant la peine de mort inscrite dans le Code pénal;
- 9.7. à mettre en œuvre la réforme de la justice afin de garantir l'indépendance et l'impartialité des juges et, en particulier, revoir la loi de 1954 sur la prévention de la criminalité en vue d'empêcher toute utilisation abusive de la détention administrative;
- 9.8. à améliorer la formation des juges, du personnel pénitentiaire et des forces de l'ordre au regard du respect des normes internationales en matière de droits de l'homme;
- 9.9. à améliorer les conditions de détention, conformément aux normes et standards des Nations Unies relatifs aux établissements pénitentiaires;
- 9.10. à prévenir la torture et les traitements inhumains ou dégradants à l'encontre des personnes privées de liberté; à lutter contre l'impunité des auteurs d'actes de torture et de sévices;
- 9.11. à adhérer aux instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme et à garantir leur application effective; notamment à coopérer pleinement avec les mécanismes spéciaux des Nations Unies et à mettre en œuvre les recommandations découlant de l'Examen périodique universel des Nations Unies;
- 9.12. à garantir le plein respect de la liberté de conscience, de religion et de croyance, y compris le droit de changer de religion;
- 9.13. à garantir et à promouvoir la liberté d'expression ainsi que l'indépendance et la pluralité des médias;
- 9.14. à garantir et promouvoir la liberté d'association et de réunion pacifique en conformité avec les normes internationales;
- 9.15. à combattre le racisme, la xénophobie et toutes les formes de discrimination;
- 9.16. à lutter énergiquement contre la corruption.

10. L'Assemblée attend de la Jordanie qu'elle adhère en temps voulu aux conventions et accords partiels pertinents du Conseil de l'Europe, en particulier à ceux traitant des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie, conformément à l'engagement exprimé dans la lettre conjointe des Présidents des deux chambres du parlement du 25 juillet 2013.

11. L'Assemblée encourage le Conseil de l'Europe et la Jordanie à intégrer ces priorités dans leurs discussions en cours relatives à un programme bilatéral de coopération.
12. En outre, l'Assemblée décide de faire, au plus tard deux ans après l'adoption de la présente résolution, le bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements politiques contractés par le Parlement de la Jordanie et des réformes dans les domaines mentionnés au paragraphe 9 ci-dessus.
13. L'Assemblée souligne l'importance d'élections libres et équitables en tant que pierre angulaire d'une démocratie véritable. Elle espère, par conséquent, être invitée à observer les élections en Jordanie à partir des prochaines élections générales.
14. Prenant note que le Parlement de la Jordanie a réaffirmé sa détermination à assurer la pleine mise en œuvre des engagements politiques énoncés à l'article 62.2 du Règlement et contractés par les Présidents de ses deux chambres, comme l'atteste leur lettre conjointe du 25 juillet 2013, l'Assemblée décide:
 - 14.1. d'octroyer le statut de partenaire pour la démocratie au Parlement de la Jordanie à compter de l'adoption de la présente résolution;
 - 14.2. d'inviter le Parlement de la Jordanie à nommer, parmi ses membres démocratiquement élus, une délégation de partenaire pour la démocratie constituée de trois représentants et de trois suppléants, selon les modalités définies à l'article 62.4 du Règlement de l'Assemblée.

B. Exposé des motifs, par Mme Durrieu, rapporteure

1. Introduction

1. A la suite d'une réunion de la sous-commission sur le Proche-Orient à Amman en novembre 2012, que j'ai eu l'honneur de présider, et de la participation de deux députés jordaniens à la partie de session de juin 2013, le parlement de Jordanie a demandé, par lettre du 25 juillet 2013 (voir l'annexe), à se voir accorder le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

2. L'Assemblée a renvoyé la demande à la commission des questions politiques et de la démocratie le 30 septembre 2013 et la commission a désigné M. Mogens Jensen (Danemark, Groupe Socialiste) comme rapporteur. La commission a tenu un premier échange de vues avec la participation de députés jordaniens en novembre 2013 à Lisbonne.

3. Suite à la nomination de M. Jensen en tant que ministre du Commerce et du Développement du Danemark, la commission m'a désignée rapporteure le 12 mars 2014 et, les 25 et 26 mars 2014 j'ai effectué ma première visite d'information en Jordanie. Au cours de la partie de session d'avril 2014, j'ai fait rapport de la visite à la sous-commission, qui a tenu un échange de vues avec M. Mustafa Al Hamarneh et M. Yousef Al Qarneh, membres du bloc parlementaire Al Moubadara de la Chambre des Représentants jordanienne.

4. Les 4 et 5 septembre 2014, la commission a examiné une note sur ma visite d'information en Jordanie et a tenu un échange de vues avec la participation de M. Mustafa Al Hamarneh, M. Yousef Al Qarneh et Mme Tamam Alryati, membres de la Chambre des Représentants jordanienne. La sous-commission sur le Proche-Orient et le monde arabe a eu un échange de vues avec M. Abdallah Khawaldeh, membre de la Chambre des Représentants jordanienne, pendant la partie de session d'avril 2015.

5. J'ai effectué une deuxième visite d'information en Jordanie du 13 au 16 Septembre 2015, dont j'ai fait rapport à la commission au cours de la partie de session d'octobre 2015. A cette occasion, la commission a tenu un échange de vues avec M. Mustafa Al Hamarneh, membre de la Chambre des Représentants jordanienne.

6. L'objet de ma mission en tant que rapporteure sur la demande du statut de partenaire pour la démocratie de l'Assemblée parlementaire est le suivant:

- vérifier si la demande officielle du parlement contient les engagements formels prévus à l'article 62.2 du règlement de l'Assemblée, c'est-à-dire: une référence explicite à l'aspiration dudit parlement à faire siennes les valeurs du Conseil de l'Europe; un engagement à agir pour abolir la peine capitale et à encourager les autorités compétentes à introduire un moratoire sur les exécutions; une déclaration relative à l'intention du parlement de s'appuyer sur l'expérience de l'Assemblée ainsi que sur l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans ses travaux institutionnels et législatifs; un engagement à organiser des élections libres et équitables conformes aux standards internationaux en la matière; un engagement à encourager la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique; un engagement à encourager les autorités compétentes à adhérer aux conventions et accords partiels pertinents du Conseil de l'Europe pouvant être signés et ratifiés par des Etats non membres, en particulier ceux traitant des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie; une obligation d'informer régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe;
- vérifier si ces engagements correspondent à la réalité en Jordanie et, par conséquent, si le statut peut être octroyé;
- vérifier si des conditions spécifiques préalables seraient à remplir par le Parlement jordanien avant l'octroi du statut;
- déterminer les domaines dans lesquels de nouvelles réformes sont le plus nécessaires et doivent être au centre du processus d'examen et de suivi à l'avenir.

2. Contexte

7. La Jordanie est un petit pays d'une superficie totale de 89 342 km², dont 80 % de désert. Son territoire est limitrophe à l'ouest de la Palestine et d'Israël, au sud de l'Arabie saoudite, à l'est de l'Irak et au nord de la Syrie. La population de la Jordanie, dont 54 % sont des femmes, est estimée à environ 8 millions d'habitants

en 2015, dont 2 millions de réfugiés. La capitale est Amman avec plus d'un million d'habitants. L'arabe est la langue officielle de l'Etat et l'Islam, la religion. Sa Majesté le Roi Abdallah II, âgé de 53 ans, est le chef de l'Etat depuis le 7 février 1999. La Jordanie est une monarchie constitutionnelle indépendante depuis 1946.

8. De par sa position géopolitique, ce pays «qui ne ferme pas ses frontières» est pris en étau et subit depuis des décennies toutes les conséquences des conflits régionaux, notamment le conflit israélo/palestinien (Il y a un million de Palestiniens en Jordanie). Actuellement c'est l'impact politique, économique et social du conflit en Syrie que subit massivement le pays. Le 17 novembre 2015, il y avait 633 644 réfugiés syriens enregistrés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en Jordanie, toutefois leur nombre total est estimé par les Jordaniens à plus du double, soit 1 200 000, auxquels il faut ajouter 450 000 Egyptiens, 50 000 Yéménites et 50 000 Libyens. Aujourd'hui, la proclamation de «l'Etat Islamique» par des djihadistes radicaux qui prônent la terreur, l'épuration ethnique et religieuse et l'extension du califat jusqu'à Bagdad, menace encore plus la Jordanie ainsi que les pays voisins, le Liban et la Palestine.

9. La Jordanie fait un effort considérable pour gérer l'afflux et l'accueil des réfugiés syriens et a ouvert les camps Zaatar (80 000) et Azraq (28 000) situés dans le désert à la frontière syrienne; 85 % des réfugiés, cependant, vivent hors des camps. Les besoins sont énormes et représentent un défi permanent si l'on considère notamment à Zaatar le nombre des enfants: 45 000 sur 80 000 personnes dont 25 000 enfants scolarisés. Les enseignants sont des Jordaniens et le montant des salaires s'élève à 50 millions de dollars par an. Le PAM (Programme Alimentaire Mondial) estime que l'alimentation des 221 000 réfugiés qui ont droit à des tickets repas s'élève à 53 millions de dollars par an soit environ 5 millions de dollars par mois, dont 1 million de dollars pour le pain. Les besoins en eau sont estimés à 35 litres d'eau par personne et par jour, soit pour le camp de Zaatar environ 3 850 000 litres d'eau par jour! (le coût du m³ est de plus de 3 dollars). La communauté internationale devrait faire beaucoup plus pour soutenir cet effort de la Jordanie.

3. Notre mission

3.1. Les rencontres

10. A Amman, j'ai rencontré M. Atef Tarawneh, Président de la Chambre des Représentants, et M. Abdulraouf Rawabdeh, Président du Sénat; M. Ahmed Obeidat, Président du Front national pour la réforme et ancien Premier ministre; M. Hamza Mansour, Secrétaire général du Front d'action islamique ainsi que MM. Mohammad Al Zeud, Ali Abu Alsukar et Murad Al Adailah; M. Rohile Gharaibeh, de l'initiative Zamzam; Mme Abila Abu Elbah, Première Secrétaire générale du Parti démocratique; et M. Tuma Khader Al Obieaallah du Parti d'union nationale de Jordanie.

11. J'ai également rencontré M. Taher Almasri, ancien Premier Ministre; M. Salameh Hammad Suhaim, ministre de l'Intérieur; M. Bassam Al-Talhouni, ministre de la Justice; M. Khalid Kalalkeh, ministre des Affaires politiques et parlementaires; M. Rajai Muasher, Sénateur, Chef de la Commission royale chargée de l'évaluation de la mise en œuvre du plan exécutif de la Charte de l'intégrité nationale; M. Riyadh Al Shak'a, Président en exercice de la Commission électorale indépendante; M. Hisham Al Tal, Président du Conseil de la Magistrature et de la Cour de Cassation; M. Taher Hikmat, Président de la Cour constitutionnelle et le juge Mansour Hadidi, membre de la Cour; ainsi que M. Samjh Bino, Président de la Commission anti-corruption.

12. J'ai par ailleurs eu des entretiens avec les ambassadeurs suivants: en mars 2014, Mme Caroline Dumas, Ambassadrice de France, Mme Joanna Wronecka, Ambassadrice de la Délégation de l'Union européenne, M. Patrizio Fondi, Ambassadeur d'Italie, M. Sedat Önal, Ambassadeur de Turquie, et en septembre 2015, M. Andrea Matteo Fontana, Ambassadeur de la Délégation de l'Union européenne, Mme Birgitta Siefker-Eberle, Ambassadrice d'Allemagne, M. Hendrik Van De Velde, Ambassadeur de Belgique, Mme Maria Luisa Marinakis, Ambassadrice de Grèce, M. Paul van den Ijssel, Ambassadeur des Pays-Bas, M. Boris Bolotin, Ambassadeur de Russie, Mme Helena Gröndahl Rietz, Ambassadrice de Suède et à nouveau Mme Caroline Dumas.

13. Enfin, j'ai eu des réunions avec de nombreux représentants de la société civile: M. Mousa Burayzat, Commissaire Général, et M. Muhammad Adnan Bakhit, Président du Centre national pour les droits de l'homme; M. Sami Hourani, Directeur exécutif de Leaders of tomorrow (dirigeants de demain); Mme Asma Khader, Secrétaire générale de la Commission nationale jordanienne pour les femmes, et Mme Salma Al-Nemis, qui lui a succédé; Mme Nadia Shamroukh, Directrice générale, et Mme Maysa'a Faraj de l'Union des femmes de Jordanie; Mme Eva Abu Halaweh, dirigeante de Mizan; des représentants d'une organisation d'avocats pour les droits de l'homme; Mme Leen Kayyat, avocate spécialisée dans les droits de l'homme; M. Ayoub Namour, responsable du programme au Centre El-Hayat et membre de la coalition des jeunes Jordaniens pour les droits de l'homme; M. Amro Ziad Al-Nawayseh, également du Centre El-Hayat;

Mme Layla Naffa Hamarneh, Directrice de projets de l'Organisation des femmes arabes de Jordanie; M. Hussein Abu Rumman, Directeur du Centre d'études politiques Al Quds; M. Suleiman Sweiss, Président de la Société jordanienne pour les droits de l'homme, et M. Fahed Khitan, journaliste au journal *Alghad*.

3.2. Les entretiens

14. Prioritairement avec Sa Majesté le Roi Abdallah II qui m'a accordé un entretien le 14 septembre 2015 particulièrement libre et riche d'informations sur la situation au Proche et Moyen-Orient. Il a insisté sur les risques majeurs que représentent Daesh au Moyen-Orient, Boko Haram en Afrique et Al Shabab en Ethiopie. Tous les problèmes du terrorisme et l'afflux des réfugiés viennent vers l'Europe mais «les premières victimes en sont les musulmans». Le Roi a aussi abordé la nature et le rôle des coalitions qui se sont positionnées au Moyen-Orient «sans stratégie» alors que la lutte contre Daesh est «une 3^e guerre mondiale». Le risque majeur, c'est la balkanisation du Moyen-Orient. Il a insisté aussi sur le rôle des puissances régionales, l'Iran, la Turquie qui «est un problème», mais également la Russie. A propos des Chrétiens d'Orient et après la Conférence de Paris du 8 septembre 2015, il a tenu à préciser que les Chrétiens ne sont pas une «minorité» mais une «composante» de la société jordanienne «pluraliste». Ils vivent une tragédie dans la tragédie. A ma question: «Et les divisions fondamentales entre les musulmans qui sont aussi en guerre ailleurs, au Yémen, par exemple, comment voyez-vous ce problème interne qui n'est pas mineur?», il a répondu: «Ça, c'est notre problème, c'est la responsabilité des musulmans.» Il a aussi exprimé sa détermination à faire avancer les réformes intérieures dans une phrase qui est essentielle: «L'instabilité de la région ne sera pas une excuse pour ne pas réformer.» A l'issue de notre entretien, je lui ai transmis l'invitation de la Présidente de l'Assemblée à s'adresser à l'Assemblée au cours de la partie de session de janvier 2016.

15. A l'occasion de toutes les rencontres que j'ai eues, j'ai tenu à expliquer longuement l'objet de notre mission pour le Conseil de l'Europe. Nos interlocuteurs étaient ouverts et coopératifs. Ils soutenaient la candidature du parlement jordanien au statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire. Ils ont insisté sur le fait que la Jordanie était réellement sur la voie des réformes. Notamment entre 2010 et 2012, un tiers des articles de la Constitution avaient déjà été modifiés de manière à élargir les droits et libertés. Et le processus se poursuit. Certains autres ont cependant indiqué qu'ils estimaient que les réformes n'allaient pas assez loin et qu'il fallait poursuivre: j'ai ressenti la force de la demande, mais aussi la volonté des autorités jordanienues de poursuivre les efforts.

3.3. La situation politique

16. Une monarchie constitutionnelle et parlementaire, un Roi éclairé et courageux. Ce souverain veut faire de la Jordanie un pays moderne et stable. Mais le système est tribal et la société conservatrice. Au demeurant, parlant de son peuple, dans son extrême diversité, le Roi formule sur l'avenir des mots forts comme celui de «Nation»: un concept à définir dans une société arabe musulmane et tribale. Il veut incontestablement une ouverture de cette société, une libération des volontés et même des territoires. L'objectif est ambitieux. Il n'est pas sans danger et devra être évolutif. Les problèmes immédiats de ce pays sont la sécurité et le terrorisme.

3.3.1. Le train de réformes engagé

17. La Jordanie a entrepris, depuis 2011, sous l'impulsion directe du Roi, des réformes importantes allant dans le sens de la démocratie et de l'Etat de droit. Un tiers de la Constitution (39 articles sur 131) a été amendé en 2011, pour la rendre plus moderne et pour un meilleur partage des pouvoirs entre le Roi, le parlement et le gouvernement.

18. Une Cour constitutionnelle ainsi qu'une Commission électorale indépendante ont été créées. La création de la Cour constitutionnelle et la réforme de la justice sont, en partie, le résultat de la coopération, depuis 2012, avec le Conseil de l'Europe, notamment avec la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

19. D'autres réformes ont été engagées, qui concernent la loi sur les partis politiques, la loi électorale, la transparence, la corruption et les droits de l'homme, de la femme et des enfants. La mise en œuvre des réformes n'est pas encore terminée.

20. Une Charte nationale pour l'intégrité a été élaborée en 2012, conformément à une directive du Roi, pour améliorer le système national d'intégrité de la Jordanie. Celui-ci cherche à servir les citoyens, à préserver leur dignité et à protéger leurs biens grâce à l'application des lois, règlements et instructions en vigueur, sur la base de la transparence, de la justice et de l'égalité. La Charte nationale pour l'intégrité a les objectifs suivants: encourager un système de valeurs et de codes de conduite dans les institutions étatiques;

défendre la transparence concernant les opérations de l'administration publique, des mesures, des services et des résultats; relier responsabilité et responsabilisation dans l'administration publique; limiter au maximum l'utilisation du pouvoir discrétionnaire; combler les lacunes dans la législation et les défauts dans la structure organisationnelle des institutions de l'Etat. En février 2014, le Roi Abdallah a chargé l'ancien Vice-Premier ministre Rajai Muasher de présider une Commission royale chargée de l'évaluation et du suivi de la mise en œuvre du Plan exécutif de la Charte nationale pour l'intégrité.

21. La Jordanie a accompli des progrès considérables au cours des trois dernières années, notamment sur l'ensemble des droits civils et politiques accordés aux femmes et les grandes lois qui ont été adoptées ou sont examinées par le parlement, dont la loi électorale et la loi sur les partis politiques.

3.3.2. La Jordanie et le Conseil de l'Europe

22. Depuis 2010, la Jordanie participe au Réseau méditerranéen de coopération sur les drogues et les addictions (MedNET) – y compris l'alcool et le tabac – qui a pour objectif de promouvoir la coopération, l'échange et le transfert réciproque de connaissances entre pays du pourtour méditerranéen et pays européens membres du Groupe Pompidou.

23. La coopération avec la Jordanie, depuis 2012, s'est attachée notamment à soutenir la réforme de la justice. Le projet conjoint « Soutien aux autorités jordaniennes pour améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire jordanien », financé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe, a constitué jusqu'à présent l'outil principal à cette fin. Le soutien à la réforme du système judiciaire s'appuie sur l'expertise et les outils de la CEPEJ, et vise à améliorer l'efficacité et la qualité du fonctionnement des tribunaux jordaniens. Par ailleurs, la Commission de Venise apporte son soutien à la consolidation de la Cour constitutionnelle créée le 6 octobre 2012.

24. La Commission de Venise a commencé à travailler avec la Jordanie en 2012 et a depuis organisé, à Amman, plusieurs ateliers, conférences et séminaires, portant sur le système judiciaire jordanien en général et sur les questions constitutionnelles en particulier, y inclus la promotion du recours individuel devant la Cour constitutionnelle, auquel la Commission de Venise accorde une grande importance.

25. Un partenariat de voisinage avec le Royaume Hachémite de Jordanie 2015-2017 a été mis en place par le Conseil de l'Europe, en partenariat avec l'Union européenne, pour développer la coopération avec ce pays. Un des objectifs de cette coopération est de faciliter la création d'un espace juridique commun entre l'Europe et la Jordanie, en incitant la Jordanie à demander l'adhésion aux conventions clés du Conseil de l'Europe ouvertes aux Etats non membres.

26. Les domaines prioritaires pour la coopération intergouvernementale incluent la lutte contre la violence à l'égard des femmes, la promotion des droits des enfants, la lutte contre la traite des êtres humains, l'indépendance et l'efficacité de la justice, le soutien à la réforme constitutionnelle, la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et la cybercriminalité et la formation des professionnels aux droits de l'homme, à l'Etat de droit et à la démocratie.

3.3.3. Les réformes réalisées ou en cours de réalisation

3.3.3.1. Les droits des enfants

27. En Jordanie, contrairement aux pères, les mères mariées ne peuvent pas transmettre leur nationalité à leurs enfants ou à leurs conjoints. En conséquence, les enfants nés de mères jordaniennes et de pères étrangers n'avaient pas accès aux soins de santé ou à l'éducation gratuits. Par ailleurs, il était difficile pour eux d'obtenir un permis de conduire ou un permis de travail. L'école publique pouvait coûter jusqu'à 12 fois plus pour les non-citoyens, et un permis de travail d'un an pour un conjoint ou un enfant étranger pouvait coûter jusqu'à 5 % du revenu par habitant. Le Gouvernement jordanien estime qu'il y a près de 400 000 de ces enfants vivant dans le pays, sur une population totale d'environ 8 millions.

28. Au cours de ma première visite, il nous a été dit que la plupart de ces femmes (50 000 sur 80 000) étaient mariées à des Palestiniens. Donner à ces Palestiniens la nationalité jordanienne pourrait remettre en question leur droit au retour en Palestine. C'est une raison politique réelle, qui ne devrait pas pour autant devenir un prétexte pour ne pas respecter les droits fondamentaux des enfants.

29. Cette cause a été entendue, et à la suite d'une initiative du bloc parlementaire Moubadara au Parlement jordanien, les enfants de mères jordaniennes et de pères non jordaniens peuvent, depuis janvier 2015, postuler pour une carte d'identité spéciale qui leur permet d'obtenir des prestations gouvernementales

subventionnées telles que les études secondaires et les soins de santé. Les enfants adultes de mères jordaniennes et de pères non jordaniens ne seront plus obligés de payer pour les permis de travail et auront deuxième priorité pour les emplois après les citoyens jordaniens. Ils seront également autorisés à posséder des biens et à obtenir le permis de conduire.

30. Au cours du premier mois, près de 10 000 demandes de cartes d'identité ont été effectuées. Cependant, pour que les enfants soient admissibles aux prestations, la mère doit avoir résidé en Jordanie pendant au moins cinq ans. Cela crée des difficultés pour ceux dont les mères résident en dehors de la Jordanie, ou n'ont pas de trace de leur date d'entrée dans le pays, ou lorsqu'elles sont décédées.

3.3.3.2. Moratoire sur les exécutions et abolition de la peine de mort

31. Dans leur lettre commune du 25 juillet 2013, les Présidents des deux Chambres du Parlement de la Jordanie ont écrit ce qui suit sur la question concernant la peine de mort: «Nous poursuivrons nos initiatives visant à sensibiliser les organes publics et la société civile à l'abolition de la peine de mort et à la mise en place d'un moratoire sur les exécutions. Dans ce contexte, il convient de mentionner qu'aucune exécution n'a eu lieu en Jordanie depuis 2006.»

32. Un moratoire sur les exécutions est effectivement en vigueur depuis 2006. Cependant, des condamnations à mort continuent d'être prononcées (selon Amnesty International, 16 personnes auraient été condamnées à mort en 2013). On nous a dit que l'opinion publique en Jordanie n'était pas préparée à l'abolition, on le comprend. Malgré tout, le nombre des opposants à la pratique de la peine de mort serait en croissance mais pas encore majoritaire. C'est cependant un signe favorable.

33. Entre la première et la deuxième visite il y a eu malheureusement 11 exécutions en décembre 2014 et 2 autres en février 2015. Les parlementaires et autorités jordaniennes m'assurent qu'il s'agissait là de circonstances exceptionnelles – il ne faut pas oublier que la Jordanie est en guerre – et que le moratoire, en vigueur depuis 2006, sera maintenu, malgré les pressions populaires pour le lever. Ceci nous a été confirmé par le Roi qui, tout en insistant sur les circonstances du moment et l'émotion du peuple, a montré sa ferme intention pour le maintien du moratoire, la fin des exécutions et, à terme, l'abolition de la peine de mort.

3.3.3.3. La détention administrative

34. La loi sur la prévention de la criminalité (ou «détention de protection») de 1954 permet aux responsables administratifs que sont les gouverneurs d'engager des procédures administratives préventives contre les personnes qui seraient sur le point de commettre un crime, ou d'aider à le perpétrer, ou ont l'habitude de commettre des vols, de protéger des voleurs ou de receler des biens volés. Cette loi permet ainsi d'emprisonner toute personne qui constituerait un danger pour autrui. Les arrêts des tribunaux et les interviews que Human Rights Watch a menées indiquent que les gouverneurs peuvent faire un usage excessif du recours à cette dernière disposition.

35. Il nous a été précisé aussi par le Président du Sénat que, dans certains autres cas, la protection des personnes était nécessaire, par exemple s'agissant de femmes accusées de «crimes sexuels» qui risqueraient d'être tuées dans leurs familles si elles étaient remises en liberté et réintégraient la société. «Il faut les protéger.» Notons que ce Président du Sénat a depuis été remplacé par le Roi.

36. Les autorités ont également emprisonné administrativement des hommes «pour leur protection», dans des cas de menaces de vengeance tribale.

37. Parmi les personnes détenues en dehors du champ d'application de la loi sur la prévention de la criminalité il y a donc des femmes et des hommes en détention dite «de protection». Les gouverneurs légitiment leur démarche en faisant référence à la loi sur la prévention de la criminalité – même si cette loi ne couvre pas explicitement de telles situations. En réalité, dans tous les cas de détention «de protection», les gouverneurs violent les principes élémentaires de la justice en punissant les victimes au lieu de poursuivre les responsables de ces menaces. Parfois les femmes et les hommes en détention administrative ou «détention de protection» peuvent rester détenus indéfiniment, et n'ont pas de moyen efficace de contester leur détention.

38. Lors de notre première visite, plus d'une personne sur cinq dans les prisons jordaniennes était en détention administrative. Le Centre national pour les droits de l'homme a signalé qu'en 2008 il y a eu 11 870 cas de détention administrative.

39. Cette pratique n'est pas conforme aux valeurs du Conseil de l'Europe à plusieurs égards: on ne doit pas maintenir quelqu'un en prison sans qu'un juge ne se soit prononcé; on ne doit pas maintenir quelqu'un en prison sous prétexte de le protéger; et enfin on ne doit pas emprisonner quelqu'un pour un crime qu'il n'a pas encore commis.

40. Ce problème évolue. Plusieurs de nos interlocuteurs, parmi lesquels le Président de la Cour constitutionnelle, se sont déclarés en faveur d'une éventuelle abrogation de cette disposition de la loi sur la prévention de la criminalité de 1954.

41. A l'occasion de ma deuxième visite en Jordanie, M. Hisham Al Tal, Président du Conseil de la magistrature et de la Cour de cassation, a confirmé que, par le passé, des gouverneurs avaient mal utilisé la procédure de détention administrative. Un changement législatif est en cours à l'initiative du bloc Moubadara, de M. Hamarneh. Une telle procédure devrait toujours impliquer l'intervention d'un magistrat.

3.3.3.4. *Egalité homme-femme*

42. En Jordanie, les femmes représentent 54 % de la population. Malgré des progrès récents, la participation des femmes est encore faible dans tous les domaines. Par exemple, sur le marché du travail, elles représentent seulement 14 %. En ce qui concerne l'égalité femme-homme en politique, le parlement s'est engagé à «continuer à soutenir la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique». La nouvelle loi électorale, impliquant un système proportionnel et des listes ouvertes, s'y prêterait.

43. Actuellement, il y a 18 femmes à la Chambre des députés, alors que le quota pour les femmes est de 15, et 6 femmes au Sénat, où il n'y a pas de quota. Dans les conseils municipaux, il y a un quota de 25 % pour les femmes. La loi sur les partis politiques exige que 10 % des membres des organisations qui souhaitent devenir des partis politiques soient des femmes. Il n'y a pas de femmes au gouvernement. Le journal *Alghad*, que nous avons visité, est le premier journal dans le monde arabe dont le rédacteur en chef est une femme.

44. En ce qui concerne le droit des femmes, des organisations de femmes ont attiré mon attention sur l'article 6.1 de la Constitution jordanienne qui permet de justifier la discrimination envers les femmes.

45. Cet article 6.1 dit: «Les Jordaniens sont égaux devant la loi sans discrimination entre eux en ce qui concerne les droits et les devoirs même s'ils diffèrent par la race, la langue ou la religion.»

46. A partir du moment où il y a une énumération – race, langue, religion – l'absence de référence au «genre» ou au «sexe», introduit de fait une discrimination, et nous pourrions de même mentionner le handicap.

47. Selon le rapport *Women, Business and the Law 2016* (les femmes, les affaires et la loi de 2016) de la Banque Mondiale, la Jordanie est à l'avant-dernière place, devant l'Arabie saoudite, parmi 173 Etats, en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes dans la législation. C'est aussi un des Etats où aucune amélioration de la situation n'a été enregistrée dans les deux dernières années. Toujours selon le même rapport, les domaines dans lesquels il y a discrimination entre femmes et hommes en Jordanie sont: demander un passeport, être chef de famille, décider où habiter, transmettre la nationalité aux enfants, avoir un emploi et voyager.

48. La Commission de Venise a relevé, à plusieurs reprises, que la constitution d'un Etat de droit démocratique respectueux des droits fondamentaux doit contenir l'interdiction explicite de toute discrimination. Les causes de discrimination prévues par les instruments internationaux doivent être couvertes par cette interdiction.

49. Il y a plusieurs manières d'obtenir ce résultat: en énumérant dans l'article interdisant la discrimination toutes les causes de discrimination interdites. Cette liste doit correspondre à celle des traités internationaux ratifiés par l'Etat et aux principes de droit international généralement reconnus³.

50. La liste peut également être plus détaillée, mais dans ce cas, «comme d'autres motifs de discrimination sont susceptibles d'apparaître à l'avenir, il importe de maintenir la possibilité de les faire figurer dans la liste de motifs. C'est pourquoi leur énumération dans les dispositions constitutionnelles (...) ne doit pas être exhaustive»⁴.

3. Avis sur la Constitution du Monténégro, [CDL-AD\(2007\)047](#), paragraphe 15.

4. Avis sur le projet de nouvelle Constitution islandaise, [CDL-AD\(2013\)010](#), paragraphe 44.

51. Il est également possible d'interdire toute discrimination tout court, sans aucune indication des causes de discrimination. De l'avis de la Commission de Venise, même si une formule très large est conforme aux standards internationaux «la mention (...) des différentes causes de discrimination renforcerait le poids et la portée de l'interdiction de discrimination»⁵.

52. En tout état de cause, la Commission de Venise recommande l'introduction dans la constitution d'une disposition garantissant explicitement l'égalité homme/femme⁶.

53. La violence envers les femmes est un autre problème grave. Selon Amnesty International, en 2013 «dix femmes au moins auraient été tuées par des parents proches de sexe masculin au nom de l'honneur de leurs familles». Mme Asma Khader, Secrétaire générale de la Commission nationale jordanienne pour les femmes, nous a parlé d'une vingtaine de cas, dont trois seulement auraient abouti à la condamnation de l'assassin. Nous avons vivement encouragé le débat sur la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») et sa signature.

3.3.3.5. *Le train spectaculaire des réformes politiques en cours*

54. La Jordanie est une monarchie constitutionnelle et parlementaire bicamérale. Le Parlement jordanien est aujourd'hui composé de deux chambres, le Sénat et la Chambre des Représentants, qui siègent ensemble. Les députés, élus pour quatre ans, sont 150. Le nombre des sénateurs ne doit pas dépasser la moitié des membres de la Chambre des Représentants. Ils sont au nombre de 75, nommés par le Roi pour deux ans renouvelables.

55. La loi pour les élections à la Chambre des Représentants en 2012 prévoit que 108 députés sont élus, pour quatre ans, au scrutin général direct et secret, sur des circonscriptions électorales locales uninominales, et que 15 femmes et 27 députés sont élus sur une circonscription nationale générale à la représentation proportionnelle fermée. Le découpage électoral favorise les tribus transjordanienues. Chaque électeur a deux voix: une locale et une générale.

56. La nouvelle loi électorale en étude au parlement prévoit un système proportionnel ouvert pour tous les députés, dont le nombre est réduit à 130. Les mêmes quotas qui existent maintenant sont prévus pour les femmes (15), les chrétiens (10), les bédouins (9) – il y a plus de 750 tribus – et les Tcherkesses et Tchétchènes (3). Le découpage électoral n'est pas prévu par la loi et ne sera pas en débat au parlement. Il n'y a pas encore de décision sur les critères de ce découpage. Cela crée une certaine tension, voire de la crainte. Il est prévu que le nombre de circonscriptions soit réduit de 45 à 23, mais la répartition des élus par circonscription n'est pas encore fixée.

57. Des projets de loi sur les municipalités et sur la décentralisation sont aussi en discussion au parlement. Le projet de loi sur les municipalités établit une structure de gouvernance municipale qui comprend des maires, des conseils municipaux et de nouveaux conseils locaux élus (avec une structure distincte pour la municipalité du Grand Amman). Le projet de loi sur la décentralisation établit une structure qui comprend de nouveaux conseils de gouvernorat qui sont partiellement élus.

58. Une loi sur les partis politiques a été adoptée en 2015, selon laquelle tout groupe ou association de 150 personnes (dont 10 % de femmes) peut demander à se transformer en parti politique. Actuellement, les partis politiques existants ne sont pas représentés au parlement, où les députés se regroupent dans des blocs. La plupart de ces blocs envisagent de se constituer en partis politiques avant les prochaines élections législatives.

59. Sous réserve que la nouvelle loi soit adoptée à temps, il est prévu de tenir des élections municipales en mai 2016, des élections régionales (pour les conseils des gouvernorats) en août 2016 et des élections législatives en novembre 2016 (ou en 2017). Cependant ces dates ne sont pas encore confirmées.

60. Dans ce pays, le «système tribal conservateur» qui prône la soumission au chef est encore structurellement fort et privilégie «l'organisation sociale» par rapport au «fait politique»; les partis politiques sont faibles mais il y en a plus d'une trentaine. En réalité, les seuls vraiment organisés sont les islamistes et les communistes. Mais cette situation est aussi la conséquence de l'histoire de ce pays après cinquante ans

5. Avis sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne, [CDL-AD\(2013\)032](#), paragraphe 46.

6. Avis sur la Constitution du Monténégro, [CDL-AD\(2007\)047](#), paragraphe 16; Avis sur la constitution de la Bulgarie, [CDL-AD\(2008\)009](#), paragraphe 59.

de répression et d'interdiction de ces mêmes partis jusqu'en 1989-1990. Et les esprits et les mentalités, longuement pétris de peur, sont lents à se remettre en dynamique et en action. Par ailleurs, les syndicats ont été actifs et ont occupé l'espace politique. Ils sont encore une quinzaine et ils sont forts et riches.

61. Pour autant, la société n'est pas inerte mais il faut la remobiliser. Le débat social et politique s'engage à différents niveaux, notamment dans la perspective des élections municipales et régionales de 2016 et législatives de 2016 ou 2017. Même chez les jeunes, l'intérêt monte, à l'exemple de cette ONG «Leaders of tomorrow» que nous avons rencontrée.

62. Comment, à partir d'une réforme électorale, renforcer la capacité d'un peuple à devenir un pays démocratique? D'abord en garantissant des élections libres et régulières et en faisant en sorte que la vie politique s'organise réellement autour des partis, piliers d'une démocratie. Dans l'immédiat, les organisations existantes n'ont ni idéologie affirmée, ni programme, et souvent pas de leader. Les islamistes sont mieux organisés, notamment, les Frères Musulmans du Front d'Action islamique créé en 1992. Ils semblent «ouverts au dialogue» et «modérés» selon les appréciations portées par les autorités. Ils seraient favorables aux réformes «essentielles» et «nécessaires», selon le Secrétaire général que nous avons rencontré. Ils avaient 17 députés en 2003 (soit 15 %) mais ont boycotté les élections suivantes.

63. Les blocs rencontrés au parlement sont au nombre de huit. (Il faut au minimum 15 députés pour former un «bloc»):

- bloc «Union nationale», créé en 2013, libéral: 16 élus;
- bloc «Tamkin», créé en 2014, engagé selon les thèmes en débat: 15 élus;
- bloc «Watan» (nation), parti national, créé en 2013: 20 élus;
- bloc «Moubadara» (initiative), créé en 2014, députés anciennement indépendants qui travaillent avec le gouvernement sur différentes questions: 15 élus;
- bloc «Al-Eslah» (réforme) créé en 2013, réformateur: 15 élus;
- bloc «Al-Nahda», réformateurs, opposition: 17 élus, réformateurs et opposants au programme du gouvernement;
- bloc «Centre islamique», modéré: 16 élus;
- bloc «Wifaq», islamique modéré: 16 élus.

64. La recomposition supposera des alliances et des fusions, notamment si les blocs se transforment en «partis» et proposent des listes gagnantes à partir de programmes. De son côté, le pouvoir devra aider ce processus, y compris par le financement des partis. Cela semble être prévu dans la loi.

65. Comment établir un partenariat de fait avec les citoyens? La majorité est à 18 ans et l'âge d'éligibilité à 30 ans (25 ans dans les municipalités). C'est un peu tard, quand on sait que 62 % de la population a moins de 24 ans, et 70 %, moins de 30 ans.

66. Comment réorganiser la mosaïque des régions, alors que les circonscriptions électorales sont diminuées de moitié? Cela suppose une volonté politique et il nous est apparu qu'elle y était au sommet de l'Etat et dans certaines strates de la société. Cela suppose une attitude nouvelle et de nouvelles institutions. Elles se mettent en place: la loi électorale, la loi sur les partis, les lois de décentralisation. Cela suppose aussi une évolution des mentalités dans le cadre d'une identité culturelle et religieuse respectée. L'aptitude à concilier «identité» et «modernité».

67. La nouvelle loi électorale qui suppose la mise en place de listes à la «proportionnelle ouverte sans panachage» (trois candidats minimum par liste), si elle aboutit, peut être ce moment «d'ouverture» et «de relance» de la société jordanienne. Il faudra cependant obtenir un consensus fort à l'appui de cette libération des citoyens et des territoires. Il ne peut pas s'agir de «rupture» mais «d'évolution».

68. Toutes ces réformes ambitieuses et profondes, si elles sont menées à leur terme, peuvent satisfaire l'objectif du Roi qui est d'assurer la stabilité de la Jordanie dans la durée.

4. Evaluation de la situation en Jordanie

4.1. Les exigences réglementaires pour l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie

69. Comme cela est mentionné ci-dessus, ma tâche principale en tant que rapporteure est d'évaluer si le Parlement de la Jordanie remplit les critères pour l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie.

70. Conformément à l'article 62.2, toute demande formelle de statut de partenaire pour la démocratie doit contenir les engagements politiques suivants:

- une référence explicite à l'aspiration dudit parlement à faire siennes les valeurs du Conseil de l'Europe, que sont la démocratie pluraliste et paritaire, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- un engagement à agir pour abolir la peine capitale et à encourager les autorités compétentes à introduire un moratoire sur les exécutions;
- une déclaration relative à l'intention du parlement de s'appuyer sur l'expérience de l'Assemblée ainsi que sur l'expertise de la Commission de Venise dans ses travaux institutionnels et législatifs;
- un engagement à organiser des élections libres et équitables conformes aux standards internationaux en la matière;
- un engagement à encourager la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique;
- un engagement à encourager les autorités compétentes à adhérer aux conventions et accords partiels pertinents du Conseil de l'Europe pouvant être signés et ratifiés par des Etats non membres, en particulier ceux traitant des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie;
- une obligation d'informer régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe.

71. Dans leur lettre commune du 25 juillet 2013, les Présidents des deux Chambres du Parlement de la Jordanie ont clairement contracté ces engagements politiques, comme l'exige l'article 62.2.

72. En particulier, en ce qui concerne les valeurs fondamentales, il est indiqué ce qui suit: «Nous partageons les mêmes valeurs que nos collègues membres du Conseil de l'Europe: une démocratie pluraliste fondée sur la parité entre les hommes et les femmes, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.»

4.2. Nos exigences complémentaires sur d'autres points importants

73. D'autres questions ont été abordées par les interlocuteurs de la société civile et les responsables d'ONG:

- la gouvernance est à l'évidence déséquilibrée en faveur de la Cour royale. Le Roi détient le pouvoir exécutif et, en grande partie, le pouvoir législatif. Mais on l'a dit, il inspire aussi toutes les réformes du système et de la société. Cette monarchie constitutionnelle parlementaire peut cependant trouver d'autres équilibres, notamment après les profondes réformes politiques en cours;
- la liberté d'expression, d'association et de réunion. On nous a dit que la liberté d'expression s'était améliorée mais qu'il y avait encore beaucoup à faire, notamment pour réduire le processus d'autocensure dans la presse;
- la justice n'est pas non plus totalement indépendante;
- la lutte contre la corruption – qui est grande – doit rester une priorité;
- la torture et autres mauvais traitements de la part de la police et des services de renseignement sont dénoncés. Ces services ne semblent pas être suffisamment formés et contrôlés. Les responsables bénéficieraient d'impunité;
- les procès inéquitables de civils accusés d'infractions liées à la sécurité;
- les lois anti-terrorisme, qui permettent que des civils soient jugés par la Cour de sûreté de l'Etat;
- le rôle des tribunaux spéciaux, tels que la Cour de sûreté de l'Etat et les tribunaux militaires, ainsi que celui des tribunaux religieux, qui traitent des questions familiales;

- la société civile se plaint de ne pas être reconnue par les pouvoirs publics et rencontre des difficultés notamment financières.

5. Nos propositions

74. Concernant la mise à profit de l'expérience du Conseil de l'Europe, la demande contient la déclaration ci-après: «Notre Parlement s'efforce en permanence de s'enrichir de l'expérience de tiers et nous entendons tirer profit de l'expérience de l'Assemblée et de l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans nos travaux institutionnels et législatifs.»
75. Concernant les conventions du Conseil de l'Europe, le Parlement jordanien a pris l'engagement «d'encourager les autorités compétentes à adhérer aux conventions et accords partiels du Conseil de l'Europe qui sont ouverts à la signature et à la ratification d'Etats non membres, en particulier ceux traitant des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie».
76. Concernant la responsabilité de «rendre compte», le Parlement jordanien a pris l'engagement «de tenir l'Assemblée régulièrement informée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes selon les principes du Conseil de l'Europe».
77. Concernant les élections, le Parlement jordanien s'est engagé à «maintenir le processus électoral en conformité avec les normes internationales relatives aux élections législatives» et à assurer des élections libres et équitables.
78. Notre Assemblée est intéressée par tous les progrès réalisés dans les domaines liés à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'Etat de droit et souhaite un suivi régulier de l'évolution des situations.
79. La décision d'octroyer, de suspendre ou de retirer le statut de partenaire pour la démocratie est prise par une résolution de l'Assemblée, sur la base d'un rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, d'un avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et d'un avis de la commission sur l'égalité et sur la non-discrimination, et le cas échéant, de toute autre commission compétente de l'Assemblée. Ces commissions assurent, dans les domaines qui relèvent de leur mandat spécifique, le suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements pris par les parlements concernés lors de leur demande d'octroi du statut. L'Assemblée fixe le nombre des membres d'une délégation partenaire pour la démocratie.

6. Conclusions

80. La question qui se pose est donc de savoir si le Parlement de Jordanie remplit, actuellement, les conditions pour obtenir le statut de partenaire pour la démocratie.
81. Précisons qu'il ne s'agit pas d'une candidature pour l'adhésion de la Jordanie comme membre à part entière du Conseil de l'Europe. En conséquence, les critères ne sont pas les mêmes et les exigences non plus, parce que les situations diffèrent fondamentalement. Et il faut en tenir compte.
82. Pour ce pays du Moyen-Orient, petit mais pivot dans le contexte régional déstabilisé et en état de guerre, la volonté de réformes profondes engagées par ce Roi courageux est exemplaire.
83. C'est un système tribal conservateur que les réformes veulent faire évoluer. Elles sont demandées par une partie de la population et déjà, pour beaucoup, engagées. Elles sont ambitieuses et ont été exposées dans le rapport. Elles ont pour objectif d'assurer la démocratisation et la stabilité de la Jordanie dans la durée.
84. Cependant, nous devons comprendre que cette démarche part de loin et que cette société est complexe. C'est un processus d'évolution qui doit s'engager sans rupture. Et nous devons l'accompagner avec patience, compréhension et détermination. La Jordanie est sur la bonne voie.
85. Le Roi et le parlement ont pris les engagements que fixe le Conseil de l'Europe à l'appui de la demande d'adhésion afin que les réformes à poursuivre rapprochent la Jordanie des valeurs de notre institution et des normes démocratiques.
86. Le rôle d'un rapporteur en la circonstance est d'analyser la situation du pays concerné et d'apprécier en toute objectivité et responsabilité si les conditions le rendent apte à poursuivre les engagements souscrits; et de vérifier aussi la volonté du Roi et du parlement, les décisions prises et les moyens mis en œuvre qui permettent d'atteindre les objectifs.

87. Votre rapporteure veut exprimer ici toute sa confiance à ce pays et à ce peuple courageux; à ses représentants et à son Roi. Ils méritent notre respect et notre soutien.

88. La rapporteure demande donc à l'Assemblée d'octroyer le statut de partenaire pour la démocratie au Parlement de Jordanie et de poursuivre avec bienveillance et exigence le suivi de cette procédure.

Annexe I – Lettre du Parlement de Jordanie à M. Jean-Claude Mignon, Président de l'Assemblée parlementaire, en date du 25 juillet 2013

(traduction non officielle)

Monsieur le Président,

La sous-commission sur le Proche-Orient de la commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a effectué une visite en Jordanie les 6 et 7 avril 2013. Le nouveau «statut de partenaire pour la démocratie» a été évoqué au cours de cette visite ainsi que dans la lettre du 19 avril 2013 que nous avons reçue ultérieurement.

Le 16 mai 2013, nous avons écrit à la sous-commission sur le Proche-Orient pour lui faire part de notre souhait d'obtenir ce statut. En réponse, nous avons reçu une lettre datée du 11 juin 2013 nous invitant à envoyer une petite délégation à Strasbourg afin d'examiner – entre autres – cette question en détail. Une délégation a fait le déplacement la dernière semaine de juin 2013.

A la suite des différents échanges de courrier et des informations ramenées par notre délégation, le Parlement (le Sénat et la Chambre des représentants) du Royaume hachémite de Jordanie a l'honneur de solliciter par la présente le «statut de partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Nous soumettons notre demande sur le fondement des faits et éléments suivants, énoncés dans le règlement de l'Assemblée:

- le Parlement jordanien s'engage à maintenir le processus électoral en conformité avec les normes internationales relatives aux élections législatives;
- nous soutenons et continuerons à soutenir la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique;
- nous partageons les mêmes valeurs que nos collègues membres du Conseil de l'Europe: une démocratie pluraliste fondée sur la parité entre les hommes et les femmes, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. A cet égard, nous encouragerons les autorités compétentes à adhérer aux conventions et accords partiels du Conseil de l'Europe qui sont ouverts à la signature et à la ratification d'Etats non membres, en particulier les conventions et accords partiels portant sur les questions susmentionnées;
- nous poursuivons nos initiatives visant à sensibiliser les organes publics et la société civile à l'abolition de la peine de mort et à la mise en place d'un moratoire sur les exécutions. Dans ce contexte, il convient de mentionner qu'aucune exécution n'a eu lieu en Jordanie depuis 2006;
- notre Parlement s'efforce en permanence de s'enrichir de l'expérience de tiers et nous entendons tirer profit de l'expérience de l'Assemblée et de l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans nos travaux institutionnels et législatifs;
- nous avons l'intention de tenir l'Assemblée régulièrement informée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe.

Dans l'espoir que notre demande soit satisfaite par votre honorable Assemblée, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre plus haute estime et considération.

(signé)

Taher Masri Eng. Saad Hayel Srour

Président du Sénat Président de la Chambre des Représentants