



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK

RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME

الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

JORDANIE

L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire



L' Indépendance et l'impartialité du système judiciaire – le cas de la Jordanie

Zaha Al Majali et Omar Qaddoura

RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME

Copenhague
Janvier 2008
Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme
Vestergade 16
1456 Copenhague K
Danemark
Téléphone : + 45 32 64 17 00
Télécopie : + 45 32 64 17 02
E-mail : info@euromedrights.net
Web : <http://www.euromedrights.net>

© Copyright 2008 Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme

Informations bibliographiques

Titre : L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire – Le cas de la Jordanie
Auteur : Zaha Al Majali et Omar Qaddoura, avocats
Auteur collectif : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH)
Publication : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH)
Date de première publication : janvier 2008
Pages :
Langues d'origine : arabe/anglais
Traduction en français : Marc Forand
Edition, corrections, révisions et mise en page : Fabrice Liebaut, Marc Degli Esposti.
Termes de l'index : justice, droit, droits de l'Homme, système judiciaire, réforme
Termes géographiques : Pays méditerranéens / Afrique du Nord / Tunisie, Union européenne

Le rapport est publié grâce au généreux soutien de la Commission européenne et de l'Agence internationale suédoise de coopération au développement (Sida).



Les opinions exprimées par les auteurs ne représentent pas le point de vue officiel des donateurs financiers.

INDEX

INTRODUCTION

- A. Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme et ses groupes de travail**
- B. Le groupe de travail du REMDH sur la justice**
- C. Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire jordanien**

1. CADRE JURIDIQUE ET STRUCTURE DU SYSTÈME JUDICIAIRE JORDANIEN

- A. Normes internationales relatives à l'indépendance du système judiciaire et au droit à un procès équitable**
 - 1. Instruments internationaux juridiquement contraignants**
 - 2. Instruments internationaux juridiquement non contraignants**
 - 3. Instruments régionaux juridiquement non contraignants**
 - 4. Déclarations et recommandations**
- B. Cadre juridique national**
 - 1. La Constitution de 1952**
 - 2. La Loi n° 15 de 2001 sur l'indépendance du système judiciaire**
 - 3. La Loi n° 17 de 2001 sur la création des tribunaux ordinaires**
 - 4. Le principe de l'indépendance du système judiciaire en droit jordanien**
- C. La structure du système judiciaire jordanien**
 - 1. Le régime des tribunaux ordinaires**
 - a. Tribunaux d'instance**
 - b. Tribunaux de grande instance**
 - c. Cours d'appel**
 - d. Cour de cassation**
 - e. Haute Cour de justice**
 - 2. Régime des tribunaux spéciaux (extraordinaires)**
 - a. Tribunaux spéciaux dotés de juges du siège ou civils**
 - b. Tribunaux spéciaux dotés de juges d'exception/extraordinaires/militaires (tribunaux militaires)**

2. LE SYSTÈME JUDICIAIRE JORDANIEN ENTRE SUBORDINATION ET INDÉPENDANCE

- A. Le statut des magistrats**
 - 1. Le Conseil supérieur de la magistrature**
 - a. Composition du Conseil supérieur de la magistrature**
 - b. Réunions et mécanismes décisionnels du Conseil supérieur de la magistrature**
 - c. Pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature**
 - d. Procédures disciplinaires**
 - 2. Indépendance financière et administrative du système judiciaire**
 - 3. Supervision des magistrats – Inspection judiciaire**
 - 4. Nomination, incapacité et destitution des magistrats**
 - 5. La liberté d'association des magistrats**

- B. Le ministère public**
 - 1. **Nomination, incapacité et destitution des procureurs**
 - 2. **Rôle du ministère public et de la police dans l'information judiciaire et dans l'enquête préliminaire**
 - 3. **Surveillance du travail des procureurs**
 - 4. **Pouvoirs en matière d'arrestation et de détention**
 - a. **Arrestation**
 - b. **Détention préventive**
 - C. Cour de sûreté de l'État**
 - 1. **Nomination et antécédents des juges de la CSE**
 - 2. **Compétence de la CSE**
 - 3. **Procédure judiciaire devant la CSE**
 - 4. **Le ministère public et la CSE**
 - 5. **Appel des décisions de la CSE**
 - 6. **Étendue de l'ingérence du pouvoir exécutif dans les décisions de la CSE**
- 3. ÉQUITÉ DES PROCÉDURES DEVANT LES TRIBUNAUX ORDINAIRES**
- A. Accès aux tribunaux**
 - B. Représentation et aide juridictionnelle**
 - C. Durée des procès**
 - D. Appel des décisions des tribunaux ordinaires**
 - E. Étendue de l'ingérence du pouvoir exécutif dans le fonctionnement des tribunaux**
- 4. NOMINATION ET IMMUNITÉ DES AVOCATS**
- A. Avocats ordinaires**
 - B. Avocats de la Sharia**
 - C. Rôle et pouvoirs des avocats durant l'instruction**
 - D. Rôle et pouvoirs des avocats durant le procès**
- 5. PROBLÈMES ADMINISTRATIFS ET PROCÉDURAUX ET EFFORTS ENTREPRIS POUR RÉFORMER LE SYSTÈME**
- A. Principales difficultés sur le plan administratif et procédural**
 - 1. **Frais de litige**
 - 2. **Documents de cour et assignations à comparaître**
 - 3. **Exécution des jugements**
 - 4. **Manque de personnel administratif**
 - 5. **Durée excessive des procédures**
 - B. Démarches visant à reformer le système judiciaire**
 - 1. **La Stratégie de modernisation du système judiciaire (JUST)**
 - 2. **Les lacunes de la Stratégie de modernisation judiciaire**

RECOMMANDATIONS

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION GENERALE

A. Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme et ses groupes de travail

Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) a été créé en 1997 par un certain nombre d'organisations des droits de l'Homme du Nord et du Sud de la Méditerranée en tant que réponse de la société civile à l'instauration du Partenariat euro-méditerranéen. Basé à Copenhague et disposant d'antennes à Bruxelles, Rabat et Amman, le REMDH est actuellement composé d'environ 80 organisations membres et de membres individuels issus de plus de 30 pays. La mission du REMDH est de promouvoir et renforcer les droits de l'Homme et la réforme démocratique dans le cadre du processus de Barcelone et de la coopération entre l'Union européenne et les pays arabes. Il cherche à développer et à renforcer les partenariats entre les ONG de la région EuroMed en encourageant l'établissement de mécanismes des droits de l'Homme, la diffusion des valeurs des droits de l'Homme et en renforçant les capacités dans ces domaines.

Pour atteindre ses objectifs, le Réseau a établi six groupes de travail consacrés à des thèmes particuliers relatifs aux droits de l'Homme dans la région EuroMed : Justice ; Liberté d'association ; Droits des femmes et question du genre ; Migrants, réfugiés et demandeurs d'asile ; Palestine, Israël et les Palestiniens ; Éducation aux droits de l'Homme et Jeunesse. Chacun de ces groupes de travail est composé des organisations membres les plus actives dans le domaine traité par le groupe de travail, sélectionnées sur la base d'un appel à participation incluant une série de critères qualitatifs. La mission des groupes de travail est de définir et mettre en œuvre des politiques et des programmes spécifiques concernant le thème dont ils s'occupent, de conseiller les instances de direction du REMDH dans leur domaine d'expertise et d'assurer la bonne réalisation du mandat et du programme du Réseau¹.

B. Le groupe de travail sur la Justice du REMDH

Le groupe de travail sur la Justice du REMDH a été créé en 2002 puis reformé en 2006 suite à un appel à participation au sein des membres du Réseau². De manière à avoir un aperçu général de la situation de la justice dans la région EuroMed, le groupe de travail a demandé

¹ Le site du REMDH contient des informations détaillées sur le Réseau et sur ses groupes de travail ; voir www.euromedrights.net.

² Le groupe de travail sur la Justice du REMDH est composé de : Wadih al-Asmar (Solidi, Liban); Raed Al-Athamneh (Amman Centre for Human Rights Studies, Jordanie); Dolores Balibrea Perez (Federacion de asociaciones de defensa y promocion de los derechos humanos/Institut catalan des droits de l'Homme, Espagne); Houcine Bardi (Comité pour le respect des libertés et droits de l'Homme, Tunisie); Noureddine Benissad (Ligue algérienne de défense des droits de l'Homme, Algérie); Khawla Dunya (Damascus Centre for Theoretical and Civil Rights Studies, Syrie); Karim El Chazli (Cairo Institute for Human Rights Studies, Égypte); Mohammed El Haskouri (Association marocaine des droits humains, Maroc); Abdellah El Ouallad (Organisation marocaine des droits de l'Homme, Maroc); Naoimh Hughes (Bar Human Rights Committee of England and Wales, Royaume-Uni); Mohammed Najja (Palestinian Human Rights Organisation, Liban); Mokhtar Trifi (Ligue tunisienne de défense des droits de l'Homme, Tunisie); Michel Tubiana (Ligue française des droits de l'Homme, France) plus les membres individuels suivants : George Assaf (Liban); Madjid Benchikh (Algérie/France); Anna Bozzo (Italie); Jon Rud (Norvège) et Caroline Stainier (Belgique). Des informations plus détaillées sur le groupe de travail et ses membres figurent sur le site internet du REMDH à www.euromedrights.net sous la rubrique 'Thèmes/Justice'.

en 2003 à deux experts³ de rédiger un rapport dressant le tableau des principaux problèmes et défis que rencontrent les systèmes judiciaires de la région. Cette démarche a abouti à la publication en 2004 d'un rapport détaillé intitulé *La justice dans le Sud et l'Est de la région méditerranéenne*⁴.

En 2006, se fondant sur les conclusions et les recommandations contenues dans le rapport régional, le groupe de travail a lancé un projet régional axé plus spécifiquement autour de la question de l'indépendance et l'impartialité des systèmes judiciaires de la région EuroMed.

Dans le cadre de ce projet, le groupe de travail s'est concentré dans une première étape (2006-07) sur quatre pays de la région : Maroc, Tunisie, Liban et Jordanie. Dans chacun de ces pays, le REMDH a ainsi organisé un séminaire de deux jours visant à analyser et discuter les problèmes principaux affectant l'indépendance et l'impartialité de la justice, les défis qui se présentent à l'horizon ainsi que les réformes entreprises - ou qui restent à entreprendre - pour renforcer l'indépendance du système judiciaire.

Le séminaire consacré au système judiciaire jordanien s'est déroulé les 13 et 14 janvier 2007 à Amman en Jordanie. Il a réuni un grand nombre de juges, procureurs et autres professionnels de la justice jordanienne dont des représentants du Ministère de la Justice et d'autres institutions judiciaires, des avocats, des représentants d'ONG jordaniennes et d'organisations et institutions internationales et enfin de représentants de l'Union européenne et de certains États membres⁵. Dans le prolongement de ce séminaire, le Groupe de travail a sollicité deux avocats jordaniens, Zuha Al Majali et Omar Qaddoura, afin qu'ils rédigent conjointement un rapport national sur la question de l'indépendance et l'impartialité de la justice jordanienne, pour lequel ils se sont basés notamment, mais pas uniquement, sur les discussions ayant eu lieu lors du séminaire.⁶

C. Rapport sur l'indépendance l'impartialité du système judiciaire – Le cas de la Jordanie

Contexte et objectifs

Le rapport sur « *L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire - Le cas de la Jordanie* » a pour objet de décrire en détail les caractéristiques principales du système judiciaire jordanien en mettant l'accent sur les problèmes fondamentaux qui affectent son indépendance et impartialité. Le rapport contient un certain nombre d'exemples qui illustrent les conséquences concrètes pour les justiciables du manque d'indépendance. Il inclut enfin un état des lieux des réformes accomplies (ou non accomplies), suivi d'une série de recommandations détaillées concernant les changements, notamment constitutionnels, législatifs et administratifs, qui sont indispensables pour atteindre un niveau d'indépendance conforme aux normes internationales. Les recommandations visent bien entendu en premier lieu les autorités jordaniennes, à qui il est demandé de démontrer une réelle volonté politique de faire progresser la cause de l'indépendance de la justice de manière réelle et

³ Mohammed Mouaqit et Siân Lewis-Anthony.

⁴ Disponible en anglais, français et arabe à www.euromedrights.net sous 'Publications'.

⁵ Le compte rendu détaillé (en arabe, français et anglais) ainsi que le programme du séminaire sont disponibles sur www.euromedrights.net.

⁶ Un travail similaire a été fait concernant le Maroc et la Tunisie. Les rapports nationaux concernant ces deux pays sont également disponibles à www.euromedrights.net. Le rapport national sur l'indépendance de la justice au Liban sera publié dans le cours de 2008. Un rapport similaire est prévu pour l'Égypte, et sans doute pour l'Algérie, dans le cours de 2008-09.

substantielle. Certaines recommandations sont toutefois adressées aux acteurs extérieurs et bailleurs de fonds, notamment l'Union européenne, ainsi qu'aux organisations de la société civile dont le rôle ne saurait être sous-estimé.

Le rapport est conçu pour devenir un outil de référence pour les acteurs du système judiciaire, mais aussi et surtout pour les organisations de la société civile jordanienne qui entendent s'engager activement dans la promotion et le renforcement de l'indépendance du système judiciaire. Associées au séminaire d'Amman de janvier 2007 puis à la rédaction de ce rapport, ces organisations devront maintenant s'atteler ou poursuivre la tâche de promouvoir les réformes nécessaires⁷.

Méthodologie

Au-delà de leur propre expérience en tant qu'avocats et activistes des droits de l'Homme, les deux auteurs de ce rapport ont conduit leur recherche en tenant compte à la fois des débats organisés dans le cadre du séminaire d'Amman de janvier 2007 organisé par le REMDH, mais également des rapports déjà produits et de la littérature existante en cette matière.

Le Centre d'Amman pour l'étude des droits de l'Homme (*Amman Center for Human Rights Studies*), membre du groupe de travail sur la Justice du REMDH, a également été associé au travail de rédaction

Le rapport a été initialement rédigé en arabe, puis finalisé dans sa version anglaise et enfin traduit en français. Les trois versions sont disponibles en ligne sur le site Internet du REMDH⁸.

⁷ Sur la base de ce rapport, le REMDH entend poursuivre le travail au niveau national en faveur d'un renforcement de l'indépendance et de l'impartialité de la justice en Jordanie. Un séminaire de suivi sera organisé au cours de la période 2008-09 au cours duquel les participants – principalement acteurs du système judiciaire, experts et représentants de la société civile - discuteront des conclusions et des recommandations du rapport, mais surtout de leur mise en œuvre concrète.

⁸ www.euromedrights.net

1. CADRE JURIDIQUE ET STRUCTURE DU SYSTÈME JUDICIAIRE DE LA JORDANIE

L'indépendance du système judiciaire est une condition préalable à l'instauration de la justice dans la société et à la protection des droits de l'Homme. En l'absence d'une telle indépendance, les droits et libertés des citoyens sont vulnérables aux abus commis par les pouvoirs exécutif ou législatif ou par le pouvoir en général. Une justice indépendante réduit les risques d'arbitraire, garantit la non-ingérence et assure le respect des droits des citoyens. Or, le système judiciaire ne peut accomplir sa mission sans juges impartiaux, honnêtes, compétents et en mesure de rendre des jugements conformes au droit. Ces juges doivent pouvoir agir en toute impartialité et en l'absence de toute influence extérieure, matérielle ou morale, exercée par des personnes ou des institutions et quel qu'en soit le but - politique, social, partisan, professionnel, économique ou autre. L'indépendance de la magistrature met les juges à l'abri du soupçon de partialité, favorise l'instauration d'une société juste et équitable et permet à la justice de suivre son cours normal.

De nombreux instruments internationaux des droits de l'Homme garantissent le recours effectifs aux tribunaux, en particulier la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 dont l'article 8 dispose que : « *Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi* ». L'article 10 du même instrument stipule que : « *Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ». Par ailleurs, l'article 11 souligne l'importance de la tenue de procès publics où toutes les garanties nécessaires à la défense d'une personne accusée d'un acte délictueux auront été assurées.⁹

En vertu des conventions internationales et du droit interne, le respect du droit à un recours effectif et de l'indépendance du système judiciaire requiert les actions suivantes :

1. Faciliter l'accès aux tribunaux et créer des tribunaux sur l'ensemble du territoire national ;
2. Assurer l'égalité et la non-discrimination pour tous devant la loi ;
3. Désigner des juges compétents, respectés et expérimentés en se fondant sur les principes d'intégrité, de transparence et de non-discrimination ;
4. Consacrer le principe de la séparation des pouvoirs, assurer la non-ingérence dans les affaires judiciaires, favoriser le renforcement de l'indépendance du système judiciaire et respecter les compétences des tribunaux ;
5. Garantir l'indépendance financière du système judiciaire, par le biais d'un budget autonome administré par l'autorité judiciaire ;
6. Accorder l'immunité aux juges dans l'exercice de leurs fonctions et les mettre à l'abri d'une destitution non fondée en droit ;
7. S'assurer du déroulement de procès équitables en conformité avec les normes internationales et prévenir toute violation des droits de l'Homme ;
8. Assurer le droit de tous de faire appel des décisions ou des jugements devant une juridiction supérieure ;
9. Dédommager les victimes d'erreurs ou d'abus judiciaires ;

⁹ Les articles 14 et 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 reprennent les mêmes dispositions.

10. Appliquer et respecter les décisions judiciaires finales. Leur application ne doit être ni retardée ni entravée sous peine de poursuites pénales et civiles.

A. Normes internationales relatives à l'indépendance du système judiciaire et au droit à un procès équitable

En dépit de l'absence d'instruments internationaux juridiquement contraignants spécifiquement consacrés à l'indépendance de la magistrature et au droit à un procès équitable, un certain nombre de normes et de principes sont contenus dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme :

1. Instruments internationaux juridiquement contraignants

- Déclaration universelle des droits de l'Homme¹⁰
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹¹
- Convention sur les droits de l'enfant¹²
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹³
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁴
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹⁵

La Jordanie a ratifié toutes les conventions énumérées ci-dessus et est donc assujettie aux droits et obligations qui y sont énoncés relativement à l'indépendance du système judiciaire et à l'obligation d'assurer un procès équitable et non discriminatoire à tous les justiciables devant les tribunaux jordaniens. En vertu des dispositions constitutionnelles jordaniennes relatives à la procédure de ratification des traités internationaux, tout traité doit d'abord être soumis à l'Assemblée nationale puis, une fois adopté par celle-ci, transmis au roi pour ratification avant d'être publié au Journal officiel¹⁶. À l'exception de la Convention sur les droits de l'enfant qui a suivi toutes les étapes de cette procédure,¹⁷ les autres instruments ne sont pas, à ce jour, juridiquement incorporés en droit interne à défaut d'avoir suivi toutes les étapes requises par la Constitution. Le gouvernement jordanien affirme toutefois auprès des instances internationales et lors de rencontres avec des représentants des organismes internationaux qu'il applique toutes les conventions internationales, sauf dans les cas où la

¹⁰ Articles 8-11 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), adoptée et proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948. Bien que la DUDH ne soit pas un traité, ses dispositions ont acquis un statut quasi contraignant juridiquement compte tenu du nombre de fois où elles ont été citées dans la plupart des conventions relatives aux droits de l'Homme.

¹¹ Article 14 du PIDCP. Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, en vigueur depuis le 23 mars 1976.

¹² Adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, en vigueur le 2 septembre 1990.

¹³ Adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979, en vigueur depuis le 3 septembre 1981

¹⁴ Adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 2106 A(XX) du 21 décembre 1965, en vigueur depuis le 4 janvier 1969.

¹⁵ Adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 39/46 of 10 décembre 1984, en vigueur depuis le 26 juin 1987.

¹⁶ Article 33/2 de la constitution jordanienne.

¹⁷ La loi entérinant la Convention sur les droits de l'enfant de 2006, publiée dans le Journal officiel du 10/16/2006, n° 4787, p. 3991.

sécurité nationale est menacée.¹⁸

Tableau récapitulatif

Traités	Signature	Ratification/ Accession	Réserve
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)	30.06.1972	28.05.1975	X
1er Protocole facultatif se rapportant au PIDCP	X	X	
Deuxième protocole facultatif se rapportant au PIDCP	X	X	
Convention relative aux droits de l'enfant	28.08.1990	24.05.1991	Article 14, 20 et 21
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)	3.12.1980	1.07.1992	Articles 9/2, 15/4, 16/1 c) and 16/1 d) et g)
Protocole facultatif se rapportant à la CEDAW	X	X	
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale		30.05.1974	X
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT)		13.11.1991	X
Protocole facultatif se rapportant à la CAT	X	X	
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	30.07.1972	28.05.1975	X
Charte arabe des droits de l'homme		2004	

2. Instruments internationaux juridiquement non contraignants

- Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, Nations unies, 1985¹⁹ ;
- Principes de base relatifs au rôle du barreau, Nations unies, 1990²⁰ ;
- Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, Nations unies, 1990²¹ ;
- Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, Nations unies, 1990²² ;

¹⁸ Selon l'information que le gouvernement jordanien a communiquée au Comité contre la torture (Convention contre la torture) dans le rapport préliminaire soumis au Comité, n° cat/c16/add,5, para26.

¹⁹ Adoptés par le 7ème Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Milan, 26 août-6 septembre 1985) et confirmés par les résolutions de l'Assemblée générale 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

²⁰ Adoptés par le 8ème Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août-7 septembre 1990.

²¹ Également adoptés par le 8ème Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août-7 septembre 1990.

²² Adopté par l'assemblée générale des Nations unies par résolution 34/169 du 17 décembre 1979.

- Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, Nations unies, 1985²³.

3. Instruments régionaux juridiquement non contraignants

- La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, 1950
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1980
- Charte arabe des droits de l'Homme, 2004 (pas encore en vigueur)
- Convention américaine relative aux droits de l'homme, 1969

Adoptée par la Ligue arabe en 2004²⁴, la Charte arabe des droits de l'Homme intègre les normes relatives à la justice reconnues internationalement. La Charte fait obligation aux pays signataires de garantir le droit à un recours effectif devant les tribunaux et l'égalité de tous devant la loi. L'article 9 de la Charte stipule que : « *Tous sont égaux devant les tribunaux et le droit à un recours effectif est garanti à chaque personne qui réside dans un État membre* ». La Jordanie a été le premier État à ratifier la Charte arabe des droits de l'Homme. Conformément à son article 49b, la Charte entrera en vigueur le 24 mars 2008, soit deux mois après la 7ème ratification, qui a eu lieu le 24 janvier 2008.

4. Déclarations et recommandations

Outre les instruments énumérés ci-dessus, un grand nombre de déclarations et de recommandations adoptées lors de conférences internationales d'ONG, ainsi que des documents renfermant des lignes directrices, traitent de l'indépendance du système judiciaire et du droit à un procès équitable. À titre d'exemples, on peut citer le manuel *Pour des procès équitables*, publié par Amnesty International en 1998 et le manuel *Les droits de l'Homme dans l'administration de la justice*, publié par le Haut Commissariat aux droits de l'Homme de l'ONU, en plus de résolutions et de recommandations connexes formulées par d'autres instances internationales²⁵.

Dans le monde arabe, les travaux des ONG ont notamment donné naissance aux déclarations suivantes :

- Déclaration de Beyrouth : Recommandations de la Première conférence arabe sur la justice (juin 1999) ;
- Déclaration du Caire sur l'indépendance de la justice, formulée lors de la Deuxième conférence arabe sur la justice (février 2003).

Les instruments mentionnés ci-dessus sont à considérer comme des points de référence importants dans la définition du cadre juridique international visant à garantir l'indépendance du système judiciaire et le droit à un procès équitable. Bien que les instruments des Nations Unies reflètent la volonté des membres de l'Assemblée générale, de nombreux États ne satisfont toujours pas aux obligations souscrites lorsqu'ils ont adhéré à ces conventions. En

²³ Adoptée par l'assemblée générale des Nations unies par résolution 40/34 du 29 novembre 1985.

²⁴ Résolution 5427 du Conseil de la Ligue arabe de mai 2004.

²⁵ Le Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), de même que les recommandations du Conseil sur le rôle des procureurs dans le système judiciaire européen (recommandation n° 19/2000). Pour plus d'informations : http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/default_FR.asp?

outre, tout comme la Jordanie, ils n'ont pas incorporé ces obligations à leur droit interne.

B. Cadre juridique national

La nature et le fonctionnement du système judiciaire sont établis par des dispositions de la Constitution jordanienne ainsi que par un certain nombre de lois.

1. La Constitution jordanienne de 1952

L'indépendance du système judiciaire repose sur les articles suivants de la Constitution jordanienne :

- Article 6/1 : « *Les Jordaniens sont égaux devant la loi. S'agissant de leurs droits et obligations, ils ne peuvent faire l'objet de discrimination fondée sur la race, la langue ou la religion* ».
- Article 27 : « *Le pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux hiérarchiques de diverse nature. Les jugements sont rendus en conformité avec la loi et au nom du roi* ».
- Article 97 : « *Les magistrats sont indépendants et, dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, ne sont soumis à aucune autre autorité que celle de la loi* ».
- Les articles 99 à 103 énoncent les règles relatives à la création des tribunaux en général.

Ces dispositions constitutionnelles jordaniennes reflètent les dispositions des instruments internationaux pertinents, en tout premier lieu le Principe 1 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, qui stipule ce qui suit : « *L'indépendance de la magistrature est garantie par l'État et énoncée dans la constitution ou la législation nationale (...).* »

Dans l'ensemble, la Constitution renferme des dispositions qui affirment le droit à un recours effectif devant les tribunaux et l'indépendance de l'autorité judiciaire et de la magistrature ; elle est donc, techniquement, en conformité avec les normes internationales dans ce domaine. Néanmoins, il y a lieu de souligner que la Constitution ne garantit pas le principe de l'inamovibilité des juges. Ce manquement important est évoqué plus loin dans le rapport.

La Constitution affirme un certain nombre de principes, dont le respect est essentiel, car ils consacrent le droit de tous à un recours effectif devant les tribunaux²⁶. Des lois particulières établissent les règles sur l'accès aux tribunaux et la manière dont les citoyens peuvent exercer ces droits.

2. Loi n° 15 de 2001 sur l'indépendance du système judiciaire

Cette loi renferme des dispositions qui traitent de l'indépendance de l'autorité judiciaire. On y prévoit la mise en place de mécanismes visant à garantir cette indépendance, notamment la création d'un Conseil supérieur de la magistrature chargé de surveiller le fonctionnement du système judiciaire. Toutefois, comme il sera expliqué plus loin, le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas en conformité avec les normes internationales relatives à l'indépendance du système judiciaire.

²⁶ Articles 97-99 de la Constitution jordanienne.

3. Loi n° 17 de 2001 sur la création de tribunaux ordinaires

Cette loi renferme également des dispositions sur l'indépendance du système judiciaire. L'article 2, en particulier, stipule que « *les tribunaux ordinaires du Royaume ont compétence pour juger tous les justiciables dans toutes les affaires civiles et pénales, à l'exception des affaires qui relèvent des cours religieuses ou spéciales en vertu d'autres textes de loi* ».

4. Le principe de l'indépendance du système judiciaire en droit jordanien

Les articles 97 à 101 de la Constitution consacrent l'indépendance du système judiciaire et garantissent son impartialité et son intégrité. L'article 97 stipule que « *dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, les magistrats sont indépendants et ne sont soumis à d'autre autorité que celle de la loi* ». L'article 101(1) stipule que « *tous ont le droit de comparaître devant les tribunaux, qui remplissent leur mission en dehors de toute ingérence* ».

Ces principes sont repris à l'article 3 de la Loi n° 15 de 2001 sur l'indépendance du système judiciaire. Il y est dit que « *les magistrats sont indépendants et, dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, ils ne sont soumis à d'autre autorité que celle de la loi* ». Afin de garantir leur totale impartialité, les magistrats ne peuvent exercer un emploi à l'extérieur de l'appareil judiciaire. À cet égard, l'article 17 de cette loi stipule que « *les magistrats ne peuvent, sous peine de sanctions prévues par la loi, exercer des activités commerciales, siéger au conseil d'administration d'une entreprise, institution ou instance quelconque ou exercer un emploi ou une profession* ».

Les articles 132 à 140 du Code de procédure civile traite de l'incompétence des magistrats et des motifs permettant de décréter l'incapacité ou la destitution d'un magistrat.

La comparaison entre les dispositions du droit jordanien et les normes internationales relatives à l'indépendance du système judiciaire nous permet de constater ce qui suit :

- La Constitution jordanienne garantit l'égalité de tous devant la loi sans égard à la race, la religion et la langue, ce qui est conforme à l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civiques et politiques qui stipule que : « *Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice* », de même qu'à l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme : « *Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination* ».
- La Constitution et la Loi n° 17 sur la création de tribunaux ordinaires confèrent aux tribunaux jordaniens le droit de juger tout litige, ce qui est conforme à l'article 3 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, qui stipule que « *l'appareil judiciaire est compétent pour juger toute affaire de nature judiciaire et peut seul décider si les affaires dont il est saisi relèvent de sa juridiction aux termes de la loi* ».
- La Constitution affirme le principe de l'indépendance des magistrats en stipulant qu'ils ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi, cela en conformité avec le Principe 2 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature : « *les magistrats décident des affaires dont ils sont saisis en toute impartialité en se basant sur les faits et conformément à la loi, à l'abri de toute restriction, influence indue, incitation, pressions, menaces ou ingérence, directe ou indirecte, de quelque provenance ou pour quelque raison que ce soit* ».

C. Structure du système judiciaire jordanien

Aux termes de l'article 99 de la Constitution jordanienne, il existe trois ordres de tribunaux :

- Tribunaux ordinaires, à savoir²⁷ :
 - Tribunaux de premier degré : Tribunaux d'instance (*Magistrate Court*) et Tribunaux de grande instance (*First Instance Court*).
 - Tribunaux de deuxième degré : Cours d'appel et Cour de cassation, la plus haute juridiction judiciaire du pays.
 - La Haute Cour de justice, qui a compétence pour juger les affaires administratives. Les décisions de la Haute Cour sont finales²⁸.
- Tribunaux religieux²⁹ :
 - Tribunaux de la Sharia, qui ont compétence pour juger les affaires qui concernent le statut individuel (mariage, divorce, testaments, succession) en conformité avec la loi islamique³⁰.
 - Tribunaux ecclésiastiques³¹, qui relèvent des communautés non musulmanes et ont compétence pour juger les affaires qui concernent le statut individuel des membres de ces communautés.
- Tribunaux spéciaux (tribunaux extraordinaires).

1. Tribunaux ordinaires

Les tribunaux ordinaires sont les suivants :

a. Tribunaux d'instance

Les Tribunaux d'instance (*Magistrate Courts*) ont compétence pour entendre les affaires civiles d'une valeur pécuniaire inférieure à 3.000 dinars jordaniens (environ 2.900 €) et les infractions pénales pouvant résulter en des peines d'emprisonnement de deux ans ou moins. En outre, les Tribunaux d'instance sont compétents pour juger certains autres types d'affaires.³² Il existe en Jordanie 43 Tribunaux d'instance dotés de 183 juges³³ et de 498 employés. En 2006, ces tribunaux ont entendu 253.899 affaires dont 208.509 étaient des causes nouvelles. Au cours de la même année, les Tribunaux d'instance ont rendu 205.726 jugements ; 48.135 affaires sont demeurées pendantes. Eu égard au fait que ces tribunaux sont ceux qui traitent le plus grand nombre de dossiers, il y aurait lieu d'affecter un plus grand nombre de juges aux Tribunaux d'instance.

b. Tribunaux de grande instance

Les Tribunaux de grande instance (*First Instance Courts*) sont compétents pour entendre toutes les affaires civiles ou pénales qui ne sont pas du ressort des autres tribunaux³⁴. Dans

²⁷ Loi n° 17 de 2001 sur la création de tribunaux ordinaires, amendée par la Loi n° 68 de 2002.

²⁸ Article 26/B de la Loi n° 12 de 1992, amendée par la Loi n° 2 de 2000.

²⁹ Article 104 de la Constitution. Ces tribunaux ne seront pas examinés dans le cadre de ce rapport.

³⁰ Loi n° 19 de 1972 sur la création de tribunaux de la Sharia.

³¹ Loi sur la création de tribunaux ecclésiastiques n° 4709-6-2005, promulguée en vertu de la Loi n° 22 de 1938 sur le Conseil des communautés non musulmanes, telle qu'amendée.

³² Articles 3, 4 et 5 de la Loi n° 15 de 1952 sur les Tribunaux d'instance, telle qu'amendée.

³³ Article 3 de la Loi n° 17 sur la création de tribunaux ordinaires.

³⁴ *Idem* article 4/A.

certain cas prévus dans la Loi sur les Tribunaux d'instance ou dans d'autres lois, ils sont par ailleurs juridiction d'appel des affaires jugées par les Tribunaux d'instance³⁵. Il existe 16 Tribunaux de grande instance dotés de 176 juges et 1.610 employés. Cinq de ces tribunaux sont situés à Amman. Ils sont dotés de 95 juges et de 751 employés. En 2006, les Tribunaux de grande instance sur l'ensemble du territoire ont traité 38.111 affaires nouvelles et 21.316 qui remontaient avant 2006, soit un total de 59.427. Au total, 34.416 jugements ont été rendus, alors que 23.129 affaires restaient pendantes. Les magistrats sont épuisés par le nombre très élevé d'affaires et leur rendement s'en ressent. Comme les procès s'éternisent, le caractère équitable de ceux-ci est affecté³⁶.

c. Cours d'appel

Les Cours d'appel ont compétence pour entendre les appels de jugements rendus par les Tribunaux de grande instance et d'instance dans les cas prévus à la Loi sur les Tribunaux d'instance et d'autres lois³⁷. Il existe trois Cours d'appel ordinaires, qui siègent respectivement à Amman, Irbid et Maan³⁸. En outre, deux autres Cours d'appel ont compétence pour entendre les affaires douanières et fiscales (voir ci-après sous Tribunaux spéciaux). Les Cours d'appel totalisent 110 juges et 234 employés administratifs.

En 2006, la Cour d'appel d'Amman a entendu 47.887 affaires nouvelles et 2.366 qui remontaient à avant 2006, soit un total de 50.243 affaires. De ce nombre, 47.889 ont été jugées et 2.354 sont demeurées pendantes. La Cour d'appel d'Irbid a entendu 21.074 affaires nouvelles et 898 qui remontaient à avant 2006, soit un total de 21.972 affaires. De ce nombre, 20.969 ont été jugées et 1.003 sont demeurées pendantes. Quant à la Cour d'appel de Maan, elle a reçu 2.387 affaires nouvelles et 91 qui dataient d'avant 2006. La Cour a rendu un jugement dans 2.313 affaires, 79 restant pendantes.

La vitesse à laquelle les jugements sont rendus résulte des lacunes au niveau de la procédure et de l'examen. Les cours d'appel souffrent d'une pénurie de juges, situation qui risque de s'aggraver compte tenu du fait que des juges ont été licenciés en 2007³⁹ et que d'autres ont été provisoirement détachés dans d'autres pays de la région. Afin de faire face à cette pénurie, le Conseil supérieur de la magistrature a procédé à la promotion de juges des Tribunaux de grande instance. Il est à craindre que certains des magistrats promus ne possèdent pas la compétence voulue pour exercer leurs nouvelles fonctions.

d. Cour de cassation

La Cour de cassation, qui siège à Amman, est la plus haute juridiction du pays. En tant que tribunal pénal, elle traite des recours contre les arrêts et les décisions rendus par les Cours d'appel dans des affaires pénales qui peuvent, en vertu de la loi, être portées devant la Cour de cassation. En tant que juridiction civile, elle examine les pourvois formés contre les arrêts des Cours d'appel suite à des jugements ou décisions des Tribunaux de grande instance, lorsque le montant du litige dépasse 5.000 dinars (4.880 €). La Cour de cassation peut également juger des affaires dont le montant est inférieur à 5.000 dinars (4.880 €) si celles-ci sont complexes ou sans précédent ou si l'intérêt public est en jeu, et à condition que

³⁵ *Idem* article 4/B.

³⁶ Chiffres tirés du rapport annuel sur le rendement des tribunaux publié par le Conseil de la magistrature, 2006.

³⁷ Article 8 de la Loi n° 17 de 2001 sur la création de tribunaux ordinaires.

³⁸ *Idem* article 6.

³⁹ Rapport du Conseil supérieur de la magistrature, 2006.

le président de la Cour l'a autorisé⁴⁰. La Cour de cassation dispose de 24 juges et 67 employés administratifs.

La Cour de cassation a traité 10.356 affaires en 2006, dont 8.641 affaires nouvelles et 1.895 remontant à avant 2006. Quelques 8.690 affaires ont été jugées alors que 1.666 demeuraient pendantes⁴¹. La Cour de cassation souffre également d'une pénurie de magistrats, pour les mêmes raisons évoquées pour les Cours d'appel.

Le fait que la Cour de cassation ne peut, sans l'autorisation préalable de son président, être saisie des affaires dont le montant est inférieur à 5.000 dinars (4.880 €) contrevient au principe d'égalité et au droit à l'accès à un recours effectif, tous deux garantis par les instruments internationaux. Les affaires dont le montant en cause est inférieur à 250 dinars (244 €) ne peuvent, quant à elles, faire l'objet ni d'un appel devant les Cours d'appel ni d'un pourvoi devant la Cour de cassation⁴². Bien que cette dernière restriction semble justifiée eu égard au montant en cause, il n'en est pas de même dans le cas des affaires dont le montant en litige est inférieur à 5.000 dinars ; le demandeur se voit alors privé du droit à un recours effectif devant deux juridictions.

e. Haute Cour de justice

La Haute Cour de justice, qui a son siège à Amman, examine les recours formulés contre les décisions administratives. La compétence de ce tribunal est précisée à l'article 9 de la Loi n° 12 de 1992 sur la Haute Cour de justice, telle qu'amendée ultérieurement. Ses décisions sont finales⁴³. La Haute Cour est dotée de neuf magistrats et de 16 employés administratifs. Elle a reçu 651 affaires en 2006 : 589 affaires nouvelles et 62 datant d'avant 2006. La même année, elle a rendu 555 jugements, alors que 96 affaires sont demeurées pendantes⁴⁴.

2. Tribunaux spéciaux (extraordinaires)

L'article 99 de la Constitution prévoit l'établissement de plusieurs ordres de tribunaux, notamment des tribunaux spéciaux, considéré comme faisant partie intégrale du système judiciaire. Des lois particulières créent ces tribunaux et déterminent leur juridiction, compétence et fonctionnement (article 100 de la Constitution).

On peut diviser les tribunaux spéciaux jordaniens en tribunaux composés de juges du siège ou civils (a-g) et ceux composés de juges extraordinaires ou militaires (h-i)

a. Tribunaux spéciaux dotés de juges du siège ou civils

La Haute Cour pénale

La Haute Cour pénale est un tribunal spécial créé en vertu de la Loi n° 19 de 1986 sur les tribunaux pénaux. En vertu de ce texte, ce tribunal a compétence pour entendre les affaires criminelles comme les meurtres, viols et enlèvements, ou les tentatives pour commettre ce type de délit⁴⁵. La Haute Cour siège à Amman, mais, sur décision de son président, peut

⁴⁰ Article 10 de la Loi n° 17 de 2001 sur la création de tribunaux ordinaires.

⁴¹ Rapport annuel du Conseil supérieur de la magistrature.

⁴² Article 28/2 de la Loi sur les Tribunaux d'instance.

⁴³ Article 26/B de la Loi n° 12 de 1992 sur la Haute Cour de justice, telle qu'amendée.

⁴⁴ Rapport annuel du Conseil supérieur de la magistrature.

siéger ailleurs en Jordanie⁴⁶. Elle est constituée de quatre chambres, dotées chacune de trois magistrats⁴⁷. Les juges de la Haute Cour de Justice sont désignés par décision du Conseil supérieur de la magistrature.

Le parquet auprès de la Haute Cour pénale est formé du procureur général et de deux procureurs qui ont la charge d'enquêter sur les délits qui relèvent de cette juridiction. Le procureur doit ouvrir une information dès la commission du délit et faire connaître les charges retenues dans les sept jours de la date de clôture de l'information. Les chefs d'accusation doivent être communiqués au procureur général dans les trois jours ; celui-ci dépose alors un acte d'accusation qu'il transmet au procureur dans les sept jours. Celui-ci dispose alors de trois jours pour présenter l'accusé devant le tribunal⁴⁸. Toutefois, la loi ne précise pas la durée maximale de l'enquête; un prévenu peut donc demeurer en détention durant toute l'enquête, quelle qu'en soit la durée.

La Haute Cour pénale tribunal entreprend l'examen des affaires dont elle est saisie dans les dix jours de la saisine. Ses audiences se déroulent en principe de manière consécutive et ne peuvent être ajournées pendant plus de quarante-huit heures⁴⁹. Un jugement doit être rendu au plus tard dix jours suivant la fin du procès. Le tribunal peut toutefois prolonger de sept jours cette période (non renouvelable)⁵⁰.

Les délais procéduraux en vigueur devant la Haute Cour pénale sont extrêmement courts, particulièrement compte tenu de la gravité des délits jugés, qui peuvent dans certains cas déboucher sur une condamnation à la peine capitale ou à l'enfermement à vie. En conséquence, de tels délais - bien qu'ils ne soient pas respectés en pratique - sont préjudiciables aux droits de la défense.

Toute personne qui s'estime lésée par un jugement de la Haute Cour pénale peut saisir la Cour de cassation dans les quinze jours suivant la date de sa notification ou, dans le cas d'un jugement par contumace, suivant la date où elle en a été informée. En cas de condamnation à mort ou à une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus, le pourvoi en cassation est automatique si l'intéressé n'en prend pas lui-même l'initiative. Dans ce cas, il revient au procureur général de former le pourvoi dans les quinze jours suivant la date du jugement⁵¹. Sur le plan du droit d'appel – et la manière dont ces appels sont administrés en pratique - la Haute Cour pénale est conforme aux normes internationales en ce qui a trait au droit de faire appel devant une juridiction supérieure, en particulier à l'article 14(5) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui précise que « *toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi* ». En outre, l'article 6 des Garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort (Nations unies, 1984)⁵² énonce que « *Toute personne condamnée à mort a le droit de faire appel à une juridiction supérieure, et des mesures devraient être prises pour que ces appels soient obligatoires* ».

⁴⁵ Article 4 de la Loi n° 19 de 1986 sur les tribunaux pénaux.

⁴⁶ *Idem* article 6.

⁴⁷ *Idem* article 3.

⁴⁸ Articles 9-7-3 de la Loi n° 19 de 1986 sur les tribunaux pénaux.

⁴⁹ *Idem* article 10.

⁵⁰ *Idem* article 12.

⁵¹ *Idem* article 13.

⁵² Approuvées par le Conseil économique et social dans sa résolution 1984/50 du 25 mai 1984.

Dans la pratique, on constate que la Haute Cour pénale contrevient souvent à la loi, par exemple en ajournant ses audiences pour plus de dix jours et en rendant ses décisions en retard. Cette situation résulte du nombre élevé d'affaires instruites par rapport au nombre limité de juges et de procureurs. En 2006, la Haute Cour pénale a eu à traiter 1.980 affaires, dont 1.222 affaires nouvelles et 758 affaires datant d'avant 2006. Elle a, au cours de cette année, rendu 1.205 jugements, 775 affaires restant pendantes. Le parquet auprès de la Haute Cour pénale a, quant à lui, examiné 1.081 affaires durant cette même année, soit 1.014 affaires nouvelles et 67 affaires plus anciennes. De ce nombre, la Haute Cour pénale a été saisie de 983 affaires, alors que 98 sont demeurées pendantes⁵³.

Le bon fonctionnement de la Haute Cour pénale est entravé par la pénurie de magistrats et de procureurs, ce qui constitue un problème d'autant plus sérieux que cette juridiction est habilitée à prononcer des condamnations à la peine capitale.

Tribunal de première instance des douanes et Cour d'appel des douanes

Le Tribunal de première instance et la Cour d'appel des douanes sont des juridictions spéciales créées en vertu des articles 222 à 231 de la Loi n° 20 de 1998 sur les douanes.

Le Tribunal de première instance des douanes est formé d'un président et de plusieurs magistrats désignés par le Conseil supérieur de la magistrature à partir d'une liste de juges en exercice.⁵⁴ Ce tribunal entend les affaires qui ont un rapport avec les douanes : contrebande, délits touchant l'importation ou l'exportation, litiges sur les tarifs douaniers imposés et autres affaires relatives aux douanes.⁵⁵ Le tribunal siège à Amman, mais il peut toutefois tenir ses audiences ailleurs en Jordanie. Les affaires sont examinées par des juges siégeant seuls.⁵⁶ En l'état, le Tribunal de première instance des douanes est doté de quatre juges et de treize employés administratifs.

La Cour d'appel des douanes est composée d'un président et d'un certain nombre de magistrats désignés par le Conseil supérieur de la magistrature. Elle est compétente pour entendre les appels de jugements rendus par le Tribunal de première instance des douanes. Une chambre composée de trois magistrats examine les affaires et prend des décisions par consensus ou à la majorité simple. Le tribunal siège à Amman ou ailleurs en Jordanie. L'intéressé peut déposer un appel dans les trente jours après avoir reçu copie du jugement ou, dans le cas d'un jugement par contumace, dans les trente jours après avoir été informé du jugement.⁵⁷ Les arrêts de la Cour d'appel des douanes peuvent, sous trente jours, faire l'objet d'un pourvoi en cassation, si la valeur pécuniaire de l'affaire est supérieure à 5.000 dinars (4.800 €)⁵⁸.

Le ministère public est représenté devant le Tribunal de première instance et la Cour d'appel des douanes par des procureurs désignés par le ministre des Finances à partir d'une liste de juristes du Service des douanes. Conformément à l'article 227(a) de la Loi sur les douanes, le procureur peut enquêter, requérir devant le tribunal et faire appel des décisions rendues.

⁵³ Rapport annuel du Conseil supérieur de la magistrature.

⁵⁴ Article 222/A de la Loi n° 20 de 1998 sur les douanes.

⁵⁵ La compétence de cette juridiction est définie à l'article 222/B de la Loi sur les douanes.

⁵⁶ Article 222(c) et (d) de la Loi n° 20 de 1998 sur les douanes.

⁵⁷ *Idem* article 223.

⁵⁸ *Idem* article 225/1.

Ces dispositions sont contraires aux normes internationales relatives au droit à un procès équitable, car le procureur est désigné par le ministre des Finances, lui-même partie au litige.

Selon l'article 231(b) de la Loi sur les douanes, le plaignant doit déposer 25 % du montant qui lui est réclamé, soit sous forme d'un dépôt de garantie en espèce ou d'une garantie bancaire, avant que sa réclamation contre l'État puisse être entendue. Cette obligation est contraire aux normes internationales relatives au droit à un procès équitable, car elle prive les personnes incapables de déposer une telle garantie du droit d'avoir accès à un tribunal.

En 2006, la Cour d'appel des douanes a examiné 1.274 appels : 793 déposés au cours de l'année et 481 qui remontaient à avant 2006. Elle a rendu un jugement dans 650 affaires, alors que 624 restaient pendantes. La cour est dotée de trois juges et de cinq employés administratifs.

Tribunal des affaires fiscales⁵⁹

La Loi n° 57 de 1985 sur l'impôt, telle qu'amendée, prévoit la création d'un Tribunal des affaires fiscales, ayant son siège à Amman, mais pouvant également siéger ailleurs en Jordanie. Le tribunal, formé de trois magistrats, juge les recours et autres réclamations formés contre les décisions administratives en matière de prélèvements fiscaux, d'amendes et de cotisations supplémentaires. Ce tribunal procède à l'examen des affaires selon une procédure d'urgence. Les audiences se tiennent à huis clos sauf si le tribunal en décide autrement (dans la pratique, les audiences sont généralement publiques). Des contrôleurs des contributions, qui représentent le Ministère des Impôts, sont investis des pouvoirs d'un assistant du procureur général civil. Les décisions du tribunal ne sont susceptibles d'appel que si les sommes en jeu excèdent 1.000 dinars (976 €).

Dans la pratique, le tribunal ne siège qu'à Amman, ce qui peut constituer un fardeau financier pour les personnes qui ne peuvent plaider leur cause devant la cour sans l'assistance d'un avocat. Ce tribunal fait rarement l'objet de critiques, car les affaires qu'il entend portent sur des questions fiscales techniques et ses décisions reposent généralement sur la jurisprudence et donnent souvent lieu à des règlements à l'amiable. Toutefois, le règlement des affaires est très lent en raison du manque de personnel (huit juges et vingt-six employés administratifs seulement). En 2006, Tribunal des affaires fiscales a ainsi entendu 3.124 affaires : 1.625 affaires nouvelles et 1.499 affaires remontant avant 2006. Au cours de la même année, 1.624 affaires ont été réglées, tandis que plus de 1.500 étaient pendantes en fin d'année⁶⁰. En raison de la charge de travail énorme, les magistrats du Tribunal des affaires fiscales, trop peu nombreux, éprouvent de grandes difficultés à effectuer leur travail convenablement.

Tribunaux des mineurs

Les Tribunaux des mineurs connaissent des affaires mettant en cause des accusés mineurs⁶¹. Le Tribunal de grande instance, agissant en qualité de tribunal des mineurs, traite ainsi des

⁵⁹ Article 34 de la Loi sur l'impôt et ses amendements n° 57 de 1985.

⁶⁰ Rapport annuel du Conseil supérieur de la magistrature.

⁶¹ En vertu de l'article 7/A de la Loi n° 24 de 1968, telle qu'amendée, tout tribunal saisi d'une affaire mettant en cause un accusé mineur est considéré être un tribunal des mineurs. Aux termes de l'article 2, un mineur est une personne âgée de 7 à 18 ans.

affaires pénales dans lesquelles des mineurs sont concernés. S'il y a eu complicité avec des adultes dans la commission du délit ou de l'infraction, le tribunal applique les principes régissant l'action des tribunaux des mineurs en ce qui concerne le ou les mineurs impliqués⁶². Dans l'intérêt du mineur, le tribunal peut tenir ses audiences les week-ends, les jours fériés et le soir⁶³. Les audiences se tiennent à huis clos et seuls l'agent de probation, le père, le tuteur ou l'avocat du mineur et les personnes directement liées à l'affaire peuvent pénétrer dans la salle d'audience⁶⁴. L'instruction doit se dérouler en présence des parents, du tuteur ou de l'avocat. Si le mineur ne peut être présent à l'audience, un agent de probation doit le remplacer⁶⁵. Un mineur détenu pour une infraction peut être libéré sous caution, sauf si la libération risque d'entraver le cours de la justice. En outre, si le tribunal juge que des circonstances spéciales le justifient, le mineur peut également être libéré sous caution dans le cas d'un délit⁶⁶. Les décisions des tribunaux pour mineurs sont susceptibles d'appel devant la Cour d'appel puis, le cas échéant, d'un pourvoi devant la Cour de cassation, conformément aux dispositions du Code de procédure pénale. Les parents ou le tuteur peuvent alors agir au nom du mineur concerné⁶⁷. La peine capitale ne peut être prononcée contre un mineur⁶⁸.

Les Tribunaux des mineurs ont été créés afin d'honorer les engagements internationaux de la Jordanie suite à la ratification de la Convention sur les droits de l'enfant⁶⁹. La législation jordanienne est en conformité avec cette convention, en particulier son article 37 qui stipule que l'enfant ne doit pas être soumis à la torture, ni condamné à la peine capitale ou à l'emprisonnement à vie, ni illégalement détenu. Tout enfant a également le droit à l'aide juridictionnelle, le droit de contester la légalité de sa détention et enfin celui d'obtenir qu'un tribunal se prononce sans délai sur ces questions.

En 2006, les Tribunaux des mineurs ont entendu 1.613 affaires, incluant 1.421 nouveaux dossiers et 192 affaires qui remontaient avant 2006. Quelques 1.380 affaires ont fait l'objet d'un jugement, alors que 233 demeuraient pendantes.

Tribunal municipal d'Amman⁷⁰

En matière de procédure, le Tribunal municipal d'Amman a le statut d'un tribunal d'instance⁷¹. Le tribunal, qui est formé d'un juge unique, a compétence pour juger les infractions au Code du bâtiment et au Code de la route, de même que les infractions touchant à l'emploi industriel, les permis professionnels, les normes et spécifications et la santé.⁷²

Tant sur le plan du droit que de la pratique, le Tribunal municipal d'Amman ne répond pas aux normes minimales d'indépendance et ne garantit pas le droit à un procès équitable. En effet, la Municipalité du Grand Amman est l'instance responsable de l'ensemble des dépenses

⁶² *Idem* article 7/B, D.

⁶³ *Idem* article 8.

⁶⁴ *Idem* article 10.

⁶⁵ *Idem* article 1/15.

⁶⁶ *Idem* article 16.

⁶⁷ *Idem* article 10.

⁶⁸ *Idem* article 18.

⁶⁹ Loi habilitante n° 50 de 2006.

⁷⁰ Article 8 de la Loi n° 39 de 1961 sur la municipalité d'Amman.

⁷¹ *Idem* article 8.

⁷² *Idem* article 6.

du tribunal, y compris les salaires des juges et des employés ainsi que les équipements et le matériel, ce qui est contraire aux principes d'indépendance et d'impartialité⁷³. Par ailleurs, le fonctionnement du tribunal s'effectue pour l'essentiel en violation de la loi. Ainsi, les procédures sont souvent menées par des employés administratifs et non par des juges, lesquels se contentent d'apposer leur signature sur les décisions prises, particulièrement lorsqu'il s'agit d'affaires rouvertes suite à un premier jugement rendu par défaut. Le public tend à éviter de recourir à ce tribunal en raison de la lenteur des procédures ; celle-ci est en partie due au fait que les témoins, en général des agents de police ou des employés de la municipalité, ne se présentent pas à l'audience (et ne sont jamais pénalisés pour cela).

Tribunal spécial du travail⁷⁴

Le Tribunal spécial du travail, créé en vertu de l'article 124 de la Loi n° 8 de 1996 sur le travail, est compétent pour juger les conflits de travail. Il est en principe formé de trois juges du siège désignés par le Conseil supérieur de la magistrature, mais peut siéger en présence de deux juges seulement. Si ces deux juges ne sont pas d'accord, le troisième reprend le dossier et rend une décision. Le tribunal entend les affaires dans le cadre d'une procédure d'urgence, soit dans la semaine suivant sa saisine. Dans les trente jours, il doit prendre les mesures qui s'imposent pour régler le litige et informer le Ministère du Travail de ses décisions. Les décisions du Tribunal spécial du travail sont finales et sans appel.

Priver ainsi les justiciables du droit d'interjeter appel d'une décision du Tribunal spécial du travail limite leur droit à un procès équitable tel que consacré par les instruments internationaux.

Autorité de rémunération (*Remuneration Authority*)

Le conseil des ministres peut, sur recommandation du ministre du Travail, désigner un ou plusieurs experts dans le domaine du travail (l'Autorité de rémunération) chargés d'examiner les réclamations en matière de rémunération des travailleurs, par exemple, les réductions de salaire, les déductions à la source, les heures supplémentaires et les retards dans le paiement de la rémunération. Le travailleur ne peut soumettre sa réclamation à l'Autorité de rémunération que s'il travaille toujours pour l'employeur visé ou s'il a quitté son emploi depuis moins de six mois. S'il ne satisfait pas l'une ou l'autre de ces conditions, le travailleur peut toujours recourir aux tribunaux ordinaires. Les décisions de l'Autorité de rémunération peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel dans les dix jours suivant la date de la décision⁷⁵.

L'Autorité de rémunération a été créée pour accélérer le règlement des litiges. Le travailleur y a recours de plein gré et peut interjeter appel contre les décisions rendues. Toutefois, la création d'une telle instance en dehors du système judiciaire est contraire aux normes internationales relatives à l'indépendance de la magistrature. La création de tribunaux ou d'instances qui échappent à l'autorité judiciaire dès lors qu'ils sont placés sous le contrôle du gouvernement, en l'espèce celui du ministre du Travail, est irrégulière. Ainsi, les Principes 3 et 5 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature énoncent respectivement que « *Les magistrats connaissent de toute affaire judiciaire et ont le pouvoir exclusif de décider si une affaire dont ils sont saisis relève de leur compétence telle qu'elle*

⁷³ *Idem* article 5.

⁷⁴ Article 124 de la Loi n° 8 de 1996 sur le travail, telle qu'amendée.

⁷⁵ *Idem* article 54.

est définie par la loi » et « Chacun a le droit d'être jugé par les juridictions ordinaires selon les procédures légales établies. Il n'est pas créé de juridictions n'employant pas les procédures dûment établies conformément à la loi afin de priver les juridictions ordinaires de leur compétence ».

b. Tribunaux spéciaux dotés de juges d'exception/ extraordinaires/ militaires (tribunaux militaires)

Tribunal de la police (*Police Court*)⁷⁶

Le directeur du Service de la sécurité publique est habilité à mettre sur pied un tribunal formé d'un président et d'au moins deux membres possédant une formation juridique. Ce tribunal est compétent pour juger les délits visés par le Code pénal militaire, le Code pénal et d'autres lois commis par des membres des forces de sécurité publique, des étudiants des écoles de police et de sécurité publique ou de l'académie de police ou par d'anciens employés des organes de sécurité si le délit a été commis pendant leur emploi.

Les procès devant le Tribunal de la police se déroulent conformément à la procédure pénale suivie devant les cours pénales ordinaires. Le ministère public est représenté par un procureur de la police⁷⁷. Le prévenu peut former un pourvoi devant la Cour de cassation dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision du Tribunal de la police ou, si celle-ci a été rendue par contumace, suivant la date où il en a été informé. Le directeur du Service de la sécurité publique a la même possibilité qu'il exerce par l'entremise du procureur général. Lorsque la Cour de cassation examine un tel pourvoi, la chambre est composée de cinq magistrats dont l'un doit être un colonel ou un officier de rang supérieur mandaté par le directeur du Service de la sécurité publique⁷⁸.

Traduire en justice un militaire ou un membre des forces de sécurité accusé d'avoir enfreint la législation sur les forces armées ou les forces de sécurité ne viole pas les normes internationales pour autant que les conditions d'un procès équitable - impartialité, intégrité, indépendance, en particulier à l'égard des supérieurs hiérarchiques - soient respectées⁷⁹. Ces conditions, affirmées dans tous les instruments internationaux pertinents, s'appliquent à tous, civils ou militaires, comme il est souligné à l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui dispose : « *Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ». Par ailleurs, l'article 14(1) du Pacte relatif aux droits civils et politiques stipule que « *Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil* ».

Or les dispositions législatives qui régissent le Tribunal de la police sont contraires à ces normes internationales. En premier lieu, le tribunal est créé par décision du directeur du Service de la sécurité publique. En deuxième lieu, les juges et les employés administratifs de

⁷⁶ Créé en vertu de la Loi n° 38 de 1965 sur la sécurité publique.

⁷⁷ Article 85 de la Loi sur la sécurité publique.

⁷⁸ *Idem* article 88.

⁷⁹ Manuel *Pour des procès équitables*, Amnesty International.

ce tribunal, ainsi que les membres du parquet, sont placés sous l'autorité de ce même fonctionnaire. Ainsi, le procureur général placé à la tête du ministère public près le Tribunal de la police est le responsable des affaires juridiques du Service de la sécurité publique. Les juges sont des juristes recrutés par cette même instance ; s'ils ont une expérience professionnelle comme juriste ou avocat, ils n'ont pas exercé comme juge et sont donc dépourvus d'expérience pratique. Par ailleurs, ces juges peuvent être affectés à tout moment à de nouvelles fonctions sans rapport avec la magistrature. En dernier lieu, la nomination d'un agent des services de sécurité en qualité de juge au sein de la Cour de cassation constitue une ingérence flagrante dans le fonctionnement du système judiciaire et, par voie de conséquence, enfreint les normes internationales relatives à l'indépendance de la magistrature et au droit à un procès équitable.

Tribunaux militaires⁸⁰

Les tribunaux militaires, créés par le chef de l'état-major interarmées qui en désigne également les juges, sont les suivants :

- 1- Tribunal militaire permanent : son siège est à Amman, mais, sur décision de son président, il peut siéger ailleurs en Jordanie. Il est formé d'un président et de deux autres membres, tous militaires. Le président doit être détenteur au moins du grade de lieutenant-colonel. Le tribunal juge les délits tels que définis par le Code pénal militaire, le Code pénal ou d'autres lois⁸¹.
- 2- Tribunal militaire temporaire : ses compétences et son siège sont déterminés par le chef de l'état-major interarmées au moment où il crée un tel tribunal, qui est composé d'un président et de deux autres membres qui sont des juges ou, à défaut, des officiers militaires⁸².
- 3- Tribunal à juge unique : le juge est un militaire d'une unité militaire particulière désigné pour juger des infractions passibles d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou moins commises au sein de l'unité. Ces juges peuvent également juger des cas de négligence tels que définis dans le Code pénal militaire, lorsque la valeur pécuniaire n'excède pas 500 dinars (485 €)⁸³.
- 4- Cour d'appel militaire : formée d'au moins trois juges, elle examine les affaires en appel⁸⁴.

Les tribunaux militaires ont compétence pour juger les personnes suivantes :

- 1- Tout membre des forces armées ;
- 2- Les étudiants des académies militaires et autres établissements d'enseignement militaire et les étudiants au sein des forces armées ;
- 3- Tout ancien militaire qui ne fait plus partie des forces armées pour quelque raison que ce soit, et qui a commis un délit alors qu'il était encore militaire ;
- 4- Les conscrits des forces armées ;
- 5- Les prisonniers de guerre ;
- 6- Tout membre de forces armées étrangères alliées présent sur le sol jordanien, avec le consentement de son pays ;
- 7- Tout individu, civil ou militaire, accusé de crime de guerre.⁸⁵

⁸⁰ La Loi n° 32 de 2002 sur la création de tribunaux militaires.

⁸¹ *Idem* articles 3/A 4 et 8.

⁸² *Idem* articles 3/B et 5.

⁸³ *Idem* articles 3/C et 10.

⁸⁴ *Idem* articles 3/D et 6.

⁸⁵ *Idem* article 9.

Le ministère public est représenté par un procureur général militaire assisté d'un certain nombre de juges militaires désignés par le chef de l'état-major interarmées. Le poste de procureur général militaire est occupé d'office par le directeur de la justice militaire au sein du Ministère de la Défense. Devant la Cour d'appel militaire, le ministère public est représenté par un assistant du procureur général. Devant les tribunaux à juge unique qui traitent des infractions commises au sein d'unités particulières, les responsabilités du ministère public sont assumées par un juge⁸⁶.

Comme il a été déjà mentionné, l'existence de tribunaux militaires chargés de juger des militaires n'est pas en soi contraire aux normes internationales relatives au droit à un procès équitable, dès lors que ces tribunaux respectent ces normes, y compris celles ayant trait à l'indépendance et à l'impartialité. Or, les juges des Tribunaux militaires jordaniens, tout comme ceux du Tribunal de police, sont redevables de leurs actes devant leurs supérieurs hiérarchiques et, en outre, peuvent être mutés ou destitués par ces mêmes autorités hiérarchiques. Ce faisant, ils ne jouissent pas de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires. Enfin, les personnes qui siègent au sein des Tribunaux militaires ne possèdent pas une expérience suffisante des questions juridiques et procédurales.

Les tribunaux militaires en Jordanie sont habilités à juger les civils accusés de crime de guerre et les prisonniers de guerre.⁸⁷ En pratique, la Jordanie n'étant pas en guerre, ils ont rarement l'occasion de juger des personnes civiles. Par ailleurs, il existe une Cour de sûreté de l'État qui a compétence pour juger des civils. Ce dernier tribunal sera abordé en détail plus loin dans le présent rapport.

⁸⁶ Article 11 de la Loi sur la création de tribunaux ordinaires.

⁸⁷ Article 5/G de la Loi n° 32 de 2002 sur la création de tribunaux militaires.

2. LE SYSTÈME JUDICIAIRE JORDANIEN ENTRE SUBORDINATION ET INDÉPENDANCE

A. Le statut des magistrats

Comme il a été mentionné plus haut, la Constitution jordanienne consacre l'indépendance des magistrats et garantit leur impartialité et intégrité. L'article 97 dispose que « *les magistrats sont indépendants et, dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, ne sont soumis à aucune autre autorité que celle de la loi* ». Par ailleurs, l'article 101(1) stipule que « *tout citoyen jouit du droit de comparaître devant les tribunaux, qui remplissent leur mission, libres de toute ingérence* ».

Ces principes sont réitérés à l'article 3 de la Loi n° 15 de 2001 sur l'indépendance de la magistrature qui affirme que « *les magistrats sont indépendants et, dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, ne sont soumis à aucune autre autorité que celle de la loi* ». Afin de garantir leur totale impartialité, les magistrats ne sont pas autorisés à exercer un emploi en dehors de l'appareil judiciaire. À cet égard, l'article 17 de la Loi n° 15 prévoit que les magistrats « *ne peuvent, sous peine de sanctions prévues à la loi, mener des activités commerciales, siéger au conseil d'administration d'une entreprise, institution ou instance quelconque ni exercer un emploi ou une profession* ».

1. Le Conseil supérieur de la magistrature

Afin de garantir l'indépendance du système judiciaire, une instance indépendante dotée de pouvoirs décisionnels et composée uniquement de magistrats ou, à tout le moins, d'une majorité de magistrats, doit être chargée de la gestion de l'appareil judiciaire et de la désignation, de la mutation et de la gestion de carrière des magistrats et de la prise de mesures disciplinaires à leur endroit. La législation jordanienne prévoit l'existence d'un Conseil supérieur de la magistrature doté des pouvoirs nécessaires pour gérer l'appareil judiciaire.

a. Composition du Conseil supérieur de la magistrature

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est composé de onze membres, tous magistrats du siège, qui incarnent l'autorité judiciaire⁸⁸ :

- Le président de la Cour de cassation, qui est d'office président du CSM ;
- Le président de la Cour suprême de justice, qui est d'office vice-président ;
- Le procureur général de la Cour de cassation ;
- Les deux magistrats doyens de la Cour de cassation ;
- Les présidents des trois Cours d'appel ;
- Le doyen des inspecteurs des tribunaux ordinaires ;
- Le secrétaire général du Ministère de la justice ;
- Le président du Tribunal de grande instance d'Amman.

Ainsi, si le CSM est composé exclusivement de juges, aucun d'entre eux n'eux n'est élu par les autres juges. En outre, la présence du secrétaire général du Ministère de la Justice au sein du CSM risque d'avoir un effet préjudiciable sur le fonctionnement du Conseil, car il est désigné sur recommandation du ministre de la Justice et non du CSM. On peut donc craindre

⁸⁸ Article 4 de la Loi sur l'indépendance judiciaire.

que le secrétaire général soit tenté de se concilier les bonnes grâces de l'autorité qui a recommandé sa nomination.

b. Réunions et mécanismes décisionnels du Conseil supérieur de la magistrature

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit sur convocation de son président. Un quorum de sept membres est nécessaire pour la tenue des réunions, qui se tiennent à huis clos⁸⁹. En principe, les décisions sont prises par consensus ou, à défaut, à la majorité absolue. Si le vote est partagé, le doyen des magistrats de la Cour de cassation se joint au Conseil pour trancher⁹⁰.

Compte tenu du principe de transparence qui doit régir tous les secteurs de la vie publique en Jordanie, les réunions du CSM devraient être publiques, et ne se tenir à huis clos qu'en cas de circonstances exceptionnelles.

c. Pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature

Le Conseil supérieur de la magistrature gère les affaires de l'autorité judiciaire :

- nomination des juges sur recommandation du ministre de la Justice (art. 14/A-B) ;
- révocation des magistrats qui sont en période de probation (art. 12 de la Loi sur l'indépendance judiciaire) ;
- mise à la retraite des magistrats sur recommandation du président du CSM (art. 16/A) ;
- mutation ou détachement des magistrats (art. 22/A) ;
- détachement d'un magistrat ou prolongation du détachement sur décision du président du CSM (art. 23/A) ;
- nomination, sur recommandation du ministre de la Justice, d'un magistrat de haut niveau au poste de secrétaire général du Ministère de la Justice (art. 24).
- Supervision : le président du CSM est habilité à surveiller le travail des juges (art. 27) ;
- Avertissement : le président du CSM peut d'office attirer l'attention d'un magistrat (art. 28) ;
- Suspension temporaire : à la demande du ministre de la Justice, du procureur général ou du magistrat lui-même, le CSM peut d'office suspendre temporairement un magistrat (art. 30).
- Instauration de comités de discipline (art. 31).

En ce qui concerne la gestion des affaires judiciaires, la loi confère des pouvoirs considérables au Conseil supérieur de la magistrature, mais, dans les faits, beaucoup de ces pouvoirs sont concentrés entre les mains de son président. Par ailleurs, le ministre de la Justice jouit d'un certain nombre de prérogatives importantes dans certaines situations, ce qui permet au pouvoir exécutif de s'immiscer dans la gestion de la magistrature. En outre, le CSM détient peu de pouvoir en matière de supervision du travail des magistrats, pouvoirs qui sont réservés au service d'inspection du Ministère de la Justice. Il en est de même en ce qui concerne le contrôle administratif des tribunaux, qui est du ressort du même ministère. Ainsi, le CSM ne peut nommer les personnels administratifs des tribunaux, qui sont tous désignés par le Ministère de la Justice. Ce personnel administratif est régi par le Code de

⁸⁹ *Idem* article 7.

⁹⁰ *Idem* article 6.

l'administration publique⁹¹. Le pouvoir exécutif peut donc, par l'entremise du Ministère de la Justice, intervenir dans des domaines qui devraient en principe être du ressort du CSM afin de garantir le plus haut degré d'impartialité et d'indépendance. Dans l'ensemble, la législation ne définit pas en termes clairs les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature.

Le président du CSM prépare chaque année un rapport sur le travail accompli par les tribunaux jordaniens au cours de l'année. Ce rapport annuel est remis au roi et au ministre de la Justice. Le rapport de 2006 recommande que le pouvoir de recommander les nominations au sein de la magistrature soit transféré du ministre de la Justice au président du CSM⁹².

d. Procédures disciplinaires

Les procédures disciplinaires contre les juges sont du ressort du CSM, qui met sur pied des commissions de discipline, composées d'au minimum trois juges choisis parmi les membres du CSM. Le ministre de la Justice n'est pas formellement impliqué dans les procédures disciplinaires devant le CSM, bien que des interventions informelles aient lieu dans certains dossiers particuliers ; cela est d'autant plus facile qu'il n'existe aucune procédure formelle s'imposant aux commissions de discipline.

Les audiences des commissions de discipline ne sont pas publiques. Les juges peuvent être assistés d'un avocat. Les décisions disciplinaires du CSM sont susceptibles d'appel devant la Haute Cour de Justice.

2. Indépendance financière et administrative de la magistrature

Aux termes du Principe 7 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, « *Chaque État a le devoir de fournir les ressources nécessaires pour que la magistrature puisse s'acquitter normalement de ses fonctions* ». Il en résulte que la magistrature doit être dotée d'un budget autonome et que le Conseil supérieur de la magistrature devrait être appelé à définir le cadre budgétaire ou, à tout le moins, contribuer à le définir.

Le Ministère de la Justice jordanien, à l'encontre des normes internationales pertinentes, est chargé de la gestion des questions financières et administratives qui concernent la magistrature. Il en est ainsi même des salaires des magistrats qui sont versés par le ministère en vertu de la Loi n° 26 de 2001 sur l'administration de la justice. Ces dispositions ont été édictées sur la base de l'article 120 de la Constitution qui traite de plusieurs questions, entre autres la mise sur pied d'organismes gouvernementaux et l'embauche et le licenciement des fonctionnaires, mais qui ne traite pas de la rémunération des magistrats. En effet, les magistrats ne sont pas considérés comme des fonctionnaires, ceci afin de garantir leur impartialité, intégrité et indépendance⁹³. D'aucuns estiment donc que le système actuel

⁹¹ Codes de l'administration publique n° 55 de 2002 et n° 109 de 2002, qui régissent divers aspects qui touchent les fonctionnaires, telles que nominations, promotion, retraite etc.

⁹² Rapport annuel de 2006 du Conseil supérieur de la magistrature.

⁹³ Article 120 de la Constitution : « *Les divisions administratives du Royaume de Jordanie, la création des organismes gouvernementaux, leur classification, désignation, fonctionnement et le mode de désignation des fonctionnaires, leur révocation, la prise de mesure disciplinaires à leur endroit, leur supervision et les limites de leurs compétences et pouvoirs, seront précisés dans des règlements promulgués par le Conseil des ministres sur approbation du Roi.* »

enfreint les dispositions de la Constitution⁹⁴.

L'autorité judiciaire, incarnée par le Conseil supérieur de la magistrature, ne jouit pas de l'autonomie financière, ce qui l'empêche de s'acquitter normalement et efficacement de ses fonctions et réduit sensiblement son degré d'indépendance. À cet égard, il convient de mentionner que le rapport annuel du CSM de 2006 demande qu'on accorde une plus grande indépendance à la magistrature et qu'on prenne des mesures pour garantir davantage son impartialité.

3. Supervision des magistrats – Inspection judiciaire

Outil important pour mesurer sur le plan quantitatif et qualitatif le rendement de la magistrature, l'inspection judiciaire est une arme à deux tranchants qui peut servir pour réformer et améliorer l'appareil judiciaire, mais également pour mettre au pas les magistrats récalcitrants. C'est pourquoi les législations les plus modernes confient le pouvoir d'inspection judiciaire aux conseils supérieurs de la magistrature. Les Principes 2 et 4 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature énoncent respectivement que « *Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restrictions et sans être l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit* » et « *La justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence (...)* ».

À cet égard, la législation jordanienne n'est pas en conformité avec les normes internationales. Aux termes de l'article 41 de la Loi sur l'indépendance judiciaire, les mécanismes d'inspection judiciaire sont placés sous l'autorité du ministre de la Justice, lequel, sur ce fondement, a émis le Règlement sur l'inspection des tribunaux ordinaires n° 47 de 2005. En outre, l'article 19 de la même loi prescrit la production de rapports sur lesquels seront basées les décisions en matière d'avancement. Il s'agit là d'une ingérence du Ministère de la Justice dans les affaires judiciaires, en particulier si les juges chargés des inspections ne sont pas véritablement autonomes.

Cela dit, aux termes de l'article 27 de la Loi sur l'indépendance judiciaire, le président du Conseil supérieur de la magistrature est chargé de la supervision administrative de l'ensemble des magistrats. Quant aux présidents des divers tribunaux, ils se voient confier la supervision des magistrats de leur tribunal respectif⁹⁵.

Pour que l'appareil judiciaire puisse jouir d'une totale indépendance, il importe que le pouvoir de supervision et de surveillance administrative des magistrats et du personnel administratif des tribunaux (greffiers, huissiers chargés des assignations, sténographes, huissiers-audienciers) soit confié au Conseil supérieur de la magistrature. Quant au pouvoir d'inspection judiciaire, la nécessité de garantir l'indépendance de la magistrature exige également qu'il soit confié au Conseil supérieur de la magistrature. Le fonctionnement

⁹⁴ M. Hamzah Haddad, ancien ministre de la Justice jordanien a ainsi déclaré: « *De tels règlements sont, strictement parlant, anticonstitutionnels, même si, alors que j'étais ministre, je fus un de ceux qui ont approuvé le règlement n° 65 de 1999. J'admets avoir commis une erreur* »; publié sur le site suivant : <http://www.lac.com.jo/articles3.htm>

⁹⁵ Il existe une certaine confusion sur cette question au niveau de la législation jordanienne car on n'y précise pas le partage de la responsabilité sur les fonctions administratives des tribunaux entre le Ministère de la Justice et le Conseil supérieur de la magistrature.

normal de l'appareil judiciaire sera ainsi mieux assuré et le pouvoir exécutif ne pourra instrumentaliser ces pouvoirs.

Dans son rapport de 2006, le Conseil supérieur de la magistrature rappelle la nécessité de lui confier le pouvoir d'inspection judiciaire et de séparer ce pouvoir de toute autre autorité.

4. Nomination, incapacité et destitution des magistrats

Le Principe 10 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, qui traite des qualifications, de la sélection et de la formation, énonce que : « *Les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes. Toute méthode de sélection des magistrats doit prévoir des garanties contre les nominations abusives. La sélection des juges doit être opérée sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou de situation; la règle selon laquelle un candidat à la magistrature doit être ressortissant du pays concerné n'est pas considérée comme discriminatoire* ».

Il convient de faire une distinction entre le président de la Cour de cassation et les autres magistrats jordaniens. Le président de la Cour de cassation, qui est d'office président du Conseil supérieur de la magistrature, et qui se trouve donc au sommet hiérarchique du système judiciaire, est nommé et révoqué directement par le roi par décret⁹⁶. Tous les autres magistrats sont désignés conformément à l'article 14/A de la Loi sur l'indépendance judiciaire, c'est-à-dire par le Conseil supérieur de la magistrature sur recommandation du ministre de la Justice. Ces nominations sont par la suite confirmées par décret royal. Or, confier à l'exécutif, incarné ici par le ministre de la Justice, le pouvoir de recommander les nominations engendre le risque que les recommandations soient formulées pour des motifs autres que les qualifications professionnelles de l'intéressé(e).

En vertu de l'article 6 de la Loi sur la Haute Cour de justice, le président de ce tribunal est nommé par décret royal sur décision du Conseil supérieur de la magistrature. Il est mis à la retraite par décision de Conseil supérieur de la magistrature sur recommandation de son président, conformément à l'article 16/A de la Loi sur l'indépendance judiciaire.

La loi ne précise pas à quel âge les présidents de la Cour de cassation et de la Haute Cour de justice doivent prendre leur retraite⁹⁷. En pratique, les magistrats des tribunaux supérieurs exercent leurs fonctions jusqu'à ce qu'ils atteignent 74 ans, alors que les autres magistrats sont mis à la retraite à l'âge de 68 ans. En l'absence de loi régissant le service judiciaire, ces questions sont laissées à la discrétion du gouvernement, ce qui est contraire aux normes internationales, particulièrement en ce qui concerne l'immunité des magistrats.

Le Conseil supérieur de la magistrature publie périodiquement une liste de magistrats qui cessent d'exercer leurs fonctions, qui sont mis à la retraite ou qui sont mutés dans un autre tribunal.

Les articles 132 à 140 du Code de procédure civile énumèrent les motifs pour lesquels un magistrat est déclaré incompetent, incapable d'occuper son poste ou est révoqué⁹⁸.

⁹⁶ Article 13/B de la Loi sur l'indépendance de la magistrature.

⁹⁷ Article 42/A de la Loi sur l'indépendance de la magistrature.

⁹⁸ Loi n° 24 de 1988 sur la procédure civile, telle qu'amendée.

En outre, l'article 39/1 de la Loi sur l'indépendance judiciaire stipule que les tribunaux ne peuvent embaucher des magistrats qui ont un lien de parenté entre eux jusqu'au quatrième degré.

5. Liberté d'association des magistrats

Les magistrats doivent pouvoir librement créer ou adhérer à des associations ou des organisations afin de défendre leurs intérêts et protéger leur indépendance. Le Principe 8 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature énonce que : « *Selon la Déclaration universelle des droits de l'homme, les magistrats jouissent, comme les autres citoyens, de la liberté d'expression, de croyance, d'association et d'assemblée; toutefois, dans l'exercice de ces droits, ils doivent toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature* ». Il est affirmé au Principe 9 que : « *Les juges sont libres de constituer des associations de juges ou d'autres organisations, et de s'y affilier pour défendre leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger l'indépendance de la magistrature* ».

La législation jordanienne interdit expressément aux magistrats d'adhérer à des partis politiques⁹⁹, mais est muette en ce qui concerne les associations de juges ou autres associations. Bien qu'aucune information ne soit connue quant à d'éventuelles démarches entreprises par des magistrats dans le passé en vue de former de telles associations, il semble qu'en pratique, les juges ne seraient pas autorisés à mettre sur pied de telles associations professionnelles, ni même à en devenir membres.

B. Statut du ministère public

Aux termes de la Loi sur la procédure pénale n° 9 de 1961, le ministère public est placé sous l'autorité du Ministère de la Justice. Il est dit à l'article 11 que :

- « 1. *Les magistrats du parquet exercent leur fonction en vertu de pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. Ces magistrats s'insèrent dans une chaîne hiérarchique et sont placés sous l'autorité du ministre de la Justice.*
2. *Les employés du ministère public sont tenus d'obéir aux ordres écrits qui leur sont transmis par leurs supérieurs ou par le ministre de la Justice* ».

Il ne fait pas de doute qu'en Jordanie, le ministère public n'est pas indépendant du pouvoir judiciaire ou exécutif. Le ministre de la Justice est, sur le plan administratif, à la tête du ministère public et est donc, de ce chef, habilité à exercer une supervision administrative sur tous les employés du ministère public et de surveiller l'activité du procureur général et de ses assistants. Le ministre n'est toutefois pas habilité à intenter des procédures judiciaires, mais il peut toutefois agir dans des circonstances exceptionnelles pour remédier à des erreurs qui se seraient produites au cours d'un procès. Le ministre peut demander par écrit au procureur de déférer une affaire à la Cour de cassation si la loi a été enfreinte dans le traitement de cette affaire¹⁰⁰.

Au vu des principes généraux qui régissent le droit pénal, on ne peut exiger du procureur général qu'il obéisse à un ordre du ministre si cet ordre viole la loi ou est contraire à la

⁹⁹ En vertu de l'article 5/8 de la Loi sur les partis politiques n° 19 de 2007.

¹⁰⁰ Article 291/1 de la Loi sur la procédure pénale n° 9 de 1961, telle qu'amendée.

justice¹⁰¹. Ceci étant, le procureur général ou ses assistants n'ont jamais, à ce jour défié un ordre du ministre de la Justice.

Le ministère public doit être totalement indépendant des pouvoirs exécutif et judiciaire par souci de la justice et afin d'être en conformité avec les normes internationales sur l'indépendance du système judiciaire, en particulier le Principe 10 des Principes directeurs applicables aux magistrats du parquet qui stipule que « *les fonctions de magistrat du parquet sont strictement séparées des fonctions de juge* ». Or, en Jordanie, les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité du Conseil supérieur de la magistrature en ce qui concerne les questions juridiques, et du ministre de la Justice en ce qui concerne les questions administratives, ce qui est contraire aux normes internationales mentionnées ci-dessus.

En outre, un magistrat du parquet étant, au sens strict, un juge, il arrive fréquemment qu'il soit nommé juge du siège à un moment ou l'autre de sa carrière. Par souci d'impartialité, un juge du siège a cependant l'obligation de se désister de toute cause dans laquelle il est intervenu alors qu'il exerçait au sein ministère public. Cette obligation ne s'étend pas aux affaires dans lesquelles le juge aurait été précédemment impliqué en tant que procureur, mais sans toutefois avoir formellement pris des réquisitions¹⁰² ; ceci, encore une fois, viole le principe d'indépendance.

1. Nomination, incapacité et destitution des procureurs

Les procureurs étant des juges aux termes de l'article 1/11 de la Loi sur la procédure pénale, les règles qui s'appliquent à eux en matière de nominations, d'incapacité et de destitutions sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux juges du siège. Le Conseil supérieur de la magistrature nomme les procureurs sur recommandation du ministre de la Justice, qui fait une sélection parmi les juges. C'est également le Conseil supérieur de la magistrature qui met fin aux fonctions des procureurs.

2. Rôle du ministère public et de la police dans l'enquête préliminaire

Conformément aux dispositions du Code de procédure pénale, c'est le ministère public qui est chargé de mener l'information judiciaire au cours de laquelle il examine les faits et les éléments de preuve et décide s'il convient ou non de renvoyer l'affaire devant le tribunal. Si le ministère public est chargé de l'information judiciaire, c'est à la police judiciaire qu'il revient de mener l'enquête préliminaire. Au cours de celle-ci, la police recueille les éléments de preuve, procède à la déposition des témoins, effectue des recherches et des perquisitions, etc. Selon la loi, la police judiciaire est habilitée à mener ces actions soit dans des circonstances normales¹⁰³, soit en cas de flagrant délit¹⁰⁴. Le procureur peut aussi confier à la police judiciaire d'autres responsabilités qui relèvent de son mandat, à l'exception cependant de l'interrogatoire des prévenus¹⁰⁵.

Le processus d'enquête s'amorce avec l'enquête préliminaire menée par la police judiciaire.

¹⁰¹ Voir, par exemple, le décret législatif libanais n° 8 du 15 décembre 1954. Pour de plus amples informations, voir également *An Overview of the Criminal Procedure, the Public Prosecution*, Dr. Kamel Al-Saeed.

¹⁰² Article 24 de la Loi sur la procédure pénale n° 9 de 1961, telle qu'amendée.

¹⁰³ *Idem* article 8.

¹⁰⁴ *Idem* article 46.

¹⁰⁵ *Idem* article 1/48.

Aux termes de l'article 9 de la Loi sur la procédure pénale, les chefs de commissariats de police et les agents de police sont, d'office, des officiers de police judiciaire. Les agents de la police judiciaire, qui généralement connaissent mal la loi, mènent leur enquête hors la présence de l'avocat du détenu. La loi jordanienne, en effet, n'autorise pas les avocats à être présents au stade initial de l'enquête. C'est la raison pour laquelle les droits des prévenus sont souvent bafoués, la police n'hésitant pas à avoir recours à la force pour obtenir des aveux¹⁰⁶.

L'absence de l'avocat au cours de l'enquête préliminaire est contraire à plusieurs normes internationales, en particulier, au Principe 1 des Principes de base relatifs au rôle du barreau selon lequel : « *Toute personne peut faire appel à un avocat de son choix pour protéger et faire valoir ses droits et pour la défendre à tous les stades d'une procédure pénale* »¹⁰⁷. L'article 17.1 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention et d'emprisonnement¹⁰⁸, de même que l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus¹⁰⁹, disposent : « *1. Toute personne détenue pourra bénéficier de l'assistance d'un avocat. L'autorité compétente l'informerá de ce droit promptement après son arrestation et lui fournira des facilités raisonnables pour l'exercer. 2. Si une personne détenue n'a pas choisi d'avocat, elle aura le droit de s'en voir désigner un par une autorité judiciaire ou autre dans tous les cas où l'intérêt de la justice l'exige, et ce sans frais si elle n'a pas les moyens de le rémunérer* ».

Lors de l'information judiciaire, le procureur établit l'identité du prévenu, lui communique les chefs d'accusation et l'interroge tout en l'informant qu'il a le droit de refuser de répondre aux questions hors la présence d'un avocat. Il termine en consignait la procédure. Si le prévenu refuse de faire appel aux services d'un avocat ou si ce dernier ne se présente pas dans les vingt-quatre heures, l'information se poursuit en son absence. Il est également admissible d'interroger le prévenu sans son avocat si l'urgence de la situation, caractérisée par un risque de voir disparaître des éléments de preuve, le justifie. Toutefois, dans ce cas, l'avocat peut par la suite passer en revue la déposition de son client¹¹⁰. Avec la permission de l'enquêteur, l'avocat peut également prendre la parole durant l'enquête. Si on lui refuse la parole, ce refus doit être consigné dans les pièces du dossier. L'avocat conserve le droit de soumettre ses observations par écrit¹¹¹.

Le droit jordanien est contraire aux normes internationales relatives au droit à un procès équitable, qui insistent sur le caractère essentiel de la présence de l'avocat à toutes les étapes de la procédure. L'avocat doit être présent et doit pouvoir prendre la parole pour défendre son client et, le cas échéant, formuler des objections. En outre, un avocat doit être désigné d'office si le prévenu n'a pas les moyens financiers d'en engager un lui-même, conformément au Principe 3 des Principes de base relatifs au rôle du barreau : « *Les pouvoirs publics prévoient des fonds et autres ressources suffisantes permettant d'offrir des*

¹⁰⁶ De nombreux avocats et prévenus ont décrit la pratique dans les commissariats de police où il y a division des tâches entre les policiers qui usent de la force, parfois de la torture, pour extraire des aveux aux prévenus, et d'autres policiers qui, plus tard, interviennent pour consigner les aveux. Ainsi, ces derniers pourront déclarer sous serment qu'ils n'ont pas eu recours à la force ou la torture pour obtenir les aveux.

¹⁰⁷ Article 1 des Principes de base relatifs au rôle du barreau.

¹⁰⁸ Adopté par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988.

¹⁰⁹ Adopté par le premier Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977.

¹¹⁰ Articles 63/1 et 2 de la Loi sur la procédure pénale n° 9 de 1961.

¹¹¹ *Idem* article 65.

services juridiques aux personnes les plus démunies et, le cas échéant, à d'autres personnes défavorisées. Les associations professionnelles d'avocats doivent collaborer à l'organisation et à la fourniture des services, moyens et ressources pertinents ».

3. Supervision des procureurs

L'article 11 de la Loi sur la procédure pénale précise que les procureurs font partie d'une structure hiérarchisée au sein de laquelle le supérieur supervise le travail de ses subordonnés. Les procureurs doivent donc exécuter les instructions écrites qui leur sont adressées par leurs supérieurs ou par le ministre de la Justice. Cette règle s'applique aux activités administratives et non pas aux activités juridiques, car les procureurs ont qualité de juges lorsqu'ils dirigent une information ; ils ne doivent donc pas être influencés par l'une ou l'autre des parties. En matière judiciaire, les procureurs détiennent leur autorité de la loi et non pas du procureur général ou d'autres supérieurs. Cela dit, leurs décisions sont passées en revue par le procureur général, qui les approuve ou les révoque, ou qui décide que l'enquête doit être prolongée. Les procureurs sont tenus de se conformer aux décisions du procureur général¹¹².

Autorité administrative suprême, le ministre de la Justice est habilité à surveiller le travail des procureurs. Toutefois, son autorité s'exerce sur le domaine administratif et non le domaine judiciaire. C'est la raison pour laquelle le ministre n'est pas habilité à entamer des procédures juridiques.

La surveillance de la police judiciaire incombe au procureur, qui est à la tête de la police judiciaire dans son ressort territorial. Les procureurs ont seulement droit de regard sur le volet judiciaire des activités de la police, le volet administratif échappant à leur contrôle¹¹³. La distinction entre ces deux volets n'est cependant pas toujours aisée¹¹⁴.

En l'état, le ministère public en Jordanie est loin d'être indépendant des pouvoirs judiciaire et exécutif, et est donc vulnérable aux ingérences des deux autorités. On envisage à l'heure actuelle la possibilité de placer le ministère public à l'abri de ces deux pouvoirs. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucune démarche concrète n'a toutefois encore été entreprise en ce sens.

4. Pouvoirs en matière d'arrestation et de détention

L'arrestation et la détention sont des mesures d'incarcération qui surviennent au cours de la procédure d'enquête. La police judiciaire peut, dans certaines circonstances précisées dans la loi, effectuer des arrestations ; le pouvoir de maintenir en détention est attribué au ministère public, qui seul est autorisé à ordonner la mise en détention au-delà de la période initiale d'arrestation.

a. Mise en arrestation

¹¹² *Idem* articles 130-133.

¹¹³ *Idem* article 15.

¹¹⁴ Lorsqu'elle agit dans le cadre d'une enquête préliminaire liée à un acte délictuel, la police agit en tant que police judiciaire et se trouve placée sous l'autorité du procureur. Les autres tâches de la police, qui sont de nature administrative comme le contrôle de la circulation routière, la surveillance des frontières, etc, échappent à l'autorité du procureur ; voir Yasin Al-Rakizli, *The Inquiry Judge*, p. 28 et Dr. Amjad Al-Kurdi, *Practical Challenges to the Public Prosecution*, p. 35.

En vertu de la loi, le pouvoir de la police judiciaire de procéder à des arrestations est limité à deux circonstances : le flagrant délit et les cas où l'intervention de la police a été demandée par le propriétaire de la maison ou de l'immeuble¹¹⁵. Toutefois, ce pouvoir peut également être exercé si des indices laissent croire a) qu'un délit ou une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été commis ; b) qu'une infraction punissable d'une peine de emprisonnement a été commise, lorsque l'intéressé est placé sous surveillance policière ou qu'il ne semble pas avoir de domicile connu en Jordanie ; c) qu'il y a eu infraction avec coup et blessure, usage de la force pour résister à l'arrestation, comportement ou langage obscène et outrage aux bonnes mœurs¹¹⁶.

La législation jordanienne crée donc la confusion en ce concerne le pouvoir de procéder à des arrestations, puisque que les agents de police sont autorisés à arrêter un suspect dans certains cas si l'acte incriminé est une infraction ou un flagrant délit, peu importe la peine encourue, alors que dans le cas de certaines autres infractions, il ne peut y avoir arrestation que si l'infraction est punissable d'une peine de prison¹¹⁷.

Dans la pratique, les policiers ont tendance à appliquer ces règles de manière abusive, sachant que les individus arrêtés ont rarement les moyens de recourir à la justice pour demander compensation pour abus de pouvoir ou application abusive de la loi. De plus, la Loi sur la prévention du crime n° 7 de 1954 accorde des pouvoirs étendus à la police pour procéder à des arrestations. Cette loi constitue une grave ingérence dans le domaine judiciaire, car elle autorise le placement de tout suspect sous l'autorité des gouverneurs administratifs, qui dépendent du Ministère de l'Intérieur. Aux termes de cette loi, le ministre de l'Intérieur a le pouvoir de restreindre les libertés fondamentales et d'incarcérer les suspects.

Même si la détention administrative ne constitue pas en soi une violation des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, une telle mesure doit être autorisée par la loi, laquelle doit en limiter la durée autorisée, et doit être restreinte aux seuls individus qui constituent une menace flagrante et grave envers la société que l'on ne peut parer d'une autre manière. En outre, l'individu doit avoir le droit de contester son arrestation devant un juge et la loi doit prévoir un dédommagement dans les cas où les lois et procédures ont été violées¹¹⁸.

b. Détention préventive

Le procureur peut placer en détention les personnes soupçonnées de délits ou d'infractions punissables d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans. La détention provisoire en peut en principe excéder quinze jours à compter de l'interrogatoire du prévenu. Pour les besoins de l'enquête, cette période initiale de détention peut cependant être renouvelée, dans la limite de six mois maximum en cas de délit, et deux mois maximum dans le cas d'une infraction. Enfin, le tribunal compétent, après avoir examiné les conclusions du procureur, entendu le prévenu et examiné le dossier de l'enquête, a la possibilité de

¹¹⁵ Article 46 de la Loi sur la procédure pénale n° 9 de 1961. Le deuxième cas réfère aux situations où un propriétaire demande l'intervention de la police lorsqu'un crime s'est produit sur sa propriété.

¹¹⁶ *Idem* article 99.

¹¹⁷ Pour plus d'information, voir Dr. Kamel Al-Saeed, supra n° 101, p. 389.

¹¹⁸ Commentaire général n° 8, Commission des droits de l'Homme 1982 A.v. Australie (560/1993), 3 avril 1997, par. 9,4.

prolonger une nouvelle fois la détention, jusqu'à un an dans le cas d'un délit et deux mois dans le cas d'une infraction¹¹⁹.

En vertu de la législation jordanienne, le prévenu doit d'abord être interrogé afin que l'on puisse évaluer la légalité d'une détention éventuelle. En outre, l'enquête doit être amorcée dans les vingt-quatre heures suivant l'arrestation (même si l'avocat choisi ne s'est pas présenté¹²⁰) ; l'identité de l'intéressé doit être établie, et celui-ci doit être informé du ou des chefs d'accusation retenus à son encontre, ainsi que de son droit de faire appel à un avocat. La Cour de cassation a statué que « *Le défaut d'adhérer à ces règles par les forces de sécurité et par le procureur qui a pris la décision de garder le prévenu en détention pendant un mois, mesure qui n'est prévue nulle part dans la Loi sur la procédure pénale, rend ladite procédure illégale* »¹²¹.

En vertu de la loi jordanienne, le procureur peut relaxer le prévenu dans toutes les affaires correctionnelles. De même, un tribunal peut remettre le prévenu en liberté lorsque l'affaire lui est déférée ou plus tard au cours du procès¹²². Dans le cas d'un crime pouvant entraîner la peine capitale, les travaux forcés ou l'emprisonnement à perpétuité, le prévenu ne peut être remis en liberté par le ministère public ; seul le tribunal qui juge l'affaire est autorisé à le faire, à condition que la libération ne nuise pas à l'enquête ni ne mette en danger la sécurité publique¹²³.

Quiconque est placé en détention pour une infraction peut présenter une demande de mise en liberté sous caution au procureur si l'enquête est toujours en cours, à la juridiction chargée de juger l'affaire ou enfin à celle qui a émis l'ordre de détention¹²⁴.

Les décisions en matière de mise en liberté rendues par le procureur ou par le tribunal peuvent faire l'objet d'un appel dans les trois jours suivant la date où le document a été reçu par le bureau du procureur général pour examen, ou suivant la date où le ministère public en a informé le prévenu. L'appel des décisions du procureur général est porté devant le Tribunal de grande instance, celui des décisions du Tribunal de grande instance devant la Cour d'appel.

Dans l'ensemble, la législation et la pratique jordanienne en matière de détention préventive ne sont pas en conformité avec les normes internationales relatives au droit à un procès équitable. En effet, le maintien en détention constitue la règle, et la remise en liberté l'exception. Cette situation découle des nombreuses dispositions de la loi qui limitent les possibilités de mise en liberté, qu'elle survienne à l'initiative du tribunal ou sur demande de libération sous caution déposée par le prévenu. En ce qui concerne le droit d'interjeter appel auprès d'une juridiction supérieure, la législation jordanienne est conforme, sur le plan des principes, aux normes internationales¹²⁵ ; cependant, la pratique habituelle des Cours d'appel est de rejeter les appels formulés contre les décisions de prolongation de la détention en se

¹¹⁹ Article 1/114 de la Loi sur la procédure pénale n° 9 de 1961.

¹²⁰ *Idem* articles 63 et 100.

¹²¹ Principes juridiques applicables aux appels en matière pénale formulés par le barreau, volume II, p 248.

¹²² Article 121 de la Loi sur la procédure pénale n° 9 de 1961.

¹²³ *Idem* article 123.

¹²⁴ *Idem* article 122.

¹²⁵ Article 9(4) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « *Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale* ».

fondant sur des points de droit, c'est-à-dire sans examiner le fond de la demande¹²⁶, ce qui est contraire aux normes internationales relatives au droit à un procès équitable.

C. Cour de sûreté de l'État

La Cour de sûreté de l'État (CSE), créée par la Loi n° 17 de 1959 sur la Cour de sûreté de l'État, est une juridiction d'exception telle que définie aux articles 99 et 100 de la Constitution jordanienne. Il existe un seul tribunal de ce type, qui siège à Amman.

1. Nomination et antécédents des juges de la Cour de sûreté de l'État

La CSE est formée de trois juges civils ou militaires nommés par le Premier ministre sur recommandation du ministre de la Justice dans le cas des juges civils, et du chef de l'état-major interarmées dans le cas des juges militaires. Les nominations sont publiées au Journal officiel¹²⁷. Les juges qui siègent à la CSE peuvent être remplacés à tout moment sur décision administrative du Premier ministre¹²⁸.

Bien que la loi ne précise pas ce point, la CSE est en général composée d'un juge civil et de deux juges militaires dont l'un assume la présidence.

La Cour de sûreté de l'État n'est pas en conformité avec les normes internationales sur l'indépendance de la magistrature. En effet, créée sur décision du Premier ministre, chef du gouvernement, celui-ci nomme et révoque directement les juges du tribunal.

2. Compétence de la Cour de sûreté de l'État¹²⁹

La CSE a compétence pour connaître un certain nombre d'affaires pénales telles que définies dans la Loi sur la Cour de sûreté de l'État, à savoir :

1. Atteintes à la sûreté intérieure ou extérieure de l'État ;
2. Fabrication de fausse monnaie ;
3. Violation de la loi sur la protection des secrets d'État ;
4. Violations de la législation sur les stupéfiants et les substances psychotropes ;
5. Achat, transport, vente et utilisation d'explosifs sans permis¹³⁰ ;
6. Fabrication, vente, importation, exportation ou transport illégaux d'armes ou de munitions¹³¹ ;
7. Toute forme d'atteinte à la sécurité économique du pays déferée à la CSE par décision du Premier ministre ;
8. Propos diffamatoires ou attentatoires à la dignité du roi, formulés de vive voix ou par écrit, sur support papier ou sur l'internet, ou diffusion de rumeurs ou de fausses nouvelles sur le roi¹³² ;
9. Association ou réunion de malfaiteurs et crime contre la sécurité publique¹³³ ;
10. Atteinte à la sécurité de l'aviation civile, contrôle illégal d'aéronef, survol non-autorisé de

¹²⁶ Décision d'appel n° 434, datée du 8 septembre 2003.

¹²⁷ Article 2 de la Loi sur la Cour de la sûreté de l'État n° 17 de 1959. C'est sur la base de cet article que, sur décision du Premier ministre, dix juges dont trois civils ont été désignés le 17 mai 2006.

¹²⁸ Voir Journal officiel, p. 2015 pour l'année 2006

¹²⁹ Article 3 de la Loi sur la Cour de sûreté de l'État n° 17 de 1959.

¹³⁰ Article 12 de la Loi sur les explosifs n° 13 de 1953

¹³¹ Article 11 de la Loi sur les armes et munitions n° 34 de 1952

¹³² Article 195 du Code pénal n° 16 de 1960.

¹³³ *Idem* articles 157-168.

l'espace aérien jordanien, transport d'armes ou de munition dans l'espace aérien jordanien à des fins de contrebande¹³⁴ ;

11. Non-divulgateur d'actes délictueux liés à un attentat contre la vie du roi, tentative de modifier l'ordre constitutionnel par le biais de moyens illégaux, incitation à l'insurrection armée, usurpation de l'autorité civile ou militaire, maintien sous les armes de soldats malgré un ordre de démobilisation, incitation à la guerre civile ou à la violence intercommunautaire, diriger un groupe dans le but de s'emparer d'une ville ou de propriétés de l'État ou organiser des groupes à cette fin, actes de terrorisme¹³⁵.

N'ayant pas été établie pour juger un ou des groupes particuliers en raison de leur appartenance ethnique, leur couleur, croyance ou orientation politique, la CSE n'est pas, sur ce point, contraire aux normes relatives à la création de tribunaux spéciaux. Toutefois, le législateur jordanien a élargi ses compétences à tel point que la CSE s'arroge des compétences qui devraient être du ressort des tribunaux ordinaires.

3. Fonctionnement de la Cour de sûreté de l'État

La Cour est composée de trois juges, habituellement un civil et deux militaires, un de ces derniers étant d'office président du tribunal¹³⁶. Les audiences sont publiques à moins que la Cour en décide autrement pour des motifs d'intérêt public - la notion d'« intérêt public » n'étant toutefois pas définie.

En matière de procédure, c'est la Loi n° 9 de 1961 sur la procédure pénale, telle qu'amendée - et non la Loi sur la procédure pénale militaire - qui s'applique devant la CSE. Le tribunal doit entamer l'instruction de l'affaire dans les dix jours de la saisine et tenir ses audiences durant des jours consécutifs. Les audiences ne peuvent être ajournées pour plus de quarante-huit heures, sauf si le tribunal le juge nécessaire, auquel cas il doit justifier le délai supplémentaire. Le tribunal désigne un avocat d'office aux frais de l'État si un prévenu n'a pas les moyens d'en engager un. La CSE rend ses décisions par consensus ou à la majorité de ses membres.

La loi comme telle est en conformité avec les normes internationales relatives au droit à être jugé dans les meilleurs délais, en particulier l'article 14.3(c) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques où il est dit que : « *Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes: (...) À être jugée sans retard excessif* », tout en lui accordant suffisamment de temps pour préparer sa défense, comme il est stipulé à l'article 14.3(b) qui stipule que le prévenu doit « *disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et à communiquer avec le conseil de son choix* ».

Dans la pratique, la CSE ne tient pas ses audiences de manière consécutive et ne respecte pas son obligation de ne pas reporter les audiences de plus de quarante-huit heures ; celles-ci sont généralement ajournées pour plus de dix jours et les procès se prolongent fréquemment pendant plusieurs mois avant qu'un jugement soit rendu. Dans la plupart des cas, en particulier lorsque l'accusation porte sur des crimes graves, le prévenu est gardé en détention, ce qui est contraire à l'article 9 du Pacte selon lequel : « *La détention de*

¹³⁴ Articles 160, 162, 177/B, D, C, E et 179/B, C de la Loi sur l'aviation civile n° 50.

¹³⁵ Article 206 du Code pénal. La Loi sur la lutte antiterroriste n° 50 de 2006 confie à la CSE la compétence sur les crimes de terrorisme.

¹³⁶ Article 8 de la Loi sur la Cour de sûreté de l'État.

personnes qui attendent de passer en jugement ne doit pas être de règle, mais la mise en liberté peut être subordonnée à des garanties assurant la comparution de l'intéressé à l'audience, à tous les autres actes de la procédure et, le cas échéant, pour l'exécution du jugement ».

4. Le ministère public et la Cour de sûreté de l'État

Le chef de l'état-major interarmées désigne comme procureur général près la CSE le directeur du département de la justice militaire du Ministère de la Défense ou un de ses assistants. En outre, il désigne un ou plusieurs juges militaires en qualité de procureur. La procédure suivie est celle prévue au Code de procédure pénale dans le cas des tribunaux ordinaires. Le fait que le ministère public - c'est-à-dire en l'espèce le directeur du département de la justice militaire ou son assistant - soit placé directement sous l'autorité du chef d'état-major est contraire aux normes internationales relatives à l'indépendance du ministère public, et met donc sérieusement en cause l'indépendance et l'impartialité de la CSE.

5. Appel des jugements de la Cour de sûreté de l'État

Dans les affaires de crime grave, le prévenu ou le procureur général peuvent se pourvoir devant la Cour de cassation dans les trente jours suivant la date de la décision de la CSE. Le pourvoi est automatique dans les affaires où l'accusé est passible de la peine capitale ou d'une peine d'emprisonnement de 10 ans ou plus, cela même s'il a été acquitté par la CSE.

En dépit de sérieuses réserves sur la composition, la compétence et le fonctionnement de la CSE, le fait que la Cour de cassation détient un droit de regard sur les décisions de ce tribunal est conforme sur ce point aux normes internationales relatives au droit de faire appel d'une décision devant une juridiction supérieure¹³⁷.

6. Étendue de l'ingérence du pouvoir exécutif dans les décisions de la CSE

Le degré d'ingérence du pouvoir exécutif dans les décisions de la Cour de sûreté de l'État est illustré par l'affaire concernant Abu Faris et Abu Al-Sukkar. Ces deux membres du Parlement jordanien s'étaient rendus aux funérailles de Musab Al Zarqawi, commandant d'al-Qaida tué en Irak, afin de présenter leurs condoléances. À cette occasion, ils avaient qualifié Al Zarqawi de martyr et de héros, ce qui avait suscité l'indignation publique en Jordanie. Dférés devant la CSE, Abu Faris et Abu Al-Sukkar se verront finalement déchus de leur qualité de parlementaire suite à un jugement de cette dernière, confirmé par la Cour de Cassation¹³⁸.

Or l'examen de l'affaire indique que la Cour de sûreté de l'État - et la Cour de cassation - ont enfreint la loi sur plusieurs points :

- L'accusation portée concernait une infraction qui ne peut donner lieu qu'à une citation à comparaître et non un mandat d'arrestation, comme ce fut le cas en l'espèce ;
- Le procureur s'est immiscé dans l'affaire, bien que celle-ci n'ait plus été de son ressort

¹³⁷ En particulier l'article 14.5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir aussi l'article 8/2/E de la Convention américaine des droits de l'Homme.

¹³⁸ Jugement de la Cour de sûreté de l'État du 6 août 2006, confirmé par l'arrêt de la Cour de cassation n° 1034/2006 du 16 août 2006.

- une fois renvoyée devant la CSE. Sur décision du procureur général militaire, les avocats de la défense se sont par exemple vus interdire le droit de rencontrer leurs clients ;
- Saisie de l'appel interjeté à l'encontre du jugement de la CSE, la Cour de cassation a confirmé celui-ci dans les quarante-huit heures, c'est-à-dire sans respecter les délais de rigueur. Cette décision hâtive a été prise malgré le nombre considérable d'appels en souffrance devant la Cour de cassation, cause habituellement de longs délais de procédure.

Compte tenu des faits relatés ci-dessus, tout indique que ces décisions de la CSE et de la Cour de cassation n'auraient pas été prises de la manière décrite s'il n'y avait eu ingérence du pouvoir exécutif, qui est intervenu pour des raisons politiques ou pour tenter d'apaiser l'indignation publique.

3. ÉQUITÉ DES PROCÉDURES DEVANT LES TRIBUNAUX ORDINAIRES

La Constitution jordanienne, qui consacre le droit de tous de comparaître devant un tribunal, affirme les principes d'équité et d'égalité en énonçant que tous les Jordaniens sont égaux devant la loi¹³⁹. Ces dispositions sont toutefois insuffisantes à assurer l'équité des procédures à défaut d'être transposées dans la législation et dans la pratique. À cet égard, on peut évaluer le degré d'équité en comparant la situation jordanienne aux normes internationales, notamment :

- L'égalité devant la loi¹⁴⁰
- L'accès à l'aide juridictionnelle¹⁴¹
- Le règlement rapide des litiges, c'est-à-dire sans retard excessif¹⁴²
- Le droit d'appel devant une juridiction supérieure¹⁴³

A. Accès aux tribunaux

L'État est tenu de garantir l'accès facile pour tous aux tribunaux et de supprimer les obstacles en assurant une répartition adéquate des tribunaux sur l'ensemble du territoire et en tenant compte des capacités financières des justiciables. Eu égard aux capacités variables de chacun, les frais de litige représentent un obstacle qui limite l'accès aux tribunaux. Le Règlement relatifs aux frais judiciaires n° 4 de 1952 distingue trois catégories de frais :

- Frais d'action en justice, payés au moment de l'enregistrement de l'affaire au greffe ;
- Frais de prononcé du jugement, payés après le prononcé du jugement ;
- Frais d'exécution, payés pour que le jugement puisse être exécuté.

En matière civile, le montant global des frais représente environ 7% du montant du litige. Dans le cas du Tribunal de première instance et de la Cour d'appel des douanes, des frais équivalant à 25% du montant du litige sont ajoutés aux 7%. Les procédures pénales ne sont généralement pas sujettes à des frais judiciaires sauf lorsqu'une demande de dommages et intérêts y est associée. Les conflits du travail sont exemptés de frais judiciaires.

Le Règlement relatif aux frais judiciaires n° 4 de 1952 précise les modalités de calcul de ces frais, qui sont par ailleurs plafonnés.

Quoiqu'en général peu onéreux, les frais de litige peuvent être excessifs pour les justiciables disposant de faibles moyens financiers. Dans ce cas, l'administration judiciaire est autorisée à différer le paiement des frais jusqu'au prononcé du jugement final. Cependant, au moment de demander l'exécution du jugement, le bénéficiaire devra déboursier les frais différés en plus des frais d'exécution ce qui dans certains cas, peut constituer, un obstacle à l'exécution¹⁴⁴.

¹³⁹ Articles 6 et 101 de la Constitution jordanienne.

¹⁴⁰ Articles 14.1, 2.1 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; Article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

¹⁴¹ Article 8-2-E de la Convention américaine des droits de l'Homme, Article 14-3-D du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Principe 6 des Principes de bases relatif au rôle du barreau.

¹⁴² Article 14-3-C du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁴³ *Idem* article 14.5.

¹⁴⁴ Article 15/A du Règlement sur les frais judiciaires n° 4 de 1952, tel qu'amendé.

B. Représentation et aide juridictionnelle

La législation jordanienne n'oblige pas les juridictions, ni d'ailleurs aucune instance administrative, à offrir des services d'aide juridique. En l'état, l'aide juridictionnelle est limitée, aux termes de la loi, aux seuls accusés risquant la peine capitale ou les travaux forcés à perpétuité.

La Loi n° 11 de 1972 relative au barreau jordanien contient une disposition qui autorise les personnes qui n'ont pas les moyens de financer les services d'un avocat de soumettre une demande d'aide juridictionnelle au président du Conseil de l'ordre, celui-ci désignant alors un avocat pour assumer la défense du requérant devant les tribunaux. Jusqu'à aujourd'hui, ce mécanisme n'a cependant été appliqué que dans des affaires devant la Haute Cour pénale et la Cour de sûreté de l'État.

C. Durée des procédures

À l'exception des affaires soumises à la Haute Cour pénale et des conflits de travail, qui en vertu de la loi doivent obligatoirement être réglées dans des délais fixes, les procédures civiles et pénales sont sujettes à des délais importants, bien que la Loi relative à la procédure civile stipule par exemple que les audiences ne doivent pas être ajournées à plus de quinze jours. La création récente de Services de médiation et d'action au sein des juridictions jordaniennes n'a pas réussi à réduire les délais excessifs et le nombre des affaires en souffrance¹⁴⁵.

Les raisons qui expliquent la lenteur excessive des procédures comprennent notamment :

- La mauvaise collaboration des agents des services de sécurité appelés à témoigner lors de procès ;
- Le défaut de sanction systématique en cas de retard par les huissiers dans la notification des assignations à comparaître ;
- Le nombre excessif de reports accordés aux parties pour le même objet ;
- Le fait que l'État et les institutions publiques se voient accorder des délais pour répondre aux poursuites dont ils font l'objet qui sont deux fois plus long que ceux accordés aux autres justiciables ;
- L'action des avocats qui ont leur part de responsabilité dans l'allongement des procédures ;
- La pénurie de personnel judiciaire et administratif pour traiter le nombre élevé des affaires enregistrées.

D. Appel des décisions des tribunaux ordinaires

En vertu de la législation jordanienne, les deux parties au procès ont le droit de faire appel des décisions judiciaires rendues par les tribunaux. Selon le cas, le nombre de degrés d'appel varie d'un à trois. En principe, les jugements rendus par les Tribunaux d'instance et les Tribunaux de grande instance peuvent faire l'objet d'un double appel : d'abord devant la Cour d'appel puis devant la Cour de cassation. Cependant, afin de réduire le nombre d'appels en souffrance devant cette dernière juridiction, la possibilité de se pourvoir en cassation a été supprimée pour les affaires d'une valeur pécuniaire inférieure à 5.000 dinars (4.817 €). Même si la loi permet au plaignant de soumettre une requête au président de la Cour de

¹⁴⁵ Ce nouveau service, qui doit en principe être étendu à tous les tribunaux, ne fonctionne pour le moment qu'auprès du tribunal de grande instance d'Amman.

cassation afin de solliciter l'examen du pourvoi, cette restriction semble contraire au principe d'égalité inscrit dans la Constitution.

Il est à noter que les décisions préliminaires ou accessoires rendues au cours du procès peuvent être contestées devant la Cour d'appel ou la Cour de cassation soit séparément, soit en même temps que le jugement sur le fond.

E. Étendue de l'ingérence du pouvoir exécutif dans le fonctionnement des tribunaux

Le fonctionnement de l'appareil judiciaire doit être à l'abri de toute ingérence extérieure. On constate que le gouvernement jordanien, en principe, ne s'immisce pas dans les affaires civiles ou pénales dès lors qu'elles n'ont pas un lien avec la politique ou la souveraineté de l'État. Cette relative non-ingérence est toutefois fragile compte tenu de l'autorité que l'exécutif exerce sur le l'appareil judiciaire par le biais de la supervision administrative et financière et de ses prérogatives en matière de nomination et de recommandation. En outre, les gouverneurs administratifs peuvent mener des enquêtes et détenir et punir des suspects en vertu de la Loi sur la prévention du crime¹⁴⁶. Ces pouvoirs ont d'ailleurs été utilisés à plusieurs reprises en présence de jugements rendus par les tribunaux innocentant les accusés et ordonnant leur relaxation. Dans ces affaires, les prévenus ont été détenus sur le fondement de la Loi sur la prévention du crime, en vertu d'une décision administrative du gouverneur, et souvent pour des périodes plus longues que celles prévues au titre de l'infraction initiale.

¹⁴⁶ Loi sur la prévention du crime n° 7 de 1954.

4. NOMINATION ET IMMUNITÉ DES AVOCATS

En Jordanie, les avocats se divisent entre avocats ordinaires et avocats de la Sharia, chacune des catégories étant régie par une législation propre.

A. Avocats ordinaires

La profession d'avocat régulier est régie par la Loi n° 15 de 1985, dont les articles 38, 39 et 40 accordent une immunité partielle aux avocats. En vertu de ces dispositions, les avocats ne peuvent être poursuivis ou arrêtés en raison de leurs propos. La loi précise également que les avocats doivent être traités correctement dans les locaux des tribunaux et des organismes et ministères gouvernementaux, de même que dans les commissariats de police, et que le rejet de leurs requêtes doit être motivé en droit. Ils jouissent de la même protection contre les agressions physiques que les magistrats, et toute agression est donc punissable en vertu des mêmes dispositions que celles qui s'appliquent à ces derniers.

Toutefois, en vertu de l'article 40.3 de la Loi n° 15 de 1985, les avocats ne sont à l'abri des fouilles corporelles qu'au moment de leur plaidoirie. Ils peuvent donc être fouillés dans l'enceinte du palais de justice (en dehors de la salle d'audience), ou lorsqu'ils sont dans des locaux des ministères et autres organismes gouvernementaux, dans les commissariats et même dans leur propre bureau, ce qui est contraire à d'autres dispositions de la Loi, en particulier l'article 40.1-5. Par ailleurs, l'article 107 de la Loi n° 11 de 1972 relative au barreau jordanien restreint le degré d'immunité et d'indépendance des avocats en accordant au ministre de la Justice le pouvoir de dissoudre, pour des raisons d'« *ordre public et de sécurité* », le Conseil de l'Ordre et d'en installer un autre composé d'au moins sept membres de son choix et présidé par lui. La loi ne définit pas clairement les raisons d'« *ordre public et de sécurité* » en question. Elle n'exige pas non plus que les sept membres désignés soient des avocats. La décision de dissoudre le Conseil de l'Ordre ne peut être contestée¹⁴⁷.

En vertu de l'article 108 de la même Loi n° 15 de 1985, les avocats ne sont pas autorisés à former un syndicat sauf décision du cabinet des ministres prise sur recommandation du ministre titulaire. Les règlements internes doivent être approuvés par le cabinet.

Par ailleurs, le chapitre cinq des règlements internes du barreau, intitulé *Droits et devoirs des avocats*, contient une liste des obligations, mais aucune liste des droits ou des garanties dont les avocats devraient bénéficier.

Dans les faits, malgré les dispositions de la Loi, les avocats jordaniens font toujours face à de nombreux obstacles dans l'exercice de leur profession, en particulier lorsqu'ils se rendent dans les bureaux des administrations gouvernementales, et plus particulièrement dans les commissariats de police. Ainsi, en 2001, l'avocat Samer Qatan a été sévèrement battu par un agent de police à l'entrée du palais de justice d'Amman alors qu'il insistait pour pénétrer dans l'enceinte du palais pour s'occuper des affaires de son client. Le palais de justice avait été fermé au public ce jour-là en raison d'une visite officielle qu'y effectuait le roi. Aucun avis public n'annonçait toutefois que les audiences étaient ajournées. En 2001 également, deux avocats ont été accusés de diffamation par des gardes suite à une altercation survenue alors qu'ils traversaient les bâtiments du Tribunal de grande instance d'Irbid. Ils ont par la suite

¹⁴⁷ Cette disposition n'a encore jamais été appliquée.

été reconnus coupables même si le témoignage du plaignant, le policier qui leur avait interdit l'entrée de la salle du tribunal correctionnel, n'a même pas été entendu. Plusieurs avocats interviewés lors de la préparation du présent rapport ont déclaré être régulièrement victimes de harcèlement dans les commissariats et les centres de détention et de réhabilitation. Ils ont précisé qu'ils avaient davantage recours à leurs contacts personnels qu'à leur qualité d'avocat pour surmonter ces obstacles.

B. Avocats de la Sharia

La pratique de la Sharia est régie par la Loi sur les avocats de la Sharia de 1952 et par le Règlement relatif aux avocats de la Sharia de 1987, émis en vertu de l'article 21/A de ladite loi, et de la Loi sur la procédure de la Sharia de 1959, telle qu'amendée.

Les articles 15, 16 et 17 de la Loi sur la procédure de la Sharia garantissent le droit des justiciables à faire appel aux services d'un avocat. Toutefois, la Loi n'a pas pris en considération la compétence des tribunaux de la Sharia en matière d'apostasie et, en conséquence, ne prévoit donc pas que l'accusé, dans un tel cas, ait obligatoirement accès à un avocat - une condamnation pour apostasie peut aboutir à la privation de tous les droits civils et politiques et parfois même à la peine capitale.

La Loi sur les avocats de la Sharia ne renferme aucune disposition sur l'immunité et la protection des avocats. Ces droits et garanties sont détaillés brièvement aux articles 2 et 4 du Règlement relatif aux avocats de la Sharia. La violation de ces droits ne fait toutefois pas l'objet de sanctions particulières.

C. Rôle et pouvoirs des avocats durant l'instruction

En vertu de l'article 63.1 du Code de procédure pénale, les parties à une procédure pénale ont le droit de se faire assister par un avocat dans leurs rapports avec le ministère public. Cependant, l'article 63.2 permet au procureur d'entamer la procédure d'enquête avant l'arrivée de l'avocat s'il considère qu'il y a urgence - par exemple, s'il y a un risque que les éléments de preuve disparaissent – sous réserve que l'avocat puisse examiner la déposition de son client au moment de son arrivée sur les lieux. Si ces dispositions ne sont pas respectées, la déposition de l'accusé peut être frappée de nullité.

Malgré tout, l'article 64.3 de la même loi accorde au procureur le pouvoir exceptionnel d'entamer la procédure d'enquête sans la présence de l'avocat de l'accusé ou même sans la présence de ce dernier si le procureur le juge nécessaire. La loi laisse au procureur le loisir de déterminer si les conditions à l'exercice de ce pouvoir sont présentes ou non, et cela sans contrôle extérieur.

Par ailleurs, la législation jordanienne restreint les prérogatives des avocats lors de la phase d'enquête en leur interdisant de prendre la parole sans l'autorisation préalable du procureur. La loi n'accorde à l'avocat que le droit de soumettre ses commentaires par écrit, ce qui toutefois ne garantit pas les droits de la défense.

L'article 66 autorise l'avocat à rencontrer son client en tout temps, donc, en principe, également durant l'enquête préliminaire. En réalité, l'avocat ne peut pas rencontrer son client dans les cellules des commissariats ou des tribunaux si ce n'est pour lui faire signer la délégation de pouvoirs ; il ne dispose donc pas du temps nécessaire pour discuter avec lui

du dossier. Une fois le prévenu transféré dans un centre de détention, l'avocat ne peut le rencontrer que les jours fixés par l'administration pénitentiaire, normalement trois jours par semaine. Les visites ne sont autorisées que durant la journée aux heures où les avocats sont retenus au tribunal. En raison de ces nombreuses restrictions, qui prévalent pendant toute la durée de la procédure, les avocats n'ont souvent pas la possibilité de rencontrer leurs clients.

D. Rôle et pouvoirs des avocats durant le procès

La loi jordanienne, par le biais de l'article 208 du Code de procédure pénale, fait obligation de désigner d'office un avocat pour représenter un prévenu accusé d'un crime passible de la peine capitale, des travaux forcés ou de l'emprisonnement à perpétuité. Au-delà, la loi n'impose pas une obligation d'informer l'accusé de son droit à un conseil juridique en cas d'infraction. Par ailleurs, l'article 215.1 du même Code limite également les droits de la défense en stipulant que les avocats doivent défendre leurs clients d'une manière qui ne viole pas le « *caractère sacré de la loi* ». L'intention recherchée par cette disposition demeure obscure, de même que le sens précis du concept « *caractère sacré de la loi* ».

En ce qui concerne la Cour de sûreté de l'État, la loi précise seulement que le prévenu a le droit d'être représenté par un avocat devant ce tribunal, sans toutefois étendre ce droit à la phase de l'enquête menée par ministère public. Pour cette raison, même si l'avocat est autorisé à représenter son client durant l'enquête, il s'agit seulement d'un privilège et non d'un droit, ce qui contrevient au droit à un procès équitable.

7. PROBLÈMES ADMINISTRATIFS ET PROCÉDURAUX ET EFFORTS ENTREPRIS POUR RÉFORMER LE SYSTÈME

A. Principales difficultés sur le plan administratif et judiciaire

Le système judiciaire jordanien est confronté à un certain nombre de difficultés sur le plan administratif et procédural, les plus importantes étant les suivantes :

1. Frais de litige

Bien que les présidents des tribunaux soient habilités à en différer le paiement, les frais judiciaires constituent souvent un obstacle pour les justiciables. En vertu de la législation jordanienne, ces frais s'appliquent également devant la Cour d'appel et la Cour de cassation. Il y aurait lieu de réexaminer tous les frais judiciaires, y compris les frais de timbre qui ne sont pas plafonnés, leur montant total pouvant fréquemment excéder le montant du litige.

2. Notifications et nombre limité des huissiers

Des difficultés subsistent toujours au niveau de la notification des actes aux parties, ce qui occasionne des délais. Bien que Code de procédure civile ait été amendé pour pallier à cette situation, en autorisant notamment le recours à des sociétés privées pour effectuer les notifications (ce qui occasionne des dépenses supplémentaires pour les justiciables), les difficultés en matière de notification et de délivrance des actes perdurent, ce qui place les avocats et les plaignants à la merci du bon vouloir des huissiers.

3. Exécution des jugements

Le service chargé de l'exécution des jugements fait face à des retards considérables en matière d'exécution des jugements civils en raison du manque de personnel, du faible niveau d'informatisation et de la complexité des procédures.

Avant d'être exécutés, les jugements en matière pénale doivent être examinés par le procureur général. Souvent, des années peuvent s'écouler avant que les jugements de première instance, en particulier ceux rendus par contumace, soient signifiés. Une fois le jugement signifié, l'intéressé peut faire appel, ce qui retarde parfois encore de plusieurs années le prononcé du jugement définitif. Cette situation entraîne une perte de confiance des justiciables dans le système judiciaire et constitue aussi une atteinte aux droits de la défense.

4. Manque de personnel administratif

Le manque chronique de personnel administratif dans les juridictions, et leur mauvaise répartition entre les tribunaux sur l'ensemble du territoire, ralentissent le cours de la justice. Outre la quantité de travail qu'ils doivent assumer, ces employés sont mal rémunérés. Cette situation prévaut à tous les échelons du système judiciaire et affecte le rendement général de la justice, notamment en augmentant les délais.

5. Durée excessive des procédures

Comme il a été mentionné, plusieurs raisons expliquent la lenteur des procédures : le manque de juges et de personnel administratif, les lacunes au niveau de la notification des actes et de la gestion des tribunaux, l'absence de dispositions juridiques limitant la durée des procès. Ces difficultés, parmi d'autres, doivent faire l'objet d'examens approfondis préalables à toute ébauche de solution

B. Démarches visant à réformer le système judiciaire

1. La Stratégie de modernisation judiciaire (JUST)

Le gouvernement jordanien a, depuis 2000, entrepris de concevoir une stratégie de réforme de l'appareil judiciaire. À cette fin, une commission royale présidée par le Premier ministre, a été créée et au sein de laquelle siégeaient également le professeur Ahmad Obeidat, le président du Conseil supérieur de la magistrature et de la Cour de cassation, M. Ahmad Al-Tarawneh, et le ministre de la Justice Faris Al-Nabulsi. Cette commission a terminé ses travaux en 2003. Le plan suggéré par la commission prévoyait notamment de porter le nombre de magistrats à 800. Le Ministère de la Justice a par la suite adopté une vaste stratégie de réforme de l'appareil judiciaire destinée à être mise en œuvre sur deux années. Ce programme de réforme, la Stratégie de modernisation judiciaire (JUST) pour 2004-2006 comprend onze éléments, et est accompagnée d'un plan complémentaire de 32 points pour la période 2007-2009.

Les onze éléments pour 2004-2006 sont les suivants :

1. Renforcer l'impartialité et l'indépendance de la magistrature.
Il est à noter que la supervision de la mise en œuvre du premier élément de la réforme, le renforcement de l'impartialité et de l'indépendance de la magistrature, est confiée au Ministère de la Justice, alors que précisément l'indépendance réelle de la magistrature devrait conduire à retirer au ministère son droit de regard sur l'autorité judiciaire en matière financière et administrative. On est donc en droit de s'interroger sur le sérieux de ce volet du plan de modernisation.
En ce qui concerne l'impartialité de la magistrature, un code de déontologie a été préparé et distribué aux magistrats.
Des boîtes pour les suggestions et les plaintes ont été placées dans l'enceinte des tribunaux.
2. Augmenter l'efficacité du système judiciaire et mettre au point des procédures et des règlements.
3. Réduire la charge des tribunaux.
Afin d'encourager le règlement extrajudiciaire des conflits, le Ministère de la Justice a créé le Service de médiation et d'action, présentement en phase expérimentale au palais de justice d'Amman. Ce service sera éventuellement implanté dans les tribunaux d'Irbid et de Zarqa.
4. Renforcer la surveillance et l'inspection judiciaire.
5. Développer les infrastructures des tribunaux.
Le gouvernorat d'Irbid a été doté d'un palais de justice. Il en sera de même dans les gouvernorats de Karak et de Salt.
6. Renforcer les capacités institutionnelles du Ministère de la Justice.
7. Automatiser et informatiser les opérations du Ministère de la Justice et des tribunaux.

8. Développer les capacités en ressources humaines pour les magistrats et leurs assistants.
9. Accroître l'efficacité des services judiciaires.
10. Renforcer les liens avec les facultés de droit et le barreau.
11. Réexaminer sur une base continue la législation et ses applications¹⁴⁸.

2. Les lacunes de la Stratégie de modernisation judiciaire

Quoiqu'encore au stade initial de mise en œuvre, certaines lacunes de la JUST sont déjà perceptibles :

- C'est le Ministère de la Justice, et non le Conseil supérieur de la magistrature, qui supervise la mise en œuvre.
- Les efforts en vue d'améliorer le système judiciaire ne pourront donner les résultats escomptés à défaut d'être accompagnés d'amendements constitutionnels dès le départ.
- Le plan devrait être réexaminé et modifié puisque la situation qui prévalait au moment de sa mise au point a évolué. Par exemple, l'intention d'accroître le nombre de magistrats à 800 devrait être repensée puisque ce chiffre ne correspond plus à l'augmentation de la population ni à la croissance économique survenues entretemps. On doit également prévoir d'affecter des magistrats aux nouveaux Services de médiation et d'action.
- Le barreau ne joue aucun rôle, ne serait-ce qu'à titre consultatif, dans le plan de modernisation du système judiciaire.
- Les organisations de la société civile, elles aussi, ne se voient confier aucun rôle, pas même consultatif, dans ce plan.
- La mise en œuvre tarde à se concrétiser. Depuis 2000, les efforts se sont limités aux tribunaux d'Amman, et plus particulièrement au palais de justice. Les projets en cours, par exemple les palais de justice des gouvernorats, en particulier celui d'Irbid¹⁴⁹ tardent à aboutir.
- En dépit de l'intention annoncée d'améliorer la compétence professionnelle du personnel administratif des juridictions, l'amélioration de leur situation économique ne semble pas être une préoccupation alors que leur échelle de salaire ne tient aucunement compte de la hausse du coût de la vie – ceci explique en grande partie la progression de la corruption au sein du personnel, en particulier des huissiers chargés des assignations à comparaître.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Le plan d'action EU-Jordanie, conclu dans le cadre de la Politique européenne de voisinage, inclut parmi ses Priorités d'action « la poursuite de la mise en place d'une magistrature indépendante et impartiale; le renforcement supplémentaire des capacités administratives et judiciaires ». En termes d'action, le document prévoit explicitement la « mise en œuvre de la stratégie d'amélioration de la magistrature (2004-2006), simplification des procédures judiciaires et amélioration des délais et de l'efficacité des décisions;” et le “renforcement des capacités et de l'efficacité de l'administration judiciaire, y compris par une formation adéquate des juges ». Par le biais de son programme MEDA, l'UE finance actuellement deux projets relatifs à la justice, dont l'un, intitulé « Renforcement institutionnel du Ministère de la Justice », est destiné à appuyer deux des objectifs du Plan Stratégie de modernisation judiciaire (JUST) 2004-2006, à savoir « Améliorer l'efficacité des tribunaux dans leur mission de justice et en accroître la qualité et l'indépendance » et « Fournir un soutien et des services aux tribunaux grâce au renforcement des capacités du Ministère de la Justice dans son rôle d'initiateur des réformes et de gestionnaire du système judiciaire ». Budget total: 1,1 million € sur 18 mois. Voir *Les initiatives en matière de réforme judiciaire dans la région EuroMed*, Siân Lewis-Anthony, REMDH, Janvier 2008, www.euromedrights.net.

¹⁴⁹ Le palais de justice d'Irbid, officiellement inauguré en mai 2007, n'était toujours pas ouvert au public au moment de la rédaction du présent rapport.

¹⁵⁰ Ces pratiques ont été confirmées lors d'entrevues avec des employés et des avocats. C'est d'ailleurs une situation connue de tous.

RECOMMANDATIONS

L'indépendance pleine et entière du système judiciaire ne peut être obtenue que grâce à des réformes constitutionnelles et législatives de fond portées par une réelle volonté politique de faire en sorte que les garanties de l'indépendance soient adoptées, mais aussi respectées dans la pratique. Le rapport de 2004 du REMDH *La justice dans le Sud et l'Est de la région méditerranéenne* contient une série de recommandations générales, toujours d'actualité, qu'il est bon de rappeler ici¹⁵¹ :

L'indépendance de la justice vis-à-vis du système politique, des confessions et de tous pouvoirs doit être expressément affirmée et reconnue dans la constitution. Le statut des magistrats doit faire l'objet d'une loi organique en vue de garantir sa conformité par rapport à la constitution.

Au-delà de cette reconnaissance institutionnelle, les représentants du système judiciaire doivent bénéficier de garanties spécifiques :

- *Les magistrats doivent être recrutés selon les garanties d'égal accès aux fonctions, par voie de concours et exclusivement à raison de leur compétence.*
- *Ils doivent être rémunérés par l'État à un niveau suffisant.*
- *Leur carrière doit être gérée par un organe indépendant, composé de magistrats, mais aussi de personnes ne provenant pas de ce corps, et sans qu'il puisse y avoir interférence des pouvoirs législatif ou exécutif.*
- *Les magistrats doivent bénéficier du droit de se syndiquer et d'une formation continue.*
- *Les juges du siège doivent être inamovibles, sauf en cas de sanctions disciplinaires prises à leur encontre par un organe indépendant.*
- *Le statut des magistrats chargés de l'accusation doit assurer leur indépendance au même titre que celle des magistrats du siège, sous réserve toutefois des règles nécessaires à la bonne application de la politique pénale adoptée par le pouvoir exécutif.*

Conscients qu'il n'y a pas de bonne justice sans une défense effective et indépendante, [les participants au séminaire] recommandent que :

- *La formation des avocats soit au moins identique à celle des magistrats.*
- *L'indépendance des avocats et de leurs organisations professionnelles soit*
- *légalement reconnue et protégée.*

(...)

Ces exigences sous-tendent l'abolition de toute juridiction d'exception ainsi reconnue, tant en vertu de leur composition, que des règles qui y sont applicables.

Enfin, une « bonne justice » ne se développe que sous le regard critique de la société. Dès lors, le rôle de la société civile doit être reconnu et encouragé.

¹⁵¹ REMDH, 2004, pp. 17-19, accessible à www.euromedrights.net.

En ayant à l'esprit ces recommandations générales, il est recommandé, concernant le système judiciaire jordanien :

I- RECOMMANDATIONS A L'INTENTION DES AUTORITÉS JORDANIENNES

A- Les conventions internationales

1. De mener à terme aussi rapidement que possible la procédure d'incorporation en droit interne de tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la Jordanie - débouchant sur leur publication au Journal officiel -, notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, la *Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* et la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*.
2. Accepter et ratifier aussi rapidement que possible les deux protocoles optionnels relatifs au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.
3. Envisager la levée des réserves émises par la Jordanie concernant plusieurs instruments relatifs aux droits de l'Homme dont la *Convention sur les droits de l'Enfant* et la *Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*.

B. Les réformes constitutionnelles

Amender la Constitution jordanienne afin de la mettre en conformité avec les normes internationales relatives à l'indépendance du système judiciaire, et ce faisant :

4. Consacrer dans la Constitution le principe de l'immovibilité des juges tout au long de leur carrière.
5. Prévoir explicitement dans la Constitution l'établissement et la composition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et garantir à ce dernier une totale indépendance à l'égard du pouvoir exécutif ainsi que le contrôle administratif et financier des affaires judiciaires.
6. Stipuler dans la Constitution que toutes les juridictions spéciales doivent être établies en conformité avec les dispositions de la Loi sur l'Établissement des juridictions ordinaires et qu'elles sont placées sous l'autorité du Conseil supérieur de la magistrature.
7. Prévoir explicitement la création d'une Cour constitutionnelle et stipuler que les juges de cette cour bénéficieront de l'immunité et d'une totale indépendance à l'égard de toute autre autorité en Jordanie.
8. Amender les Articles 124 et 125 de la Constitution, qui permettent la suspension des lois en cas d'instauration de l'état d'urgence et la proclamation de la loi martiale, afin de les mettre en conformité avec l'article 4 Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ces amendements permettront d'établir un fondement constitutionnel solide à l'indépendance du système judiciaire et du droit au procès équitable. Ils devront être complétés par une série de réformes législatives destinées à mettre en œuvre ces principes:

C. Les réformes législatives

Amender la Loi sur l'indépendance judiciaire n° 15 de 2001 de manière à assurer l'indépendance totale de l'institution judiciaire et des juges à titre individuel. À cet effet, les amendements suivants sont recommandés :

9. Abolir la présence du ministère public, de l'inspection judiciaire et du ministre de la Justice dans la composition du Conseil supérieur de la magistrature, ces institutions faisant partie ou étant sous le contrôle du pouvoir exécutif et donc à même d'influencer le système judiciaire.
10. Modifier la composition du CSM afin d'inclure parmi ses membres un certain nombre de juges élus par leurs pairs selon des modalités électorales équitables, transparentes et organisées et supervisées par le CSM lui-même.
11. Rendre publiques les réunions du Conseil supérieur de la magistrature, le huis clos ne devant être ordonné qu'à titre exceptionnel.
12. Abolir la fonction donnée au ministre de la Justice de recommander les nominations et les suspensions de magistrats.
13. Transférer au Conseil supérieur de la magistrature les pouvoirs conférés au président du CSM en vertu de la législation actuelle.
14. Abroger l'article 42 la Loi sur l'indépendance judiciaire, qui confie au ministre de la Justice la responsabilité de l'inspection judiciaire, et conférer au Conseil supérieur de la magistrature l'autorité exclusive de supervision et d'inspection administrative et financière du système judiciaire et des juridictions, sans ingérence d'aucune autre autorité.
15. Allouer au Conseil supérieur de la magistrature un budget autonome couvrant toutes les dépenses relatives au système judiciaire.
16. Abroger le *Judicial Inspection Regulation n° 47* de 2005 en ce qu'il viole l'indépendance de la justice et les dispositions du JUST.
17. Placer tout le personnel administratif des juridictions sous le contrôle administratif de l'autorité judiciaire et non plus sous celui du ministre de la Justice.
18. Augmenter les salaires des juges et du personnel administratif des juridictions afin, au minimum, de suivre l'élévation du coût de la vie.
19. Définir dans la loi l'âge de la retraite des magistrats.
20. Stipuler dans Loi sur l'indépendance judiciaire que les juges sont libres de former ou d'adhérer à des associations destinées à promouvoir et défendre leurs intérêts et ceux de leur profession, conformément au Principe 9 des *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature*.
21. Stipuler de la même manière dans cette loi que les juges ont droit à la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et au Principe 8 des *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature*.
22. Séparer strictement le ministère public du pouvoir judiciaire comme du pouvoir exécutif et le placer sous le contrôle d'une autorité indépendante établie par une loi spéciale.

23. En conséquence, amender l'article 11 du Code de procédure civile qui place le ministère public sous l'autorité du ministre de la Justice.
24. Retirer aux chefs de commissariats de police, officiers de police et agents des services de renseignement l'autorité de conduire des enquêtes dès lors que celles-ci empiètent sur les prérogatives ministère public.
25. Amender la "Court Fees Regulation" afin d'abolir ou de réduire à un montant symbolique les frais de procédure.
26. Abolir la Cour de sûreté de l'État et l'ensemble des juridictions d'exception et transférer leurs compétences aux juridictions ordinaires ; ce faisant accroître la spécialisation des juridictions et des juges composant le système judiciaire ordinaire.
27. Accorder à toute personne arrêtée ou faisant l'objet d'une enquête le droit de faire appel et d'être représentée par un avocat dans les commissariats de police et durant toute la phase d'enquête depuis son début ainsi que du droit de demeurer silencieux en l'absence de l'avocat.
28. Élargir l'immunité accordée aux avocats au-delà de la seule période du procès.
29. Retirer au Premier ministre la possibilité de dissoudre pour raisons de sécurité les organes de direction du Barreau.
30. Autoriser les avocats à librement former ou adhérer à des associations destinées à promouvoir et défendre leurs intérêts et ceux de leur profession et simplifier les procédures en ce sens.
31. Établir un Conseil consultatif pour le développement du système judiciaire composé de représentants des autorités judiciaire, exécutive et législative, du Barreau et des organisations de la société civile.
32. Instaurer un Service de l'application des peines au sein du Ministère de la Justice qui aura la mission de superviser l'application des peines et de contrôler les établissements correctionnels et pénitentiaires (prisons) et de prendre toute mesure urgente en cas d'obstacle à l'exécution d'une peine.
33. Mettre en place des procédures de peines alternatives, particulièrement dans les dossiers concernant des jeunes ou des conflits familiaux ou de voisinage

D. Relations avec la société civile

Dans leurs relations avec la société civile, il est recommandé aux autorités jordaniennes de :

34. Informer et consulter régulièrement les organisations de la société civile, en particulier celles actives dans les domaines des droits de l'Homme et de la justice, concernant tous développements actuels ou à venir dans le domaine de la réforme judiciaire et, dans toute la mesure du possible, de prendre en compte leurs recommandations et suggestions.
35. Coopérer étroitement avec le Barreau et les autres organisations d'avocats éventuellement créées en vue de préparer toute réforme législative dans le domaine de la justice

2. RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DE L'UNION EUROPÉENNE

Le plan d'action UE-Jordanie, conclu dans le cadre de la Politique européenne de voisinage, inclut parmi ses Priorités d'action « *la poursuite de la mise en place d'une magistrature indépendante et impartiale; le renforcement supplémentaire des capacités administratives et judiciaires* ». En termes d'action, le document prévoit :

- *La mise en œuvre de la stratégie d'amélioration de la magistrature (2004-2006), simplification des procédures judiciaires et amélioration des délais et de l'efficacité des décisions;*
- *Le renforcement des capacités et de l'efficacité de l'administration judiciaire, y compris par une formation adéquate des juges.*

Sur cette base, l'UE met actuellement en œuvre un programme intitulé « *Renforcement institutionnel du Ministère de la Justice* », destiné à soutenir deux des objectifs du Plan Stratégie de modernisation judiciaire (JUST) 2004-2006, à savoir « *Améliorer l'efficacité des tribunaux dans leur mission de justice et en accroître la qualité et l'indépendance* » et « *Fournir un soutien et des services aux tribunaux grâce au renforcement des capacités du Ministère de la Justice dans son rôle d'initiateur des réformes et de gestionnaire du système judiciaire* ». Un autre programme de l'UE, « *Droits de l'Homme et bonne gouvernance* », qui vise à appuyer deux institutions jordaniennes, l'Institut judiciaire jordanien et le Centre national pour les droits de l'Homme, inclut également des activités relatives à la justice.

Dans le contexte des accords et des programmes d'assistance conclus, et en général dans ses relations avec la Jordanie, il est recommandé à l'Union européenne de :

A. Renforcer le respect des normes de référence

36. Mettre en avant la référence commune aux normes universelles des droits de l'Homme en insistant notamment sur la nécessité pour la Jordanie de finaliser le processus d'incorporation en droit interne de tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme qu'elle a ratifiés, notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, la *Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* et la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*.
37. Inciter la Jordanie à ratifier instruments relatifs aux droits de l'Homme, notamment les deux protocoles optionnels relatifs au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, et de lever les réserves faites à propos de plusieurs instruments, dont la *Convention sur les droits de l'Enfant* et la *Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*.
38. Inciter la Jordanie à amender sa Constitution afin de renforcer le statut de la magistrature et d'accroître le niveau d'indépendance de l'institution judiciaire et des juges à titre individuel.

B. Encourager les pouvoirs publics à instaurer les conditions d'une réforme globale et intégrée

Il est recommandé que l'Union européenne encourage les autorités jordaniennes à :

39. Mettre en œuvre d'un réel débat national sur la nécessité de la réforme judiciaire et s'assurer que tous les acteurs du système judiciaire, y compris les juges eux-mêmes et leurs associations, ainsi que la société civile au sens large, sont inclus dans le processus de consultation.
40. Mettre en œuvre la Stratégie de modernisation judiciaire (JUST) et ses futurs développements en tenant compte des conclusions et résultats de la consultation nationale.
41. Réformer le cadre institutionnel, aussi bien constitutionnel que législatif, afin de renforcer l'indépendance du système judiciaire et d'assurer un accès égal pour tous à la justice, l'égalité devant la loi et le respect du droit au procès équitable.
42. En particulier, reformer le Conseil supérieur de la magistrature en révisant sa composition et ses attributions, en renforçant son autonomie budgétaire et en garantissant sa réelle indépendance contre toute ingérence des autres pouvoirs.
43. Reconnaître et respecter le droit des juges de former et d'adhérer à des associations destinées à promouvoir et défendre leurs intérêts et ceux de leur profession, conformément au Principe 9 des *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature*.
44. Pareillement, reconnaître et respecter le droit des juges à la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et au Principe 8 des *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature*.
45. Lutter sans discrimination contre la corruption au sein du système judiciaire.

C. Appuyer la société civile jordanienne

Afin de soutenir la société civile jordanienne, il est recommandé à l'Union européenne de :

46. Engager des consultations et discussions régulières avec les organisations jordaniennes actives en matière de droits de l'Homme, en particulier celles travaillant dans le domaine de la justice ou militant en faveur d'une réforme judiciaire.
47. Soutenir financièrement des projets émanant ou incluant des ONG locales et visant à renforcer leurs capacités, professionnelles, de réseautage et de lobbying et à les aider à devenir des acteurs influents dans le domaine de la réforme judiciaire ;

3. RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Il est recommandé aux organisations de la société civile jordanienne de :

48. Se consulter et coordonner leurs positions conformément aux normes internationales en matière de justice et se mettre d'accord sur des objectifs communs.
49. Établir un comité formé de juristes et représentants d'ONG jordaniennes afin d'adopter un Plan d'action. Ce Plan d'action comprendrait notamment des propositions d'actions de lobbying à entreprendre envers les autorités jordaniennes et les bailleurs de fonds

internationaux (et autres acteurs) ainsi que des propositions visant à mobiliser le personnel politique et les décideurs quant à la nécessité d'une réforme judiciaire.

50. Élaborer et mettre en œuvre des actions et des programmes conjoints visant à sensibiliser la population à la question de l'indépendance et l'impartialité de la justice et à en promouvoir l'importance en tant qu'outil essentiel de protection des droits de tous les individus.

RÉFÉRENCES

Rapports

1. *Jordan: 'Your Confessions are Ready for You to Sign', Detention and Torture of Suspects*. Amnesty International, Document n° MDE 16/005/2006
<http://ara.amnesty.org/library/Index/ARAMDE160052006?open&of=ARA-JOR>
2. Le rapport général annuel sur les activités des tribunaux en 2006, publié par le Conseil supérieur de la magistrature de Jordanie.
3. *Study of anti-torture movement in Jordan: proving responsibility and the lack of accountability*, Taleb Al-Saqqaf et Hussein Al-Umari, the Adalah Center for Human Rights Studies, Amman, Jordanie.
4. *Manuel Pour des procès équitables*, Amnesty International 1998, Londres, Royaume-Uni
5. *Introduction paper on the situation of the Judiciary in Jordan*, the Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity,
http://www.arabruleoflaw.org/Files/128018344457423750_Introduction%20paper%20-%20for%20Jordan.pdf
6. *National Report on the State of the Judiciary in Hashemite Kingdom of Jordan*, the Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity, Beyrouth, 9/30/2004.
http://www.arabruleoflaw.org/Files/128085774232172500_judiciary_Jordan.pdf
7. *Report on the Human Rights Situation in Jordan*, National Center for Human Rights Education, Amman, Jordan
http://www.nchr.org.jo/ar/pages.php?menu_id=50&local_type=0&local_id=0&local_details=0&local_details1=0&localsite_branchname=NCHR#5
8. *The Right to a Fair Trial in Jordan, the Law and the Practice*, document de travail présenté par le juge Mohammad Al-Tarawan au Programme sur la primauté du droit et sur l'indépendance de la magistrature, organisé par l'Institut arabe des droits de l'Homme dans le cadre de sa stratégie 2000-2003.
<http://www.amanjordan.org/downloads/files/2007/jordan-55.doc>

Documents et conventions internationales et régionales

1. Déclaration universelle des droits de l'Homme
2. Pacte international relatif aux droits civils et politiques
3. Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels
4. Convention sur les droits de l'enfant
5. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
6. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

7. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
8. Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, Nations unies, 1985
9. Principes de base relatifs au rôle du barreau, Nations unies, 1990 United Nations'
10. Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, Nations unies, 1990
11. Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, Nations unies, 1990
12. Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, Nations unies, 1985
13. Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, 1950
14. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1980
15. Charte arabe des droits de l'Homme, 2004 (pas encore en vigueur)
16. Convention américaine relative aux droits de l'homme, 1969

17. Déclaration de Beyrouth : Recommandations de la Première conférence arabe sur la justice, juin 1999
18. Déclaration du Caire sur l'indépendance de la justice, formulée lors de la Deuxième conférence arabe sur la justice, février 2003

Droit jordanien

1. Constitution jordanienne
2. Loi sur l'indépendance du système judiciaire
3. Loi sur la création de tribunaux ordinaires
4. Réglementation sur le service juridique
5. Code de procédure civile
6. Code de procédure pénale
7. Loi sur les Tribunaux d'instance
8. Loi sur l'inspection judiciaire
9. Loi sur la procédure de la Sharia
10. Loi sur le barreau
11. Loi sur les avocats de la Sharia
12. Loi sur la Cour de sûreté de l'État
13. Loi relative à la lutte antiterroriste
14. Loi sur la prévention du crime