



JORDANIE

PRESENTATION

Le présent rapport fait partie d'une étude plus large en deux parties sur **la liberté de réunion dans la région Euro-Méditerranéenne**.

Après une présentation des normes internationales relatives à la liberté de réunion, la première partie examine les cadres juridiques et leur conformité avec les normes internationales des droits de l'Homme dans 11 pays de la Méditerranée et l'Union européenne. La deuxième partie examine l'application des lois et l'exercice de la liberté de réunion et de manifestation dans la pratique.

Afin d'évaluer la conformité des législations nationales avec les normes internationales relatives à l'exercice de la liberté de réunion, des indicateurs objectifs ont été utilisés comme référence tout au long de cette étude. Une approche sensible au genre a été incorporée afin de déterminer si les femmes jouissent de la liberté de réunion dans la même mesure que les hommes, ou si elles sont confrontées à des restrictions spécifiques.

Cette étude a été menée en concertation avec les membres du Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH), qui regroupe 80 organisations et institutions de défense des droits de l'Homme basées dans 30 pays. Elle reflète donc la contribution active des membres du Groupe de Travail du REMDH sur la liberté d'association et de réunion, ainsi que d'autres organisations de la société civile et experts.

L'objectif de cet état des lieux régional est de fournir aux défenseurs des droits de l'Homme et organisations de la société civile, aux organisations internationales et aux institutions étatiques, une analyse qui leur permette de comparer les lois et politiques de leur pays à celles d'autres pays et d'évaluer leur conformité avec les conventions internationales, afin de plaider pour les réformes pertinentes et contribuer à améliorer la situation de la liberté de réunion dans les pays de la zone Euro-Méditerranéenne.

Les chapitres sont également disponibles séparément: Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc et Sahara Occidental, Palestine, Syrie, Tunisie, Turquie, et l'Union Européenne.

Introduction

Bien que les réformes adoptées par le régime soient insuffisantes pour satisfaire les revendications des mouvements sociaux qui ont émergé en Jordanie depuis 2011, la dynamique de mobilisation s'est en partie affaiblie. L'évolution du contexte régional avec l'enlisement de la crise syrienne et les risques de déstabilisation en Jordanie ainsi que l'évolution politique interne de l'Égypte après l'éviction des Frères Musulmans du pouvoir par les militaires ont eu un effet de contention sur les différents acteurs de l'opposition et les ont aussi fortement divisés.

Les réformes politiques adoptées à partir de 2011 n'ont pas modifié la nature autoritaire du régime ni les équilibres de pouvoir. Le roi détient toujours de vastes pouvoirs exécutifs, comme celui de démettre les ministres et de dissoudre l'Assemblée nationale à sa discrétion. La modification de la loi électorale en 2012 n'a pas bouleversé non plus les fondements d'un système qui favorise les zones tribales et rurales (socle de la monarchie hachémite) au détriment des grandes villes, comme Amman et Irbid, où se concentrent les Jordaniens d'origine palestinienne.

Depuis la vague de protestation de l'automne 2012 déclenchée par la décision du gouvernement de supprimer les subventions des prix des carburants, il n'y a plus eu de mouvements de protestation aussi généralisés. Les manifestations et rassemblements publics ont pris un caractère ponctuel et localisé avec des revendications disparates: l'amélioration des conditions économiques et sociales, la question palestinienne ou les droits des réfugiés. Les rassemblements réclamant des réformes politiques ont largement diminué en raison de la répression et du contrôle exercés par les autorités qui limitent fortement la capacité de mobilisation des groupes de l'opposition.

1. Restrictions imposées au droit de réunion

L'amendement de la loi sur les réunions publiques n°7 adopté en 2011 (voir première partie de l'Étude) supprime l'autorisation administrative pour la tenue de réunions publiques, marches, manifestations ou sit-in et la remplace par une notification.

Cependant, l'administration peut interdire une réunion ou un rassemblement sans en justifier les motifs, s'il est estimé que celui-ci peut troubler l'ordre public.

D'autres restrictions continuent à entraver l'exercice du droit de réunion. Les organisations de la société civile doivent par exemple, lorsqu'elles organisent des séminaires dans des hôtels, transmettre à la direction de l'hôtel des informations sur les participants¹. Les autorités envoient des représentants pour surveiller les réunions de travail et assemblées des organisations, surtout quand il s'agit de thématiques politiques.

Par ailleurs, le gouvernement a maintenu et même renforcé les mesures restrictives des libertés d'association et d'expression.

La loi qui régit le droit d'association comprend de nombreuses entraves légales qui imposent un contrôle étroit sur les activités des associations. La loi interdit par exemple aux associations de poursuivre des « objectifs politiques » et des activités qui violent « l'ordre public » et permet de restreindre les fonds auxquels elle pourra prétendre et le type d'activités qu'elle pourra mettre en œuvre². Certaines associations se sont vues refuser le statut légal³.

Toute critique à la monarchie constitue une ligne rouge à ne pas franchir. La critique du roi en public est passible de trois ans de prison. Ces articles du Code Pénal dont la formulation est très vague ont été utilisés à maintes reprises pour criminaliser et inculper des manifestants et les traduire ensuite devant la Cour de Sécurité de l'État (CSE). Le décret du 18 septembre 2012, qui modifie la loi de la presse et des publications,

1 Une pratique décrite par le Centre pour la défense de la liberté des journalistes (CDFJ), entretien avec Fateh Mansour, 23/3/2014.

2 Entretien avec Linda Alkalash, Tamkeen, 28 février 2014 et Hisham Boustani, activiste et blogueur, 19 février 2014.

3 Exemple d'une organisation de femmes jordaniennes mariées à des étrangers qui exigent des droits de citoyenneté pour leurs enfants, dont l'enregistrement a été refusé en juillet 2011 sous prétexte que « la question de la citoyenneté est une question politique régie par la loi sur la citoyenneté et ne peut être réglée par la société ».

restreint considérablement la liberté d'information⁴. Cette mesure s'inscrit dans une politique de restriction de la liberté d'expression qui s'est concrétisée par la menace, l'agression et, dans plusieurs dizaines de cas, l'arrestation et les poursuites contre des journalistes et opposants ayant critiqué le régime⁵.

Participation des femmes dans les manifestations

Les femmes sont présentes dans les manifestations et il n'y a pas de restrictions légales à leur participation, mais de nombreux obstacles de caractère sociaux-culturels empêchent les femmes de participer pleinement à la vie publique. L'absence de politique d'Etat pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes malgré les mesures adoptées par le gouvernement n'a pas permis de réduire les inégalités dans les sphères publique et politique⁶.

En général, les femmes sont respectées et les cas de harcèlement ou d'agression physique peu fréquents. Cependant, des activistes engagées pour les droits des femmes ont fait l'objet de menaces, d'insultes et de campagnes de diffamation sur internet.

Les réfugiés et migrants

Le Haut-commissariat aux réfugiés comptabilise près de 600 000 réfugiés syriens principalement dans le nord du pays, ce qui représente un dixième de la population jordanienne. La majorité d'entre eux se trouve dans les villes, le reste, à savoir près de 30%, sont contraints de s'installer dans les camps de Zaatari dans le nord près de la frontière syrienne et irakienne⁷. Les étrangers en Jordanie n'ont pas le droit de manifester. Les protestations des réfugiés syriens du camp de Zaatari exigeant de meilleures conditions de vie sont durement réprimées par la police. Il en est de même pour les travailleurs étrangers en Jordanie dont les droits ne sont pas reconnus et les organisations qui travaillent avec ces collectifs doivent faire face à de nombreuses entraves administratives⁸.

2. Facilitation du droit de réunion par les autorités

Durant les protestations de 2011 en Jordanie, les actions violentes des manifestants pro-régime qui ont frappé les protestataires dans la rue, avec des matraques, des bâtons et des pierres⁹ n'ont pas été contenues par les autorités et aucune mesure de protection n'a été prise.

En ce qui concerne les journalistes, depuis 2011 un grand nombre d'entre eux ont été attaqués et agressés physiquement par les forces de sécurité dans différentes manifestations. Les journalistes ne bénéficient d'aucune protection juridique qui garantisse que les responsables des agressions soient poursuivis par la justice et sanctionnés¹⁰.

Dans la pratique, la réforme de la loi sur les réunions publiques en 2011 a permis de faciliter les manifestations qui sont devenues plus fréquentes. Cependant, la répression et l'usage de la force sont toujours des pratiques courantes. Les autorités les justifient par le fait qu'il s'agit de manifestations illégales ou qui menacent l'ordre public. Les autorités adoptent un comportement différent selon la nature des revendications exprimées et le type d'organisation qui en est à l'origine. Si les manifestants sont partisans du gouvernement il leur est permis de manifester où ils veulent. S'il

4 Le 2 Juin 2013 plus de 260 sites Internet d'information ont été bloqués par ordre du département de presse et publication pour avoir refusé de réaliser les démarches d'enregistrement requises après la réforme de la loi en signe de protestation et pour préserver leur indépendance.

5 Human Rights Watch, 26 février 2012, <http://www.hrw.org/news/2012/04/25/jordan-publisher-journalist-charged-state-security-court> (en anglais).

6 La nouvelle loi électorale a établi un quota et 15 sièges de la chambre basse du Parlement sont réservés aux femmes ainsi que 20% des sièges des conseils municipaux. La chambre haute (le sénat) a 7 sénatrices.

7 Ilham Younes (Les clefs du Moyen Orient), *La Jordanie face à la crise syrienne*, 10 février 2014, <http://www.lesclesdumoyenorient.com/La-Jordanie-face-a-la-crise.html>

8 En 2012 le centre Tamkeen s'est vu refuser l'autorisation de financement de ses programmes d'assistance aux travailleurs étrangers dans le pays ; Amnesty International, 31 octobre 2013, <http://www.amnesty.org/en/node/24058>

9 Amnesty International, 1er avril 2011, <http://www.amnesty.org/ar/library/asset/MDE16/001/2011/ar/26c5fdf3-d3d4-4db7-89d7-7267bcf8ab3a/mde160012011en.pdf> (en anglais).

10 Entretien avec Fateh Mansour, CDFJ, 23 mars 2014, <http://www.cdfj.org> (en arabe).



s'agit de rassemblements qui s'opposent à la politique du gouvernement, de nombreuses restrictions sont imposées et les autorités cherchent les motifs pour déclarer la manifestation illégale.

En période électorale les manifestations n'ont pas fait l'objet d'une répression plus accentuée. Celles qui ont été organisées en janvier 2013 avant les élections législatives se sont déroulées sans incident particulier aussi bien dans la capitale que dans d'autres localités.

3. Recours à la force et à la détention

Le rapport de 2012 du Centre national jordanien pour les droits de l'Homme (NCHR)¹¹ a recueilli de nombreux incidents dus à l'usage de la force par les agents de sécurité lors de la dispersion de rassemblements, comme le sit-in du 12 février 2012 devant la mosquée de Kaloti ou le sit-in du 1 avril 2012 devant le siège du gouvernement à Amman pour la libération des détenus du mouvement Herak. En novembre 2012, la décision du gouvernement de supprimer les subventions sur les produits dérivés du pétrole et du gaz a provoqué une vague de protestations dans toutes les provinces du Royaume qui ont donné lieu à des affrontements entre les manifestants et les forces de sécurité.

Le sit-in du 25 novembre 2012 des travailleurs du port d'Aqaba a aussi été l'objet de répression : un des travailleurs de la compagnie d'électricité à Mafraq a été arrêté et relâché le jour même le 12 décembre 2012. Un autre sit-in a été dispersé le 15 décembre 2012 à Irbid. Le nombre de manifestations pour les droits économiques et sociaux a beaucoup augmenté au cours des dernières années : 2 473 protestations pour l'amélioration des conditions de travail ont été recensées de 2010 à 2013¹². L'usage de la force contre ces actions semble lié au caractère stratégique ou non des secteurs touchés par les manifestations¹³.

Les manifestations du 18 et 19 mars 2014 devant le Parlement pour protester contre le refus du gouvernement d'expulser l'ambassadeur d'Israël après l'assassinat du juge palestinien Raed Zuaiter par l'armée israélienne, et celle convoquée pour demander la libération du soldat Ahmed Dagamseh, ont donné lieu à un usage excessif de la force par la gendarmerie qui a frappé les manifestants à coups de matraque. Au moins 11 personnes auraient eu besoin de soins médicaux¹⁴.

Dans la plupart des cas, les agents de sécurité qui interviennent (gendarmerie et forces de police) utilisent des matraques et parfois des canons à eau pour disperser les manifestations ainsi que des gaz lacrymogènes.

De nombreuses arrestations ont accompagné la dispersion des manifestations. Durant les manifestations de novembre 2012, plus de 250 personnes ont été arrêtées et 89 furent par la suite déférées devant la CSE, accusées de rassemblements illégaux et d'actions dirigées contre l'État. Une vingtaine de manifestants ont été relâchés immédiatement, et d'autres ont été libérés en décembre 2012¹⁵. 13 ont été maintenus en détention (principalement des activistes du mouvement Herak).

Des détentions arbitraires ont été dénoncées par des organisations de droits humains. Les gouverneurs locaux ont continué à utiliser les dispositions de la loi de 1954 sur la prévention de la criminalité pour placer les personnes en détention administrative. Cette loi leur permet d'ordonner la détention de personnes soupçonnées de mettre en danger la sécurité.

11 Le Centre national pour les droits de l'Homme (NCHR) de Jordanie est une institution indépendante qui jouit du statut A correspondant aux institutions nationales de droits humains en conformité avec les principes de Paris. Voir NCHR, *Situation des droits de l'Homme dans le Royaume hachémite de Jordanie en 2012*, 2012, p. 10 (en arabe).

12 Rapport de Labour Watch 2013 du Foenix Center for Economics and Informations Studies, https://docs.google.com/viewer?docx=1&url=http://www.labor-watch.net/uploads/en_labor-watch.net_635449776796111668.pdf (en anglais).

13 Entretien avec Fateh Mansour, CDFJ, 23/3/2014.

14 Réseau d'information arabe des droits de l'Homme (ANHRI), 21 mars 2014, https://www.ifex.org/jordan/2014/03/21/protest_forcefully_dispersed/; voir aussi vidéo réalisée par Alwakeelnews, <https://www.youtube.com/watch?v=meyAfZKxE9Y> (en arabe).

15 Amnesty International, 11 décembre 2012, <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/jordan-release-detainees-too-little-too-late-2012-12-11>

Parmi ceux qui ont été arrêtés, le NCHR a indiqué que certains d'entre eux n'avaient pas participé aux manifestations. Plusieurs personnes ont été arrêtées après les événements (à leur domicile, lieu de travail ou à proximité de l'endroit où a eu lieu la manifestation). De nombreuses personnes (66 selon le rapport du NCHR) ont dénoncé qu'elles avaient été battues ou humiliées, ou avaient subi de mauvais traitements lors de leur arrestation. 53 personnes ont déclaré avoir été torturées ou battues, ou avoir subi des humiliations et mauvais traitements lors de leur détention dans les centres de sécurité.

En mars 2013, 6 membres du mouvement pro-réforme Free Tafileh Movement ont été arrêtés et maintenus en détention durant un mois pour « insultes au Roi ». L'un d'entre eux, Majdi Qableen, a dénoncé avoir été battu durant l'interrogatoire réalisé par les officiers du Département général des renseignements¹⁶. Fin 2013, trois activistes ont été arrêtés pour avoir fait le signe (4 doigts levés) des supporters de Mohamed Morsi, Président égyptien déchu membre des Frères Musulmans¹⁷.

Selon le NCHR, des femmes ont aussi subi de mauvais traitements, en particulier des détenues au centre de Juwaideh qui ont déclaré avoir été battues durant leur détention. Arrêtée en novembre 2012 pour s'être interposée entre un manifestant et un agent de sécurité, Ola Saif a été détenue pendant trois jours à la Direction de la sécurité et a dénoncé de mauvais traitements. Elle a par la suite été transférée à la prison de Juwaideh et inculpée puis finalement relâchée en décembre 2012.

4. Responsabilité des forces de l'ordre

Les mécanismes prévus dans le cadre juridique en vigueur ne permettent pas aux victimes de violation des droits de l'Homme de voir leurs plaintes aboutir. Selon la loi sur la sécurité publique de 1965, si une victime porte plainte auprès du procureur pour des actes de torture commis par des policiers, ce dernier transmettra la plainte au procureur spécial rattaché à la Direction de la sécurité publique, qui est un officier de police nommé par le directeur de la sécurité publique. S'il juge la plainte recevable, le procureur spécial saisira le tribunal de police, formé par un juge civil et de deux juges officiers de police, nommés aussi par le directeur de la sécurité publique. Ainsi, les personnes chargées d'enquêter sur les allégations de torture et de mauvais traitements et de juger les responsables appartiennent à la même administration que les accusés. Le fait de se rendre au poste de police pour porter plainte présente aussi un risque de représailles pour ces personnes. La police en Jordanie jouit donc d'une impunité quasi totale dans l'utilisation de la force contre les manifestants.

5. Sanctions judiciaires contre les organisateurs et les participants

La répression de manifestations a donné lieu à de nombreuses poursuites judiciaires contre les manifestants. La plupart des détenus ont été inculpés pour des délits selon les articles 164 et 165 du Code Pénal qui interdisent les rassemblements visant à troubler l'ordre public. D'autres ont été inculpés pour avoir participé à des activités destinées à renverser le système politique (article 149 du Code Pénal).

Les personnes poursuivies en justice n'ont pas bénéficié de procès équitables. Elles ont été privées de l'assistance d'un avocat pour leur faire comprendre la nature des accusations portées contre elles, et les personnes qui ont été blessées à la suite de l'intervention de la police ou de leur arrestation ont été privées d'assistance médicale. Ainsi, selon le rapport du NCHR de 2012, 52 personnes n'ont été informées des chefs d'accusations par le Procureur Général que lorsqu'elles ont comparu devant la CSE.

Cela est le cas de trois activistes du mouvement Herak arrêtés le 30 septembre 2013, Humam Qufaisha, Ayman al-Bahrawi et Diyya' al-Din al-Shalabi, qui ont été traduits devant la CSE pour « perturbation

16 Rapport Amnesty International, *La situation des droits humains dans le monde*, 2013, <http://www.amnesty.org/fr/region/jordan/report-2013>

17 ANHRI, 19 mars 2014, <http://anhri.net/?p=106413&lang=en> (en arabe).

des relations externes de la Jordanie » pour avoir distribué des tracts sur la dispersion sanglante en Egypte des sits-in des Frères Musulmans au Caire le 14 août¹⁸.

A part les sanctions devant les tribunaux, d'autres formes de représailles ont été identifiées comme l'expulsion de certains étudiants de l'Université de Yarmouk en mai 2012 en raison de leur participation à des rassemblements revendiquant l'adoption de réformes¹⁹.

La poursuite des civils devant la Cour de Sûreté de l'Etat

L'amendement de la loi sur la CSE adopté en janvier 2014 limite sa juridiction sur les civils sans en éliminer complètement la possibilité. Cette réforme entend adapter la loi et la mettre en conformité avec l'article 101 de la Constitution qui stipule qu'« aucun civil ne peut être jugé dans une affaire criminelle par des juges qui ne sont pas des civils, à l'exception de ce que sont les crimes de trahison, l'espionnage, le terrorisme, les crimes de drogue et la contrefaçon de monnaie ». Les crimes sous l'article 195 du Code Pénal (critiques à la monarchie) ne pourront plus être passibles d'être jugés devant la CSE.

Ces cas de figure laissent néanmoins une grande marge d'interprétation, et la CSE continue à juger des civils. Les manifestants qui ont été référés devant la CSE ont été condamnés en vertu des dispositions prévues dans la loi contre le terrorisme. La CSE n'offre pas les garanties d'un procès équitable, ce tribunal étant composé principalement de militaires, ses procédures n'étant pas conformes aux normes internationales et car il n'y a pas de possibilité d'appel.

Depuis 2011, nombreux sont les manifestants ou opposants politiques qui ont été traduits devant la CSE. En 2014, des dizaines de manifestants détenus lors des protestations de 2012 sont toujours en attente de jugement devant la CSE, entre autres 11 membres du mouvement Herak. Parmi eux l'activiste Hisham al-Heesa, accusé d'avoir chanté « Oh Abdullah, fils de Hussein, où est parti l'argent du peuple ? Oh Abdullah, fils de Hussein, regarde ce qui est arrivé à Moubarak ». Dans de nombreux cas, les procureurs ont inculpé les accusés de « subversion du système de gouvernance », « incitation à l'opposition » en utilisant l'article 149 du Code Pénal²⁰, ou encore de participation à des « rassemblements illégaux », « insulte au Roi », diffusion d'informations visant à « porter atteinte au sentiment national ou à inciter à la discorde religieuse et raciale » et « tentative de modifier la Constitution de l'État ».

6. Initiatives de la société civile et bonnes pratiques

Une cinquantaine d'organisations de la société civile ont formé une coalition en novembre 2013, l'Alliance nationale des ONG, une initiative lancée en vue de modifier les différentes lois qui régissent la création et les activités des organisations de la société civile.

De 2011 à 2013 dans le cadre de la campagne, « Ma mère est jordanienne et j'ai le droit de prendre sa nationalité » une douzaine de sit-in et de manifestations ont été organisées face au Parlement et au siège du gouvernement. Cette campagne est soutenue par une coalition qui rassemble des militants des droits des femmes, des avocats, des journalistes, des universitaires et d'autres figures professionnelles. Ce collectif revendique la modification de la loi et le droit des femmes jordaniennes à transmettre à leurs enfants et leurs maris leur citoyenneté, au même titre que les hommes. Les manifestations ont permis d'introduire cette question dans le débat public.

18 Human Rights Watch, 29 octobre 2013, <http://www.hrw.org/news/2013/10/29/jordan-end-trials-protesters-undermining-regime>

19 Solidar, *Rapport ENP progress 2013*, http://www.solidar.org/IMG/pdf/jordan_v23.10.13.pdf (en anglais).

20 Human Rights Watch, *World Report 2014*, <http://www.hrw.org/world-report/2014> (en anglais).

1. Garantir que les libertés de réunion, d'expression et d'association peuvent être exercées par tout individu ou groupe sans discrimination basée sur les opinions, origines, sexe, religion etc.;
2. Mettre la législation sur les réunions, rassemblements, et manifestations en conformité avec le droit international et les engagements pris par la Jordanie ; mettre fin à la criminalisation des délits d'opinion (Code Pénal) (voir première partie de l'Etude) ;
3. S'assurer que la procédure de déclaration prévue par la loi est transparente, accessible et peu onéreuse, et que les autorités administratives se conforment à la loi dans sa mise en œuvre;
4. S'assurer que les restrictions appliquées le sont en conformité avec la loi, respectent les principes de nécessité et proportionnalité et sont communiquées par écrit aux organisateurs dans un délai permettant un recours devant un tribunal avant la date prévue pour l'événement ;
5. S'assurer que les autorités sont toujours ouvertes au dialogue avec les organisateurs (avant et pendant les rassemblements), et lorsque ce dialogue a lieu, que son objectif est bien d'améliorer la facilitation du droit de réunion pacifique ;
6. Mettre fin aux arrestations arbitraires lors de manifestations pacifiques ainsi qu'aux poursuites judiciaires devant la Cour de Sûreté de l'Etat contre les civils revendiquant leur droit à manifester pacifiquement ;
7. Garantir la sécurité et faciliter l'accès des journalistes aux rassemblements pacifiques ;
8. Adopter des règles claires, détaillées et contraignantes pour l'usage de la force contre les manifestants, en conformité avec les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois ; former les forces de l'ordre à l'utilisation de la force et des armes anti-émeutes en conséquence ;
9. Mettre en œuvre la responsabilité de l'Etat de protéger les manifestants pacifiques ; s'assurer que tout usage de la force par les forces de l'ordre suit les principes du dernier recours, de la nécessité, progressivité et proportionnalité ; s'assurer que le recours à la force létale n'est utilisé qu'en dernier ressort pour se protéger contre une menace imminente mettant en danger des vies humaines ;
10. Diligenter des enquêtes promptes, indépendantes et impartiales en cas de plainte ou d'information sur de possibles dépassements ou violations des droits de l'Homme commises par les forces de l'ordre dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, notamment sur la répression des manifestations de l'automne 2012 ; punir les responsables et permettre aux victimes d'obtenir réparation ainsi que des garanties de non-répétition ; à cette fin, mettre en place un mécanisme indépendant de surveillance et d'enquête sur les actions des forces de sécurité.