

LA CONSTITUTION JORDANIENNE DE 1952 ET SES AMENDEMENTS:
UN EQUILIBRE EVOLUTIF ENTRE LES POUVOIRS,
UNE GARANTIE ET UNE PROTECTION DES LIBERTES
FONDAMENTALES ET DES DROITS POLITIQUES

par

Malek TWAL

Si, par le terme de constitution, on entend l'ensemble des règles suprêmes fondant l'autorité étatique, organisant ses institutions, lui donnant ses pouvoirs, et souvent aussi lui imposant des limitations, en particulier en garantissant des libertés aux citoyens, il est certain qu'une telle constitution est la traduction juridique de la réalité politique, historique et même sociale d'un pays.

A n'en pas douter, la constitution jordanienne de 1952 comme, d'ailleurs, les précédentes, se situe dans cette perspective.

En effet, l'histoire constitutionnelle de la Jordanie est étroitement liée aux faits historiques et politiques issus de la Première Guerre mondiale d'une part, et aux engagements politiques de la dynastie hachémite d'autre part. Jusqu'à 1920, la Jordanie faisait partie intégrante de ce que l'on appelait la Grande Syrie. Après la défaite du roi Fayçal en juillet 1920 par le général Henri Gouraud, Haut commissaire français à Beyrouth, la Grande Syrie a été disloquée et a donné naissance à quatre entités territoriales: la Syrie, le Liban, la Palestine et la Transjordanie.

L'histoire contemporaine de la Transjordanie (la Jordanie d'aujourd'hui) commence avec l'arrivée à Ma'an, au sud de la Jordanie, du prince Abdullah, fils du chérif Hussein bin Ali, roi du Hijaz et commandant de la Grande révolte arabe de 1916 lancée, en accord avec les britanniques, afin de libérer les territoires arabes du Moyen-Orient de l'occupation ottomane pour y établir un grand royaume arabe. Toutefois, à la fin de la première guerre mondiale, le chérif Hussein et ses fils se rendent compte que les britanniques, par les accords de Sykes-Picot et la Conférence de San Remo, sont revenus sur les engagements pris au cours de la guerre. Dès lors, les Hachémites se rendent compte que le rêve d'un Grand royaume arabe n'est plus réalisable, et ils essaient de sauver ce qui peut être sauvé des territoires arabes du Croissant fertile (Irak et Grande Syrie).

Le 2 mars 1921, le prince Abdullah arrive à Amman où il espère s'établir afin de reconquérir, avec l'aide des Britanniques, la Syrie et la Palestine. Le 28 mars 1921, le prince se rend à Jérusalem pour rencontrer Winston Churchill, alors

ministre des colonies. Celui-ci l'informe que le trône de l'Irak devrait être accordé à son frère Fayçal, que la Syrie devrait se retrouver sous mandat français et que le gouvernement de sa Majesté avait d'autres plans pour la Palestine. Au cours de la discussion, le prince Abdullah se rend compte qu'il devra se contenter de la Transjordanie. Du reste, à l'issue de la rencontre, un accord verbal est conclu entre les deux hommes, par lequel le gouvernement britannique reconnaît un gouvernement national en Transjordanie avec le prince Abdullah à sa tête qui s'engage à protéger les frontières syriennes et palestiniennes. Pour sa part, le gouvernement britannique prévoit de nommer un représentant à Amman. Celui-ci sera chargé de conseiller le nouveau gouvernement national et disposera des moyens financiers nécessaires pour couvrir les besoins de sa sécurité.

De retour à Amman, le Prince met en place une Assemblée constituante afin d'élaborer un projet de constitution. Celle-ci soumet au prince en 1923 un projet de Loi fondamentale qui définit le régime politique comme une monarchie parlementaire avec le prince Abdullah à sa tête et ses descendants après lui, consacrant ainsi le principe héréditaire dans la succession au pouvoir.

Mais, dès 1924, le gouvernement britannique prend certaines mesures qui remettent en cause l'autonomie du gouvernement jordanien et exige la conclusion d'un nouvel accord ayant vocation à régir les rapports entre les deux gouvernements. L'ingérence du gouvernement britannique dans les affaires de la Transjordanie est tel que l'imposition d'un nouveau traité, le Traité anglo-jordanien du 20 février 1928, conduit à retirer au pouvoir transjordanien une grande partie de sa souveraineté. Le même gouvernement jordanien qui avait signé le Traité se voit contraint de préparer un nouveau projet de constitution : Ce sera la loi fondamentale de 1928.

La loi fondamentale de 1928 prévoit certes des rapports entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais ne réussit pas à assurer un équilibre satisfaisant entre eux. En effet, d'une part, tous les pouvoirs sont reliés d'une manière ou d'une autre au prince, et, d'autre part, toute loi nouvelle doit être, selon l'article 38 de la loi fondamentale, approuvée par le représentant britannique. Il faut attendre la fin de la deuxième Guerre mondiale pour que la Jordanie acquière son indépendance en novembre 1946, établisse une monarchie héréditaire et parlementaire, nomme roi l'émir Abdullah et adopte une nouvelle constitution le 1er février 1947. La Jordanie devient ainsi l'une des premières monarchies à avoir adopté une constitution écrite. La nouvelle constitution de 1947 reconnaît clairement le principe de la séparation des pouvoirs, même si ce principe reste théorique, le roi demeurant la référence de tous les pouvoirs.

Dès 1948, les dignitaires cisjordaniens, rassemblés à Jericho, réclament l'unification des deux rives du Jourdain. En 1949, la constitution est amendée et sept circonscriptions électorales sont créées en Cisjordanie, doublant le nombre

des députés et permettant l'accès des Palestiniens au parlement. Le 24 avril 1950, le nouveau parlement approuve l'unification des deux rives.

Si la constitution de 1947 était le fruit de l'indépendance nationale obtenue en 1946, l'union des deux rives du Jourdain proclamée en 1950 devait conduire à l'élaboration d'une nouvelle constitution. Le gouvernement jordanien créa un comité chargé de préparer un projet de constitution pour répondre à cette réalité nouvelle. La constitution fut promulguée le 8 janvier 1952. Elle est toujours en vigueur, même si des événements tels que l'union avec l'Irak de février à juillet 1958, la Guerre des six jours de 1967, et le Sommet arabe de Rabat de 1974 devaient conduire à l'amender à plusieurs reprises.

Le Royaume hachémite de Jordanie est une monarchie héréditaire parlementaire. Les pouvoirs sont partagés entre le roi, le gouvernement et le parlement bicaméral. Bien que la Constitution affirme le principe de la séparation des pouvoirs, le roi contrôle tous les pouvoirs politiques au sein du Royaume.

Nous examinerons successivement

I- Séparation et équilibre entre les pouvoirs

II- Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales

III- Le processus de démocratisation

I- SEPARATION ET EQUILIBRE ENTRE LES POUVOIRS

L'article 1er de la Constitution précise que " ...la Jordanie est une monarchie parlementaire héréditaire ». Par conséquent, tous les pouvoirs sont reliés, d'une manière ou d'une autre à la personne du roi. Cela n'empêche pas que le concept de la séparation des pouvoirs, tel que conçu par Montesquieu , a été respecté.

En effet, il est important de constater que l'article 24 alinéa 1 dispose clairement que "la nation est la source de tous les pouvoirs" . L'alinéa 2 ajoute que ces pouvoirs doivent être exercés selon les procédures établies par la constitution . L'article 25 affirme que" le pouvoir législatif est attribué à l'Assemblée nationale (Sénat et Chambre des députés) et au roi". L'article suivant dispose que " le pouvoir exécutif est attribué au roi qui l'exerce par l'intermédiaire des ministres selon les règles prévues par la constitution ". Enfin, l'article 27 précise que" le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux de différents degrés dont les jugements sont prononcés conformément à la loi et au nom du roi".

S'il est vrai qu'on ne peut pas identifier l'existence d'un régime parlementaire sans reconnaître l'aptitude du parlement à révoquer le gouvernement, l'article 53 précise que :

1- La Chambre des députés vote la confiance au gouvernement ;

2- Si le gouvernement n'obtient pas la confiance du parlement , il doit démissionner;

3- Si un ministre fait l'objet d'une motion de censure , il doit présenter sa démission.

L'idée de coopération et d'équilibre entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif qui caractérise le régime parlementaire se trouve affirmée par la Constitution jordanienne. D'une part, l'article 51 dispose que "le premier ministre et les ministres sont solidairement responsables devant la Chambre des députés de la politique générale du Royaume et chaque ministre est responsable des affaires de son ministère". De plus, l'article 96 reconnaît à tout membre de la Chambre des députés ou du Sénat le droit d'interroger les ministres sur toute question d'ordre général . D'autre part, l'article 34 accorde à l'exécutif le droit de dissoudre le parlement. L'équilibre entre les pouvoirs est ainsi bien établi. Il est important de signaler que l'amendement introduit le 17 avril 1954 à l'article 53 a modifié la majorité requise pour voter une motion de censure. Alors qu'une majorité des 2/3 était suffisante, désormais la motion de censure ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue.

En ce qui concerne la fonction législative proprement dite, l'article 91 précise que "le premier ministre soumet tout projet de loi à la Chambre des députés qui peut l'approuver, le modifier ou le rejeter; dans tous les cas il doit être soumis au Sénat car aucune loi ne peut être adoptée qu'après l'approbation de deux chambres et du roi " . Parallèlement, l'article 95 alinéa 1 reconnaît à dix membres ou plus de la Chambre des députés ou du Sénat le droit de formuler des propositions de loi qui doivent être soumises au gouvernement lequel les renvoie, sous forme de projets de lois, à l'Assemblée.

Si le concept de la séparation des pouvoirs a été conçu pour assurer un équilibre raisonnable entre les pouvoirs et garantir le bon fonctionnement de l'Etat , il l'a été aussi en vue de garantir les libertés et les droits des citoyens .

II- PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES

Les Constitutions de 1928 et 1947 reconnaissaient les droits de l'homme et les libertés fondamentales. La Constitution de 1952 y a ajouté les droits économiques, sociaux et culturels. Les articles 5 à 23 énumèrent en détail ces droits.

A- Les libertés et droits individuels

1- La liberté individuelle

Elle est au centre des libertés fondamentales car sans elle toute autre liberté est insignifiante. L'article 8 dispose que nul ne peut être arrêté ou détenu sauf dans

les cas et de la manière établie par la loi. Cette garantie contre les arrestations et détentions arbitraires est complétée par la protection juridique des droits fondamentaux et l'habeas corpus introduit par la loi sur l'indépendance judiciaire de 1955 et par le code pénal de 1961.

2- La liberté d'aller et de venir

Elle est garantie par l'article 9 qui interdit l'expulsion d'un jordanien du territoire du royaume, comme il interdit d'imposer à un jordanien le lieu de sa résidence à l'exception des cas prévus par la loi. La loi de 1969 sur les passeports ainsi que ses amendements ultérieurs ont ainsi reconnu à tout Jordanien le droit d'acquérir un passeport lui permettant de voyager librement.

3- L'inviolabilité du domicile

La liberté de choisir son domicile, ou d'en changer est régie par les lois et les arrêtés. Il est interdit de pénétrer dans un domicile sans le consentement de la personne qui y réside à moins d'y être autorisé par un mandat judiciaire.

L'article 10 de la Constitution garantit l'inviolabilité du domicile. L'article 347 du Code pénal dispose que " celui qui entre une maison sans le consentement de celui qui y réside sera passible de prison pour une période allant d'un mois à un an".

4- Le droit à la confidentialité des correspondances postales et des conversations téléphoniques

Celles-ci sont confidentielles et ne peuvent pas être contrôlées ou interrompues que dans les circonstances prévues par la loi. De plus, l'article 5 de l'arrêté n° 2/1955 sur le courrier et les colis postaux et l'article 356 du Code pénal viennent renforcer ce droit en précisant que chaque employé de la poste qui porte atteinte à la confidentialité des lettres ou colis sera condamné et emprisonné pour une durée variant entre un mois et un an. Toutefois, l'article 88 de la loi régissant les procédures judiciaires et pénales reconnaît au procureur le droit de contrôler les correspondances et d'autoriser les écoutes téléphoniques au cas où une telle mesure serait susceptible d'aider à dévoiler la vérité.

5-Le droit à l'intégrité physique et morale de la personne

C'est un droit destiné à assurer à la fois la protection de l'être humain et de sa dignité. C'est pourquoi l'article 208 du Code pénal interdit l'exercice de toutes sortes de violences contre la personne arrêtée ou détenue. Il dispose que celui qui exerce une violence quelconque contre un détenu sera emprisonné pour une durée de six mois à trois ans, ou plus, selon la gravité de l'offense.

B- La liberté de pensée

1-La liberté de conscience

Elle se décline en une liberté de croyance et une liberté du culte, en d'autres termes, la liberté d'adopter une religion et la liberté de pratiquer les rites propres à cette religion.

Certes l'article 2 de la Constitution précise que l'islam est la religion de l'Etat. Mais l'article 14 garantit la pratique des rites religieux selon les traditions à condition qu'elles ne soient pas contraire à l'ordre public et aux bonnes moeurs.

Afin de faire que cette liberté religieuse ne reste pas lettre morte, le gouvernement a adopté, depuis 1926, plusieurs lois reconnaissant l'existence des diverses communautés chrétiennes, le droit pour ces communautés d'avoir ses propres tribunaux habilités à se prononcer en matière de mariage, de divorce et de succession.

2-La liberté d'opinion

Elle permet à tout individu d'exprimer librement ses opinions par tous moyens: oralement, par écrit ou par l'intermédiaire de la télévision, du théâtre ou du cinéma.

Dans ce contexte, l'article 15 alinéa 1 précise que " l'Etat garantit la liberté d'opinion et tout Jordanien peut s'exprimer en toute liberté par écrit ou verbalement ou par toute autre manière à condition qu'il ne dépasse par les limites établies par la loi". L'alinéa 2 du même article garantit la liberté de la presse et des publications dans les limites de la loi"; et l'alinéa 3 dispose que " les journaux ne peuvent être suspendus ou interdits que par une loi". L'alinéa 4 du même article précise qu'il est possible, en cas de proclamation de la loi martiale ou de l'état d'urgence, d'imposer une censure partielle de la presse, des publications et de la radio sur les questions relevant de la sécurité publique et de la défense nationale. Enfin, l'alinéa 5 prévoit que " la loi prévoit les moyens de contrôler les ressources financières des journaux".

Parallèlement à la Constitution, la loi n° 33 /1973 sur les publications et celle plus controversée de mai 1997 ont été conçues pour réglementer la liberté de la presse afin de la rendre plus compatible avec les réalités sociales et politiques du pays. La liberté d'opinion s'arrête là où commence la liberté des autres. Elle est conditionnée par « l'intégrité de la société et les intérêts nationaux ». Le caractère très flou de ces termes et l'absence d'une définition précise laissent une large marge de manoeuvre au gouvernement. La loi de 1997 qui avait introduit de nombreuses restrictions, entraînant de ce fait la fermeture de 12 hebdomadaires, a été récemment annulé par la cour Suprême jordannienne qui l'a jugée anticonstitutionnelle.

3-la liberté de réunion

On entend par là le droit des individus de se rassembler afin d'échanger leurs opinions ou afin d'exprimer une opinion collective à l'égard d'une affaire publique qui les concerne.

Dans ce contexte, l'article 16 alinéa 1 reconnaît le droit aux Jordaniens de se réunir dans les limites prévues par la loi. Aux termes de l'article 2 de la loi n° 60/1953 qui régit les réunions publiques, il est permis de se réunir pour discuter de toute affaire politique. Toutefois, il est impératif de communiquer au préfet, 48 heures à l'avance, la date et le lieu de réunion. Cette notification doit être signée par cinq personnes au moins, et doit indiquer l'objectif de la réunion, sous peine pour les participants d'être traduits en justice.

4- La liberté d'association et la liberté de former des partis politiques

Il est reconnu que l'existence des partis et autres groupements politiques est un des éléments essentiels de la démocratie. D'aucuns pensent que l'existence des partis politiques est la traduction réelle de la démocratie. C'est pourquoi l'article 16 alinéa 2 de la Constitution a reconnu aux Jordaniens le droit de créer des associations et des partis politiques à condition que leurs objectifs soient légitimes, leurs moyens pacifiques et leurs règlements conformes à la Constitution. La loi sur les partis politiques de 1955 reprend littéralement dans son article 3 les dispositions de l'article 16.2 de la Constitution. Le deuxième article de la même loi donne une définition des partis politiques: " toute association groupant dix personnes ou plus ayant pour objectif l'organisation et la coordination de leurs efforts dans le domaine politique et conformément aux dispositions de cette loi".

Il est vrai que la loi de 1955 a reconnu le droit de former des partis politiques, mais elle a également reconnu au Conseil des ministres le droit de dissoudre, sur recommandation du ministre de l'intérieur, tout parti politique dont les objectifs ne sont plus légitimes, les moyens non-pacifiques et dont les règlements contredisent les dispositions de la constitution ou celles de la loi, ainsi que les partis recevant une assistance morale ou financière de l'étranger. Selon l'article 11 de la loi sur les partis politiques, la décision de dissoudre un parti, prise par le Conseil des ministres, est définitive et ne peut faire l'objet d'aucun recours devant les tribunaux.

L'histoire des partis politiques jordaniens est très mouvementée. Depuis l'indépendance, plusieurs partis ont été créés, mais la situation toute particulière de la Jordanie a fait que nombre de ces partis avaient des allégeances hors du territoire national. Certains d'entre eux étaient, en effet, une extension des partis politiques égyptiens, irakiens ou syriens. Cette allégeance étrangère combinée à une confrontation quasi permanente avec les autorités jordaniennes dans les années cinquante a conduit le gouvernement à dissoudre tous les partis politiques le 25 avril 1957. Cette décision est restée en vigueur jusqu'au 1er avril 1992, date

à laquelle le Conseil des ministres a décidé d'abolir sa décision de dissoudre les partis politiques.

La dissolution des partis politiques n'a pas empêché ceux-ci de poursuivre leurs activités. Plusieurs partis politiques d'obédience communiste, nationaliste arabe ou gagnés à la cause palestinienne ont pu intervenir activement sur la scène politique jordanienne, tantôt discrètement tantôt plus ouvertement de sorte qu'ils n'ont pu éviter une confrontation avec le pouvoir. Cette confrontation est arrivée à son point culminant lorsque certaines formations militaires palestiniennes ont essayé de remettre en cause l'existence du régime politique jordanien. Le régime a réagi fermement, et l'armée a mis fin à cette tentative. A la suite de l'intervention de l'armée, tous les membres des organisations militaires palestiniennes ont été expulsés.

Malgré ce coup de force, les partis politiques y compris ceux d'appartenance palestinienne, ont pu continuer leurs activités discrètement jusqu'en 1992. Nous verrons plus loin comment les partis politiques ont réagi au processus de démocratisation qu'a entamé le gouvernement à partir de 1989.

5-La libre communication des pensées et des opinions

Les citoyens peuvent faire entendre leur voix auprès des autorités publiques et de s'adresser à elles pour tout ce qui concerne les affaires publiques.

Il est clair que ce droit de libre communication revêt deux aspects; l'un politique, qui permet aux citoyens de s'exprimer au sujet des affaires publiques; et l'autre personnel, ce droit leur permettant de porter à la connaissance des autorités publiques les injustices dont ils ont été victimes.

C-Le droit de propriété

Reconnu par la Constitution, le droit de propriété est réglementé par la loi. L'article 1021 du Code civil reconnaît à tout propriétaire le droit d'user de sa propriété comme il l'entend dans les limites de la loi et à condition de ne pas porter atteinte aux intérêts tant publics que privés.

L'article 11 de la Constitution dispose que « Nul ne peut être privé de sa propriété si ce n'est dans un but d'utilité publique et moyennant une indemnisation équitable». L'article 12 de la loi sur les biens meubles et immeubles vient renforcer ce droit en reprenant littéralement les dispositions de la Constitution en la matière. Dans un effort visant à réglementer ce domaine, le gouvernement a également adopté en 1980 une loi sur l'expropriation.

D-Les droits sociaux et culturels

1- Les droits des travailleurs

Le premier droit de tout travailleur est d'obtenir un emploi.

L'article 23 de la Constitution reconnaît à tous les Jordaniens le droit au travail. Il ajoute que l'Etat doit adopter une législation adéquate afin :

- d'assurer un salaire égal à la qualité et à la quantité du travail accompli,
- de délimiter le nombre d'heures de travail par semaine et d'accorder au travailleur un congé hebdomadaire et annuel payé,
- de déterminer le droit aux indemnités de licenciement, maladie ou accident de travail,
- d'établir les conditions relatives au travail des femmes et des adolescents,
- de soumettre les usines à un contrôle sanitaire,
- et, enfin, de garantir la liberté syndicale.

Pour mettre en oeuvre ces principes, le gouvernement a adopté en 1965 la loi sur le travail. Elle sera amendée à plusieurs reprises afin d'adapter ses dispositions aux engagements du Royaume Hachémite à la suite de la ratification des conventions internationales conclues dans le cadre de l'O.I.T.

La loi sur le travail en vigueur aujourd'hui reconnaît aux travailleurs le droit à un juste salaire, à une assurance-maladie, à une indemnité pour les accidents de travail, et au paiement des heures supplémentaires ainsi que le droit aux congés payés. De même, l'article 68 de la loi reconnaît le droit des travailleurs de créer des syndicats et d'y adhérer. L'article 70 permet aux syndicats reconnus par la loi de devenir membres d'une organisation internationale du travail après avoir obtenu le consentement du ministre du travail.

Le mouvement syndical jordanien a vu le jour un an après l'adoption de la Constitution de 1952. L'Union général des syndicats des travailleurs, créée en 1954, regroupe une quarantaine de syndicats. Enfin, la loi reconnaît le droit de grève aux travailleurs des deux secteurs, public et privé.

2- Le droit à la santé et droits de la famille

Tout citoyen a droit à une assurance-maladie gratuite et à une retraite payée. En Jordanie, les hôpitaux publics constituent la moitié des hôpitaux du pays. Ils sont ouverts à tous les citoyens même à ceux qui ne sont ni travailleurs ni employés.

Le gouvernement a fait adopter en 1978 la loi créant la sécurité sociale. L'article 3 de cette loi garantit les différents types d'assurance: l'assurance contre les accidents du travail, l'assurance pour handicap temporel, l'assurance maladie, l'assurance maternité, et les allocations chômage. Tout employé peut jouir des droits à la retraite après vingt ans de service pour les hommes et quinze ans pour les femmes.

L'arrêté 102 de 1971 accorde par ailleurs une assistance financière mensuelle aux familles vivant au-dessous du seuil de pauvreté . De même, l'Arrêté 34 de 1972 a

permis la création de centres de soin et de réhabilitation pour les enfants handicapés et les personnes âgées.

Il est vrai que la législation jordanienne en matière de sécurité sociale peut être considérée comme idéale dans son contexte mais son application rencontre plusieurs entraves dues aux ressources financières limitées de l'Etat et aux difficultés économiques que connaît le pays.

3- Le droit à la culture et à l'enseignement

L'article 20 de la Constitution dispose que "l'enseignement primaire est obligatoire pour tous les Jordaniens; il est gratuit dans les écoles publiques". L'article 19 reconnaît pour sa part le droit à toute communauté religieuse d'ouvrir des écoles à condition qu'elles respectent les dispositions générales de la loi et permettent le contrôle de leurs programmes.

La loi permet également la création de centres culturels, la publication de livres et de magazines ainsi que l'organisation d'expositions.

E-Les droits de la femme

Les droits de la femme et sa participation à la vie politique sont un sujet particulièrement controversé en Jordanie. D'aucuns considèrent qu'il s'agit d'un problème à caractère juridique puisqu'il s'agit de reconnaître le principe de l'égalité de tous les citoyens, hommes et femmes. Cette égalité donne à la femme le droit de jouir de tous les droits reconnus à l'homme y compris le droit de participer à la vie publique. D'autres envisagent la question d'un point de vue sociologique, les moeurs et la mentalité de la société jordanienne ne permettant pas à la femme d'exercer ces droits surtout ceux de caractère politique, même s'ils sont reconnus par la loi.

Il est évident que la femme jordanienne subit les mêmes contraintes que subissent, en général, les femmes dans le monde arabe, mais avec certaines nuances. D'abord, la Jordanie a ratifié la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination des femmes et la Convention sur les droits politiques des femmes conclues dans le cadre de l'ONU. Ensuite, la loi électorale a été amendée en 1974 afin de permettre aux femmes de voter et de se présenter aux élections parlementaires. De même, la loi sur les élections municipales a été modifiée et les femmes peuvent désormais voter et présenter sa candidature aux Conseils municipaux. On a vu ainsi une femme occuper, pour la première fois, le poste de maire en 1995 après avoir été membre du Conseil municipal.

Au plan politique national, la femme est entrée au Conseil national consultatif qui a précédé, entre 1978 et 1984, la Chambre des députés. Elle est également

présente au Sénat. Des femmes ont occupé des postes ministériels. Pour la première fois, une femme a été élue député en 1993. Mais à l'issue des élections organisées en 1997, aucune femme n'a réussi à entrer au parlement. Cela donne une idée de la difficulté d'intégration des femmes dans la vie politique. Il est clair qu'il s'agit d'un phénomène social dont l'évolution ne peut se faire que très lentement et sur une longue période.

III- LE PROCESSUS DE DEMOCRATISATION

L'année 1989 est une année riche en événements dans l'histoire de la démocratie en Jordanie. Des élections libres sont organisées pour la première fois depuis 1967. Des députés de toutes les confessions politiques siègent au parlement. Des frères musulmans, des communistes, des nationalistes arabes et des représentants des grandes tribus jordaniennes se côtoient. C'est le pluralisme politique qui annonce la tendance à la démocratisation du pays.

Il est vrai que, pour des raisons qui tiennent à la fois du conflit israélo-arabe et des rapports avec son entourage arabe, la Jordanie a dû suspendre sa vie parlementaire de 1974 à 1984; elle a même été obligée d'imposer la loi martiale après la Guerre des six jours en 1967. En 1989, pour des raisons relevant de la politique intérieure, le roi, élément d'équilibre national, a appelé à l'organisation d'élections parlementaires. Mais, comme dans toute démocratie naissante, il existe un danger de remise en cause de l'intégrité de la société, tout particulièrement dans un pays regroupant des formations politiques dont l'attachement est tout autant national qu'extra territorial, islamique ou pan-arabe. C'est pourquoi, animé du souci de forger un consensus national, le roi a établi en 1991 un comité regroupant des représentants de tous les courants politiques chargé d'élaborer une Charte nationale. Cette « Magna Carta » jordanienne établit les règles du jeu politique: le régime s'engage à respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, et les acteurs politiques s'engagent, pour leur part, à ne pas mettre en cause le régime et à n'avoir de loyauté que pour la patrie.

Si, par l'adoption de la Charte nationale, on a entendu protéger l'unité nationale, il convient de faire la lumière sur les moyens de protection des droits de l'homme et des libertés. Pour cela il convient de distinguer entre les véhicules de protection institutionnels et les moyens juridiques de protection.

A-Les moyens institutionnels

1- Institutions gouvernementales et quasi gouvernementales

La protection des libertés et des droits fondamentaux ne saurait être effective sans l'existence de moyens qui permettent de contraindre le pouvoir à respecter ces droits et d'attirer son attention sur leurs violations.

La première institution qui peut jouer un tel rôle est certainement le parlement. Nous avons vu que l'article 96 de la constitution reconnaît aux membres du parlement le droit de poser des questions aux ministres à propos des affaires publiques, y compris celles relatives aux violations de droits de l'homme, droits reconnus et garantis par la constitution.

La seconde institution ayant vocation à protéger les libertés, est le « Centre d'études des libertés, de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde arabe ». Il s'agit d'un centre créé en 1992 par décret royal en vue de propager la culture démocratique dans le monde arabe et d'assurer un contrôle vigilant du respect des droits de l'homme en Jordanie tout en surveillant leur évolution dans le monde arabe.

Le Centre, dont la personnalité juridique est reconnue par la loi de sa création, est dirigé par une vingtaine de juristes, intellectuels et hommes politiques connus pour leur intégrité et leur lutte dans le domaine des droits de l'homme et des libertés.

2- Autres institutions

Il peut s'agir tant d'ONG de type classique comme Amnesty International (Jordanie), Human Rights Watch (Jordanie), la Société Nationale de la voie démocratique et le Comité de défense des libertés démocratique en Jordanie, que des partis politiques jordaniens eux-mêmes ou des syndicats professionnels. Toutes ces organisations exercent un double rôle: la propagation de la culture démocratique et le contrôle du respect des droits de l'homme par le pouvoir.

B-Les instruments juridiques

Il s'agit ici des moyens juridiques auxquels toute personne peut avoir recours pour la défense de ses droits. Comme l'a écrit le regretté professeur Claude Albert Colliard: " il n'y a de libertés publiques véritables, au sens juridique, que dans l'Etat de droit". L'Etat de droit suppose la reconnaissance de certains principes tels que:

- le principe de la justiciabilité des droits fondamentaux et recours d'habeas corpus.
- le principe d'un procès équitable : indépendance des juges et impartialité des tribunaux.
- le principe des droits de la défense: interdiction de l'arrestation ou de la détention arbitraires et présomption d'innocence.
- le principe de la sanction des violations des droits fondamentaux.

Avant de se prononcer sur l'incorporation ou non de ces principes dans la Constitution jordanienne, il faut noter que leur mise en oeuvre dépend, dans une large mesure, du bon vouloir du pouvoir. En effet, la marge d'ingérence du pouvoir dans le fonctionnement des mécanismes de protection des droits de

l'homme et des libertés dépend du niveau de l'indépendance des juges et de l'impartialité des tribunaux. Or, si l'on examine la Constitution, l'article 97 dispose que " les juges sont indépendants; ils ne sont soumis dans l'exercice de leur fonction qu'à la loi ». De même, l'article 101, alinéa 1, précise que " les tribunaux... sont protégés contre toute ingérence dans leurs affaires". Le même article reconnaît le principe de l'habeas corpus, c'est à dire le droit à l'examen juridictionnel de toute privation de liberté. Si la légalité de la détention ne peut être établie, le tribunal doit libérer l'intéressé.

En ce qui concerne le principe des droits de la défense, il est vrai que la Constitution ne le mentionne pas, mais il est reconnu par le code pénal et par le code de procédure pénale. De toute façon un tribunal pénal ne peut pas siéger en l'absence de la défense.

Enfin, concernant le principe de la sanction des violations des droits fondamentaux, l'article 102 dispose que " les tribunaux exercent leur juridiction sur tous et dans toutes les affaires civiles et pénales y compris les procès intentés par le gouvernement ou contre lui". Ainsi toute personne lésée par les agents du pouvoir ou de ses agents peut demander réparation devant les tribunaux.

Avant de conclure, il importe de signaler que la Jordanie a ratifié plusieurs instruments juridiques internationaux qui viennent renforcer les moyens de protection des droits de l'homme et des libertés. Ainsi la Jordanie a-t-elle ratifié notamment la Déclaration des droits de l'homme de 1948; le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966; le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à la même date; la Convention relative aux droits de l'enfant; la Convention relative à l'élimination de toute forme de discrimination contre la femme et la Convention relative aux droits politiques de la femme...etc.

Force est de constater cependant qu'il n'existe aucun instrument juridique en la matière au niveau régional. Le comité des droits de l'homme de la Ligue des Etats arabes n'a pas pu, jusqu'ici, adopter une charte arabe des droits de l'homme. De même la cour arabe de Justice n'a pas encore vu le jour.

CONCLUSION

L'évolution de la Constitution jordanienne, tout autant que son application, surtout en matière de droits de l'homme et de droits politiques, est le reflet juridique de son histoire politique. Cet Etat créé dans des circonstances difficiles a dû faire face à plusieurs menaces qui venaient successivement et simultanément de l'intérieur et de l'extérieur. Il a néanmoins pu tracer son chemin et entamer un processus de démocratisation d'envergure qui reste un exemple pour ses voisins. Mais les dernières élections de novembre 1997 boycottées par un grand nombre de

partis politiques, signifie que sa démocratie reste à inventer car la démocratie est d'abord une culture avant d'être une décision politique. Si le régime doit reconnaître et garantir les droits de l'homme et ses libertés, les acteurs politiques doivent apprendre à respecter les règles du jeu démocratique en ne permettant pas à la minorité de prendre en otage la majorité.