



Doc. 15649

07 novembre 2022

Évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de Jordanie

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. George LOUCAIDES, Chypre, Groupe pour la gauche unitaire européenne

Résumé

En janvier 2016, l'Assemblée parlementaire a accordé au Parlement jordanien le statut de partenaire pour la démocratie. Le progrès accompli dans la mise en œuvre des engagements politiques pris par ce parlement a été évalué une première fois en 2017.

Dans ce second cycle d'évaluation, l'Assemblée devrait se féliciter des progrès dans le domaine électoral, y compris la tenue des élections législatives en temps voulu et de manière ordonnée, malgré une situation de pandémie défavorable, ainsi que l'adoption d'une nouvelle législation électorale et d'une nouvelle législation relative aux partis politiques, qui visent à encourager la formation de partis politiques et à garantir aux jeunes et aux femmes un rôle plus important dans la vie politique.

En ce qui concerne l'égalité de genre, la peine de mort et la détention administrative, le tableau est plus mitigé avec quelques développements à saluer tels que la hausse de l'âge auquel le mariage est autorisé «dans des circonstances exceptionnelles» et un mémorandum parlementaire demandant l'abolition de la détention administrative. Toutefois, les questions essentielles demeurent non résolues dans la mesure où les tribunaux continuent de prononcer des condamnations à la peine capitale, la violence à l'égard des femmes demeure un problème et la discrimination fondée sur le genre n'est toujours pas explicitement prohibée.

L'Assemblée devrait continuer à examiner la mise en œuvre des réformes politiques en Jordanie et à offrir son assistance au Parlement jordanien.

1. Renvoi en commission: Doc. 14975, Renvoi 4476 du 29 novembre 2019.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par M. George Loucaides, rapporteur	5
1. Introduction	5
1.1. Contexte et origine du rapport	5
1.2. Visite d'information à Amman, 25-27 septembre 2022	5
2. Contexte général	6
3. Mise en œuvre des engagements politiques pris par la Jordanie	7
3.1. Élections	7
3.2. Égalité entre les femmes et les hommes	9
3.3. Détention administrative	11
3.4. Peine de mort	11
3.5. Engagement général à promouvoir les valeurs essentielles que sont l'État de droit ainsi que le respect des droits humains et des libertés fondamentales	12
3.6. Coopération avec l'Assemblée parlementaire et le Conseil de l'Europe	13
3.7. Réformes en cours	13
4. Conclusions	14

A. Projet de résolution²

1. En adoptant la Résolution 2086 (2016) «Demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement de Jordanie» le 26 janvier 2016, l'Assemblée parlementaire a accordé au Parlement jordanien le statut de partenaire pour la démocratie. Après les parlements du Maroc, de la Palestine et du Kirghizistan, le Parlement de Jordanie est devenu le quatrième parlement à obtenir ce statut, mis en place par l'Assemblée en 2009 pour développer la coopération institutionnelle avec les parlements des États voisins du Conseil de l'Europe.

2. Lors de sa demande officielle, le Parlement jordanien a déclaré qu'il partageait les mêmes valeurs que celles que défend le Conseil de l'Europe et a pris des engagements politiques substantiels, conformément à l'article 64.2 du Règlement de l'Assemblée. Ces engagements sont énoncés au paragraphe 3 de la Résolution 2086 (2016).

3. L'Assemblée a déclaré au paragraphe 9 de la résolution susmentionnée qu'un certain nombre de mesures prises par les autorités étaient essentielles pour renforcer la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle a appelé le Parlement jordanien à poursuivre et à approfondir les réformes constitutionnelles, institutionnelles, politiques et juridiques dans un certain nombre de domaines spécifiques.

4. Le 10 octobre 2017, l'Assemblée adoptait la Résolution 2183 (2017) «Évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de Jordanie», dans laquelle elle constatait que, même si les réformes avançaient plus lentement que prévu, certaines réformes essentielles avaient été réalisées. Estimant que la Jordanie était sur la bonne voie, l'Assemblée décidait d'élargir son accompagnement dans une démarche progressive et de confiance vers plus de démocratie et plus de droits, tout en continuant à suivre de très près la mise en œuvre des réformes.

5. Cinq ans plus tard, l'Assemblée salue les efforts déployés par le Parlement jordanien pour essayer de respecter les engagements politiques pris en tant que partenaire pour la démocratie, malgré les difficultés internes et externes auxquelles le pays est confronté. Située au centre d'une région instable, la Jordanie continue de jouer un rôle crucial pour la stabilité et la paix régionales, notamment en accueillant des millions de réfugiés.

6. Comme l'Assemblée l'a déjà souligné, la Jordanie fait un effort considérable pour satisfaire les besoins de cette population, ce qui représente un défi permanent. L'Assemblée félicite de nouveau vivement la Jordanie pour ses efforts. Elle appelle une fois de plus la communauté internationale à accroître son soutien aux autorités jordaniennes, soit directement, soit par le biais des organisations internationales actives sur le terrain.

7. L'Assemblée rappelle que l'avancement des réformes est l'objectif premier du partenariat pour la démocratie et constitue le critère d'appréciation de son efficacité. S'agissant des engagements politiques pris par le Parlement jordanien lors de sa demande d'octroi du statut de partenaire pour la démocratie, et à la lumière de la [Résolution 2183 \(2017\)](#), l'Assemblée:

7.1. se félicite de la tenue des élections législatives le 10 novembre 2020 dans le respect de leur délai constitutionnel, malgré une situation de pandémie défavorable. Si le faible taux de participation est décevant et s'il faut regretter que moins de 10% des représentants élus soient issus de partis politiques, les autres étant affiliés aux forces tribales ou financières, le simple fait que, malgré la pandémie, les élections aient été organisées et se soient déroulées selon le calendrier prévu et sans problème majeur prouve que les institutions et processus démocratiques en Jordanie ont atteint un certain niveau de résilience et de maturité;

7.2. se félicite de l'adoption de la nouvelle législation électorale et de la nouvelle législation relative aux partis politiques, qui visent à encourager la formation de partis politiques, à dépasser les allégeances tribales et à garantir aux jeunes et aux femmes un rôle plus important dans la vie politique;

7.3. regrette que l'article 6.1 de la Constitution, qui interdit la discrimination, n'énumère toujours pas le «genre» ou le «sexe» dans la liste des motifs de discrimination. Toutefois, elle se félicite de la référence aux femmes nouvellement introduite dans le titre du chapitre pertinent de la Constitution ainsi que du nouvel article 6.6 par lequel l'État garantit l'autonomisation des femmes et s'engage à les soutenir pour qu'elles jouent un rôle actif dans l'édification de la société d'une manière qui garantisse l'égalité des chances sur la base de la justice et de l'équité et les protège contre toutes les formes de

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 11 octobre 2022.

violence et de discrimination. Tout ceci peut être considéré comme une première mesure de sensibilisation de l'opinion publique à l'égalité entre les femmes et les hommes et comme le point de départ d'autres modifications de la Constitution. L'Assemblée invite le Parlement jordanien à prendre clairement position contre la discrimination fondée sur le genre et à engager un débat public sur les réformes qui s'imposent;

7.4. regrette que l'article 340 du Code pénal, qui permet aux auteurs d'infractions de bénéficier de peines plus légères en cas de crimes commis en raison d'un adultère, n'ait toujours pas été abrogé. Elle déplore également que les auteurs de crimes commis «contre les femmes» continuent de bénéficier de peines moins lourdes si la famille de la victime ne souhaite pas que les hommes de la famille soient poursuivis. Elle appelle les autorités jordaniennes à prendre des mesures résolues contre la violence à l'égard des femmes, en coopération avec la société civile et les organisations de femmes;

7.5. se félicite des mesures prises pour réduire le nombre de détentions administratives et du mémorandum présenté par 82 membres du Parlement jordanien pour demander l'abolition de la détention administrative. Elle souligne que la détention purement préventive de personnes soupçonnées d'avoir l'intention de commettre une infraction est incompatible avec les normes du Conseil de l'Europe et devrait être supprimée;

7.6. regrette le fait que, si aucune exécution n'a eu lieu depuis 2017, les tribunaux continuent de prononcer des condamnations à mort. Elle appelle le Parlement jordanien à intervenir pour instaurer un moratoire en droit sur les exécutions en attendant l'abolition de la peine de mort, conformément aux attentes indiquées par l'Assemblée lors de l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie. Elle invite également le Parlement jordanien à prendre l'initiative d'expliquer à l'opinion publique l'importance d'abolir la peine de mort;

7.7. se félicite de l'adoption d'une nouvelle législation relative aux droits de l'enfant, qui codifie toute une série de mesures de protection des enfants, ainsi que de l'abrogation de l'obligation faite aux mères de vivre depuis cinq ans en Jordanie pour que leurs enfants nés de père non jordanien puissent bénéficier d'un certain nombre d'avantages, notamment en matière de santé et d'éducation.

8. L'Assemblée appelle le Parlement jordanien à accélérer la mise en œuvre de son engagement général à promouvoir les valeurs essentielles de l'État de droit et le respect des droits humains et des libertés fondamentales, notamment en garantissant et en promouvant la liberté d'expression, l'indépendance et la pluralité des médias, et la liberté d'association et de réunion pacifique, conformément aux normes internationales. À cet égard, elle invite le Parlement jordanien à coopérer plus étroitement avec la société civile.

9. L'Assemblée se félicite de la ratification par la Jordanie de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (STE n° 127). Elle invite les autorités jordaniennes à examiner l'opportunité de signer et de ratifier d'autres conventions ou accords partiels du Conseil de l'Europe, en particulier la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) et la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210).

10. En accordant le statut de partenaire pour la démocratie au Parlement jordanien, l'Assemblée a souhaité favoriser des relations et une coopération plus étroites entre la Jordanie et le Conseil de l'Europe. L'Assemblée rappelle que l'expertise des organes du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Congrès des pouvoirs locaux et régionaux) est à la disposition des autorités jordaniennes pour contribuer au renforcement des droits humains, de l'État de droit et de la démocratie en Jordanie.

11. L'Assemblée considère que la mise en œuvre des engagements politiques pris par le Parlement de Jordanie doit relever de la responsabilité collective de ses deux chambres et être partagée entre elles. En conséquence, à compter de l'adoption de la présente résolution, l'Assemblée invite le Parlement de Jordanie à désigner, au sein de la Chambre des représentants et du Sénat, une délégation de partenaires pour la démocratie composée de trois représentant·e·s et de trois suppléant·e·s, conformément à l'article 64.4 du Règlement de l'Assemblée.

12. L'Assemblée décide de continuer à examiner la mise en œuvre des réformes politiques en Jordanie et à offrir son assistance au Parlement jordanien, et de procéder à une nouvelle évaluation du partenariat au moment opportun.

B. Exposé des motifs par M. George Loucaides, rapporteur

1. Introduction

1.1. Contexte et origine du rapport

1. Le 26 janvier 2016, l'Assemblée parlementaire a accordé au Parlement de Jordanie le statut de partenaire pour la démocratie³. Après les parlements du Maroc, de Palestine et du Kirghizistan, le Parlement de Jordanie est ainsi devenu le quatrième parlement à se voir accorder ce statut que l'Assemblée a créé en 2009 pour développer «la coopération institutionnelle avec les parlements des États non membres des régions voisines qui souhaitent bénéficier de l'expérience de l'Assemblée en matière de renforcement de la démocratie et participer au débat politique sur les enjeux communs dépassant les frontières européennes»⁴.

2. Lorsqu'il a demandé officiellement le statut, le Parlement de Jordanie a déclaré partager les mêmes valeurs que celles défendues par le Conseil de l'Europe et a pris des engagements politiques substantiels. Lorsqu'elle a accordé le statut, l'Assemblée a souligné que la Jordanie devait poursuivre et approfondir les réformes constitutionnelles, institutionnelles, politiques et juridiques dont le but est de renforcer les institutions démocratiques, l'État de droit et le respect des droits humains. Elle a mis en évidence des critères de référence revêtant une importance capitale dans ce contexte.

3. Le 10 octobre 2017, au moment d'évaluer pour la première fois le partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de Jordanie, l'Assemblée a conclu que «même si les réformes avancent plus lentement que prévu, des réformes essentielles ont été réalisées, tant sur le plan de la démocratie et des élections prévues que sur le plan de la décentralisation ou sur le plan social (les lois favorables aux femmes)». Estimant que le pays était sur la bonne voie, l'Assemblée a décidé de «soutenir la Jordanie en ces moments difficiles, et de poursuivre et d'élargir son accompagnement dans une démarche progressive et de confiance vers plus de démocratie et plus de droits». Pour l'Assemblée, «la Jordanie et l'Europe ont tout à gagner de ce partenariat»⁵.

4. Pour donner suite à cette première évaluation, la commission des questions politiques et de la démocratie a été chargée de passer en revue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements politiques souscrits par le Parlement jordanien et des recommandations de l'Assemblée⁶. M. Mogens Jensen (Danemark, SOC) a été désigné rapporteur et a effectué une visite d'information en Jordanie les 27 et 28 novembre 2018. Rendant compte de cette visite à la commission, il a observé qu'en raison de circonstances internes et externes, la situation n'avait guère évolué en Jordanie en 2018. Nommé à un poste ministériel, M. Jensen a quitté l'Assemblée en juin 2019.

5. Le 2 octobre 2019, à l'expiration du renvoi susmentionné, la commission a déposé une proposition de résolution sur l'«Évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de Jordanie» et j'ai été nommé rapporteur le 29 janvier 2020.

1.2. Visite d'information à Amman, 25-27 septembre 2022

6. Du 25 au 27 septembre 2022, près de cinq ans après la dernière évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de Jordanie, j'ai effectué une visite d'information à Amman. Cette visite m'a permis d'évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre des engagements politiques pris par le Parlement jordanien et des réformes menées dans les domaines mentionnés dans les deux résolutions précédentes. À cette occasion, j'ai également pu saisir la complexité du contexte dans lequel évolue la Jordanie, qui se trouve au centre des difficultés qui touchent la région et a subi pendant des décennies toutes les conséquences des conflits régionaux, notamment un afflux constant de réfugiés qu'elle a géré de manière exemplaire.

3. [Résolution 2086 \(2016\)](#) «Demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement de Jordanie».

4. [Résolution 1680 \(2009\)](#) «Création d'un statut de 'partenaire pour la démocratie' auprès de l'Assemblée parlementaire».

5. [Résolution 2183 \(2017\)](#) «Évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de Jordanie».

6. Il est précisé dans le dernier paragraphe de la Résolution 2183 (2017) que l'Assemblée réévaluera ce partenariat dans un délai de deux ans à compter de l'adoption de la résolution.

7. Je tiens à remercier le Parlement jordanien, en particulier M. Abdel Haleem Alhumood, membre de la délégation partenaire pour la démocratie, de l'organisation de cette visite et de la généreuse hospitalité dont nous avons bénéficié. Je voudrais également remercier l'ambassadeur de Chypre, M. Michalis Ioannou, d'avoir organisé les réunions avec les représentant·e·s de la société civile et de la communauté diplomatique à Amman.

8. À Amman, j'ai rencontré M. Abdel-Karim Deghmi, Président de la Chambre des représentants; M. Faisal Al Fayez, Président du Sénat; M. Khaled Al Bakkar, membre de la Commission royale pour la modernisation du système politique et ancien Président de la délégation jordanienne partenaire pour la démocratie; M. Mousa Al Maaitah, Président de la Commission électorale indépendante; M. Rahiel Garaibeh, Président du Centre national des droits humains; M^{me} Maha Ali, secrétaire générale de la Commission nationale jordanienne pour les femmes; et les président·e·s des blocs parlementaires à la Chambre des représentants.

9. J'ai également participé à une réunion au ministère des Affaires étrangères et des Expatriés avec des représentant·e·s du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et du ministère des Affaires étrangères et des Expatriés, en particulier M. l'ambassadeur Fayez Khouri, directeur du Département des affaires européennes; M. l'ambassadeur Motaz Hyasat, directeur du Département des affaires juridiques et M^{me} l'ambassadrice Raghad Alsaqqa, directrice du Département des droits humains.

10. En outre, j'ai partagé un dîner de travail à l'invitation de l'Ambassadeur de Chypre, M. Michalis Ioannou, avec des représentants suivants de la communauté diplomatique: M. Oskar Wüstinger, ambassadeur d'Autriche; M. Dimitar Mihaylov, ambassadeur de Bulgarie; M^{me} Maria Hadjitheodosiou, ambassadrice de l'Union européenne; M^{me} Eleftheria Galathianaki, ambassadrice de Grèce; M. Attila Kali, ambassadeur de Hongrie; et M. Harry Verweij, ambassadeur des Pays-Bas.

11. Enfin, je me suis entretenu avec des représentants de la société civile: M. Nidal Mansour, directeur exécutif du Centre pour la défense de la liberté des journalistes, et M. Basem Subaih, de la même organisation; M^{me} Linda Alkalash, directrice de Tamkeen pour l'aide juridique et les droits humains; M^{me} Abeer Mdanat, directrice de Rasheed pour l'intégrité et la transparence; M^{me} Amenah Al Zubi, présidente de l'Union des femmes jordaniennes; M^{me} Randa Qsous, présidente de l'Organisation des femmes arabes de Jordanie; et M. Amer Bani Amer, directeur général du Centre Al Hayat pour le développement de la société civile.

12. Au début de chacune des réunions, j'ai expliqué le but de ma visite et rappelé à mes interlocutrices et interlocuteurs les engagements pris par la Jordanie. Toutes les personnes que j'ai rencontrées se sont montrées ouvertes et coopératives et se sont déclarées favorables au statut de partenaire pour la démocratie accordé au Parlement jordanien par notre Assemblée. Les responsables rencontrés ont souligné que la Jordanie restait attachée au respect des objectifs du partenariat et continuait à mener des réformes allant dans le bon sens. Ils ont ajouté que des changements politiques étaient en cours, mais que ce processus devait être progressif et qu'il prendrait du temps dans un pays à la société tribale conservatrice. Certains d'entre eux ont reconnu qu'il restait encore des progrès à faire, tout en soulignant les défis auxquels le pays est confronté en raison de sa situation géopolitique.

2. Contexte général

13. La Jordanie est l'un des pays les plus touchés par le conflit en Syrie et accueille sur son sol de très nombreux réfugiés syriens (672 000 réfugiés enregistrés pour un total estimé à environ 1,3 million)⁷. Il convient d'y ajouter les 2,3 millions de réfugiés palestiniens de longue durée enregistrés par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient en mars 2018⁸, et des réfugiés d'Irak, du Soudan, du Yémen et d'autres pays (approximativement 88 000 personnes), ce qui porte à environ 3,6 millions le nombre de réfugiés dans ce pays de 10,2 millions d'habitants (soit plus de 36% de la population).

14. Si la Jordanie fait preuve d'exemplarité dans la manière dont elle gère cet afflux, ce dont l'Assemblée l'a félicitée à plusieurs occasions, la situation de ces réfugiés reste préoccupante. Leurs besoins sont considérables et représentent un défi permanent. Pour aider la Jordanie et les pays voisins également touchés par la crise syrienne, les agences onusiennes et des ONG partenaires ainsi que plusieurs

7. [ACAPS](#), données de juillet 2022 (en anglais seulement).

8. [UNRWA](#), mars 2018 (en anglais seulement).

gouvernements ont mis en place en 2015 un Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience doté de 5,8 milliards \$US pour 2021⁹. Il est satisfaisant de constater que le Gouvernement jordanien a inscrit les réfugiés parmi les bénéficiaires du Plan national d'intervention sanitaire et de son programme de vaccination contre la covid-19.

15. L'économie déjà fragile de la Jordanie¹⁰ a été durement touchée par la pandémie de covid-19¹¹, qui a eu des effets particulièrement profonds sur le secteur des services, les recettes issues des voyages et le tourisme, secteurs clés de la croissance de l'économie jordanienne. Selon les estimations de la Banque mondiale, l'économie jordanienne s'est contractée de 1,6% en 2020: le chômage est passé à 24,7% au quatrième trimestre 2020 et le chômage des jeunes a atteint un taux sans précédent de 50%. Le chômage des femmes, qui avait baissé entre 2017 (31,2%) et 2019 (27%), a fortement augmenté pour atteindre 32,8%¹².

16. En 2022, la Jordanie a commencé à se remettre du choc causé par la pandémie de covid-19. Cependant, la crise sanitaire a accentué les difficultés liées à l'emploi dans le pays: au dernier trimestre 2021, le taux de chômage atteignait 23,3%, celui des jeunes stagnant à 50%, et le taux d'activité des femmes se montait à 14%, soit l'un des plus faibles au monde¹³.

3. Mise en œuvre des engagements politiques pris par la Jordanie

3.1. Élections

17. Dans sa demande de statut de partenaire pour la démocratie, le Parlement jordanien s'est engagé à «maintenir le processus électoral en conformité avec les normes internationales relatives aux élections législatives».

18. Lors de sa première évaluation en 2017, l'Assemblée s'est félicitée de l'adoption de la nouvelle législation électorale et de la tenue d'élections législatives anticipées en septembre 2016, qu'elle avait été invitée à observer. Elle a regretté le faible taux de participation, mais a noté avec satisfaction que ces élections avaient été libres et bien organisées, même si les forces tribales ou financières étaient restées dominantes. Elle a aussi noté que la représentation des femmes au parlement avait sensiblement progressé.

19. L'Assemblée s'est aussi félicitée de la tenue d'élections locales en août 2017, selon la nouvelle législation sur la décentralisation. Elle a estimé que ces élections avaient également été libres et bien organisées (malgré la domination de forces tribales ou financières), mais a regretté le faible taux de participation. Elle a aussi relevé que la représentation des femmes avait fortement progressé.

20. Le 10 novembre 2020, malgré une situation défavorable sur le plan de la pandémie¹⁴, la Jordanie a tenu les élections législatives comme prévu, dans le délai constitutionnel de quatre ans. À l'invitation de la Commission électorale indépendante, le Bureau de l'Assemblée a décidé d'observer les élections et a constitué à cette fin une commission *ad hoc*. En raison toutefois de la situation sanitaire mondiale et des restrictions imposées par un certain nombre d'États membres concernant les voyages en Jordanie, la mission d'observation a dû être annulée.

21. Le taux de participation électorale a été le plus faible depuis plus de 10 ans: 29,9% seulement des personnes ayant le droit de voter sont allées aux urnes, contre 36% en 2016. Malgré une participation importante des partis politiques (41 des 48 partis politiques se sont présentés aux élections), seuls 12 membres de partis ont remporté un siège, la grande majorité des vainqueurs étant, une fois de plus, affiliée à des forces tribales et financières¹⁵. Si le nombre de femmes candidates a augmenté, celles-ci ont encore représenté moins d'un quart de l'ensemble des candidats, et 15 femmes seulement ont été élues

9. [Plan régional pour les réfugiés et la résilience](#), HCR, 22 juin 2021 (en anglais seulement).

10. La Jordanie dépend fortement des importations de combustibles fossiles et ses ressources naturelles sont limitées. Elle fait partie des pays les plus pauvres en eau du monde. Tous ces facteurs contribuent à rendre l'économie du pays fortement tributaire de l'aide étrangère.

11. Au 30 septembre 2022, on recensait 1 746 997 cas confirmés de covid-19, dont 14 122 décès. Au 21 août 2022, un total de 10 057 975 doses de vaccin avait été administré. [Organisation mondiale de la Santé, Fiche pays \(en anglais seulement\)](#).

12. [The World Bank in Jordan](#), 26 mai 2022 (en anglais seulement).

13. *Ibid.*

14. Les élections ont coïncidé avec le pic de la deuxième vague de la pandémie de covid-19.

15. «[Jordan's 2020 Parliamentary Election: Settling for the Status Quo](#)», février 2021, Konrad Adenauer Stiftung, Suha Ma'ayeh et Rana F. Sweis (en anglais seulement).

(contre 20 pour la législature précédente), ce qui correspond au quota légal. L'augmentation du nombre de femmes candidates a toutefois été interprétée comme le signe de la volonté des femmes de faire entendre leur voix et d'une confiance accrue dans leur capacité à siéger¹⁶.

22. Il a été dit que les élections de 2020 avaient été les moins démocratiques et transparentes que le pays n'ait jamais connues, principalement en raison de la pandémie de covid-19 et de ses conséquences¹⁷. Cependant, selon une étude de cas réalisée par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, «si la pandémie a eu certains effets négatifs sur l'intégrité des élections (...) les défaillances constatées lors des élections jordaniennes de 2020 ne peuvent être attribuées uniquement à l'urgence de santé publique»¹⁸. Le fait que les candidats n'aient pas été mis sur un pied d'égalité serait dû à un certain nombre de facteurs ayant eu des répercussions sur les élections, notamment un système électoral qui affaiblit les partis politiques et une tendance croissante à restreindre la liberté d'expression. S'il est reconnu dans cette étude de cas que la crainte de la transmission du coronavirus a aussi contribué au très faible taux de participation, ce dernier serait révélateur de l'apathie des électeurs et de leur méfiance à l'égard de l'efficacité du parlement et de sa faculté réelle de légiférer.

23. Je pense qu'il convient de se féliciter du simple fait que, malgré la pandémie, les élections aient été organisées et se soient déroulées selon le calendrier prévu et sans problème majeur. C'est la preuve que les institutions et processus démocratiques ont atteint un certain niveau de résilience et de maturité en Jordanie.

24. Deux mois après les élections, le Roi Abdallah II a préconisé une réforme politique en exprimant la nécessité de «revoir les lois régissant la vie politique, comme les élections, les partis politiques et les lois sur l'administration locale». Il a ordonné la création d'un nouvel organe à cette fin, la Commission royale pour la modernisation du système politique, chargée de présenter de nouveaux projets de lois sur les élections et les partis politiques, d'examiner les éventuelles révisions constitutionnelles à entreprendre en lien avec ces modifications de la législation et les mécanismes du travail parlementaire, de formuler des recommandations sur l'élaboration de textes législatifs relatifs à l'administration locale, à l'élargissement de la participation à la prise de décision et à la création d'un environnement politique et législatif propice à la participation active des jeunes et des femmes à la vie publique¹⁹. La Commission royale a remis son rapport final le 4 octobre 2021.

25. Pour donner suite au rapport rendu par la Commission royale, une nouvelle législation relative aux partis politiques et une nouvelle législation électorale concernant la Chambre des représentants ont été adoptées par le parlement, ainsi qu'un certain nombre de modifications de la Constitution. La nouvelle loi relative aux partis politiques interdit de «harceler» les Jordaniens en raison de leur engagement, ou de celui d'un de leurs proches, dans un parti politique. Elle interdit également de mettre à l'index les étudiants des établissements d'enseignement supérieur en raison de leur adhésion à un parti et de leurs activités partisans et politiques²⁰. La nouvelle législation impose également que 20% des membres fondateurs des partis politiques soient des femmes et des jeunes âgés de 18 à 35 ans²¹.

26. En vertu de la nouvelle législation électorale, les partis politiques verront le nombre de leurs sièges augmenter progressivement à la Chambre des représentants, d'abord à hauteur de 30% (41 sièges) pour les prochaines élections, puis de 50% lors des élections suivantes, pour finalement atteindre 65%. La loi exige qu'au moins une femme figure parmi les trois premiers candidats de la liste générale et parmi les trois candidats suivants, et qu'au moins un jeune homme ou une jeune femme (35 ans au maximum) figure parmi les cinq premiers candidats²². La loi réduit également le nombre de circonscriptions à 18 (contre 45 auparavant) et fait passer le quota légal de femmes de 15 à 18 sièges, soit autant que de circonscriptions²³. Elle abaisse en outre l'âge d'éligibilité à 25 ans (contre 30 auparavant).

16. Ibid.

17. «The pandemic compromised Jordan's parliamentary elections», *The Washington Post*, 20 novembre 2020 (en anglais seulement).

18. «What pandemic? Parliamentary elections in Jordan at any price», étude de cas, 10 juin 2021, International IDEA, Fida Nasrallah (en anglais seulement).

19. «In Jordan, king forms committee to 'modernize the political system'», ConstitutionNet, 16 juin 2021 (en anglais seulement).

20. Articles 4 B et C de la loi relative aux partis politiques.

21. Articles 11 A 3 et 4.

22. Chaque électeur dispose de deux voix, une locale et une générale.

23. En vertu de l'ancienne législation électorale, le découpage des circonscriptions électorales et la répartition des députés par circonscription favorisaient les tribus puissantes. La nouvelle loi vise à changer cette situation. J'ai appris lors de ma visite que la réduction du nombre de circonscriptions et la redistribution des députés par circonscription étaient à l'origine d'une certaine tension.

27. Il est clair que ces nouveaux textes législatifs visent à encourager la formation de partis politiques, qui sont les piliers de la démocratie, à dépasser les allégeances tribales et à garantir aux jeunes²⁴ et aux femmes un rôle plus important dans la vie politique. Mes interlocuteurs se sont déclarés confiants dans la réalisation de ces objectifs, en soulignant toutefois qu'il faudrait du temps pour dynamiser la vie politique et renforcer la participation politique. Certains d'entre eux ont fait observer qu'il faudrait surmonter la crainte installée depuis longtemps à l'idée de créer des partis politiques ou d'y adhérer en raison de la répression sévère dont ceux-ci ont traditionnellement fait l'objet, ainsi que la faible participation électorale et l'apathie des électeurs, en particulier parmi les jeunes, dont l'absence est particulièrement criante dans l'arène politique jordanienne. Dans ce contexte, ils ont insisté sur le rôle de l'éducation à la démocratie pour faire évoluer les mentalités des citoyens, et en particulier des jeunes²⁵.

28. La nouvelle législation nécessitera de constituer des alliances et d'opérer des fusions au parlement, surtout si les blocs doivent se transformer en «partis» et présenter des listes gagnantes établies sur la base de programmes de partis. J'ai appris que certains des blocs parlementaires avaient déjà commencé à s'engager dans cette voie.

29. Les élections locales, initialement prévues pour août 2021, ont finalement eu lieu le 22 mars 2022, après l'adoption de la nouvelle législation relative aux communes et à la décentralisation, qui a abaissé l'âge d'éligibilité à 25 ans et instauré un quota de 25% de femmes représentées dans les conseils municipaux et les conseils des gouvernorats. Le taux de participation électorale est resté très faible, s'établissant à 29,6%.

3.2. Égalité entre les femmes et les hommes

30. Dans sa demande de statut de partenaire pour la démocratie, le Parlement jordanien s'est engagé à soutenir «la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique». Lorsqu'elle lui a octroyé le statut, l'Assemblée a appelé le Parlement jordanien à garantir constitutionnellement l'égalité entre les hommes et les femmes en révisant l'article 6.1 de la Constitution, qui interdit la discrimination mais n'inscrit pas le «genre» ou le «sexe» sur la liste des motifs de discrimination interdits²⁶; à lutter contre toutes les formes de discrimination (en droit et en fait) fondées sur le genre, en particulier dans le droit de la famille; à abolir toute législation discriminant les femmes et à promouvoir activement l'égalité des chances pour tous; à combattre toutes les formes de violence fondées sur le genre et à assurer un financement adéquat des mesures de prévention, ainsi que des services d'assistance et de protection des victimes.

31. Au moment de l'évaluation de 2017, l'article 6.1 n'avait pas été révisé, mais certains faits nouveaux étaient salués: l'article 308, qui disposait qu'un violeur ne serait pas sujet à des poursuites judiciaires s'il épousait sa victime, avait été retiré du Code pénal et l'article 98, qui réduisait la peine pour les crimes d'honneur si le crime était «impulsif», avait été révisé.

32. À ce jour, l'article 6.1. de la Constitution jordanienne n'a toujours pas été révisé pour que soit mentionnée la discrimination fondée sur le genre. Toutefois, le titre du deuxième chapitre de la Constitution dont relève cet article a récemment été modifié comme suit: «Droits et devoirs des hommes jordaniens et des femmes jordaniennes» (auparavant, ce chapitre était intitulé «Droits et devoirs des Jordaniens»)²⁷. Si l'on peut considérer qu'il s'agit d'une première mesure permettant de sensibiliser la population à l'égalité entre les femmes et les hommes et d'ouvrir la voie à d'autres modifications de la Constitution, ce changement symbolique est loin d'être suffisant.

33. Le libellé actuel de l'article 6.1 rend invisible la discrimination fondée sur le genre. Le Parlement jordanien devrait prendre clairement position contre ce fléau, favorisant ainsi un changement des mentalités dans la société jordanienne, au lieu d'attendre une évolution des mentalités pour agir. En outre, le fait que la Constitution n'interdise pas la discrimination fondée sur le genre signifie qu'il est impossible de contester la constitutionnalité des lois qui perpétuent cette discrimination, par exemple la loi relative aux successions, selon laquelle les femmes héritent moins que les hommes, ou la loi relative à la nationalité, d'après laquelle

24. La population jordanienne est l'une des plus jeunes du monde, 63% des habitants du pays ayant moins de 30 ans. [UNICEF](#) (en anglais seulement).

25. Lors de ma rencontre avec le président de la Commission électorale indépendante, on m'a présenté un manuel d'éducation à la démocratie destiné aux classes de 10^e et 11^e années.

26. L'article 6.1 de la Constitution est ainsi rédigé : «Les Jordaniens sont égaux devant la loi. Il ne doit être fait entre eux aucune discrimination fondée sur la race, la langue ou la religion en ce qui concerne leurs droits et devoirs».

27. Un autre amendement constitutionnel a également introduit un nouveau paragraphe 6.6 par lequel l'État s'engage à autonomiser les femmes et à les aider à jouer un rôle actif dans l'édification de la société pour assurer l'égalité des chances sur la base de l'équité et de la justice et protéger les femmes contre toutes sortes de violence et de discrimination.

les Jordaniennes ne peuvent pas transmettre leur nationalité à leurs enfants. En ce qui concerne ce dernier point, il m'a été indiqué lors de ma visite que le fait de donner la nationalité jordanienne aux enfants nés de pères palestiniens compromettrait leur droit de retourner en Palestine. Cette mesure modifierait également la démographie de la Jordanie. Bien que je puisse le comprendre d'un point de vue politique, cela ne saurait servir de prétexte pour justifier la discrimination à l'égard des femmes.

34. Les femmes et les hommes ont les mêmes droits politiques en Jordanie. D'après un rapport établi en 2021 par l'organisation non gouvernementale Freedom House, dans le passé, un nombre de sièges supérieur aux quotas légaux établis pour le parlement et les conseils locaux ont été remportés par des femmes, mais dans la pratique, leur participation pleine et entière se heurte à des obstacles en raison de préjugés culturels²⁸. Comme il est indiqué ci-dessus, aucune femme n'a obtenu de siège au parlement au-delà du quota des 15 sièges lors du scrutin de novembre 2020. La nouvelle législation électorale constitue clairement une avancée en ce qui concerne les droits politiques des femmes et devrait être saluée (voir paragraphe 26 ci-dessus).

35. En ce qui concerne l'égalité des droits entre les femmes et les hommes dans la sphère privée, certains progrès ont été faits, mais des sujets de préoccupation subsistent, notamment quant à la discrimination résultant des dispositions des lois relatives aux successions et à la nationalité mentionnées précédemment, ainsi que de la loi relative au statut personnel, qui compte un certain nombre de dispositions discriminatoires, par exemple en matière de mariage et de capacité à voyager seule avec des enfants.

36. Au cours de ma visite, on m'a expliqué que les nombreuses formes de traitement différencié en fonction du genre qui figurent dans le droit jordanien sont profondément ancrées dans la culture et les mentalités et qu'il est difficile de les modifier en un instant. On m'a également rappelé que la charia fait partie du système juridique jordanien. J'ai conscience qu'il s'agit d'une question délicate et je reconnais que la Jordanie a déjà surmonté de nombreux obstacles dans ce domaine. Cependant, ces dispositions ne sont pas conformes aux normes internationales en matière de droits humains ni aux valeurs d'une démocratie fondée sur la parité entre les hommes et les femmes que le Parlement jordanien a déclaré partager lorsqu'il a demandé le statut de partenaire pour la démocratie. Les autorités jordaniennes doivent donc s'efforcer de faire des progrès sur cette question en lançant un débat public sur les réformes nécessaires.

37. Pour ce qui est des progrès enregistrés, le Parlement jordanien a modifié la loi relative au statut personnel en avril 2019 et porté de 15 à 16 ans l'âge auquel le mariage est autorisé «dans des circonstances exceptionnelles». Cette loi fixe à 18 ans l'âge minimum du mariage, mais prévoit des exceptions permettant à des personnes plus jeunes de se marier avec l'autorisation des tribunaux islamiques. Si cette évolution va incontestablement dans le sens de la réduction du nombre de mariages d'enfants, la Jordanie devrait supprimer cette exception de la loi afin de se conformer à ses obligations internationales, notamment au titre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, au regard de laquelle les enfants sont intrinsèquement dépourvus de la capacité de consentir pleinement, librement et en connaissance de cause à leur mariage.

38. Des mesures ont également été prises pour renforcer l'autonomie des femmes, notamment en introduisant dans le droit du travail des dispositions relatives aux services de garde d'enfants et à la flexibilité des horaires.

39. La violence à l'égard des femmes demeure un grave problème²⁹. Toutes les formes de violence à l'égard des femmes ne sont pas érigées en infractions pénales dans le droit jordanien. Bien que ce soit le cas pour le viol et le harcèlement sexuel, le viol conjugal n'est pas considéré comme une infraction pénale. De plus, l'article 340 du Code pénal, qui garantit la clémence aux auteurs d'infractions commises en raison d'un adultère, n'a toujours pas été abrogé. Si cette disposition s'applique aussi bien aux femmes qu'aux hommes, il est plus rare que des hommes soient accusés d'adultère, comme le souligne Amnesty International³⁰. En outre, malgré la révision de l'article 98 du Code pénal qui ne permet plus d'alléger les peines des auteurs d'infractions «contre les femmes», les juges continuent d'imposer des peines réduites en vertu de l'article 99 si les membres de la famille des victimes n'appuient pas les poursuites engagées contre les membres masculins de leur famille³¹.

28. «Jordan: Freedom in the World 2021», Country Report, Freedom House (en anglais seulement).

29. Plusieurs organisations de défense des droits des femmes et l'ONU ont signalé que les violences fondées sur le genre avaient augmenté de 50% au premier semestre 2021 par rapport à l'année précédente. Fin septembre 2021, 14 femmes avaient perdu la vie à la suite d'actes de violence domestique, selon l'ONG Sisterhood is Global Institute, établie à Amman. Amnesty International.

30. «La situation des droits humains dans le monde», Amnesty International, Rapport 2017-2018, p. 267.

31. «Jordan – Events of 2020», Human Rights Watch.

40. Sur le plan positif, la Commission nationale jordanienne pour les femmes a élaboré une stratégie pour les femmes pour la période 2020-2025, dont l'un des objectifs stratégiques est de mettre fin à la violence fondée sur le genre, en accordant une attention particulière aux «crimes d'honneur». Cette commission encourage également l'ouverture d'un plus grand nombre de centres d'accueil pour les femmes exposées à un risque de violence familiale au nom de l'honneur.

41. 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 communément reconnue comme une référence dans ce domaine et est ouverte à l'adhésion des États non membres. Il serait souhaitable que les autorités jordaniennes s'inspirent des normes énoncées dans la convention. J'encourage également la délégation jordanienne à envisager de désigner un-e représentant-e auprès du Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence.

3.3. Détention administrative

42. Lorsqu'elle lui a accordé le statut de partenaire pour la démocratie en 2016 et lorsqu'elle a réalisé son évaluation en 2017, l'Assemblée a appelé le Parlement de Jordanie à prendre des mesures en vue de l'abolition de la pratique de la détention administrative, qui permet aux gouverneurs locaux de placer en détention des personnes qui sont «sur le point de commettre une infraction ou d'aider à la commettre, celles qui volent 'habituellement', abritent des voleurs ou revendent des biens volés, et toute personne qui, si elle restait en liberté, représenterait un 'danger pour la population'». Cette dernière catégorie a été utilisée pour détenir des femmes qui risquent de subir des violences ou des crimes dits «d'honneur» pour leur «propre protection» (même si la loi de 1954 relative à la prévention de la criminalité qui prévoit la détention administrative ne couvre pas ces situations). Les gouverneurs placent également des hommes en détention administrative pour leur «propre protection» en cas de menaces de vengeance tribale.

43. Ce problème semble connaître une évolution. Tout d'abord, on m'a assuré que les femmes qui risquent de subir des violences ou des crimes dits «d'honneur» sont désormais transférées ou orientées vers des centres d'accueil publics. Ensuite, après une forte augmentation du nombre de ces placements en détention (environ 38 000 en 2018 et 2019), on semble désormais observer une tendance inverse avec environ 21 000 placements en détention administrative enregistrés au cours des deux dernières années. Troisièmement, les femmes et les hommes en détention administrative ou «préventive» peuvent désormais contester leur détention devant les juridictions administratives et il existe une possibilité d'être libéré sous caution. Enfin, on m'a indiqué que les autorités prévoient de limiter le champ d'application de la loi.

44. Au cours de la visite, certains de nos interlocuteurs se sont clairement prononcés en faveur d'une éventuelle abrogation de la disposition en question de la loi de 1954 relative à la prévention de la criminalité. D'autres semblaient croire sincèrement que la détention administrative était nécessaire pour prévenir la vengeance tribale, et qu'elle était donc justifiée. J'ai appris avec satisfaction qu'un mémorandum parlementaire demandant l'abolition de la détention administrative avait été signé et présenté par 82 parlementaires le 17 mars 2021. J'espère sincèrement que cette initiative aboutira à des résultats positifs.

45. En effet, la pratique de la détention administrative est incompatible avec les valeurs du Conseil de l'Europe à plusieurs égards: une personne ne doit pas être détenue sans décision judiciaire; une personne ne doit pas être détenue sous prétexte de la protéger; enfin, une personne ne doit pas être emprisonnée pour une infraction qu'elle n'a pas encore commise. En ce qui concerne en particulier la situation des femmes et des hommes placés en détention «à des fins de protection», plutôt que de les priver de leur liberté, les autorités devraient engager des poursuites contre les personnes qui les menacent.

3.4. Peine de mort

46. Dans sa demande de statut de partenaire pour la démocratie, le Parlement jordanien s'est engagé à poursuivre les «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». Parallèlement, l'Assemblée a appelé le Parlement jordanien «à appliquer de manière constante le moratoire sur les exécutions instauré en 2006 et à aller au-delà en abolissant la peine de mort inscrite dans le Code pénal».

47. Dans son évaluation de 2017, l'Assemblée regrettait que les tribunaux aient continué de prononcer des condamnations à la peine capitale alors qu'un moratoire de fait sur les exécutions était censé être en place depuis 2006. Elle relevait aussi que les exécutions avaient repris et que 28 personnes avaient été exécutées entre décembre 2014 et mars 2017. Condamnant toute forme de peine capitale, l'Assemblée invitait

instamment le Parlement jordanien à intervenir auprès des autorités pour mettre un terme aux exécutions et à réinstaurer le moratoire dans l'attente de l'abolition de la peine de mort, conformément à l'attente qui était la sienne lors de l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie.

48. Si aucune exécution n'a été signalée depuis mars 2017 et qu'en 2020 la Jordanie a appuyé la résolution des Nations Unies relative à un moratoire sur l'application de la peine de mort pour la première fois³² – ce qui constitue un progrès – les tribunaux continuent de prononcer des condamnations à la peine capitale (30 au total en 2021 selon les autorités). Ainsi, une condamnation a été prononcée par la Cour de sûreté de l'État le 12 janvier 2021, dans une affaire d'attentat terroriste commis contre des touristes à Jerash en 2019³³. En mars 2021, la Cour de sûreté de l'État a condamné à mort six hommes après les avoir reconnus coupables de mutilations sur un garçon de 16 ans dans une affaire qui a suscité l'indignation de l'opinion publique³⁴.

49. Mes discussions avec différents interlocuteurs m'ont permis de comprendre que l'abolition de la peine de mort n'était pas considérée comme une priorité. Certains d'entre eux ont déclaré que la société jordanienne n'était pas prête à accepter l'abolition de la peine capitale dans les cas de crimes «odieux» tels que le terrorisme, tandis que d'autres estiment qu'elle est même nécessaire pour renforcer la sécurité. Lorsque j'ai évoqué la possibilité d'un moratoire sur les exécutions, qui en réalité ne ferait que conférer une base juridique à une situation déjà existante, il m'a été répondu que la question devait être examinée en détail par le Parlement jordanien. J'ai expliqué à mes interlocuteurs, sur la base de l'expérience réelle dans de nombreux pays, que la peine de mort ne renforçait pas la sécurité et n'avait pas d'effet dissuasif sur les criminels les plus dangereux, notamment les terroristes, dont beaucoup sont dans tous les cas prêts à mourir pour leur cause. En aucun cas le fait que la société jordanienne ne soit pas encore prête ne saurait être une justification recevable. En Europe non plus, les opinions publiques n'étaient pas unanimement favorables à l'abolition de la peine de mort. Il appartient aux autorités de provoquer ce changement, de manière à faire changer l'opinion publique, au lieu de la suivre.

3.5. Engagement général à promouvoir les valeurs essentielles que sont l'État de droit ainsi que le respect des droits humains et des libertés fondamentales

50. Selon Human Rights Watch, l'espace civique en Jordanie s'est rétréci ces quatre dernières années et les autorités appliquent des dispositions pénales vagues et trop larges, notamment au titre du Code pénal de 1960, de la loi sur la cybercriminalité de 2015, de la loi antiterroriste de 2006 et de la loi sur la prévention de la criminalité de 1954, pour supprimer la liberté d'expression, d'association et de réunion³⁵. Ces différentes lois érigent en infraction pénale, entre autres, la diffamation, la critique du roi ou des institutions de l'État, le fait de nuire aux relations de la Jordanie avec les États étrangers, le blasphème et tout contenu considéré comme étant dépourvu d'objectivité.

51. Les représentants de la société civile que nous avons rencontrés à Amman ont également évoqué les atteintes croissantes à la liberté d'expression, d'association et de réunion. En outre, ils ont soulevé les problèmes suivants: une grande majorité de journalistes pratiquent l'autocensure pour éviter de faire l'objet de poursuites; le système judiciaire n'est pas totalement indépendant; la corruption pose problème; les activités des ONG ne sont pas reconnues par les pouvoirs publics; les ONG sont accusées de corruption et ont des difficultés d'accès aux financements; les autorités ne sont pas suffisamment transparentes et n'assument pas leur obligation de rendre des comptes.

52. Les responsables ont été particulièrement réactifs à ces allégations. Ils ont souligné qu'ils attachaient une grande importance à la liberté d'expression, d'association et de réunion, faisant toutefois remarquer que ces libertés n'étaient pas absolues. Ils ont ajouté que 98% des demandes de financement étaient approuvées. Certains ont avancé que les ONG devaient mieux s'organiser, consolider leur programme, être plus transparentes et rendre davantage de comptes.

32. [F/RES/75/183](#).

33. «Jordanian sentenced to death for 2019 knife attack on tourists », *Al Jazeera*, 12 janvier 2021 (en anglais seulement).

34. «Six sentenced to death in Jordan for cutting off teenager's hands », *Arab News*, 18 mars 2021 (en anglais seulement).

35. «Jordan: Government Crushes Civic Space», *Human Rights Watch*, 18 septembre 2022 (en anglais seulement).

3.6. Coopération avec l'Assemblée parlementaire et le Conseil de l'Europe

53. Lors de sa première évaluation en 2017, l'Assemblée avait salué la participation active de la délégation parlementaire jordanienne à ses travaux et à ceux de ses commissions, tout en regrettant vivement que, depuis l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie, la Jordanie n'ait adhéré à aucune convention ni aucun accord partiel du Conseil de l'Europe, pas plus qu'aux instruments internationaux pertinents en matière de droits humains, comme elle l'avait demandé.

54. Si la délégation jordanienne a continué de participer activement aux réunions de notre commission et aux parties de session en 2018-2019, une tendance inverse a été observée pendant la période 2020-2021. En effet, la délégation jordanienne n'a assisté qu'à deux de nos réunions en 2020 et a été absente de l'Assemblée pendant les six premiers mois de 2021. Cela est probablement dû à la difficulté de la participation à distance imposée par la pandémie de covid-19 et au contexte électoral qui a entraîné une lourde charge de travail pour les parlementaires. La nouvelle délégation, nommée en janvier 2022, participe régulièrement à nos réunions depuis mars 2022.

55. Lors de mes réunions à Amman, j'ai soulevé la question de la composition de la délégation jordanienne partenaire pour la démocratie, dont les membres sont actuellement désignés parmi les «membres démocratiquement élus» du parlement, à savoir parmi les membres de la Chambre des représentants, conformément à la Résolution 2086 (2016). J'ai souligné le fait que rien dans le Règlement de l'Assemblée n'empêchait le Sénat jordanien de faire partie de la délégation. Les représentants de la Chambre des représentants et du Sénat se sont félicités d'une éventuelle participation du Sénat à la délégation.

56. La coopération entre la Jordanie et le Conseil de l'Europe est mise en œuvre conformément à la politique de l'Organisation à l'égard des régions voisines, adoptée par le Comité des Ministres en mai 2011. Depuis 2018, la coopération avec la Jordanie s'inscrit dans le cadre de la coopération régionale au titre du [Programme Sud, une initiative conjointe de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe](#)³⁶ dans des domaines tels que la lutte contre la traite des êtres humains, la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, la lutte contre la violence à l'égard des femmes ou la réforme de l'administration publique dans la région du sud de la Méditerranée. Dans ce contexte, les autorités jordanienes ont, entre autres, participé à plusieurs réunions relatives à la lutte contre la traite des êtres humains avec des représentants des institutions publiques chargées de lutter contre la traite des êtres humains dans la région, ainsi qu'à deux séminaires régionaux portant sur la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et sur les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière.

57. En août 2021, la Jordanie a ratifié la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, telle que modifiée par son Protocole de 2010 (STE n° 127), convention du Conseil de l'Europe largement ratifiée qui vise à lutter contre l'évasion fiscale. Bien qu'il ne s'agisse pas de l'une des conventions les plus pertinentes dans le domaine des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, le simple fait que la Jordanie est devenue partie à l'une des conventions du Conseil de l'Europe est à saluer et devrait être considéré comme un signe encourageant dans la perspective de signatures et de ratifications futures. En particulier, la Jordanie pourrait adhérer aux conventions du Conseil de l'Europe suivantes: la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) et la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210).

58. La dernière activité de coopération interparlementaire avec le Parlement jordanien remonte à février 2020. Il s'agissait d'un séminaire d'information sur le Conseil de l'Europe organisé à Strasbourg, à l'intention du personnel des Parlements du Maroc et de la Jordanie.

3.7. Réformes en cours

59. Une nouvelle loi pour les droits de l'enfant a été adoptée par le Parlement jordanien en septembre 2022. Cette loi codifie toute une série de protections pour les enfants, notamment le droit à l'éducation, la possibilité pour les enseignants et autres adultes responsables de signaler les abus, la couverture santé pour tous les enfants en Jordanie, ou encore la protection contre le travail forcé, la mendicité et les dépendances. L'adoption de cette nouvelle loi, malgré la résistance des sphères conservatrices qui l'ont présentée comme une tentative de mettre à mal l'unité familiale jordanienne, devrait être saluée.

36. Depuis le 1^{er} septembre 2022, le Programme Sud est mis en œuvre dans sa cinquième phase «Soutien régional pour renforcer les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie dans le sud de la Méditerranée», avec un budget total de 5 556 millions € (Union européenne : 89,99%, Conseil de l'Europe: 10,01%), septembre 2022 – août 2025.

60. Les représentants de la société civile avec qui j'ai échangé ont également reconnu que la loi était une avancée positive en faveur des droits de l'enfant. Ils regrettent, toutefois, qu'elle ne prévoit pas de sanctions dissuasives visant à prévenir les abus³⁷. En outre, ils ont critiqué la modification apportée par la Chambre des représentants concernant le droit de prendre des décisions relatives à l'éducation des enfants, qui a supprimé le mot «parents» de l'article pour le remplacer par les mots «père ou tuteur».

61. Comme indiqué ci-dessus, contrairement aux pères, les mères en Jordanie ne peuvent pas transmettre leur nationalité à leurs enfants ou à leur conjoint. Cela empêchait auparavant les enfants nés de mères jordaniennes et de pères étrangers d'avoir accès à une éducation ou à des soins de santé gratuits. En 2015, la possibilité de demander une carte d'identité spéciale permettant d'utiliser les services subventionnés par l'État, tels que l'enseignement secondaire et les soins de santé, a été mise en place. Cependant, pour que les enfants puissent bénéficier de ces avantages, la mère devait avoir vécu en Jordanie pendant au moins cinq ans, ce qui créait des difficultés pour ceux dont les mères résidaient en dehors de la Jordanie, n'avaient aucun moyen de prouver leur date d'entrée dans le pays ou étaient décédées.

62. Au cours de ma visite, j'ai été heureux d'apprendre qu'il n'était plus nécessaire d'avoir vécu en Jordanie pendant cinq ans pour permettre à ses enfants de prétendre à ces avantages. De plus, les enfants majeurs nés de mères jordaniennes et de pères étrangers ne sont plus obligés d'obtenir un permis de travail (grâce à un amendement du droit du travail adopté en mai 2019) et sont prioritaires après les citoyens jordaniens. Ils peuvent également être propriétaires et passer leur permis de conduire.

63. Comme cela a déjà été mentionné, le parlement a récemment adopté des amendements à la Constitution. Certains ont suscité la controverse car ils autorisent le roi, entre autres, à procéder à des nominations importantes par décret royal sans consulter le Conseil des ministres. Le monarque jordanien peut désormais désigner et révoquer le président de la Cour suprême, le chef du conseil judiciaire de la Charia, le Grand Mufti, le chef de la Cour royale, le ministre de la Cour et les conseillers du roi³⁸. Bien que, dans la pratique, le roi ait toujours eu le dernier mot dans toutes ces décisions, les groupes d'opposition considèrent que ces nouveaux amendements «ne font qu'étendre l'autorité du roi».

64. Un autre amendement, à savoir la création du Conseil de sécurité national, dirigé par le roi, a provoqué des critiques. Composé du Premier ministre, du chef de l'armée, des directeurs des forces de sécurité, des ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères, ainsi que deux autres membres désignés par le roi, ce nouveau conseil détient des pouvoirs politiques et sécuritaires étendus. La principale préoccupation liée à cet amendement réside dans le fait que ce nouveau conseil représente une atteinte directe aux pouvoirs exécutif et législatif. Il est décrit comme une «quatrième branche du gouvernement» qui peut passer outre le Conseil des ministres ou le Parlement. Ces évolutions, susceptibles d'affaiblir le rôle du parlement, devront être surveillées de près.

4. Conclusions

65. Depuis la première évaluation du partenariat en 2017, il semble que la Jordanie ait progressé dans certains domaines et stagné dans d'autres. En accordant au Parlement jordanien le statut de partenaire pour la démocratie, l'Assemblée a engagé un processus dont le principal objectif est d'aider la Jordanie à faire avancer les réformes en discutant ouvertement des lacunes et en les comblant. Le processus sera, certes, progressif et nécessairement long. La démocratie est la seule voie possible, et je suis convaincu que les autorités jordaniennes y aspirent et sont déterminées à faire les efforts nécessaires pour aller de l'avant. L'Assemblée doit continuer à soutenir la Jordanie dans cette entreprise, tout en accompagnant le processus à la fois avec rigueur et patience.

37. Selon une étude de l'UNICEF publiée en 2019, en Jordanie 74,6% des enfants font l'objet d'une forme de violence physique.

38. Le roi nomme également le Premier ministre, ainsi que les chefs de la chambre basse, de la chambre haute, de la Cour constitutionnelle, de l'armée et des services de sécurité.