



"16 novembre 2012, Amman."
par Jazi Manaseer et Amjad Taweel

JORDANIE

PRESENTATION

Le présent rapport pays fait partie d'une étude plus large sur **La liberté de réunion dans la région Euro-Méditerranéenne** à l'heure actuelle, présentée en deux parties : **Première Partie – Cadre légal**, et **Deuxième Partie : Pratique de la liberté de réunion**. La Première partie a été publiée en novembre 2013, et la Deuxième partie le sera en 2014.

L'étude régional complète sur **La liberté de réunion dans la région Euro-Méditerranéenne est consultable [ici](#)**. Elle présente les normes internationales qui protègent ce droit fondamental, et analyse ensuite les cadres législatifs et leur conformité aux normes internationales des droits de l'Homme dans 13 pays de la Méditerranée et de l'Union Européenne : l'UE comme région, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Palestine, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.

Afin d'évaluer les législations nationales à l'aune des normes internationales et les implications pratiques de dispositions légales concernant la liberté de réunion, des indicateurs objectifs ont été utilisés comme référence tout au long de ce rapport, associés à une approche sensible au genre, afin de déceler si- les femmes jouissent de la liberté de réunion dans la même mesure que les hommes, ou si elles sont plus spécifiquement affectées par les restrictions.

La présente étude se fonde sur un processus de consultation et de participation impliquant 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, ainsi que des membres à titre individuel. Elle reflète donc les efforts d'un chercheur ou d'une chercheuse recruté dans le pays étudié, assistés par les membres du Groupe de Travail du REMDH sur la Liberté d'association, de réunion et de circulation, et la contribution active d'autres organisations de société civile et d'experts.

En conséquence, l'objectif de ce rapport régional est d'offrir 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 d'évaluer les politiques nationales de leur pays et de les comparer à celles d'autres pays et aux 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.

Introduction

Au cours des trois dernières années, la Jordanie a été la scène de protestations populaires qui ont pris la forme de sit-in, de manifestations et de grèves. Les citoyens réclament des réformes politiques et constitutionnelles, la baisse des prix, le renversement du gouvernement, la dissolution du parlement, l'abolition du traité de paix entre la Jordanie et Israël et la fermeture de l'ambassade israélienne à Amman.

Ces protestations ont culminé avec l'amendement de la loi sur les rassemblements publics en 2011 et de la constitution, ainsi qu'avec la création d'une association professionnelle pour les enseignants et l'organisation d'élections anticipées dans le pays.

Dans certains cas, les manifestations ont été gérées de manière relativement pacifique par les forces de police. Ces dernières, ainsi que la gendarmerie, n'ont pas eu recours à la force lors des sit-in et des manifestations, et ont même distribué des bouteilles d'eau et de jus aux manifestants. Certaines manifestations ont toutefois été annulées et des militants ont été arrêtés et renvoyés devant la Cour de sûreté de l'État. En outre, selon des organisations locales et internationales, des groupes appartenant à un mouvement anti-réforme appelé Union de la jeunesse loyale ont organisé des manifestations contre les mouvements de réforme populaires et attaqué des manifestants pacifiques.

Les mouvements populaires ont utilisé les médias en ligne, notamment les réseaux sociaux, pour organiser leurs manifestations et leurs sit-in, ainsi que pour publier leurs déclarations. Cette approche a été contrée par des amendements à la loi relative à la presse et aux publications. Ces amendements prévoient que les directeurs et les éditeurs de sites Internet soient tenus pour responsables des commentaires postés par les utilisateurs.

Dans le sillage de la crise syrienne, la Jordanie a accueilli de nombreux réfugiés syriens qui vivent à présent dans des villes et des camps de réfugiés jordaniens spécialement créés à cette fin. Des manifestations contre les conditions de vie difficiles des réfugiés ont été organisées dans ces camps, dont celui de Zaatari. Des Syriens et des Jordaniens ont par ailleurs organisé des sit-in devant les ambassades syrienne et russe pour protester contre le régime syrien ou au contraire le soutenir.

1. Cadre législatif général

Conventions internationales relatives aux droits de l'Homme

La Jordanie a ratifié la plupart des conventions internationales des droits de l'Homme, dont :

1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques
2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
3. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
4. La Convention sur les droits de l'enfant
5. La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

La Jordanie a publié ces conventions au Journal officiel et en 2009, elle a supprimé les réserves du pays relatives à l'article 15/4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) concernant le droit de déménagement et de choix du lieu de résidence.

La Jordanie n'a pas ratifié la Convention de Genève concernant le statut des réfugiés (1951), mais elle a signé un mémorandum d'entente avec le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sur la reconnaissance du statut juridique des réfugiés et la prestation de services leur étant destinés. Ce mémorandum ne comprend cependant pas de dispositions spécifiques sur le droit de réunion des réfugiés et des demandeurs d'asile, mais il comporte bel et bien une disposition sur l'obligation des réfugiés de respecter les lois et les réglementations applicables pour le maintien de l'ordre. Ils ne peuvent pas non plus organiser d'activités qui porteraient atteinte à la sécurité ou mettraient en péril les relations de la Jordanie avec d'autres pays.

La constitution jordanienne ne définit pas la valeur juridique des accords internationaux au niveau national. La Cour jordanienne de cassation, sur la base d'un examen de la jurisprudence, a décidé que les conventions internationales avaient la primauté sur les lois nationales et devaient s'appliquer même lorsqu'elles entraient en conflit avec ces dernières. Néanmoins, les juges et les avocats fondent rarement leurs arguments sur les conventions internationales.

Législation jordanienne

La **constitution jordanienne** mentionne le droit de réunion à l'article 16 et stipule que (i) les Jordaniens ont le droit d'organiser des réunions dans le respect de la loi ; (ii) les

Jordaniens ont le droit de créer des sociétés, des syndicats et des partis politiques à condition que leur objectif soit légal, leurs méthodes pacifiques et que leur règlement intérieur ne viole pas les dispositions de la constitution ; (iii) la loi réglemente l'établissement des sociétés, syndicats et partis politiques, ainsi que le contrôle de leurs ressources.

Conformément aux amendements apportés à la constitution en 2011, toute violation des droits et libertés publics constitue un crime puni par la loi.

La **loi relative aux rassemblements publics n° 7 de 2004**, telle qu'amendée en 2011, définit les procédures à suivre pour l'organisation de rassemblements publics et identifie les autorités compétentes.

2. Procédures

La Jordanie a adopté un amendement fondamental à la loi relative aux rassemblements publics en 2011. La nécessité d'obtenir l'autorisation écrite préalable du gouverneur administratif pour l'organisation de rassemblements publics a en effet été abolie. L'ancienne loi prévoyait que cette autorisation soit obtenue au moins vingt-quatre heures avant la date prévue de l'événement. Conformément à la loi amendée, l'obtention d'une autorisation sera remplacée par l'obligation d'avertir le gouverneur administratif de la tenue d'un rassemblement public au moins quarante-huit heures à l'avance. Cette déclaration devra comporter le nom des organisateurs du rassemblement public, leur adresse et leur signature, ainsi que l'objet, l'heure et le lieu du rassemblement. Cet amendement constitue le résultat le plus significatif des manifestations pro-réforme en Jordanie.

La loi amendée considère tout rassemblement public organisé sans déclaration préalable au gouverneur administratif comme une action illégale. En conséquence, la loi ne prévoit aucune exemption en cas de rassemblement spontané organisé dans des circonstances exceptionnelles, contrairement aux recommandations d'experts internationaux tels que le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association¹.

Définition

La loi sur les rassemblements publics définit les rassemblements publics comme des rassemblements organisés dans le but de soulever des questions liées à la politique de l'État.

Cette définition fait l'objet de critiques en raison de son manque de spécificité en termes de champ d'application, d'acteurs, de moment et de lieu. Sur la base de cette formulation, une

¹ Voir Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 20e session, A/HRC/20/27, para. 29.

conversation entre deux personnes, pouvant être des amis ou des proches, à propos d'une question économique ou sociale ou d'événements rapportés dans les médias peut être considérée comme un rassemblement public sujet aux dispositions de cette loi.

L'article 3 de la loi relative aux rassemblements publics de 2004, telle qu'amendée en 2011, précise quels sont les rassemblements qui ne doivent pas faire l'objet d'une déclaration préalable et confie au seul ministre de l'intérieur le pouvoir discrétionnaire d'exempter d'autres rassemblements de cette obligation. L'article 3 stipule que « A) Les Jordaniens ont le droit d'organiser des rassemblements publics conformément aux dispositions prévues à l'article (4) et (5) de cette loi. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux rassemblements suivants :

1. L'assemblée générale d'organismes de charité, de sociétés fondées sur le bénévolat, d'entreprises, de chambres de commerce et de l'industrie, de municipalités et de clubs, à condition que ces rassemblements aient pour objectif de réaliser les objectifs de leurs organismes respectifs et soient conformes aux lois régissant leur travail et activité.
2. Les réunions d'associations professionnelles, à condition que ces réunions aient pour objectif de réaliser les objectifs de leurs associations respectives et qu'elles soient conformes aux lois régissant leur travail et activité.
3. Les réunions de partis politiques reconnus par la loi organisées à leur siège dans les conditions prévues par la loi relative aux partis politiques.
4. Les symposiums et programmes informatifs organisés par des institutions médiatiques officielles.
5. Les réunions sur les campus universitaires.
6. Les rassemblements organisés pour célébrer des vacances nationales et religieuses par des ministères et des gouvernorats, à condition que le ministre de l'intérieur en soit informé au moins une semaine à l'avance.
7. Les rassemblements organisés lors des élections.

B) Le ministre peut décider d'exempter certains rassemblements des dispositions des articles (4) et (5) de cette loi. »

3. Restrictions

La loi ne contient aucune disposition requérant que les mesures de restriction de la liberté de réunion soient prises selon les principes de la nécessité et de la proportionnalité comme l'exige le droit international des droits de l'Homme.² Enfin, la loi semble donner aux autorités

² Selon le rapporteur spécial, « seules « certaines » restrictions peuvent être imposées, ce qui signifie clairement que la liberté doit être considérée comme la règle et sa restriction comme l'exception », *ibid*, para. 16. Voir aussi Comité des droits de l'Homme de l'ONU, observation générale n° 31 (2004), CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 6

compétentes les pleins pouvoirs d'empêcher l'exercice de la liberté de réunion en faisant notamment fi du principe selon lequel les rassemblements devraient être présumés pacifiques.³

4. Protection

La loi relative aux rassemblements publics accorde au gouverneur administratif le pouvoir absolu de disperser un rassemblement ou une manifestation s'il estime que ce rassemblement ou cette manifestation risque de mettre en danger la vie des citoyens, des biens publics ou privés, ou encore la sécurité publique. Elle permet en outre au gouverneur administratif de prendre toutes les mesures de sécurité nécessaires pour préserver la sécurité et l'ordre, pour protéger les biens publics et privés et pour contraindre les responsables de la sécurité de suivre ses ordres et instructions conformément aux articles 7 et 9 de la loi relative aux rassemblements pacifiques. Les formulations « sécurité publique » et « toutes les mesures de sécurité nécessaires » reprises dans ces dispositions sont trop vagues, ce qui ouvre la voie à des restrictions arbitraires et à un recours excessif à la force contre les manifestants.

5. Sanctions

La loi relative aux rassemblements publics prévoit pour les individus qui ne s'y conformeraient pas une peine de prison d'un à trois mois et/ou une amende de 200 à 1000 dinars.

Conformément à l'article 8, les individus qui portent atteinte à l'intégrité physique d'autrui ou qui endommagent des biens publics ou privés doivent assumer leurs responsabilités au civil comme au pénal, bien qu'il s'agisse déjà d'un principe général prévu dans le Code civil et le Code pénal.

Le Code pénal criminalise les rassemblements illégaux dans son article 164 :

1. Si sept personnes ou plus se rassemblent pour commettre une infraction ou atteindre un but commun et agir de sorte à donner à d'autres personnes un motif raisonnable de penser qu'ils porteront atteinte à la sécurité publique ou provoqueront inutilement et sans justification raisonnable d'autres personnes pour mettre à mal la sécurité publique, leur rassemblement sera considéré comme illégal.
2. Si des individus rassemblés illégalement commencent à atteindre l'objectif pour lequel ils se sont réunis, et donc à mettre en péril la sécurité publique de sorte à terroriser la population, ce rassemblement sera qualifié d'émeute.

Les individus réunis dans le cadre d'un rassemblement illégal encourent une peine d'emprisonnement d'un an et/ou une amende de 25 dinars maximum.

Les participants à un rassemblement/les manifestants qui se dispersent ou respectent immédiatement l'avertissement donné par les autorités ou les représentants des forces de

³ Voir supra note 2, para. 26 et OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, Varsovie, 2e édition, section A, para. 2.1.

l'ordre sans faire usage d'une arme ou commettre de forfait ou de délit (article 166) ne sont pas sujets aux sanctions prévues à l'article 165.

Le Code pénal (article 167) permet aux représentants de l'autorité administrative, au chef de la police, au commandant régional ou à tout officier de police, gendarme ou personne les assistant à prendre les mesures nécessaires pour disperser les manifestants qui continueraient à se rassembler après avoir été averti par un son de trompette, un coup de sifflet, par d'autres moyens ou par un coup de pistolet lance-fusée. Si les participants font preuve de résistance, la police ou les gendarmes peuvent avoir recours à la force dans les limites du raisonnable, afin de contrer cette résistance.

En conséquence, si le recours à la force n'est pas nécessaire et s'avère disproportionné, les personnes qui en sont victimes peuvent se tourner vers la justice. Les membres des forces de police sont jugés devant un tribunal de police composé d'un juge civil et de deux juges de police nommés par le directeur de la sécurité publique. Ils sont interrogés par le procureur de police conformément à la loi sur la sécurité publique n° 38 de 1965⁴. Selon la loi relative à la gendarmerie n° 38 de 2008, les gendarmes sont renvoyés devant le tribunal des forces de gendarmerie s'ils commettent une infraction pendant leur service.

La Cour de sûreté de l'État examine les cas de rassemblements illégaux. Il convient de noter que l'article 108, ajouté lors des amendements constitutionnels de 2011, interdit le jugement de civils pour des affaires criminelles devant des tribunaux dont les juges ne seraient pas des civils, sauf en cas de haute trahison, d'espionnage, de terrorisme, de crimes liés à la drogue ou à la contrefaçon.

Au cours des trois dernières années, les participants à des sit-in et à des manifestations pacifiques ont été arrêtés pour rassemblement illégal, insultes contre le roi ou mise en péril du régime. Certains d'entre eux font l'objet d'accusations dans le cadre des dispositions relatives au terrorisme et sont donc jugés par la Cour de sûreté de l'État à caractère militaire⁵. Il s'agit d'un sérieux problème, dans la mesure où conformément aux principes internationaux des droits de l'Homme, les tribunaux militaires ne devraient pas juger des civils⁶.

Il convient de noter que les sanctions et amendes disproportionnées imposées aux organisateurs et participants lors des manifestations peuvent entraver la liberté de réunion, surtout lorsqu'elles dissuadent la population d'exercer ce droit⁷.

4 Des enquêtes efficaces et rapides doivent être menées par des organismes indépendants et impartiaux, dont des juges et des tribunaux, lorsque des abus sont commis par les forces de sécurité pendant ou après un rassemblement ; voir supra note 2, paras 77-81, voir aussi OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, section A, para. 5.6.

5 Voir par exemple le rapport 2013 de Human Rights Watch <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/jordan>
6 Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire (avis n° 27/2008).

7 *OSCE Guidelines*, supra note 4, paras. 109-112, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 23^e session, A/HRC/23/39, para. 81(d), *Ezelin vs France*, jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, 26 avril 1991, para. 53.



6. Égalité des sexes et liberté de réunion

La constitution ne mentionne pas expressément l'égalité hommes-femmes des Jordaniens, malgré les demandes d'organisations de défense des droits de l'Homme qui réclamaient que le genre soit ajouté aux motifs de discrimination à l'article 6 lors de l'examen des amendements de la constitution. Leurs demandes sont restées lettre morte, malgré les appels au respect de traités internationaux tels que la CEDAW, qui oblige les États à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir aux femmes l'exercice et la jouissance des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sur un pied d'égalité avec les hommes.⁸ Un débat a été mené pour déterminer si la constitution garantissait l'égalité hommes-femmes, dans la mesure où le mot « Jordaniens » à l'article 6 et ailleurs dans la constitution fait référence aux femmes et aux hommes de citoyenneté jordanienne. Ce débat a surtout porté sur le droit des Jordaniennes à transmettre leur nationalité à leurs enfants comme peuvent le faire les hommes. Plusieurs sit-in, campagnes et coalitions ont été organisés en faveur de ce droit, notamment la campagne « Ma mère est jordanienne et j'ai le droit de prendre sa nationalité ». Les autorités compétentes ont rejeté une demande soumise par les organisations à l'origine de cette campagne qui souhaitaient créer une association privée pour atteindre cet objectif.

8 Voir CEDAW, articles 3 et 7.

1. Amender la constitution, afin d'établir explicitement la primauté des conventions internationales des droits de l'Homme dans le système juridique jordanien et de garantir l'égalité hommes-femmes ;
2. Amender la loi relative aux rassemblements publics, afin qu'elle soit conforme aux normes internationales des droits de l'Homme, réaliser une révision complète de ses dispositions, rédiger une définition spécifique des rassemblements publics en termes de champ d'application et de nombre de participants, limiter les pouvoirs absolus du gouverneur administratif quant à la dispersion forcée des sit-in et manifestations par la force et prévoir la protection des manifestations et des sit-in ;
3. Adhérer aux normes internationales relatives à l'usage de la force par les membres des forces de l'ordre et confier l'enquête et la prise des décisions relatives aux violations commises par des membres des forces de l'ordre à des tribunaux civils, afin de garantir l'impartialité et la continuité ;
4. Réviser le système législatif, afin de confier aux tribunaux civils la compétence de juger les dossiers relatifs au droit de réunion et aux crimes commis par la police et les gendarmes contre des participants lors de rassemblements publics.