



Doc. 13954

25 janvier 2016

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

Avis de commission¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteur: M. Valeriu GHILETCHI, République de Moldova, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

1. La commission sur l'égalité et la non-discrimination tient à féliciter la rapporteure de la commission des questions politiques et de la démocratie pour son rapport et à soutenir le projet de résolution proposé.
2. Bien qu'elle soutienne la proposition d'accorder au Parlement jordanien le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire, la commission sur l'égalité et la non-discrimination rappelle que cette décision n'est pas la fin d'un processus, mais plutôt le début d'une nouvelle phase de coopération renforcée entre les deux institutions, qui devrait être fructueuse et bénéfique pour chacune d'elles et fondée sur un engagement commun en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit.
3. La commission estime que les recommandations figurant dans le projet de résolution sont opportunes et pertinentes. Elle présente aussi deux amendements visant à préciser certains points.

B. Propositions d'amendements au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au paragraphe 9.5, après les mots «(en droit et en pratique) fondées sur le genre», ajouter les mots «en particulier dans le domaine du droit de la famille».

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au paragraphe 9.5, remplacer les mots «à combattre toutes les formes de violence fondées sur le genre» par un paragraphe distinct libellé comme suit: «à combattre toutes les formes de violence fondées sur le genre; à réaliser des recherches et à collecter des données fiables et comparables sur la violence fondée sur le genre; à prévoir un financement suffisant des mesures de prévention et des services d'assistance et de protection des victimes».

1. Renvoi en Commission: Décision du Bureau, Renvoi 3990 du 30 septembre 2013. Commission chargée du rapport: Commission des questions politiques et de la démocratie. Voir [Doc. 13936](#). Avis approuvé par la commission le 25 janvier 2016.



C. Exposé des motifs de M. Ghilechi, rapporteur pour avis

1. Généralités

1. Je tiens tout d'abord à féliciter Mme Durrieu pour son rapport détaillé, qui donne un aperçu utile de la situation en Jordanie sous un angle qui correspond à la demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire.

2. Le rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie brosse le tableau d'un pays en mutation, où une volonté politique affirmée favorise les réformes constitutionnelles et législatives attendues par la population, en particulier par ceux qui sont davantage conscients des valeurs démocratiques. La Jordanie semble avoir pris la bonne direction et on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle devienne encore plus ouverte et démocratique au cours des prochaines années. Dans ce contexte, la coopération parlementaire entre l'Assemblée et le Parlement jordanien ne peut être que bénéfique aux deux parties.

3. Je salue le fait que le rapport tient compte de l'une des questions qui font partie du mandat de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, à savoir l'égalité des sexes et qu'il évoque la violence envers les femmes. Dans le présent avis, je m'attacherai à rajouter au rapport des renseignements complémentaires sur l'égalité des sexes et à traiter d'autres sujets concernant le mandat de la commission, à savoir le racisme et l'intolérance et les droits des personnes handicapées.

2. Egalité de genre

4. Au cours des dernières décennies, la Jordanie a fait naître une société civile dynamique de femmes, qui comprend plus de 120 organisations non gouvernementales œuvrant dans des domaines qui comprennent la violence fondée sur le genre, l'assistance humanitaire, le développement économique et l'autonomisation des femmes. Je salue cet élément vital de la société jordanienne, qui constitue un interlocuteur pour les autorités et qui peut jouer un rôle positif en donnant des informations utiles sur les besoins et les attentes de la population et en contribuant à l'application de la législation et à la mise en œuvre de politiques destinées à améliorer l'égalité de genre dans le pays.

2.1. Droit de la famille: divorce, garde d'enfants et polygamie

5. La Jordanie possède un double système fondé sur le droit civil et religieux. Le statut personnel (qui s'appuie largement sur la charia et le droit coutumier) est applicable aux questions relevant du droit de la famille au sein de la communauté musulmane. Pour les minorités non musulmanes, les tribunaux religieux sont compétents sur une base confessionnelle en droit de la famille et du divorce. Le droit jordanien de la famille comprend toujours des dispositions qui sont contraires à l'égalité de genre, comme le droit de tutelle d'un parent de sexe masculin sur les femmes de moins de 30 ans (contre 18 ans pour les hommes). Des inégalités subsistent aussi en matière de divorce (alors que les hommes peuvent répudier arbitrairement leur femme, en prononçant simplement une formule rituelle, les femmes doivent saisir un tribunal appliquant la charia et ne bénéficient du divorce que pour des motifs expressément prévus par la loi)².

6. La polygamie est légale en droit jordanien pour les hommes musulmans, bien qu'elle ne soit pas très répandue dans le pays. L'Assemblée parlementaire n'a cessé de s'opposer à la polygamie quand elle a accordé le statut de partenaire pour la démocratie au Parlement marocain et au Conseil national palestinien (et par la suite, lors de l'évaluation de ce statut). Je ne peux que réaffirmer ce qui a été dit alors. La polygamie est contraire à la dignité des femmes et à l'égalité entre conjoints. Elle n'est pas compatible avec l'égalité de genre et avec la non-discrimination telles que nous les entendons aujourd'hui. Je tiens à souligner qu'elle est interdite dans un certain nombre de pays où l'islam est la religion majoritaire, comme l'Albanie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Tunisie et la Turquie.

2.2. Droit de la famille: droits de succession

7. En ce qui concerne le droit de succession, le système musulman s'applique aux ressortissants jordaniens, musulmans ou non. Dans la plupart des cas, les héritières reçoivent une part plus faible que leurs homologues masculins. En outre, il arrive parfois que les femmes subissent différentes formes de contraintes, y compris la violence physique ou psychologique, pour les amener à renoncer à leurs droits de succession. Dans certains cas, les femmes ne font pas valoir leurs droits faute d'être informées sur le sujet ou par peur

2. Factsheet on Jordan, Social Institution and Gender Index, OCDE.

d'être menacées par les autres héritiers ou d'être abandonnées. Un rapport de 2012 de la Commission nationale jordanienne pour les femmes soulignait qu'«en pratique, en dépit des conventions, des pactes et de la législation, les Jordanien(ne)s ne jouissent pas de leurs droits de propriété et d'héritage en raison des inégalités persistantes en matière de droits économiques, qui favorisent la subordination et la dépendance économiques des femmes et qui les rendent plus vulnérables à la violence, à l'exploitation et à d'autres violations»³.

8. Ce rapport ajoute que le droit civil jordanien et la loi n° 36 de 2010 sur le statut provisoire jordanien des personnes comprennent un certain nombre de dispositions qui protègent les droits de succession des femmes. Il est capital, pour moi, que les autorités jordanien(ne)s veillent à la jouissance et à la protection effectives de ces droits. Tout comme le recommande le rapport précité, il serait souhaitable de criminaliser l'ensemble des actes de coercition et de tromperie commis envers des femmes afin de les priver de ces droits. En outre, l'ensemble des discriminations entre les femmes et les hommes dans ce domaine, en particulier les dispositions attribuant des parts d'héritage plus réduites aux femmes qu'à leurs homologues masculins, devraient être abolies.

9. Les nombreuses formes de discrimination fondées sur le sexe, qui existent toujours aujourd'hui en droit jordanien, sont profondément ancrées dans la culture et les mentalités. Il semble difficile de les modifier du jour au lendemain. Néanmoins, elles ne sont pas conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme ni aux valeurs d'une démocratie fondée sur la parité de genre que nous partageons. Les autorités jordanien(ne)s devraient donc s'attacher à progresser en lançant un débat public sur les réformes nécessaires. Ce faisant, j'encourage comme pour d'autres questions, nos homologues jordanien(ne)s à rester ouverts et à ne pas hésiter à faire usage de l'expérience des divers organes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée parlementaire devrait manifester la même attitude et rester disposée à coopérer dans un domaine certes délicat, mais capital.

3. Violence envers les femmes

10. En dépit de l'absence de données officielles sur la violence envers les femmes, les études et les informations diffusées par des organisations d'aide aux victimes montrent que le phénomène est assez répandu comme dans la plupart des autres pays et qu'il est largement passé sous silence. L'étude sur la prévalence de la violence envers les femmes compilée par ONU Femmes par exemple montre que (au mois de février 2012) 14,6 % des femmes interrogées ont déclaré qu'elles avaient subi des violences physiques ou sexuelles infligées par leur partenaire au cours des douze mois précédents et 23 % au cours de leur vie⁴.

11. Dans le cadre de l'initiative COMMIT d'ONU Femmes, le Gouvernement jordanien s'est engagé à faire cesser la violence envers les femmes et les filles. Il a «annoncé qu'il élaborera et qu'il adoptera une stratégie nationale pour combattre la violence visant les femmes et les filles. Des mesures spécifiques relevant de la stratégie comprendront une réforme législative destinée à améliorer les voies de recours juridiques et judiciaires possibles face aux violences envers les femmes en Jordanie conformément aux normes internationales; un renforcement de la coordination entre les principaux acteurs; et le développement des services d'aide aux survivantes de violences, ainsi qu'une amélioration de la collecte de données sur les violences à l'égard des femmes». Je salue cet engagement officiel et je souligne que l'existence de données fiables et comparables est une condition préalable à la conception et à la mise en œuvre de mesures efficaces pour éliminer la violence envers les femmes. L'assistance aux victimes de violences, y compris sous forme de foyers d'accueil, est aussi d'une importance particulière. J'encourage les autorités jordanien(ne)s à ne pas ménager leurs efforts en ce sens et à faire appel à la coopération des organisations de la société civile, qui, dans la plupart des pays, jouent un rôle clé dans ce domaine.

12. Des progrès ont été enregistrés au sujet des «crimes d'honneur». Le Comité CEDAW a exprimé sa préoccupation au sujet de l'allègement des peines pour les infractions commises au nom de «l'honneur». Il a également invité la Jordanie à réexaminer sa législation qui permet aux violeurs d'échapper à toute peine en épousant leur victime. Selon l'organisation non gouvernementale (ONG) Freedom House, les peines prononcées ces dernières années pour des meurtres «d'honneur» sont devenues plus lourdes. Le ministère de la Justice a créé en 2009 un tribunal spécialisé compétent pour ce type d'affaires⁵. Cependant, dans son dernier rapport annuel en date, Amnesty International affirme que 12 femmes au moins et deux enfants, une fille et un garçon, ont été victimes de meurtres «d'honneur» en 2014⁶.

3. *Women's Rights to Inheritance – Realities and Proposed Policies*, Commission nationale jordanienne pour les femmes, 2012.

4. *Violence against Women Prevalence Data: Surveys by Country*, ONU Femmes, 2013.

5. *Countries at a crossroads: Jordan*, Freedom House, 2012.

13. Les mariages précoces restent un motif de préoccupation. L'âge légal du mariage pour les femmes est de 18 ans en Jordanie, mais les tribunaux peuvent accorder des dispenses spéciales pour avancer l'âge du mariage. En juillet 2015, l'UNICEF a fait état d'une augmentation des mariages précoces parmi les réfugiés syriens de Jordanie⁷.

14. 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») est largement considérée comme un instrument de référence dans ce domaine. Elle est ouverte à l'adhésion d'Etats non-membres. Il serait souhaitable que les autorités jordaniennes s'inspirent des normes énoncées dans ce texte, qui a adopté une approche globale comprenant la prévention de la violence, la répression des auteurs d'infractions et la protection des victimes (ainsi que des politiques intégrées), et qu'elles envisagent d'y adhérer à long terme. J'encourage aussi la délégation jordanienne à suivre l'exemple de délégations actuelles ayant le statut de partenaire pour la démocratie et à désigner un représentant au Réseau parlementaire pour «le droit des femmes de vivre sans violence».

4. Représentation politique des femmes

15. Ces dernières décennies, la Jordanie a adopté des mesures positives pour améliorer la représentation politique des femmes. Au niveau local, 297 des 970 sièges de conseils municipaux, soit un quota de 30 %, sont réservés aux femmes. Au niveau parlementaire, un quota de femmes a été adopté en 2003. La réforme électorale de 2012 prévoit que 15 sièges sur les 150 de la Chambre des représentants sont réservés aux femmes. En 2013, 18 femmes ont été élues députées, 15 grâce au quota réservé, et trois selon un scrutin de liste à la proportionnelle et dans des circonscriptions appliquant un scrutin majoritaire.

16. L'existence d'une société civile active, où un grand nombre de femmes s'engagent pour promouvoir l'égalité et combattre la discrimination, devrait permettre de trouver des candidats expérimentés des deux sexes. Cependant, des mesures d'accompagnement comme des activités de renforcement des compétences, d'information et de sensibilisation, devraient être proposées pour rendre la représentation politique des femmes durable à long terme.

5. Droits des personnes handicapées

17. Le 30 mars 2007, la Jordanie a signé la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et elle l'a ratifiée le 31 mars 2008. Elle est aussi partie à la Convention de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées et à l'Accord arabe sur la réadaptation et l'emploi des handicapés. Une loi sur les droits des personnes handicapées a été adoptée en 2007 en remplacement de la loi précédente, qui datait de 1993. Conformément à la loi, un Haut conseil des affaires des personnes handicapées a été mis en place. Il est chargé notamment de rédiger, de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des politiques concernant les personnes handicapées.

18. Un rapport de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) sur la situation des personnes handicapées en Jordanie⁸ fait un bilan sur la mise en œuvre des obligations internationales et internes dans ce domaine. Ainsi que le rapport le souligne, l'offre de services appropriés et l'accessibilité des infrastructures ordinaires sont les grands défis à relever.

19. En 2012, le premier contre-rapport de la société civile sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées en Jordanie a été soumis au Comité compétent des Nations Unies (CRPD)⁹. Le rapport indique que beaucoup d'acteurs interviennent dans le domaine du handicap en Jordanie, d'où une certaine complexité et des rôles qui font double emploi. Cela semble l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies.

20. L'amélioration de l'égalité des chances et de l'indépendance des personnes handicapées et la garantie d'une pleine citoyenneté et d'une participation active à la vie sociale sont des défis qui demandent aux divers acteurs intéressés de s'engager. La Jordanie, qui a signé et ratifié différents instruments internationaux et

6. Amnesty International, Rapport annuel 2014-2015, rapport sur la Jordanie.

7. A study on early marriage in Jordan, 2014, UNICEF 2014.

8. *Mapping Inequity: Persons with Physical Disabilities in Jordan*, Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), 2009.

9. *A mirror of reality: a tool for change* – Civil society report on the status of implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Jordan – CRPD Jordanie, 2012.

lancé un plan d'action national, a fait preuve de la volonté politique nécessaire pour améliorer la situation des personnes handicapées. J'encourage les autorités jordaniennes et en particulier nos homologues du parlement à renforcer les mesures antidiscrimination fondées sur une approche de défense des droits de l'homme. Le plan d'action 2006-2015 pour les personnes handicapées du Conseil de l'Europe, destiné aux gouvernements de l'ensemble des Etats membres, pourrait être pris en considération pour concevoir et mettre en œuvre des mesures en ce sens.

6. Racisme, intolérance et discrimination liés à l'origine ethnique

21. La Jordanie a adhéré, sans formuler de réserves, à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. La Constitution jordanienne consacre le droit à l'égalité devant la loi pour tous sans discrimination fondée sur la race, la langue ou la religion (cette liste exhaustive, ainsi que le souligne à juste titre la rapporteure de la commission des questions politiques et de la démocratie soulève des questions sur la protection contre la discrimination liée à d'autres motifs comme le sexe; la mention expresse de la race est toutefois rassurante dans l'optique de ce motif de discrimination particulier). En outre, les dispositions du code du travail sont applicables aux salariés indépendamment de leur sexe, de leur nationalité (jordannienne ou non), de leur origine ethnique, de leur couleur et de leur religion.

22. Ces dernières années, étant donné la présence d'étrangers de plus en plus nombreux, dont des travailleurs migrants, la Jordanie a connu beaucoup de cas de discrimination. Selon le rapport mondial 2014 de l'ONG Human Rights Watch, des centaines de migrants étrangers travaillant dans l'industrie, l'agriculture et les travaux domestiques ont signalé des violations du droit du travail et du travail forcé, mais «les inspections administratives et les tribunaux saisis de demandes en réparation restent accommodants». Les enquêteurs du ministère du travail considèrent rarement comme des victimes de la traite les travailleurs domestiques qui ont subi des excès multiples de la part de leurs employeurs¹⁰.

23. L'ONG Freedom House mentionne un autre motif de préoccupation dans son rapport Freedom in the World de 2015: bien que la Jordanie fasse de gros efforts pour accueillir des réfugiés de Syrie et d'Irak, elle refuse de donner accès à ceux qui sont d'origine palestinienne, quelle que soit leur nationalité. Je fais mienne l'évaluation positive donnée par Mme Durrieu de l'action menée par les autorités jordaniennes pour accueillir et aider les réfugiés ainsi que le fait que les réfugiés appartenant à des minorités comme les chrétiens irakiens sont accueillis sans discrimination. Cependant, je tiens à souligner qu'il faudrait éviter toutes les formes de discrimination. Les pratiques que je viens d'évoquer semblent être contraires aux normes internationales dans ce domaine.¹¹

24. Depuis 1988, les autorités jordaniennes retirent la nationalité jordanienne à leurs ressortissants d'origine palestinienne, ce qui les rend apatrides. Le nombre de cas s'est multiplié ces dernières années. Les autorités le font de façon arbitraire et sans préavis en annulant le «numéro national» attribué à tout ressortissant jordanien, comme preuve de sa nationalité.¹² Cette pratique a été interprétée de différentes manières, mais elle semble manifestement contraire à la réglementation interne sur la nationalité. Elle constitue une forme de discrimination entre ressortissants jordaniens, fondée sur l'origine ethnique. En 2012, un groupe d'intellectuels jordaniens, de militants politiques et de personnalités des médias a écrit au roi Abdallah¹³ et l'a invité à mettre fin aux discriminations subies par les Jordaniens d'origine palestinienne. Là encore, la société civile jordanienne montre combien elle peut s'engager et contribuer au changement. J'espère que nos homologues jordaniens écouteront cette voix et joueront le rôle déterminant qui revient aux parlementaires pour mettre fin à cette forme de discrimination.

25. La lutte contre le racisme et l'intolérance sous toutes ses formes requiert un ensemble de mesures non seulement sur le plan des sanctions, mais aussi sur celui de l'information et de la sensibilisation. J'encourage les membres jordaniens à coopérer étroitement avec l'Assemblée dans ce domaine, en particulier au sein de l'Alliance parlementaire contre la haine. Il ne faut pas qu'ils hésitent à désigner un membre pour représenter leur parlement au sein de l'Alliance, qui s'est récemment ouverte aux adhésions de délégations des Etats ayant le statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie.

10. Human Rights Watch, Rapport mondial 2014.

11. Freedom House, Jordan Country Report, Freedom of the World 2015.

12. Stateless Again. Palestinian-Origin Jordanians Deprived of their Nationality, Human Rights Watch, février 2010.

13. Anti-Palestinian Discrimination in Jordan – Now It's Official, Gatestone Institute, 2012.

7. Diversité religieuse et minorités

26. Le Jordanie est attachée à respecter la diversité religieuse sur son territoire et dans la région. M. Heiner Bielefeldt, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, a déclaré que le pays était «un havre de paix et une voix défendant la modération religieuse»¹⁴. Il a noté qu'il y avait une atmosphère positive de tolérance, en particulier entre musulmans et chrétiens, qui est aussi le fruit d'actions menées dans le domaine de l'éducation, dans les médias, dans l'administration et au parlement. Par ailleurs, il a noté que certaines communautés religieuses comme les Baha'is, les druzes et les chrétiens évangéliques ne sont pas reconnues officiellement et que les adeptes de ces communautés sont donc confrontés à des difficultés liées à leur statut personnel.

27. Je fais mienne l'évaluation positive de M. Bielefeldt, qui souligne le climat général de tolérance. Celui-ci est d'autant plus important dans une région et à une époque où la religion sert à justifier la violence. Dans le même temps, j'invite les autorités jordaniennes à faire en sorte que les membres de toutes les communautés religieuses bénéficient des mêmes droits sans discrimination. Le droit de changer d'appartenance religieuse, qui fait partie intégrante de la liberté de religion, devrait être dûment respecté. Il est capital que cela ne conduise pas à des discriminations ou que cela n'ait pas de conséquences néfastes pour les personnes auxquelles il arrive de faire un tel choix. Personnellement, j'espère que la coopération parlementaire dans le cadre du partenariat pour la démocratie permettra des échanges fructueux dans ce domaine.

14. Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Heiner Bielefeldt – Addendum, Mission en Jordanie, 2014.