

La question de l'inconstitutionnalité de la décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie du 31 juillet 1988

Éclairages politiques et judiciaires

Vincent Legrand



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ema/1745>

DOI : 10.4000/ema.1745

ISSN : 2090-7273

Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2005

Pagination : 213-246

ISSN : 1110-5097

Référence électronique

Vincent Legrand, « La question de l'inconstitutionnalité de la décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie du 31 juillet 1988 », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], 2 | 2005, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 07 juillet 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ema/1745> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ema.1745>

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2022.

Tous droits réservés

La question de l'inconstitutionnalité de la décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie du 31 juillet 1988

Éclairages politiques et judiciaires

Vincent Legrand

Une affaire de passeport

- 1 L'affaire constituant le point de départ de cette étude¹ éclate suite à l'arrêt pris le 15 octobre 1997 par la Haute Cour de justice (*mahkamat al-adl al-ulyâ*) jordanienne (ci-après HCJ), sous la présidence du juge Fârûq al-Kîlânî. L'arrêt en question (n° 212/97) fait suite à une plainte, déposée par le requérant, 'Âdel Qâzem 'Omar al-Madbûh, contre le ministre de l'Intérieur et le directeur général de l'état civil et des passeports. Le requérant avait introduit une demande de renouvellement de son passeport, le service des passeports la transmit au service des Renseignements généraux, lequel la rejeta. Suite à quoi, le requérant, en date du 22 mai 1997, introduisit une plainte auprès du directeur des passeports ainsi qu'auprès du ministre de l'Intérieur, qui ne donnèrent pas suite à sa requête.
- 2 La plainte fut jugée recevable tant sur la forme qu'en raison, sur le fond, d'une violation de la loi (*mukhâlafat al-qânûn*) et d'un abus d'autorité (*sû' isti-mâl al-sulta*). Les attendus du jugement tournent principalement autour de la loi jordanienne sur la nationalité ; en voici quelques extraits :

Attendu qu'il ressort du dossier du requérant qu'il est de nationalité jordanienne et qu'il a été détenteur du passeport n° [...] de 5 ans ; et qu'à l'expiration de cette durée, il a obtenu un autre passeport, de 2 ans, n° [...], et qu'à la péremption de cette durée, il a introduit [sa demande] de renouvellement ;

Attendu que le droit du Jordanien à l'obtention d'un passeport est un droit garanti par la loi jordanienne sur la nationalité n° 6 de 1954 ;

Attendu que le droit du requérant à la nationalité jordanienne est un droit stipulé par l'article 3 [de la loi sur la nationalité] [...];

La privation d'un Jordanien de sa nationalité est un acte illégal et qui va à l'encontre des principes de l'article 18 de la loi jordanienne sur la nationalité, qui prévoit qu'il n'est pas permis de déchoir de sa nationalité quiconque en jouit, si ce n'est en vertu de ce qui est prévu par la loi. L'article 18 de la loi jordanienne sur la nationalité a dénombré les cas dans lesquels la perte de la nationalité jordanienne est permise et ne figure pas parmi ces cas l'acquisition par le Jordanien de la nationalité d'un autre État. Et, attendu que la perte de la nationalité ne peut procéder de décisions émanant de l'administration, étant donné que la base sur laquelle le législateur l'organise est une loi et qu'elle ne peut être amendée que par une loi, et non pas par une décision administrative ou des règlements [*ta-lîmât*] [...], en vertu des principes de l'article 5 de la Constitution, qui énonce ce qui suit : « La nationalité jordanienne est déterminée par une loi », ce qui signifie qu'il n'est pas permis qu'elle soit déterminée par un arrêté ni des règlements [*ta-lîmât*].

Il s'ensuit de cela, qu'il n'est pas permis de priver le Jordanien d'un passeport ni de son renouvellement, si ce n'est dans les limites de la loi et que ne figurent pas dans la loi sur les passeports de dispositions qui autoriseraient les défendeurs à s'opposer au renouvellement du passeport jordanien.

- 3 En vertu de ces attendus, la HCJ décide donc d'annuler la décision objet du recours, transmet la requête au ministre de l'Intérieur et astreint le directeur général de l'état civil et des passeports au paiement des dépens et autres frais, ainsi qu'au versement de cinquante dinars d'honoraires d'avocat.
- 4 Précisons d'emblée que l'arrêt de la HCJ ne fait nullement mention de la question de l'inconstitutionnalité de la décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie, rendue publique le 31 juillet 1988. Mais avant de poursuivre sur le lien entre les deux affaires, un rappel historique s'impose.

Le désengagement jordanien de Cisjordanie de 1988

Rappel historique

- 5 L'on ne reviendra pas longuement ici sur l'histoire du découpage colonial auquel procédèrent la France et la Grande-Bretagne dans la région du Proche-Orient, au début du XX^e siècle. Nous rappellerons les éléments historiques principaux qui fondèrent les liens qu'entretient la Jordanie avec la Cisjordanie dans la période contemporaine.
- 6 Le sort de la Palestine en 1947-48 se joua dans la conjonction du projet sioniste de fondation d'un État juif et des ambitions territoriales du fondateur de l'Émirat de Transjordanie, devenu Royaume hachémite de Jordanie en 1946, Abdallah I^{er} (Nevo, 1996). Le plan de partage, voté à l'ONU en novembre 1947, prévoit en Palestine un État juif, un État arabe et un statut international pour Jérusalem. Mais des tractations s'effectuent entre les sionistes et le souverain jordanien et leurs résultats reçoivent l'assentiment de la Grande-Bretagne : s'appuyant sur la partition de la Palestine décidée à l'ONU, l'armée israélienne est censée prendre le contrôle des territoires alloués à l'État juif, et l'armée jordanienne de ceux alloués à l'État arabe (Shlaim, 1990 ; Bar-Joseph, 1987). La guerre éclate en mai 1948. Un accord sur Jérusalem n'ayant pu être obtenu, c'est dans la Ville Sainte que les combats seront les plus durs. Finalement, Israël se rend maître de la partie occidentale de Jérusalem et la Jordanie de sa partie orientale, dont la

Vieille Ville, où se situent les Lieux Saints. Quant à Gaza, l'armée égyptienne y ayant pris position, elle passe sous administration égyptienne.

- 7 C'est ainsi que la Cisjordanie se voit donc adjointe à la Jordanie. Celle-ci ne parle pas d'annexion, terme par trop péjoratif et posant des questions de légitimité, mais bien d'« unification » des deux rives du Jourdain. Mentionnons qu'un mois avant l'éclatement des hostilités, le 12 avril 1948, la Ligue arabe avait voté une résolution qui définissait l'entrée des armées arabes en Palestine comme une mesure temporaire – ne signifiant nullement l'approbation d'une quelconque occupation, ou partition, de la Palestine, qui devait être rendue à ses habitants, ceux-ci une fois libérés de l'agression sioniste (Shwadran, 1950, p. 110²). Ainsi donc, tout État arabe dont l'armée conquerrait des territoires en Palestine était, par la suite, censé les remettre aux Arabes de Palestine (Sicker, 1989, p. 103).
- 8 Vu la situation sur le terrain, et visiblement dans le but d'empêcher le roi Abdallah d'annexer les territoires palestiniens passés sous son contrôle, les membres de la Ligue arabe, entraînée par l'Égypte, encouragent la formation d'un « gouvernement arabe de toute la Palestine », qui est proclamé à Gaza le 20 septembre 1948. Ahmed Hilmi pacha est à sa tête. Quant au fameux leader nationaliste palestinien, Hâjj Amîn al-Hussaynî, il préside une « assemblée nationale arabe palestinienne », également installée à Gaza.
- 9 Le roi Abdallah réagit en organisant rapidement, le 1^{er} octobre 1948, un congrès formé de notables et leaders palestiniens réunis à Amman. Celui-ci répudie le gouvernement palestinien proclamé à Gaza et exprime le souhait de remettre le destin de la Palestine entre les mains du souverain hachémite. Une nouvelle étape est franchie le 1^{er} décembre 1948, lors du congrès de Jéricho invitant le roi à prendre la tête d'une Palestine et d'une Jordanie unifiées. Le congrès de Jéricho est, parmi d'autres, celui qui obtint le plus de publicité. L'ensemble de ces congrès, du point de vue jordanien, légitimait l'adhésion des Palestiniens à l'union de la Palestine et de la Jordanie sous la souveraineté hachémite.
- 10 Les opposants au roi Abdallah, notamment les partisans de Hâjj Amîn al-Hussaynî, dénoncent, quant à eux, le mouvement comme n'étant pas représentatif des vœux de la majorité des Arabes de Palestine. La question de la légitimité de l'annexion vs. unification est polémique. Parmi les éléments à retenir, rappelons que la population palestinienne était divisée sur le plan politique. La politique d'Abdallah trouva un écho au sein du secteur favorable au pouvoir hachémite, notamment dans le camp des Nachâchîbî, rival des Hussaynî. Pour le reste, il faut resituer les événements dans leur contexte de débâcle, et saisir que la population palestinienne a pu trouver, dans la Légion arabe du roi Abdallah, la protection dont elle avait besoin (Nevo, 1996 ; Shlaim, 1990). Dans une perspective plus critique, notons les mesures répressives, coercitives et de cooptation auxquelles recoururent les autorités jordanienues pour s'assurer l'allégeance des Palestiniens (Massad, 2001, p. 223, 227-228 ; Nevo, 1996).
- 11 L'étape ultime est en passe d'être franchie à la mi-avril 1950, à l'aube de la session inaugurale du nouveau Parlement jordanien, issu d'élections tenues sur les deux rives du Jourdain. La Ligue arabe réaffirme sa résolution du 12 avril 1948 et des menaces d'expulsion de la Jordanie de l'organisation pointent. Le 24 avril 1950, la session parlementaire s'ouvre comme convenu. Lors du discours du trône, le Premier ministre jordanien déclare, en présence du roi Abdallah :

Mon gouvernement considère la résolution, adoptée par le Comité politique du Conseil de la Ligue arabe du 12 avril 1948, invalidée par la conclusion, par les États

arabes, d'une trêve permanente et l'acceptation qui s'ensuit de la résolution de partition, contredisant, de la sorte, la résolution du Comité politique susmentionnée. (Shwadran, 1950, p. 111)³

- 12 Les deux chambres réunies arrêtent⁴ alors le fameux « décret d'Unification », déclarant :

Premièrement : le maintien de l'unité complète entre les rives orientale et occidentale du Jourdain et leur fusion en un État, le Royaume hachémite de Jordanie, à la tête duquel règne Sa Majesté hachémite, le vénéré roi Abdallah bin al-Husayn, [un État] fondé sur un régime constitutionnel et représentatif et l'égalité des droits et devoirs de tous ses citoyens. *Deuxièmement* : l'affirmation [de la détermination visant à] préserver tous les droits des Arabes en Palestine, de plein droit [...] et sans préjudice du règlement final de la juste cause [de Palestine], dans le cadre des aspirations nationales, de la coopération arabe et de la justice internationale. (Khalil, s.a., p. 54)⁵

- 13 La Grande-Bretagne reconnaît l'unification le 27 avril 1950 (Goichon, 1967, p. 359). De leur côté – événement rarement relaté – les États-Unis ont déjà reconnu *de jure*, dès le 31 janvier 1949 et suite au congrès de Jéricho de décembre 1948, l'annexion de la rive ouest du Jourdain (Goichon, 1967, p. 353 ; 1972, p. 1252, note 5). Quant à la reconnaissance de l'unification, fréquemment mentionnée par le seul État autre que la Grande-Bretagne (oubliant ainsi au passage les États-Unis), le Pakistan, il semble qu'elle ne soit pas avérée (Silverburg, 1983).

- 14 La Ligue arabe adopte, le 15 mai 1950, une résolution condamnant l'annexion et recommande l'exclusion de la Jordanie. Finalement, celle-ci y échappe et une résolution de compromis, agréant tant l'Égypte que la Jordanie, est adoptée le 12 juin 1950. Elle demande que cette dernière déclare :

L'annexion d'une partie de la Palestine n'est qu'un expédient dicté par la nécessité imposée par les faits ; la Jordanie préservera cette partie en tant que dépôt, dans l'attente d'un règlement final de la question palestinienne, lorsque les autres parties auront été libérées et rétablies dans le statut antérieur à leur agression. (Maddy-Weitzman, 1995, p. 194)⁶

- 15 La Jordanie ne fera pas la déclaration demandée⁷, mais la Ligue arabe s'en tiendra là, jusqu'à nouvel ordre. En conclusion, sur le plan territorial, Israël s'est emparé – en se rendant maître notamment des villes cisjordaniennes de Lydda et Ramla et des parties de la Galilée et du Néguev qui étaient censées revenir à l'État arabe – de davantage de territoires que le plan de partage onusien n'en prévoyait. Celui-ci allouait en effet 56 % du territoire à l'État juif et 44 % à l'État arabe. Mais l'État juif s'assura du contrôle de 22 % supplémentaires, augmentant ainsi sa superficie à 78 % du territoire. Il ne laissait à l'État arabe que 22 % (al Madfai, 1993, p. 86-87). Celui-ci ne voit donc tout simplement pas le jour. La Cisjordanie est, selon les points de vue, annexée à l'État jordanien ou unifiée à celui-ci ; la Bande de Gaza passe sous administration égyptienne ; Jérusalem, pour laquelle était prévu un statut international, se retrouve divisée en une partie Ouest sous contrôle israélien et une partie Est sous contrôle jordanien.

- 16 Sur le plan démographique, quelque 360 000 réfugiés palestiniens gagnent la Cisjordanie, s'ajoutant à une population de 425 000 habitants ; quelque 110 000 réfugiés palestiniens gagnent la rive orientale du Jourdain, s'ajoutant à une population de 375 000 habitants. Outre les 110 000 réfugiés passés outre-Jourdain, à cette dernière population s'adjoint donc une Cisjordanie forte de quelque 785 000 habitants palestiniens. L'État nouvellement étendu sur les deux rives compte ainsi un total de 1 270 000 habitants⁸.

- 17 Sur le plan juridique, notons qu'en février 1949 un amendement à la loi jordanienne sur les passeports de 1942 octroie le droit à tout Arabe palestinien ayant la nationalité palestinienne d'obtenir un passeport jordanien (Massad, 2001, p. 230), et qu'en décembre 1949, le roi Abdallah signe un *addendum* à la loi sur la nationalité jordanienne de 1928 :

Tous ceux qui sont des résidents habituels, au moment de l'application de cette loi, de Transjordanie ou du territoire occidental administré par le Royaume hachémite de Jordanie et qui ont la nationalité palestinienne, sont considérés comme ayant déjà acquis la nationalité jordanienne et jouissent des droits et obligations qu'ont les Jordaniens. (art. 2, dans Massad, 2001, p. 39) ⁹

- 18 La nouvelle loi sur la nationalité, arrêtée en 1954, confirmera l'octroi de la nationalité jordanienne aux Palestiniens de Cisjordanie ou originaires de Cisjordanie (réfugiés ou non), dans le cadre de l'art. 3(b), qui la garantit

[à] toute personne qui n'était pas juive et qui avait la citoyenneté palestinienne avant le 15 mai 1948 et dont la résidence ordinaire durant la période allant du 20 décembre 1939 au 16 février 1954 se situait dans le Royaume hachémite de Jordanie. (Davis, 1997, p. 70)

- 19 Ainsi la Cisjordanie se trouve-t-elle pleinement intégrée à la Jordanie de 1948/50, jusqu'à la guerre de juin 1967 et de l'occupation par Israël. Une nouvelle vague de 250 000 à 300 000 Palestiniens – dont une grande partie sont des réfugiés de 1948 – trouve refuge à l'est du Jourdain (Brand, 1988, p. 157). La résolution 242 des Nations unies, votée en novembre de la même année et qui prévoit la reconnaissance arabe d'Israël en échange de la rétrocession des territoires occupés par celui-ci, consacre la politique jordanienne de paix visant, notamment, à restaurer sa pleine souveraineté sur la Cisjordanie et insiste sur l'unité territoriale sacrée du Royaume sur les deux rives du Jourdain (al-Kadiri, 1996, p. 69).

- 20 Mais un autre acteur s'impose, petit à petit, qui défie la légitimité de la souveraineté jordanienne en Cisjordanie : l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) se voit reconnaître, lors du Sommet arabe de Rabat de 1974, « seule représentante légitime du peuple palestinien ». Le nationalisme palestinien, porté par l'OLP, ne cesse alors de s'affirmer. Et, en décembre 1987, éclate l'Intifada, avec le soulèvement des Palestiniens de l'intérieur contre l'occupant israélien. L'OLP s'appuie sur le mouvement intérieur et affirme plus avant sa revendication de représentation du peuple palestinien, à laquelle le Sommet arabe d'Alger, tenu en juin 1988, confirme son soutien. Lors de ce sommet, Bassâm Abû Charîf, membre de l'OLP, distribue un document appelant à des pourparlers directs entre dirigeants israéliens et palestiniens, en vue d'une solution basée sur deux États (Braizat, 1998, p. 185). Début 1988, des projets de déclaration unilatérale d'indépendance palestinienne avaient commencé à circuler. À la mi-juillet, un document tel – le fameux « document Husaynî » – voit à nouveau le jour, clandestinement (Legrain, 1991, p. 197199). Le 28 juillet, la Jordanie annule son plan de développement quinquennal (1986-1990) des territoires occupés. Le 30 juillet, le roi Husayn dissout la Chambre des députés, constituée pour moitié de députés représentant la Cisjordanie. Et, le 31 juillet, il annonce dans un discours à la nation la « rupture des liens juridiques et administratifs entre les deux rives [du Jourdain] » (*fakk al-'alâqa al-qânûniyya wa-l-idâriyya bayna al-diffatayn*), communément appelée le « désengagement » (*fakk al-irtibât*) jordanien de Cisjordanie.

- 21 L'on ne peut s'attarder ici sur les multiples facteurs qui poussèrent la direction jordanienne à prendre cette décision historique¹⁰. Toutefois, nous en épinglerons les

principaux de manière succincte. Outre la reconnaissance croissante de l'OLP comme représentante du peuple palestinien sur le plan régional, et international (à l'ONU), le nationalisme palestinien, porté par une nouvelle génération montante, se réaffirme dans les territoires occupés, avec une force inédite depuis les années vingt, lorsque la Palestine fut mise sous mandat britannique¹¹. La direction jordanienne est désarçonnée par ces communiqués du Commandement national unifié de l'Intifada, qui incitent à l'intensification de la pression contre l'armée d'occupation, mais aussi contre le personnel du régime jordanien (Legrain, 1991, p. 30-31, 50-55). En effet, une gestion commune tacite de la Cisjordanie était en place depuis 1967 : bien qu'Israël occupât militairement ce territoire, la Jordanie continuait d'en assurer son administration civile (Lukacs, 1997 ; Garfinkle, 1992).

- 22 Dans la même ligne, certains communiqués appellent également les députés cisjordaniens siégeant au Parlement jordanien à démissionner et à « s'aligner avec leur peuple » – un appel que les responsables jordaniens perçoivent comme une attaque frontale contre le concept d'unité des deux rives (Susser, 1994, p. 217).
- 23 Un autre facteur majeur est l'impasse dans laquelle se trouve la Jordanie dans ses efforts de paix, durant la décennie quatre-vingt (al-Madfai, 1993) : l'impossibilité de dégager un terrain d'entente en concertation avec les autres acteurs du processus de paix. La Jordanie est lasse d'être utilisée comme « *punching-ball*¹². Il s'agit de mettre au défi Israël, les États-Unis et l'OLP de trouver une solution au problème de la représentation palestinienne sans l'implication de la Jordanie (Braizat, 1998, p. 186-187). Et ce, dans un contexte caractérisé par une pression migratoire des territoires vers celle-ci, en raison de la situation politique et économique aiguë provoquée par l'occupation israélienne.
- 24 Cette pression démographique ne peut qu'alimenter les arguments du Likoud : pour lui, les Palestiniens ont déjà un État, la Jordanie. Notons, à cet égard, que ses éléments les plus virulents iront jusqu'à prôner la déportation des Palestiniens outre-Jourdain, qualifiée euphémiquement de « tranfert » (Masalha, 1992). Cette perspective fut perçue, un temps, comme estompée par la conclusion du traité de paix israélo-jordanien en octobre 1994 (et à laquelle l'art. 2.6 fait référence à mots feutrés¹³). Mais elle fut ravivée avec le retour du Likoud au gouvernement sous le Premier ministre Benyamin Netanyahou, entre 1996 et 1999 et l'éclatement de la « deuxième Intifada » en septembre 2000. Celle-ci entraîne la (ré)occupation de la plupart des villes et villages de Cisjordanie et de la bande de Gaza ; et un nouveau retour du Likoud, après l'intermède Ehud Barak, avec le gouvernement du Premier ministre Ariel Sharon, formé en février 2001 et reconduit en février 2003. Ce qui ne manque pas de continuer à nourrir les craintes de la Jordanie, toujours à l'heure actuelle, de se voir transformée en « patrie de substitution » (*al-watan al-badil*) pour les Palestiniens (Doraï, al-Husseini & Augé, 2003).
- 25 La rhétorique du Likoud pose des défis à l'identité nationale de la Jordanie (Lynch, 1999, p. 80-81, 91-92) et, donc, à la monarchie hachémite, qui s'est construite dans ce cadre, ainsi qu'à celle des Jordaniens de souche (les « Transjordaniens »), contribuant ainsi à exacerber un nationalisme localiste dans une partie de la population (Abu-Odeh, 1999 ; Massad, 2001). Ayant germé dans la foulée de la création de l'État dans les années vingt, ce nationalisme s'est affirmé à la suite de la guerre civile que connut le pays en 1970 – ce « septembre Noir » lors duquel l'armée jordanienne procéda à l'éradication de la résistance armée palestinienne, qui avait formé un « État dans l'État ». Des politiques discriminatoires à l'encontre des Jordaniens d'origine palestinienne

s'institutionnalisèrent, notamment par une réduction de l'accès à l'emploi dans le secteur public, ceux-ci déployant ainsi leurs activités dans le secteur privé. Les Jordaniens de souche tendent alors parfois à ressentir problématiquement la priorité donnée à la question palestinienne, au détriment des affaires strictement intérieures – notamment le développement économique et la construction de la nation à l'est du Jourdain (Fathi, 1995, p. 10). Les clivages iront en s'accroissant au cours des années quatre-vingt, caractérisées par les libéralisations et les privatisations qui entraîneront un boom du secteur privé, aux mains des Jordaniens d'origine palestinienne.

- 26 C'est dans ce contexte international, régional et intérieur que le Roi Husayn proclame la rupture des liens avec la rive occidentale. Il déclare dans son discours du 31 juillet 1988 : « La Jordanie n'est pas la Palestine ».
- 27 Parmi les mesures administratives que la Jordanie adopte afin de mettre en œuvre cette décision¹⁴, notons la mise à la retraite de quelque 5 200 fonctionnaires cisjordaniens engagés avant 1967, le licenciement de quelque 16 105 employés contractuels et le maintien de quelque 2 000 fonctionnaires (sur les 3 730) en charge des institutions religieuses (*awqâf*), la suppression du ministère des Territoires occupés (créé en 1971) et du Haut-Comité jordanien pour les affaires des Territoires (créé en 1972) et leur remplacement par un département des Affaires palestiniennes au sein du ministère des Affaires étrangères.

Conséquences en termes de nationalité pour les palestiniens de Cisjordanie

- 28 Le 20 août 1988, des mesures aux répercussions majeures sur le statut des Cisjordaniens furent annoncées lors d'une déclaration du Premier ministre jordanien de l'époque, Zayd al-Rifâ'î¹⁵ et qui nous intéressent tout particulièrement dans le cas qui nous occupe (point n° 2) :

Toute personne résidant en Cisjordanie au 31 juillet 1988 est considérée comme palestinienne et n'a pas la nationalité jordanienne.

- 29 Mais, comme le note Uri Davis (1997, p. 76), il n'existait pas un État de Palestine permettant de consacrer une citoyenneté palestinienne en remplacement de la citoyenneté jordanienne, radiée par les mesures gouvernementales jordaniennes de mise en œuvre de la décision de désengagement : celui-ci entraîna une cession de souveraineté à un État de Palestine fictif et inexistant, rendant donc la population déchue de sa citoyenneté, apatride. Si le processus d'Oslo, inauguré en 1993 dans le cadre de la Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie Israël-OLP, avait suivi son cours, les négociations qu'il prévoyait sur le statut permanent auraient, probablement, débouché sur le règlement de la question de la citoyenneté et de la nationalité palestiniennes. Mais l'on sait comment ce processus a déraillé. Entre-temps, l'Autorité palestinienne issue de ces accords s'est abstenue de traiter cette question. Telle que constituée pour l'instant, n'ayant pas statut d'État sur le plan juridique international, l'Autorité palestinienne gouverne une population apatride (Rabinowitz, 1998/99, p. 299) – Israël demeurant, pour sa part, toujours puissance occupante, avec toutes les obligations subséquentes quant au traitement de la population occupée, dans le respect (en l'occurrence fréquemment violé) de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949).

- 30 Une deuxième mesure, accompagnant le changement de statut en termes de nationalité, était simultanément annoncée par le Premier ministre Zayd al-Rifâî : l'octroi aux résidents cisjordaniens d'un passeport jordanien d'une validité de deux ans, mais qui ne représente ni la nationalité (*jinsiyya*) ni la citoyenneté (*muwâtana*) et dont le statut est limité à celui d'un document de voyage (Davis, 1997, p. 77). Le statut de ce passeport temporaire n'équivaut en rien à celui du passeport jordanien usuel, d'une validité de cinq ans et qui représente la citoyenneté jordanienne à part entière. Suite au désengagement, les Palestiniens de Cisjordanie devinrent apatrides, n'étant ni citoyens jordaniens ni citoyens israéliens ; ils disposaient d'un passeport temporaire jordanien de deux ans, que le contrôle frontalier de l'immigration considère comme un simple document de voyage : ils sont regardés par la Jordanie comme des étrangers¹⁶.
- 31 En octobre 1995, le Département jordanien de l'état civil et des passeports annonça de nouvelles réglementations donnant à nouveau droit aux Cisjordaniens à un passeport d'une validité de cinq ans. Mais le ministre de l'Intérieur précisa que celui-ci n'était pas censé rétablir les Cisjordaniens dans leur citoyenneté jordanienne, les nouvelles réglementations consistant en un geste humanitaire du Royaume¹⁷. En effet, c'est la couleur de la carte d'identité qui détermine le droit de résidence, et ce, depuis 1983 déjà. Il faut remettre ce fait dans le contexte, évoqué plus haut, de la pression démographique des territoires occupés en direction de la rive orientale du Jourdain¹⁸. Les Cisjordaniens ayant quitté la rive occidentale pour la rive orientale avant le 1^{er} juin de cette année eurent droit à une carte d'identité jaune, représentant le droit de résidence et la citoyenneté à part entière. Par contre, ceux qui émigrèrent après le 1^{er} juin se virent octroyer une carte d'identité verte, qui ne donne pas le droit de résidence outre-Jourdain, le séjour autorisé étant d'un mois maximum à chaque voyage (Artz, 1997, p. 43). Les Palestiniens de Cisjordanie ont donc une carte verte. Ils ne jouissent pas du droit de résidence en Jordanie. S'ils présentent un passeport régulier de cinq ans, accompagné d'une carte verte, celui-ci n'est pas considéré comme un certificat de citoyenneté qui entraîne le droit de résidence, mais comme un simple document de voyage. Ils sont donc apatrides. Les citoyens jordaniens ont, quant à eux, une carte d'identité jaune qui, accompagnée d'un passeport de cinq ans, représente bien un certificat de citoyenneté entraînant le droit de résidence.
- 32 Si les quelque 2 millions de Palestiniens qui résidaient en Jordanie à l'époque de la décision de désengagement demeurèrent des citoyens jordaniens (Davis, 1997, p. 74-75), cette dernière entraîna, par contre, l'annulation de la citoyenneté jordanienne des quelque 750 000 Palestiniens qui résidaient de manière ordinaire en Cisjordanie¹⁹. Et ainsi, écrit Uri Davis (1997, p. 73-74), le cas du désengagement jordanien illustre comment un gouvernement peut masquer une violation flagrante du droit international²⁰ :
- la radiation du droit de résidence, du droit à la nationalité (*jinsiyya*) et la transformation d'un quart de ses résidents, presque toute la population cisjordanienne, en apatrides, en population sans État, tout en lui permettant de conserver un document officiellement dénommé « passeport jordanien ». Ce changement national majeur, qui affecta la vie de plusieurs centaines de milliers de familles, ne fit pas l'objet d'un débat à la Chambre des représentants et ne fut pas proclamé dans le cadre d'une loi : il fut décrété par un monarque absolu, dont les pouvoirs absolus sont inscrits dans la Constitution jordanienne (Davis, 1997, p. 74).
- 33 L'on peut ici mettre en lien le clivage, évoqué plus haut, que la société jordanienne connaît entre les Jordaniens de souche et ceux d'origine palestinienne et l'enjeu que

constitue le droit – et en l'occurrence les corpus juridiques relatifs à la nationalité – dans la construction de la nation, précisément mis en évidence par Joseph Massad (2001) dans le cas jordanien. L'auteur montre comment l'édification du droit afférent à la nationalité, en contribuant à distinguer qui relève ou non de la nation, participe de la démarcation de l'espace national. Il montre comment l'expansion de l'État-nation par l'annexion de territoires en 1948 s'est accompagnée par la « nationalisation » de toute une population et, en l'occurrence, comment l'« apport » de l'« autre » palestinien a permis de constituer le « soi » jordanien. Dans un premier temps, la jordanisation, que nous qualifierions d'« inclusive », passe par une « dé-palestinisation » (Massad, 2001, p. 226). Caractéristique de ce mouvement fut le décret royal arrêté le 1^{er} mars 1950, qui pourvut au bannissement du terme « Palestine » des documents officiels et à son remplacement, littéralement, par celui de « rive occidentale » [du Jourdain] (en arabe, « *al-diffa al-gharbiyya* » ; en anglais, « *West Bank* » ; en français, « Cisjordanie ») (Brand, 1988, p. 162 ; Massad, 2001, p. 229). Ces années voient ainsi la construction d'un nationalisme « pan-jordanien », à bien distinguer du nationalisme transjordanien. Un nationalisme populaire qui mobilise – sur la base d'une « identité hybride » (Brand, 1995, p. 52) – Transjordanien et Jordano-Palestiniens et qui s'ajoute, dans les jeunes années de règne du roi Husayn, au hachémitisme pan-arabiste qui dominait du temps du roi Abdallah (Abu-Odeh, 1999, p. 239). Mais à partir de la perte de la Cisjordanie, et surtout de la guerre civile de 1970, le « soi » jordanien, dans le sens d'un nationalisme « transjordanien » exclusiviste, va s'affirmer contre l'« autre » palestinien, adoptant parfois même des accents anti-hachémites – la dynastie étant, d'une part, originaire du Hedjaz et, d'autre part, appelant à transcender les clivages au nom du caractère sacré de l'unité nationale (Massad, 2001).

- 34 Mais la décision de désengagement de 1988, qui opéra une contraction de l'espace national sur le plan territorial, constitua une contraction seulement partielle sur le plan démographique, puisque la « dénationalisation » qui toucha les Palestiniens résidant en Cisjordanie, ne toucha pas, en revanche, ceux qui résidaient à l'est du Jourdain :

Bien que 1988 agît comme le moment inaugural dans le déclenchement du nouveau nationalisme exclusiviste transjordanien à la lumière de cette contraction, une grande part de cet exclusivisme nationaliste transjordanien n'était pas dirigé contre ces parties de la nation qui venaient d'être aliénées, mais plutôt contre cette partie interne dont le statut demeure fragile, en l'occurrence les Jordano-Palestiniens qui furent nationalisés après 1948 et qui résident sur la rive orientale. (Massad, 2001, p. 272)

- 35 Certains, dans le courant nationaliste transjordanien, soupçonnent ces derniers de « double loyauté », la dualité identitaire (*izdiwâjiyyat al-hawiyya*) renvoyant précisément à celle de la nationalité et de la citoyenneté²¹.

D'une affaire de passeport à l'affaire de la nationalité²² : la question de l'inconstitutionnalité de la décision de désengagement de juillet 1988

- 36 L'on voit donc, à présent, le lien avec l'arrêt n° 212/97 de la HCJ, qui porte sur les droits à la nationalité jordanienne du requérant. Mais l'arrêt ne mentionne nullement la décision de désengagement qui constitue l'arrière-fond de l'affaire. Aux yeux du juge,

cette décision est dénuée de tout fondement juridique et n'a, en fait, aucune existence juridique²³.

L'arrêt de la HCJ n'exposa pas ce que l'on appelle la décision de désengagement, parce qu'aucune décision de désengagement n'est issue de l'Assemblée de la nation ni du Conseil des ministres. La décision de désengagement fut annoncée dans un discours politique tenu par S. M. le roi Husayn en 1988. [...] Il s'agit d'un discours politique tenu par le roi, d'un discours à portée générale (*kalâm 'âm*) qui n'a pas de qualité (*sifa*), ni de valeur (*madlûl*), ni de fondement (*asâs*) juridiques. [...] Il s'agit d'un discours politique en dehors du cadre juridique [...] or la justice ne peut se fonder sur des textes non juridiques. (al-Kîlânî F., s.a., p. 50) Il s'agit ainsi aux yeux du juge d'une pure vue de l'esprit : L'imagination de l'existence d'une décision de désengagement, alors que ne fut issue de l'État jordanien aucune disposition législative entraînant un désengagement entre les deux rives. [...] Il n'y a pas de décision dont le nom est décision de désengagement tel que cela est communément admis. (*ibid.*) L'argumentaire est donc orienté sur la loi sur la nationalité. Le « discours politique » n'a pas force législative et n'affecte pas les droits acquis des Palestiniens en Jordanie. [...] La perte de la nationalité n'est permise que par la loi en vertu de l'article 5 de la Constitution et aucune loi n'a été promulguée qui entraînerait la perte de la nationalité d'un Jordanien d'origine palestinienne. (*ibid.*)

- 37 Mais ce qu'il se passa sur la scène politique, c'est que l'arrêt en question, relate le juge, donna lieu à une « attaque gouvernementale injuste et démesurée²⁴. (*hijma hukûmiyya tâghiyya*) (*ibid.* p. 49) parce qu'elle exprimait *implicitement* l'inconstitutionnalité de la décision de 1988 (*ibid.* p. 50) – une « attaque non civilisée » (*hijma ghayr mutahaddira*), relate-t-il, notamment parce que :

1- elle procède d'une pensée rétrograde [...] trouvant ses origines dans des considérations tribales et une culture juridique limitée [...] ignorant les principes constitutionnels [*intentionnellement* (*'amdan*), ajoute-t-il entre parenthèses : mais] le pouvoir judiciaire (*al-qadâ'*) ne connaît pas les pondérations (*tawâzunât*), ni les tactiques, ni les solutions médianes, et elle n'a pas de lien avec les décisions politiques, parce qu'elle ne reconnaît guère autre chose que la Constitution et la Loi et sa seule mesure de pondération (*tawâzunuhu*) est la justice (*al-'adâla*). [Concernant les considérations tribales, le juge fait allusion, de manière non explicite, au clivage « transjordano-palestinien » évoqué plus haut.] 2- elle démontre le non-respect de l'indépendance de la justice et la méconnaissance de l'incidence de cette indépendance sur la légitimité du jugement (*char'iyat al-hukm*). (*ibid.* p. 49)

- 38 Dans son ouvrage consacré à l'indépendance de la justice (*Istiqlâl al-qadâ'*), le juge témoigne abondamment des ingérences dont fut victime le pouvoir judiciaire de la part du pouvoir exécutif, sous la forme d'intimidations diverses. Il relate, notamment, comment le ministre de la Justice et le secrétaire général du ministère de la Justice présentèrent des rapports à son endroit début 1998 à un certain nombre de responsables. Devenu président de la Cour de cassation en décembre 1997 (Abu-Ghazaleh, 1998), il était critiqué dans ces rapports pour sa responsabilité passée en tant que président de la HCJ, dans l'arrêt pris par celle-ci en octobre 1997. Les détracteurs jugeaient que cet arrêt contredisait la décision de désengagement, celle-ci étant une décision souveraine (*qarâr siyâdî*) (al-Kîlânî, s.a., p. 68). En outre, rappelons que l'arrêt de la HCJ, se référant à l'art. 18 de la loi sur la nationalité, mentionne qu'ont été dénombrés « les cas dans lesquels la perte de la nationalité jordanienne est permise et ne figure pas parmi ces cas l'acquisition par le Jordanien de la nationalité d'un autre État ». Ce passage semble impliquer que le requérant avait acquis une autre nationalité. En fait, celui-ci avait acquis un passeport palestinien. L'Autorité palestinienne

commença, en effet, à émettre ses propres passeports pour ses administrés à partir de novembre 1995²⁵. En tout état de cause, de tels documents ne pouvaient être assimilés à des documents attestant de la nationalité palestinienne, celle-ci étant inexistante en l'absence d'un État palestinien reconnu sur le plan juridique international.

- 39 Par ailleurs, notons également que si cumuler la citoyenneté jordanienne avec celle d'un autre État, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'un autre État *arabe*, est permis – depuis les amendements portés en 1986 à la loi sur la nationalité jordanienne – cumuler la citoyenneté jordanienne avec celle d'un autre État *arabe* n'est, à l'inverse, pas permis. La Jordanie est liée par l'accord du 5 avril 1954 sur les dispositions relatives à la citoyenneté, signé par les États membres de la Ligue arabe, qui prohibe toute citoyenneté arabo-arabe double ou multiple (cf. art. 8, Davis, 1997, p. 71 et 79, note n° 5).
- 40 Quoi qu'il en soit, le ministre de la Justice et le secrétaire général du ministère de la Justice, dans leurs fameux rapports, auraient tiré parti de ce point, figurant implicitement dans les attendus de l'arrêt, pour mettre en porte-à-faux le juge al-Kîlânî, accusant celui-ci de fraude (*tazwîr*) dans son jugement. Le juge répondit – outre qu'il s'agit d'une ingérence du pouvoir exécutif dans la justice – que ces considérations sur la double nationalité avaient été jugées par la Cour superfétatoires et éludées en raison de leur caractère non impératif (*li-adam darûratiâ*), n'oblitérant en rien la considération majeure selon laquelle la nationalité, conformément à l'art. 5 de la Constitution, ne peut être retirée que dans le cadre de dispositions légales et qu'elle ne peut être déterminée par des décisions ministérielles ou par des règlements (*ta'lîmât*), de quelque nature que ce soit (al-Kîlânî, s.a., p. 68-69). En l'occurrence, le requérant avait violé deux règlements de ce type²⁶: un premier règlement, selon lequel l'acquisition d'un passeport palestinien entraîne la perte de la nationalité jordanienne ; un deuxième règlement, selon lequel le fait de travailler pour l'Autorité palestinienne entraîne, également, la perte de la nationalité jordanienne.
- 41 Pour revenir au point principal, la décision de désengagement n'ayant pour le juge aucune existence juridique, elle n'a donc pas été mise à contribution dans l'argumentaire de l'arrêt. Mais *implicitement*, celui-ci condamne les implications de cette décision sur le plan administratif, la traduction que celle-ci reçut sous la forme de règlements (*ta'lîmât*) édictés par les instances gouvernementales et administratives aux bases juridiques contestables, en tout cas inférieures à la loi²⁷. Et dans les milieux gouvernementaux remués par cette affaire, il est perçu comme une condamnation (implicite) de la fameuse décision de désengagement. « La décision issue de la Haute Cour de justice n'est pas une décision politique car elle [incarne] l'application véritable des principes constitutionnels », expose le juge (al-Kîlânî, s.a., p. 50).

Ces vingt dernières années, des courants politiques ont tenté d'accorder au peuple palestinien l'autodétermination et le droit de créer un État sur le territoire palestinien dans des buts politiques. Moi, je parle d'un point de vue strictement juridique, je ne donne pas d'avis politique à ce sujet²⁸.

- 42 Mais il nous livre, malgré tout, son opinion personnelle sur le plan politique :

La direction de nos frères palestiniens a dans l'idée de créer un État palestinien séparé de la Jordanie. Mais créer un État séparé de la Jordanie ne crée pas un État fort. C'est l'unité qui fait de la Jordanie et de la Palestine un seul État puissant. Voyons la situation politique en Cisjordanie... Il n'y a pas de doute que c'est l'unité entre les deux rives du Jourdain qui constitue la formule la plus convenable, pour les deux peuples. Les États arabes veulent créer un État palestinien indépendant,

fort, qui tiendrait tête à Israël, mais cette conception est erronée, car la puissance réside dans l'unité.

- 43 Et le juge, se référant à l'actualité, de conclure : « Nous sommes en train d'observer les répercussions de cet état de fait : si la Cisjordanie était unie à la Jordanie, tout cela ne se passerait pas » (*ibid.*). L'intégrité professionnelle du juge incline à penser que sa position politique personnelle²⁹ n'influença pas l'arrêt qu'il rendit, motivé en tout cas en termes strictement juridiques.
- 44 Tout au plus, notons que l'arrière-fond politique de cet arrêt, fondé sur un raisonnement strictement juridique, est congruent avec sa position politique personnelle. En outre, au plan strictement juridique, le juge consacre, dans son ouvrage sur l'indépendance de la justice, une section entière³⁰ à la liberté d'interprétation (*hurriyyat al-ra'y wa-l ijthâd*) dont jouissent les juges dans leur fonction juridictionnelle. Il y condamne les atteintes qui lui sont portées comme des ingérences illégales et illégitimes du pouvoir exécutif dans les affaires judiciaires.
- 45 Enfin, relevons un autre élément de fond, mis à contribution par le juge, quant au caractère inconstitutionnel de la décision de désengagement³¹ : l'article premier de la Constitution stipule que le territoire du Royaume est « indivisible » et qu'« aucune partie ne peut en être cédée », et cela, note le juge, que ce soit via le Conseil des ministres ou le Parlement ou par quelque autre autorité que ce soit, le roi y compris. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

Inconstitutionnalité de la décision de désengagement

- 46 La question n'est pas, pour nous, de décider du caractère constitutionnel ou non de la décision. Pour le juge al-Kîlânî, elle est inconstitutionnelle. L'arrêt, encore une fois, n'en débat pas ; l'objet en question est, à ses yeux, sans fondement juridique. Le juge se prononce toutefois clairement sur la question dans l'entretien qu'il nous a accordé, ainsi que dans son ouvrage, consacré à l'indépendance de la justice.
- 47 Mentionnons que dans son arrêt n° 164/90 du 24 janvier 1991, pris sous la présidence du juge Zuhayr al-Kâyed, la HCJ a affirmé le caractère constitutionnel de l'ordonnance (dans la traduction anglaise *order*) de rupture des liens juridiques et administratifs avec la Cisjordanie décrétée, notait-elle, le 28 juillet 1988 ; le *Palestine Yearbook of International Law*³² ajoute, entre crochets, « par le Conseil des ministres » et note que l'ordonnance en question fut publiée trois jours avant le discours tenu par le roi Husayn le 31 juillet 1988. Rappelons, toutefois, que ceci est en porte-à-faux avec la version développée par le juge al-Kîlânî, qu'épouse également le quotidien jordanien *Al-Ra'y* du 11 septembre 1995. Celui-ci critique l'absence de ratification de la décision de désengagement de 1988 par le gouvernement de l'époque, au mépris de l'art. 40 de la Constitution, selon lequel, si le roi exerce les pouvoirs qui lui sont conférés au moyen du décret royal (*al-irâda al-malakiyya*), celui-ci doit être contre-signé par le Premier ministre ainsi que par le ou les ministre(s) concerné(s)³³. Quant à Joseph Massad (2001, p. 261-262 ; p. 288, note n° 89), il mentionne que la décision prit la forme d'un décret royal, mais qu'il ne fut pas publié dans le Journal officiel, ne lui donnant ainsi aucune statut juridique et la rendant, comme ses détracteurs l'avancent, inconstitutionnelle et illégale.
- 48 Mais revenons à l'arrêt n° 164/90, qui fut pris suite à la plainte déposée par Samar Husâm al-Kûr, le 26 août 1990, contre le gouverneur du Département des inspections et des suivis du ministère de l'Intérieur, sur la base du fait que la décision de la déporter

de la rive orientale vers la rive occidentale du Jourdain violait ses droits constitutionnels et constituait un abus d'autorité. La requérante était considérée comme résidente en Cisjordanie (Ramallah). Elle disposait d'un passeport émis en mars 1987, censé expirer en mars 1992. Elle se rendit en Jordanie en décembre 1989, dans le but de voyager aux États-Unis, mais finalement prolongea son séjour, fut engagée par une firme à Amman et loua une maison dans l'intention d'y résider de manière permanente. En août 1990, il fut décidé de la renvoyer en Cisjordanie – décision contre laquelle elle porta donc plainte. Le jugement de la HCJ se fonde sur les mesures gouvernementales annoncées le 20 août 1988 par le Premier ministre Zayd al-Rifâî quant à la mise en œuvre de la décision de désengagement ; en fait, l'art. 2, selon lequel « toute personne résidant en Cisjordanie au 31 juillet 1988 est considérée comme palestinienne et n'a pas la nationalité jordanienne », et l'art. 6, qui prévoit que les passeports émis avant le 31 juillet 1988 demeureront valides jusqu'à leur expiration et leur validité, par la suite, limitée à deux ans. La Cour avance : « il a été établi que la plaignante est une citoyenne résidente palestinienne de Cisjordanie » et « elle y vivait de manière permanente et y résidait avant le 31/07/1988 ».

Son entrée la plus récente en Jordanie visait en fait à y résider de manière permanente et non pas à voyager à l'étranger, comme elle l'a prétendu, et de la sorte elle a violé les conditions de la résidence temporaire. [...] La revendication selon laquelle la plaignante n'a pas besoin d'un permis pour séjourner en Jordanie sur la base du fait qu'elle est une citoyenne jordanienne et détentrice d'un passeport jordanien n'est pas une revendication valide. Elle va à l'encontre des instructions publiées par le gouvernement le 20/08/1988 mentionnées plus haut ; lesdites instructions sont des actes de l'État agissant en tant qu'autorité souveraine et non pas administrative. Ce souverain a le pouvoir de déterminer que la plaignante, et tous ceux qui sont dans des situations similaires, sont des citoyens palestiniens. Il est un principe bien reconnu que les questions de citoyenneté tombent sous la juridiction interne même de l'État et que les règles qui en découlent sont une affaire qui concerne sa souveraineté. Le fait que la plaignante est détentrice d'un passeport jordanien n'oblige pas le gouvernement à lui octroyer la citoyenneté jordanienne. [...] la plainte doit être rejetée. À la lumière de ce qui précède, l'administration, en renvoyant la plaignante en Cisjordanie et en lui refusant la prolongation de son séjour [sur la rive orientale] agissait dans le cadre de ses pouvoirs discrétionnaires à cet égard et dès lors ne viola pas la loi ni n'abusa de son pouvoir.

- 49 Ainsi la plainte est-elle rejetée et l'ordre temporaire de suspension de l'exécution de la décision gouvernementale annulé. Et le *Palestine Yearbook of International Law*³⁴ de noter dans cette ligne que, selon l'art. 9(b) de la loi n° 11 de 1989, qui institua la HCJ, celle-ci n'est pas habilitée à mettre en cause des actes de l'État, disposition confirmée par la nouvelle loi, toujours en vigueur, qui organise la HCJ (loi n° 12 de 1992), dans son art. 9(c), selon lequel la HCJ « n'est pas compétente en matière de requêtes et de recours relatifs à des actes de souveraineté » (*lâ takhtassu [...] bi-l-nazar fi-l-talabât wa-l-tu'ûn al-mutacalliqa bi-a'mâl al-siyâda*). Comme le dit la juriste Asma Khâder,

la souveraineté de l'État et les actes du gouvernement ne tombent pas sous la responsabilité de la Haute Cour de justice en Jordanie. Mais il n'y a pas de normes spécifiques pour déterminer si une question fait partie de la souveraineté ou pas. Le problème réside [dans le fait] d'exclure un ensemble de décisions administratives de pouvoir faire l'objet d'un appel devant les tribunaux³⁵.

- 50 Uri Davis (1997, p. 74), pour sa part, parle d'annulation du décret d'Unification des deux rives du Jourdain et avance que cette annulation fut ordonnée par décret royal annoncé sous la forme d'un discours à la nation par le roi Husayn le 31 juillet 1988. L'auteur se

fonde, dans ce cadre, sur l'avis de Hilmî Dirbâshî, bibliothécaire en chef du syndicat des avocats jordaniens, interrogé en août 1993, selon lequel ce discours a la force d'un décret royal (Davis, 1997, p. 80, note 9) : le démantèlement des liens juridiques et administratifs entre les deux rives du Jourdain aurait été publié comme texte officiel par le ministère de l'Information le 31 juillet 1988 (mais pas dans le Journal officiel). Hilmî Dirbâshî mentionne que lorsque les tribunaux, dont la HCJ, furent saisis quant à la légalité et la constitutionnalité du décret royal en question, dans des affaires de passeport (mentionnons l'arrêt n° 164/90 précédemment exposé), ils résolurent que ce décret constituait un acte d'État ne ressortissant pas au cadre juridique constitutionnel, tout comme les décisions qui en découlèrent – notamment les règlements déterminant les détails de sa mise en œuvre, rendus publics par le Premier ministre au ministre de l'Intérieur et aux forces de sécurité. Enfin, toujours selon Dirbâshî, en cas de conflit entre une loi du Parlement et un décret royal, ce dernier prime.

- 51 Quelques mois avant la décision de désengagement, le roi Husayn déclara que « l'unité entre les deux rives du Jourdain ne peut en aucun cas être affectée par une solution du problème palestinien »³⁶. Il déclara toutefois que la résolution d'Unité des Deux Rives du Parlement jordanien du 24 avril 1950, stipulait qu'il s'agissait d'une « unité restreinte » et d'une « unité temporaire et conditionnelle », en accord avec la décision du Conseil de la Ligue arabe du 12 juin 1950³⁷. L'on a vu que celle-ci avait invité la Jordanie à déclarer :

L'annexion d'une partie de la Palestine n'est qu'un expédient dicté par la nécessité imposée par les faits, la Jordanie préservera cette partie, en tant que dépôt, dans l'attente d'un règlement final de la question palestinienne, lorsque les autres parties auront été libérées et rétablies dans leur statut antérieur à l'agression. (Maddy-Weitzman, 1995, p. 194)

- 52 La question reste de savoir si le silence de la Jordanie – qui, comme nous l'avons vu, ne fit pas la déclaration demandée – doit s'interpréter comme un refus ou un consentement tacite. Pour M. Abdul Hadi (1988, p. 10), le gouvernement jordanien ne rejeta pas alors la résolution en question³⁸. Ce même auteur rappelle aussi que le décret d'Unification voté par le Parlement jordanien le 24 avril 1950 affirmait

[la détermination visant à] préserver tous les droits des Arabes en Palestine, de plein droit [...] et sans préjudice du règlement final de la juste cause [de Palestine], dans le cadre des aspirations nationales, de la coopération arabe et de la justice internationale³⁹.

- 53 Tout comme le juge al-Kîlânî, M. Abdul Hadi se réfère à l'article premier de la Constitution jordanienne (1952), selon lequel « le Royaume hachémite de Jordanie est un État arabe indépendant souverain », « son territoire est indivisible » et « aucune partie ne peut en être cédée »⁴⁰. Il souligne, toutefois, que l'article en question ne spécifie pas que le Royaume est formé par les territoires sur les deux rives du Jourdain, en dépit de l'amendement dont il a fait l'objet, par un comité juridique palestino-jordanien de la Constitution, après l'annexion (Abdul Hadi, 1988, p. 10). Et l'auteur de conclure :

L'« annexion » de la Cisjordanie au Royaume hachémite de Jordanie fut temporaire, restreinte et non définitive et donc ne signifie pas qu'elle devint une partie inséparable du Royaume. En d'autres termes, l'« annexion » ne donna pas au Royaume hachémite un droit de propriété sur le territoire cisjordanien, mais lui donna plutôt le droit d'autorité politique de l'administrer et de le gouverner en tant que dépôt sous sa supervision en tant que partie d'un règlement final de la question palestinienne. Si l'on se base sur ceci, la décision de désengagement n'est pas une

violation de la Constitution jordanienne et ne peut être considérée comme une cession de parties de la propriété du Royaume, puisque la Cisjordanie n'est pas une partie du territoire du Royaume, mais bien une partie du territoire de la Palestine. [...] Le droit et la souveraineté reviennent au peuple palestinien et non pas à l'autorité gouvernante, qu'elle soit une autorité légitime ou une autorité d'occupation militaire, qu'elle soit temporaire, fortuite (*coincidental*) ou permanente. [...] Le « désengagement » donc n'a pas laissé de vide, mais il est plutôt un repli et un retrait de l'autorité jordanienne de « gouvernement et d'administration » de la Cisjordanie, qu'elle assura directement à un moment et indirectement à un autre. (*id.*, p. 10-11)

- 54 L'on voit donc que la question de l'inconstitutionnalité de la décision est sujette à débat, les acteurs (juridiques, politiques... scientifiques) avançant leurs arguments respectifs. La question, en ce qui nous concerne, n'est pas de trancher cette question. Mais si l'on se fonde sur la thèse selon laquelle la formalisation de la décision prit corps dans un simple discours du roi à la nation (*khitâb qawmî*), il est intéressant de nous pencher sur les discours tenus par les acteurs qui prirent directement part à la décision et qui ne semblent pas réfuter cet état de fait et le légitimer à leur manière.

Pourquoi la décision de désengagement prit-elle la forme d'un simple discours du roi à la nation ? Le discours des décideurs

- 55 Les acteurs de la décision de désengagement sont plutôt évasifs sur la forme prise par celle-ci. Y eut-il des débats approfondis sur la question ? Si tous avançaient les facteurs de fond de la décision, ils ne sont pas disert sur sa formalisation. L'on peut se demander si des discussions importantes y furent consacrées ou pas. Les discours de ces acteurs sont plutôt axés sur la nécessité, à l'époque, de tenir les délibérations dans le secret et de créer un effet de surprise, le tout légitimé par la prudence du roi dans l'action, a fortiori dans une action de grande envergure – à cet égard, il est assez ironique de voir le roi avancer dans son discours : « Nous sommes certains que notre décision visant à prendre ces mesures ne vous surprend pas ».
- 56 Sur l'effet de surprise, tel qu'il s'est manifesté alors – c'est en tout cas ainsi que réagirent publiquement les parties palestinienne, américaine et israélienne, prises apparemment au dépourvu – Adnân Abû ʿÔdeh, alors conseiller politique du roi Husayn en tant que chef de la section politique du Dîwân hachémite royal, d'exposer :
- Je pense que cela reflète la prudence du roi défunt, son caractère prudent. C'était un dirigeant très prudent. [...] Il s'agissait d'une affaire de la plus haute importance car, en fait, historiquement, le roi Husayn défit en 1988 ce que son grand-père avait fait en 1948. Après quarante années, le roi procéda à une dissociation, ce qui constituait un grand événement historique.⁴¹
- 57 Il s'agissait, dans ce cadre, de parer à toute réaction adverse de l'intérieur : « Lorsque l'on arrive à prendre les gens par surprise, la plupart du temps, il n'y a pas de réaction adverse, on est gagnant.⁴² »
- 58 Le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Tâhir al-Masrî, relate :
- [il y avait] un cercle fermé de conseillers autour du roi. Le roi, le prince héritier, le Premier ministre Zayd al-Rifâʿî, le chef de la Cour royale Marwân al-Qâsem, le conseiller politique Adnân Abu-ʿÔdeh, le chef des Services de renseignements Târeq ʿAlâ' al-Dîn et le chef d'état-major Zayd ben Châker. Ces sept personnes furent les décideurs dans cette affaire et ils en discutèrent entre eux pendant un certain temps. Ils se réunissaient à huis clos, définissant les étapes et débattant des

conséquences [constituées par le franchissement] d'un tel pas politique. Ainsi, personne en dehors de ce cercle fermé n'était au courant de la décision, moi y compris, qui étais le ministre des Affaires étrangères, ainsi que le cabinet ministériel. Le cabinet ministériel n'était pas censé prendre la décision. Jusqu'à nos jours, il n'y a pas eu de prise de décision adéquate quant à cette question. Il s'est simplement agi d'un discours tenu par le roi, désengageant. Il n'y eut aucun écrit, rien. Pas une résolution du cabinet ministériel, du Parlement, rien. Ainsi, ce fut une décision orale, un discours du roi disant : « Nous désengageons maintenant ». Et c'est bien ce qui est illégal, anticonstitutionnel.⁴³

- 59 Pour le Premier ministre d'alors, à l'heure actuelle président du Sénat Zayd al-Rifâî, « certains disent : “Ce fut anticonstitutionnel, parce que [l'on procéda à une] séparation” »⁴⁴. Et il avance l'argument mentionné plus haut selon lequel, « dans notre Constitution, les frontières de la Jordanie ne sont pas définies ». Et, poursuit-il, « ces gens disent : “Vous ne pouvez aliéner une partie du Royaume”. Nous n'avons pas aliéné une partie du Royaume. Ce serait comme “aliéner” le fait de l'occupation [israélienne]. Et, de plus, lorsque les gens soutiennent ce que vous faites... Nous ne pensons pas qu'il s'est agi d'une violation de la Constitution. Et ce, tout particulièrement, du fait que seuls deux pays au monde ont reconnu notre présence en Cisjordanie » : l'Angleterre et le Pakistan. Après avoir soulevé la question controversée du Pakistan, Zayd al-Rifâî poursuit avec un autre argument légitimatoire : « De toute façon, lorsqu'il y a des guerres, des occupations, des changements, ce qui s'est passé en Europe tellement souvent, cela arrive, nous ne pensons pas avoir fait quoi que ce soit en violation [de la Constitution]. » Et, enfin, de mentionner également l'argument du « dépôt » (*wadî'a*) (cf. *supra*).
- 60 Le témoignage d'un autre acteur, qui fut impliqué dans la décision de désengagement, fournit un éclairage supplémentaire à la forme prise par la décision. À ma question portant sur le fait que celle-ci semble avoir été rendue publique sous la forme d'un simple discours royal, sans révision de la Constitution ni arrêt d'un quelconque décret et à celle portant sur l'idée qu'il y aurait eu, justement, des considérations visant à laisser les portes ouvertes à des développements ultérieurs, cet acteur, dont nous gardons l'anonymat, répond⁴⁵ :
- Tout à fait. Tout ce que ce discours a produit, c'est qu'il a permis d'arrêter des règlements administratifs qu'il est possible d'introduire, ainsi qu'annuler, par décret, sans même recourir à un discours ou à un examen parlementaire. Alors, on a introduit la question des passeports de 2 ans. Évidemment, il y avait des discussions à ce sujet, mais je n'en faisais pas partie. [...] [Le roi] voulait faire quelque chose qui aurait un grand éclat, donc il fallait le tenir secret.
- 61 En fait, un des ressorts de la forme prise par la décision tient, nous semble-t-il, à son caractère à la fois stratégique et tactique. Au sein du cercle décisionnel, la décision revêtait, pour certains, un caractère plutôt tactique, pour d'autres, un caractère plutôt stratégique. Mais pour le roi Husayn, d'une certaine manière, la décision était à la fois stratégique et tactique, de manière partiellement indéterminée, oscillant entre espérances et « principe de réalité ». Le roi Husayn demeurait, en effet, attaché à l'unité jordano-palestinienne et il prit donc cette décision à contre-cœur tout en ayant à la fois accompli un certain deuil en vue de la renonciation éventuellement définitive à l'unité désirée. La décision avait un caractère tactico-stratégique mixte⁴⁶ dans le sens que, d'un certain point de vue, l'étape historique franchie pouvait se muer en stratégie irréversible, mais que d'un autre, le roi laissait une porte ouverte lui permettant de revenir sur la décision si des changements dans la situation provenant de parties

tierces pouvaient l'amener à apprécier d'une nouvelle manière la question en jeu (al-Khazendar, 1997, p. 61) : ainsi, « bien que le roi Husayn maintenait délibérément ses options ouvertes, il était manifestement conscient que le pas historique pouvait se muer en stratégie irréversible » (Andoni, 1990, p. 171). Dans ce contexte marqué par l'incertitude et l'imprévisibilité, il ne fallait pas porter les délibérations dans des cadres contraignants, tels qu'une révision de la Constitution ou un débat parlementaire. Lorsque l'on posa au roi Husayn, à la télévision jordanienne, la question de savoir si la Jordanie avait irrévocablement cédé sa souveraineté sur la Cisjordanie, il rétorqua : « Ai-je dit une telle chose ? »⁴⁷. Mais un an plus tard, il déclara que la Jordanie avait « cédé la souveraineté sur la Cisjordanie »⁴⁸. Ceci reflète son ambivalence. Révélateur à cet égard est le fait qu'il ne déplaisait pas au roi que la décision de désengagement fût contestée pour son inconstitutionnalité, dans la ligne des positions prises, durant la législature 1989-93, par le juriste, avocat et alors député Husayn Mjallî, dans une perspective qui rejoignait les sensibilités nationalistes arabes et qui confirmait la possibilité de revenir éventuellement sur le désengagement⁴⁹.

- 62 Et, de fait, le roi continua à nourrir l'espoir d'un lien futur entre les deux rives tel qu'une confédération (Langellier, 1991) – la position jordanienne étant, toutefois, à partir de cette époque, de voir ce lien défini seulement après la création de l'État palestinien.

Architecture constitutionnelle et politique

Le désengagement de 1988

- 63 La thèse sous-jacente à ce qui vient d'être exposé va plutôt dans le sens d'une pratique réfléchie : ne pas fonder la décision de désengagement dans un cadre contraignant et irréversible. Ceci illustre en creux la force que les acteurs politiques, tout autoritaires puissent-ils être, imputent au droit, non pas de manière essentialiste, mais parce qu'il implique l'entrée en scène d'une série d'acteurs pouvant se saisir de l'affaire et interagir de manière inopportune aux yeux de ceux qui tentent de circonscrire l'action à un cercle restreint. Et parce qu'également, la production de textes juridiques donne à d'éventuelles contradictions une force d'inertie, entraîne des leviers argumentatifs sur lesquels des acteurs hors cercle, jusqu'à la sphère publique et notamment médiatique, peuvent appuyer leur action.
- 64 La thèse de la pratique réfléchie pose, toutefois, la question de savoir si nous ne sur-rationalisons pas le processus ayant animé la décision de désengagement. La pratique en question a peut-être procédé, tout simplement, de dynamiques d'ordre autoritaire : le primat de l'exécutif, et particulièrement du roi, sur le processus politique⁵⁰, a fortiori durant la période qui précéda l'ouverture démocratique entamée en 1989 avec le renouveau de la vie parlementaire.

Retour sur l'affaire de la nationalité

- 65 Dans l'affaire de la nationalité, nous pouvons observer que même dans un régime autoritaire une décision à caractère absolutiste – sans fondement juridique – a pu indirectement être bravée implicitement dans le cadre de l'architecture juridique, même si ce ne fut pas sans conséquences. Sur un plan professionnel le touchant

personnellement, le juge relate que, suite à l'arrêt n° 212/97 pris par la HCJ sous sa présidence, le gouvernement, fâché, le sanctionna en le mettant à la retraite⁵¹. Il s'agit en fait d'un raccourci. Il faut, tout d'abord, noter le délai qu'il y a entre le prononcement d'un jugement et sa publication officielle. Le gouvernement et le Palais n'eurent, de ce fait, sans doute pas vent avant un certain temps de l'arrêt d'octobre 1997 en question ; sinon, comment expliquer la promotion du juge, en décembre, à la présidence de la Cour de cassation (*mahkamat al-tamyîz*) ? Ensuite, alors que le juge ne présidait donc plus la HCJ, une nouvelle affaire, dont avait été saisie celle-ci, irrita le gouvernement. En effet, le 26 janvier 1998, dans son arrêt n° 266/97, la HCJ jugea inconstitutionnels les amendements apportés par le gouvernement, le 17 mai 1997, à la loi sur la presse et les publications de 1993 (Kilani S., 1998b). La loi amendée visait à contrôler les organes de presse privés, avant les élections parlementaires prévues pour le mois de novembre de la même année, et portait un grave coup à la liberté de la presse. Les tentatives visant à faire passer ces textes avaient débuté en 1995, quelques mois après la signature, en octobre 1994, du traité de paix israélo-jordanien. Mais les gouvernements successifs avaient dû y renoncer face aux vives réactions de l'opposition (Kilani S., 1998a). Sous le gouvernement du Premier ministre 'Abdu-l-Salâm al-Majâlî, la tâche fut plus aisée : celui-ci considérait la presse, privée en particulier, comme une menace potentielle pour le résultat des élections, persuadé que les organes de presse indépendants offrirait une tribune sans précédent aux candidats de l'opposition (Kilani S., 1998a).

Même si le jugement s'appuyait sur des motifs de procédure [la HCJ décida que les amendements avaient été approuvés inconstitutionnellement dans le cadre de l'état d'urgence⁵²], il a été compris par tous comme une claire affirmation de leur caractère inacceptable. (*ibid.*)

- 66 Dans cette affaire, le juge Fârûq al-Kîlânî, passé entre-temps à la présidence de la Cour de cassation, mit en colère le gouvernement. Le juge relate que cette colère n'était pas orientée vers les juges de la HCJ, mais bien contre lui-même, en tant que président de la Cour, parce qu'il avait émis son opinion quant à l'inconstitutionnalité des amendements, via un mémorandum qu'il diffusa à ses confrères et au sujet duquel il y eut une fuite. Celle-ci mettait au courant un certain nombre de responsables politiques de la manœuvre, avant que la Cour n'arrête son jugement définitif (al-Kîlânî, s.a., p. 51).
- 67 À la suite de cet arrêt, qui mit en colère le gouvernement du Premier ministre al-Majâlî, des pressions furent exercées sur le Conseil de la magistrature (*al-majlis al-qadâ'î*) en vue de mettre à la retraite le juge al-Kîlânî, devenu alors président de la Cour de cassation (al-Kîlânî, 1999, p. 3), ce qui lui donnait également, en vertu de l'art. 4 de la loi sur l'indépendance de la justice de 1972, la présidence du Conseil de la magistrature. Le juge fait état des dernières pressions qu'il subit et relate que le pouvoir exécutif tenta de casser l'arrêt de la HCJ, relatif à la loi sur la presse et les publications, par le truchement de sa nouvelle charge de président de la Cour de cassation, pour faire réviser l'affaire auprès du Haut Conseil constitutionnel (*al-majlis al-âli li-tafsîr al-dustûr*). Le juge rejeta cette sollicitation, outre le fait qu'il était, de toute façon, juridiquement impossible de procéder de la sorte (*ibid.*, p. 4).
- 68 L'évocation de l'existence, dans l'appareil juridique jordanien, d'une instance chargée du contrôle constitutionnel mérite que l'on s'y arrête un instant. Le Haut Conseil constitutionnel peut être saisi par la Chambre des députés, le Sénat ou le Conseil des ministres, aux fins de se prononcer sur ce que le législateur a signifié en fixant les

termes de la Constitution (art. 122 de la Constitution). Il est à noter que ses avis interprétatifs ont valeur de chose jugée⁵³. Mais certains ont relevé le manque d'indépendance de cette instance judiciaire⁵⁴. Sinon, généralement, le contrôle constitutionnel se fait de manière ponctuelle par le biais du pourvoi incident pour raison d'inconstitutionnalité (*bi-tarîq al-daf' al-far'î bi-adam al-dustûriyya*). Ce qui signifie que la qualification de la règle prise en défaut comme inconstitutionnelle se limite au cas d'instance et n'a pas de portée générale sur la disposition en cause⁵⁵. D'où le point de vue selon lequel le type de contrôle constitutionnel est, en l'état, insuffisant. Et al-Hûrânî, Abû Rummân et Yâssîn (2000, p. 279) d'en appeler à la mise sur pied d'une Cour constitutionnelle (*mahkama dustûriyya*). Un véritable « serpent de mer » dans le débat politique jordanien⁵⁶, en particulier depuis que cette question fut mise à l'ordre du jour politique dans la Charte nationale arrêtée en décembre 1990, dans la foulée de la reprise de la vie parlementaire et de l'ouverture démocratique en 1989⁵⁷. La Charte proclame

l'adhésion au principe de la primauté du droit (*siyâdat al-qânûn*) dans le cadre d'un contrôle intégral exercé par un pouvoir judiciaire indépendant [et note qu'] en vue de renforcer les piliers [de l'État de droit (*dawlat al-qânûn*)] et afin de consolider le manifeste démocratique de l'État et de la société jordanienne, il convient d'œuvrer [e.a.] à l'établissement d'une Cour constitutionnelle.

- 69 Il en fut aussi abondamment question lors d'un séminaire tenu à Amman en novembre 1992 sur le thème de la démocratie et l'État de droit (Dobers *et al.*, 1992). L'idée d'un tel projet a été notamment relancée en décembre 2002 dans le cadre de la Commission nationale chargée de mettre en œuvre l'initiative du roi Abdallah II, rendue publique en octobre de la même année et baptisée « la Jordanie d'abord » (*al-Urdun awwalan*). Elle vise notamment la modernisation du système politique du pays. Dans ce cadre, la Commission suggéra que soit étudiée « la possibilité de mettre sur pied une Cour constitutionnelle au moment approprié »⁵⁸. Les avis divergeaient et, plus précisément, trois tendances se dégagèrent quant à la nécessité de mettre en chantier un tel projet (al-Zouby *et al.*, 1992, p. 92-93). Celui-ci nécessiterait, notamment, la révision de la Constitution, ce qui même bienvenu, demeure un « processus très difficile », selon l'ancien ministre et député Salîm al-Zu-bî (Dobers *et al.*, 1992, p. 84). Mais il demeure que la mise sur pied d'une Cour constitutionnelle n'est pas une garantie absolue contre la tyrannie, affirme le juriste, avocat et ancien ministre Tâhir Hikmat (*ibid.* p. 85), qui présidera plus tard la Cour de cassation et le Conseil de la magistrature. Et le juriste, avocat et chercheur Âsem al-Omarî de rappeler, dans la même ligne, que les juges ne sont pas à l'abri de la corruption⁵⁹.
- 70 Pour revenir au juge al-Kîlânî, outre sa dernière bravoure d'incorruptibilité en tant que président de la Cour de cassation – qui dut une nouvelle fois mettre en rogne les autorités gouvernementales – il relate que, suite aux décisions qu'il prit dans le cadre de son mandat de président de la HCJ, qui déplurent et mirent en colère le gouvernement du Premier ministre al-Majâlî, il fut mis à la retraite de sa charge de président de la Cour de cassation et du Conseil de la magistrature (al-Kîlânî, s.a., p. 47), le 24 février 1998 (Kilani S., 1998b). Comme on l'a vu, le juge rapporte aussi que le ministre de la Justice et le secrétaire général du ministère de la Justice présentèrent à un certain nombre de responsables des rapports concernant l'affaire de la nationalité, dans le cadre de l'arrêt pris par la HCJ en octobre 1997 – rapports rédigés contre lui, en sa qualité de président de la Cour de cassation. Ses détracteurs jugeaient que cet arrêt contredisait la décision de désengagement, celle-ci étant une décision souveraine (*qarâr*

siyâdî) (al-Kîlânî, s.a., p. 68). Et en dernière date, il y avait le jugement de la HCJ portant sur l'inconstitutionnalité de la loi sur la presse et les publications. La procédure se fonda sur l'article 14 de la loi n° 49 sur l'indépendance de la justice de 1972, qui permet au Conseil de la magistrature, sur recommandation (*tansîb*) du ministre de la Justice, de mettre à la retraite tout juge ayant accompli la période de service prescrite par la loi sur les retraites. Ce qui ouvre la porte, notent al-Hûrânî, Abû Rummân et Yâssîn (2000, p. 246), à l'ingérence du pouvoir exécutif dans les affaires du pouvoir judiciaire et ce, de manière d'autant plus rédhibitoire qu'une telle décision ne jouit d'aucune possibilité de recours, tant auprès des instances administratives que judiciaires. Il en découle ainsi concrètement que les juges peuvent être soit forcés de prendre leur retraite après avoir accompli vingt années de service, soit suspendus, en conformité avec la loi sur la Fonction publique, en conservant la moitié de leur rémunération, après avoir accompli quinze années – procédure qui fut utilisée à plusieurs reprises pour mettre à la retraite forcée des juges indépendants et, dans le cas d'espèce, Fârûq al-Kîlânî (ICJ, 2001). Celui-ci mentionne que le gouvernement du Premier ministre al-Majâlî demanda au Conseil de la magistrature de le mettre à la retraite, lui qui en était le président, et que cela se fit par l'intimidation de l'appareil judiciaire (al-Kîlânî, s.a., p. 47).

- 71 Dans un discours prononcé deux mois après la mise à la retraite du juge, le roi Husayn critiqua le jugement arrêté par la HCJ portant sur les amendements du gouvernement à la loi sur la presse et les publications. Il martela qu'« un tel précédent ne devait pas se répéter » (Kilani S., 1998a). Un projet de réforme de la loi sur l'indépendance de la justice fut introduit au sein de la Chambre des députés à l'été 1999, mais il ne manqua pas de susciter de vives critiques. Celles-ci pointaient les menaces renouvelées que ferait peser le pouvoir exécutif sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment par le rôle prédominant qu'il prévoyait, au sein du Conseil de la magistrature, pour le président de la Cour de cassation⁶⁰, e.a. en raison de ses compétences de recommandation (*tansîb*) dans la nomination et la mise à la retraite des juges. En effet, le nouveau rôle attribué au président de la Cour de cassation, réintroduisait, ainsi, comme un « revenant épouvantable », l'immixtion du pouvoir exécutif dans le pouvoir judiciaire incarnée par le rôle du ministre de la Justice dans la loi en vigueur, notait Abû-l-^cAthm en 2001 (p. 201). La réforme de la loi a, depuis lors, été votée (loi n° 15 de 2001, remplaçant la n° 49 de 1972), mais pour ^cÂsem al-^cOmarî, si l'objectif était de restreindre effectivement le pouvoir du ministre de la Justice, il demeure que celui-ci reste, dans la pratique, tout puissant, en raison de la faiblesse des magistrats et de leur attitude vis-à-vis du pouvoir⁶¹. Sinon, la nouvelle loi prévoit un âge requis de vingt ans d'expérience dans la magistrature pour les candidats à la présidence du Conseil de la magistrature et de la Cour de cassation : cela réduit leur nombre et, ainsi, les possibilités de choix du roi, qui conserve toutefois le dernier mot par le biais du décret royal, sur proposition du Conseil de la magistrature⁶².
- 72 En fait, la Constitution jordanienne garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire : « Les juges sont indépendants et, dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, ne sont soumis à aucune autre autorité que la loi (art. 97 – « *Al-qudât mustaqillûn lâ sultâna alayhim fî qadâ'ihim lâ ghayr al-qânûn* »). De même, l'art. 101(i) prévoit que « les tribunaux [...] sont préservés de toute ingérence dans leurs affaires » (*al-mahâkim [...] masûna min al-tadakhkhul fî shu'ûnihâ* »). Mais, comme le note Malek Twal (1999, p. 105), la mise en œuvre des principes constitutionnels « dépend, dans une large mesure, du bon vouloir du pouvoir » (sous-entendu, du pouvoir *exécutif*), la marge d'ingérence de

celui-ci dépendant « du niveau d'indépendance des juges et de l'impartialité des tribunaux ». Et, en effet, dans la pratique, le principe de séparation des pouvoirs est transgressé et le pouvoir judiciaire soumis aux pressions du pouvoir exécutif (Sweiss, 1996, p. 132).

Dans le pouvoir judiciaire, la nomination d'un juge, son avancement ou sa mise à pied sont déterminés par un comité dont les membres sont nommés par le roi. Le ministère de la justice exerce une grande influence sur la carrière d'un juge et subvertit souvent le système judiciaire en faveur du pouvoir exécutif. Il y a eu de nombreuses allégations selon lesquelles des juges avaient été « mutés » temporairement dans une autre cour ou district judiciaire afin de les dessaisir d'un procès (*proceeding*) particulier. (U.S. Department of State, 1999)

- 73 Ainsi, comme l'écrit le juriste, avocat et ancien ministre jordanien Tâhir Hikmat (1992, p. 78) qui présidera, plus tard, la Cour de cassation et le Conseil de la magistrature, le pouvoir exécutif a toujours maintenu une arme fondamentale [pour exercer des] pressions sur le judiciaire, notamment, la suggestion d'une mise à la retraite précoce dès que l'âge requis de manière générale pour les fonctionnaires est atteint et [la suggestion] d'une non-extension [du mandat] après avoir atteint cet âge⁶³.
- 74 Pour clore ce sujet, notons toutefois les efforts proclamés visant à renforcer l'indépendance des juges sur le plan financier, en vue d'accroître leur incorruptibilité. En 2000-2001, un comité royal de réforme judiciaire recommandait d'améliorer la situation financière des juges, notamment par une révision à la hausse de leur rémunération et par l'octroi d'avantages en matière d'assurances en soins de santé (MAE, s.a.). Dans la même ligne, tout récemment, lors de la remise du rapport annuel 2003 sur la situation des tribunaux par Mohammad al-Raqqâd, le président du Conseil de la magistrature, au roi Abdallah II, celui-ci réaffirmait son soutien au programme de modernisation de l'autorité judiciaire (cf. l'initiative « la Jordanie d'abord » de décembre 2002), comprenant notamment l'amélioration des conditions de travail des juges (JT, 2004).

Conclusion

- 75 Nous venons de nous pencher sur les rapports de forces s'exerçant entre les pouvoirs exécutif et judiciaire en Jordanie et, notamment, sur les conséquences professionnelles et personnelles encourues dans le cas précis du juge Fârûq al-Kîlânî. Cette affaire soulève des questions quant à la séparation des pouvoirs, ce socle sur lequel sont bâties les architectures constitutionnelles qui fondent l'État de droit.
- 76 Quant à l'arrière-fond de l'affaire sur le plan juridique – l'inconstitutionnalité de la décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie de 1988 – deux thèses s'affrontent. L'arrêt de la HCJ (n° 212/97) pris sous la présidence du juge al-Kîlânî en octobre 1997 considère les règlements (*ta-lîmât*) relatifs à la mise en œuvre de cette décision (inexistante sur un plan strictement juridique) et, quant à la nationalité jordanienne du requérant cisjordanien, comme non pertinents pour motiver la décision administrative incriminée, car inférieurs à la loi. Mais d'autres arrêts portant sur le même type d'affaire ont été pris par la HCJ, donnant raison à l'autorité administrative, motivant son jugement sur la base de la légitimité des « actes de souveraineté » de l'État⁶⁴. C'est le cas de l'arrêt de la HCJ (n° 164/90) pris sous la présidence du juge al-Kâyed, en janvier 1991. Les tenants de cette ligne ont également tendance à considérer la décision de désengagement en tant que telle comme une « décision souveraine » de

l'État. Cette ligne légitime de la sorte le primat du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif et est illustrative des rapports entre architectures juridiques et politique dans des régimes à tendance autoritaire.

- 77 L'arrière-fond politique de ce type d'affaire est constitué par les conséquences de la décision jordanienne de désengagement de 1988, qui « dénationalisa » les Cisjordanais et le clivage que connaît la société jordanienne entre Jordaniens de souche et Jordaniens d'origine palestinienne – une dimension intérieure qui constitua un des facteurs, outre les facteurs régionaux et internationaux, de cette même décision.
- 78 Quant à celle-ci, nous avons avancé deux thèses qui apportent également un éclairage sur les rapports entre architectures constitutionnelles et politique. Le fait qu'elle fut fondue en dehors de toute base juridique donne à penser que les acteurs voulurent sciemment ne pas s'enfermer dans un cadre contraignant, dont d'éventuels détracteurs auraient pu se saisir – le droit créant une matrice de ressources et d'opportunités pour l'action d'acteurs antagonistes. La deuxième thèse pose la question de savoir si nous ne sur-rationalisons pas la logique d'action des décideurs en cause. Elle tend à poser que les acteurs ont, peut-être, agi selon des « habitus » de type autoritaire : soit en dehors de toute référence au droit – en quoi la raison d'État justifie le secret et l'absence de débat politique ou en quoi des situations historiques d'exception créent de tels états de fait – soit en se mettant, en quelque sorte, au-dessus ou en dehors du droit, singulièrement par la référence politico-juridique à la souveraineté de l'État et au primat de l'exécutif sur le législatif. Dans ce dernier cas, l'on peut se demander alors quel est, finalement, le statut d'une architecture constitutionnelle, si ce n'est d'être justement la référence foncière et ultime de tout l'ensemble de l'édifice par lequel se trouve encadrée l'organisation de la vie d'une société et, en particulier, de sa vie politique.

BIBLIOGRAPHIE

ABDUL HADI M., 1988, « Jordan's Disengagement: Causes and Effects », *PASSIA*, n° 7.

ABU-GHAZALEH F., 1998, « Deputies demand release of all arrested in Ma'an riots », *Jordan Times*, 2 mars.

ABU-ODEH A., 1999, *Jordanians, Palestinians & the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process*, Washington, United States Institute of Peace.

ABÛ-L-ATHM F., 2001, « Istiqlâl al-qadâ' fi-l-Urdun. Al-mutatallabât wa-l-âfâq » (L'indépendance de la justice en Jordanie – Exigences et horizons), dans Collectif, *‘Aqd min al-dîmuqrâtiyya fi-l-Urdun 1989-1999* (Une décennie de démocratie en Jordanie, 1989-1999), Amman, Sindbad/Al-Urdun Al-Jadid Research Center/Konrad-Adenauer-Stiftung.

ANDONI L., 1990, « Jordan », dans Rex BRYNEN (dir.), *Echoes of the Intifada – Regional Repercussions of the Palestinian-Israeli Conflict*, Boulder, Westview Press, « Westview Special Studies on the Middle East ».

- ARTZ D. E., 1997, *Refugees Into Citizens. Palestinians and the End of the Arab-Israeli Conflict*, New York, Council on Foreign Relations.
- BAKR I., 1995, *Dirâsa qânûniyyah ʿan aʿmâl al-siyâda wa qarârât nazʿ al-jinsiyya alurduniyya wa sahb jawâzât al-safar al-ʿâdiyya* (Étude juridique sur les actes de souveraineté et les décisions de déchéance de la nationalité jordanienne et de retrait des passeports ordinaires), Amman, Maktabat al-Ra'y.
- BAR-JOSEPH U., 1987, *The Best of Enemies. Israel and Transjordan in the War of 1948*, Londres/Totowa, Frank Cass. BRAIZAT M. S., 1998, *The Jordanian-Palestinian Relationship. The Bankruptcy of the Confederal Idea*, Londres/New York, British Academic Press.
- BRAND L. A., 1988, *Palestinians in the Arab World. Institution Building and the Search for State*, New York, Columbia University Press.
- 1995, «Palestinians and Jordanians : A Crisis of Identity », *Journal of Palestine Studies*, 24 (été) 4.
- BRYNEN REX, 1998, « The Politics of Monarchical Liberalism : Jordan », dans Bahgat KORANY, REX BRYNEN et Paul NOBLE (dirs), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World. Vol. 2. Comparative Experiences*, Boulder/Londres, Lynne Rienner.
- DAVIS U., 1997, *Citizenship and the State. A Comparative Study of Citizenship Legislation in Israel, Jordan, Palestine, Syria and Lebanon*, Reading, Ithaca Press.
- DIETERICH R., 1999, *Transformation oder Stagnation ? Die jordanische Demokratisierungspolitik seit 1989*, Hambourg, Deutsches Orient-Institut.
- DOBERS H., W. GOUSSOUS et Y. M. SARA (dirs), 1992, *Democracy and the Rule of Law in Germany, in Jordan*, Contributions, Reflections, Impulses of a Seminar under the Patronage of His Royal Highness Crown Prince Al-Hassan Ibn Talal, 15, 17 novembre, Jordanie, Amman, Konrad Adenauer Foundation (Amman Office).
- DORAÏ M. K., AL-HUSSEINI J. et AUGÉ J.-C., 2003, « De l'émigration au transfert ? Réalités démographiques et craintes politiques en Jordanie », *Maghreb-Machrek*, n° 176, été.
- DUCCLOS L.-J., 1999, *La Jordanie*, Paris, Presses universitaires de France, « Que Sais-Je ? » n° 1823.
- FATHI S. H., 1994, *Jordan, An Invented Nation ? Tribe-State Dynamics and the Formation of National Identity*, Hambourg, Deutsches Orient-Institut, Politik, « Wirtschaft und Gesellschaft des Vorderen Orients »/» Schriften des Deutschen Orient-Instituts ».
- 1995, *The Palestinian Component in Jordan's 1989 Parliamentary Elections*, East Jerusalem, PASSIA, 2^e éd.
- GARFINKLE A., 1992, *Israel and Jordan in the Shadow of War. Functional Ties and Futile Diplomacy in a Small Place*, Basingstoke et Londres, Macmillan. GOICHON A. M., 1967, *Jordanie réelle*, tome I, Paris, Maisonneuve & Larose.
- 1972, *Jordanie réelle*, tome II, Paris, Maisonneuve & Larose.
- HIKMAT T., 1992, « Democracy and Judicial Control in Jordan. An Outlook », dans DOBERS H., W. GOUSSOUS et Y. M. SARA (dirs), 1992, *Democracy and the rule of law in Germany, in Jordan*, Contributions, Reflections, Impulses of a Seminar under the Patronage of His Royal Highness Crown Prince Al-Hassan Ibn Talal, 15, 17 novembre, Jordanie, Amman, Konrad Adenauer Foundation (Amman Office).
- al-HÛRÂNÎ H., ABÛ RUMMÂN Husayn et YÂSSÏN Ayman, 2000, *Al-itâr al-qânûnî lil-binâ' al-dîmûqrâtî fî-l-Urdun* (Le cadre juridique de la construction démocratique en Jordanie), Amman, Sindbad/Al-Urdun Al-Jadîd Research Center/Konrad-Adenauer-Stiftung.

- al-HUSSEINI R., 1999, « JBA, government agree on changes to draft on judicial independence », *Jordan Times*, 16 août.
- ICJ – International Commission of Jurists, Jordan, 2001, « Attacks on Justice 2000, Independence of Judges & Lawyers, Documents », 13 août, adresse : www.icj.org/news.php?id_article=2577&lang=en.
- JT – *Jordan Times*, 2004, « King Reaffirms Support for Judiciary's Modernisation Programme », March 26-27.
- al-KADIRI R., 1996, « The Palestinian Factor in Jordanian Foreign Policy, 1967-1988 », dans K. E. SCHULZE, M. STOKES & C. CAMPBELL (dirs), *Nationalism, Minorities and Diasporas : Identities and Rights in the Middle East*, Londres/New York, I. B. Tauris, « Tauris Academic Studies » n° 8.
- KHALIL M., s.a., *The Arab States and the Arab League. A Documentary Record, Vol. I Constitutional Developments*, Beyrouth, Khayats.
- al-KHAZENDAR S., 1997, *Jordan and the Palestine Question. The Role of Islamic and Left Forces in Foreign-Policy Making*, Reading, Ithaca Press (Garnet), « The International Politics of the Middle East Series » n° 5.
- al-KÎLÂNÎ Fârûq, s.a., *Istiqlâl al-qadâ'* (L'indépendance de la justice), 2^{ème} éd.
- 1999, (al-KILANI Farouq) « Corruption in the Judiciary », 9th International Anti-Corruption Conference (IAAC), 10-15 octobre, Durban (Afrique du Sud) www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day4/ws1/dnld/d4ws1_fakilani.pdf.
- KILANI Sa'eda, 1998a, « Une année noire pour la démocratie en Jordanie : la loi sur la Presse et les Publications de 1998 », Reporters sans Frontières, Jordanie, 1^{er} novembre, www.rsf.org/article.php3?id_article=922.
- 1998b, « Une année noire pour la démocratie en Jordanie (suite) : La loi sur la Presse et les Publications de 1998 », Reporters sans Frontières, Jordanie, 1^{er} novembre, www.rsf.org/article.php3?id_article=923.
- LANGELLIER J.-P., 1991, « Le roi Husayn envisage toujours une confédération jordanopalestinienne », *Le Monde*, 7 novembre.
- LEGRAIN J.-F., 1991, *Les Voix du soulèvement palestinien 1987-1988. Édition critique des communiqués du Commandement National Unifié du Soulèvement et du Mouvement de la Résistance islamique*, Le Caire, CEDEJ, « Dossiers du CEDEJ » n° hors série.
- LEGRAND V., 2002, « King Husayn's decision to disengage from the West Bank (31st of July 1988) », Paper presented at « Studies on King Husayn's Thought and Intellectual Legacy Conference », Al-Husayn Bin Talal University, Ma'an (Jordanie), 8-10 avril.
- 2005, La Décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie (1988) : Contribution à l'étude de la prise de décision en politique étrangère, Thèse présentée en vue de l'obtention du titre de Docteur en Science politique (Relations internationales), Université catholique de Louvain. LUKACS Y., 1997, *Israel, Jordan, and the Peace Process*, Syracuse (N.Y.), Syracuse University Press, « Syracuse Studies on Peace and Conflict Resolution ».
- LYNCH M., 1999, *State Interests and Public Spheres. The International Politics of Jordan's Identity*, New York, Columbia University Press.

- MADDY-WEITZMAN B., 1995, « Chafing at the Bit : King 'Abdallah and the Arab League », dans Asher SUSSER et Aryeh SHMUELEVITZ (dirs), *The Hashemites in the Modern Arab World. Essays in Honour of the late Professor Uriel Dann*, Londres/Portland, Frank Cass.
- al-MADFAI M. R., 1993, *Jordan, the United States and the Middle East Peace Process 1974-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, « Cambridge Middle East library » n° 28.
- MAE – Ministère des Affaires étrangères, Royaume hachémite de Jordanie, s.a., « Key Foreign Policy Issues. Jordan And Human Rights », www.mfa.gov.jo/pages.php?menu_id=120.
- MASALHA N., 1992, *Expulsion of the Palestinians. The Concept of « Transfer » in Zionist Political Thought, 1882-1948*, Washington DC, Institute for Palestine Studies.
- MASSAD J. A., 2001, *Colonial Effects. The Making of National Identity in Jordan*, New York, Columbia University Press.
- NEVO J., 1996, *King Abdallah and Palestine. A Territorial Ambition*, Basingstoke et Londres/New York, Macmillan/St. Martin's Press, « St Antony's Series ».
- RABINOWITZ D., 1998/99, « Review of Uri DAVIS' *Citizenship and the State. A Comparative Study of Citizenship Legislation in Israel, Jordan, Palestine, Syria and Lebanon* », Reading, Ithaca Press, 1997, dans *The Palestine Yearbook of International Law*, Vol. x.
- SHEHADA M., 1992, *La Cour suprême jordanienne. Comparaison avec le conseil d'État français*, Thèse de doctorat, Université Paris II.
- SHLAIM A., 1990, *The Politics of Partition. King Abdallah, the Zionists and Palestine, 1921-1951*, Oxford/New York/Toronto, Oxford University Press.
- SHWADRAN B., 1950, « Jordan Annexes Arab Palestine », *Middle Eastern Affairs*, 1, p. 99111 dans Ian S. LUSTICK (dir.), 1994, *Arab-Israeli Relations*, Vol. 8, *The Conflict with Israel in Arab Politics and Society*, New York/Londres, Garland.
- SICKER Martin, 1989, *Between Hashemites and Zionists. The Struggle for Palestine 1908-1988*, New York/Londres, Holmes & Meier.
- SILVERBURG S. R., 1983, « Pakistan and the West Bank : A Research Note », *Middle Eastern Studies*, Vol. 19, n° 2.
- SUSSER A., 1994, « Jordan, the PLO and the Palestine Question », dans NEVO Joseph et Ilan PAPPE (dirs), *Jordan in the Middle East 1948-1988. The Making of a Pivotal State*, Ilford/Portland, Frank Cass.
- al-SWEISS Salîm, 1988, *Al-Urdunn wa haqq al-Filastîniyyîn fî taqrîr al-masîr. Al-diffatân hisn manî' w-al-diffa al-wâhida luqma sâ'igha*. (La Jordanie et le droit à l'autodétermination des Palestiniens. Les deux rives sont une citadelle imprenable et une seule rive est une proie facile), s.l., s.e.
- SWEISS Suleiman, 1996, « The Judiciary, Human Rights and Democracy », dans Hani HOURANI et Husayn ABU-RUMMAN (dirs) « The Democratic Process in Jordan... Where to? », *Deliberations of the Conference on the « Democratic Process in Jordan. Realities and Prospects »* (Amman, 31 mai-2 juin 1994), Amman, Al-Urdun Al-Jadîd Research Center.
- TWAL M., 1999, « La Constitution jordanienne de 1952 et ses amendements : un équilibre évolutif entre les pouvoirs, une garantie et une protection des libertés fondamentales et des droits politiques », dans Collectif, *Les Constitutions des pays arabes*, Colloque de Beyrouth 1998 (Université Saint-Joseph/CEDROMA), Bruxelles, Bruylant.

U.S. DEPARTMENT OF STATE (Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor), 1999, « Jordan Country Report on Human Rights Practices for 1998 », 26 février, www.state.gov/www/global/human_rights/1998_hrp_report/jordan.html.

al-ZOUBY S., A. al-MOMANY & M. KÎLÂNÎ, 1992, « Report of the Committee for the Formulations of Conclusions » dans DOBERS H., W. GOUSSOUS et Y. M. SARA (dirs), 1992, *Democracy and the Rule of Law in Germany, in Jordan*, Contributions, Reflections, Impulses of a Seminar under the Patronage of His Royal Highness Crown Prince Al-Hassan Ibn Talal, 15, 17 novembre, Jordanie, Amman, Konrad Adenauer Foundation (Amman Office).

Entretiens avec :

- Le juge Fârûq al-Kîlânî, président de la HCJ, puis de la Cour de cassation et du Conseil de la magistrature dans l'affaire étudiée, Amman, 11 décembre 2001.
- Zayd al-Rifâ'î, Premier ministre jordanien à l'époque du désengagement, Amman, 12 décembre 2001.
- °Adnân Abû °Ôdeh, conseiller politique au Dîwân hachémite royal à l'époque du désengagement, Amman, 26 novembre 1997 et 9 décembre 2001.
- Tâhir al-Masrî, ministre jordanien des Affaires étrangères à l'époque du désengagement, Amman, 3 novembre 1997.
- °Âsem al-°Omarî, juriste, avocat et chercheur, Genève-Amman, 17 et 27 mars 2004. -Sâmî al-Khazendâr, politologue jordanien, Amman, 12 décembre 2001.
- Un acteur du désengagement dont nous gardons l'anonymat, Amman, 3 décembre 2001.

NOTES

1. Outre les acteurs qui ont bien voulu nous accorder un entretien pour nourrir cette étude, et dont les noms figurent dans le corps de cet article, nous remercions vivement ceux qui ont bien voulu nous apporter leurs informations, commentaires et suggestions tout au long de la phase rédactionnelle : Baudouin Dupret (CNRS/IFPO-Damas), Nathalie Bernard-Maugiron (CEDEJ-Le Caire), Jalal Al-Husseini (IFPO-Amman), Âdel Atieh Adel Atieh (Université catholique de Louvain), Jamâl al-Shalabî (The Hashemite University, Zarqa, Jordanie), Mohamed al-Dahshân (Université du Caire). Nous portons, bien entendu, seul la responsabilité de la version finale présente de cette étude. Soit également chaleureusement remerciée Aïda Maraqa, pour son aide logistique afférente à la base de données juridiques de la bibliothèque de l'IFPO-Amman et l'envoi de documents y relatifs, tout comme Canan Atilgan et Martha Sara, de la Fondation Konrad Adenauer à Amman, pour m'avoir fait parvenir un exemplaire de leur publication portant sur une étude comparée de la démocratie et de l'État de droit Allemagne/Jordanie (Dobers, Goussous & Sara, dirs, 1992).

2. Dans Lustick, 1994, p. 342.

3. Dans Lustick, 1994, p. 343.

4. Nous utilisons le terme « arrêter » plutôt que « voter », en nous référant à Joseph Massad (2001, p. 231-232), qui relate que la question ne fut pas soumise au vote. En fait, certains députés protestèrent et demandèrent que les délibérations sur cette question soient postposées. Ce point fut soumis au vote, mais rejeté, grâce aux voix des sénateurs (qui, notons-le, ne sont pas élus par le corps électoral, mais nommés par le roi).

5. Notre traduction.

6. Notre traduction.

7. En cas d'acceptation, la Jordanie craignait que la Ligue arabe puisse lui demander des comptes ou se fonder sur la clause selon laquelle la direction jordanienne serait d'application jusqu'à ce que la totalité de la Palestine soit libérée (Maddy-Weitzman, 1995, p. 194).
8. Nous reprenons ici les chiffres cités par Massad, 2001, p. 233. Ils sont proches de ceux cités par Brand, 1988, p. 150.
9. Notre traduction.
10. Pour un traitement plus approfondi de cette question, l'on se reportera à Legrand (2002), ainsi qu'à sa thèse de doctorat en Science politique (2005).
11. Entretien avec 'Adnân Abû 'Ôdeh (Amman, 26 novembre 1997).
12. Braizat (1998, p. 186-187) utilise l'expression *punch-bag*, au sens figuré de « souffre-douleur », que nous avons « traduit » par « punching-ball », qui nous semble mieux correspondre à ce que l'auteur a voulu exprimer, en utilisant la traduction littérale d'un autre terme.
13. Les deux parties y exprimant qu'elles « pensent [...] que leur contrôle doit s'exercer sur les mouvements involontaires de personnes susceptibles de porter préjudice à la sécurité de l'une ou l'autre des parties, dans le cadre de leur juridiction ».
14. *Monde arabe/Maghreb-Machrek*, n° 122, oct.-nov.-déc. 1988, p. 60
15. Doc. B. « Nouvelle réglementation jordanienne pour les habitants de Cisjordanie et Gaza », *Monde arabe/Maghreb-Machrek*, n° 122, oct.-nov.-déc. 1988, p. 104-105. Ces instructions gouvernementales n'auraient jamais été publiées par le Journal officiel. Voir à ce sujet la note 1 relative à l'arrêt n° 164/90 de la HCJ jordanienne, dans *The Palestine Yearbook of International Law*, vol. VI, 1990/91, p. 69.
16. Davis, 1997, p. 80-81 (note 14), qui se réfère à un entretien avec l'avocat jordanien expert en droit constitutionnel Ibrâhîm Bakr, Amman, 16 août 1993.
17. Voir « New Regulations for Jordanian Passports » et, dans la rubrique « News », « The Jordanian Passport Does Not Mean Citizenship », *Sham! Newsletter*, n° 1, décembre 1995.
18. Les gouvernements jordaniens successifs depuis 1983 restreignirent les mouvements des Palestiniens résidant sur la rive occidentale du Jourdain vers la rive orientale sur la base du fait que ce flux migratoire viderait les territoires occupés de leur population – note n° 4 relative à l'arrêt n° 164/90 de la HCJ jordanienne, dans *The Palestine Yearbook of International Law*, vol. VI, 1990/91, p. 71
19. Sans compter les réfugiés enregistrés dans les camps de l'UNRWA établis en Cisjordanie (Davis, 1997, p. 74). Joseph Massad (2001, p. 45) mentionne un total de plus d'un million de résidents qui furent ainsi « dénationalisés ».
20. Uri Davis (1997, p. 77 et 81, note 16), se réfère notamment à la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies, dont l'art. 15 stipule : « (1) Tout individu a le droit à une nationalité – (2) Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité. » Notons le parcours original de cet activiste israélien, qui a lutté pour les droits des citoyens palestiniens de l'État israélien et dirigé des centres de recherches de l'OLP. Ami personnel d'Abû Jihâd et de Yâsser 'Arafât, critique ici à l'égard de la Jordanie, l'auteur ne mâche pas moins ses propos au sujet d'Israël et de l'Autorité palestinienne (voir son ouvrage, 1997, notamment p. 39 et 108). Les données de son curriculum sont tirées de Rabinowitz, 1998/99, p. 297.
21. Voir notamment à ce sujet Abu-Odeh, 1999, p. 241-242 ; Brand, 1988 ; Fathi, 1994 ; Brynen, 1998, p. 90.
22. Le juge Fârûq al-Kîlânî (s.a., p. 48) parle dans son livre de l'arrêt portant sur la nationalité (*qarâr al-jinsiyya*).
23. Entretien avec le juge Fârûq al-Kîlânî (Amman, 11 décembre 2001).
24. Il est difficile de traduire par un seul mot le terme « *tâghiya* » : il renvoie aux notions de débordement et de dépassement des limites, mais aussi à celles de tyrannie, de despotisme, d'oppression, d'injustice et de terreur.

25. Voir, dans la rubrique « News », « The Distribution of New Palestinian Passports to West Bank Residents », *Shaml Newsletter*, n° 1, décembre 1995.
26. Entretien avec ʿĀsem al-ʿOmarî (Genève-Amman, 17 mars 2004).
27. *Ibidem*.
28. Entretien avec le juge Fârûq al-Kîlânî (Amman, 11 décembre 2001).
29. À laquelle fait écho le sous-titre de l'ouvrage de l'avocat jordanien Salîm Sweiss (1988) sur la Jordanie et l'autodétermination palestinienne : « Les deux rives sont une citadelle imprenable et une seule rive est une proie facile ».
30. I.2.3, p. 46-76.
31. Et ce, non pas dans l'arrêt de la Cour, mais lors de l'entretien qu'il nous a accordé.
32. Vol. vi, 1990/91, p. 69, note n° 2.
33. Dieterich, 1999, p. 112-113, note n° 36 : soit dit en passant, *Al-Ra'y* consacrait durant ce mois de septembre 1995 un dossier en dix parties sur les problèmes qui se posaient au sujet des privations et des renouvellements de passeport – conséquences de la décision de désengagement de 1988.
34. Vol. vi, 1990/91, p. 70, note 3.
35. Dans Dobers, Goussous et Sara, (dirs), 1992, p. 63. Juriste, avocate, activiste des droits de l'homme ainsi que des droits des femmes, Asmâ Khader a été ministre d'État et porte-parole du gouvernement jordanien du Premier ministre Faysal al-Fâyez (octobre 2003 – avril 2005).
36. Discours du roi Husayn lors du banquet de Ramadan (*iftâr*) tenu à Salt le 1^{er} mai/15 Ramadan 1988 dans « King voices pride in Palestinian uprising », *Jordan Times*, 3 mai/17 Ramadan 1988, p. 5
37. Lors d'autres banquets de Ramadan (*iftâr*) tenus durant la deuxième moitié du mois de Ramadan 1988 dans Abdul Hadi, 1988, p. 1.
38. Sur la base de l'adage selon lequel « qui ne dit mot consent » ?
39. Nous reprenons ici la version anglaise, traduite par nous en français, telle qu'elle apparaît dans Khalil, s.a.
40. « *Al-mamlaka al-urduniyya al-hâchimiyya dawla ʿarabiyya mustaqilla dhât siyâda milkihâ lâ yatajazza' wa lâ yunzal ʿan chay'in minhu [...]* ».
41. Entretien avec ʿAdnân Abu-ʿÔdeh (Amman, 9 décembre 2001).
42. *Ibidem*.
43. Entretien avec Tâhir al-Masrî (Amman, 3 novembre 1997).
44. Entretien avec Zayd al-Rifâʿî (Amman, 12 décembre 2001).
45. Entretien avec un acteur du désengagement dont nous gardons l'anonymat (Amman, 3 décembre 2001).
46. Entretien avec le politologue jordanien Sâmî Al-Khazendâr (Amman, 12 décembre 2001).
47. *Jordan TV*, 7 août, 1988, tel que reproduit dans FBIS-NES, 8 août 1988, cité par Susser, 1994, p. 220.
48. *Jordan Times*, 17 juillet 1989, cité par Susser, 1994, p. 221.
49. D'après les confidences de proches du Palais recueillies par ʿĀsem al-ʿOmarî (entretien Genève-Amman, 27 mars 2004).
50. Voir notamment Duclos, 1999 ; Brynen, 1998.
51. Entretien avec le juge Fârûq al-Kîlânî (Amman, 11 décembre 2001).
52. U.S. Department of State, 1999. Pour une description détaillée de l'affaire voir al-Kîlânî, s.a. & al-Kîlânî, 1999.
53. Entretien avec ʿĀsem al-ʿOmarî (Genève-Amman, 17 mars 2004).
54. Tûjân Faysal (dans Dobers, Goussous et Sara, (dirs), 1992, p. 47), journaliste et activiste des droits de l'homme et des droits des femmes (elle sera élue plus tard députée pour la législature 1993-97 et sera condamnée à une peine d'emprisonnement de 18 mois en mai 2002, suite aux critiques qu'elle adressa au gouvernement du Premier ministre ʿAlî Abû-l-Râgheb, avant d'être graciée en juillet par le Roi Abdallah II) note que comme le Haut Conseil constitutionnel sur ses

neuf membres, comprend cinq juges et quatre sénateurs (en fait, le président du Sénat est d'office président de cet organe judiciaire, et les trois autres membres du Sénat sont élus au sein de celui-ci) (cf. art. 57 de la Constitution) et qu'il faut une majorité de six voix sur les neuf pour qu'un avis ne soit rendu (cf. art. 59 de la Constitution), le travail interprétatif n'est pas limité au pouvoir judiciaire. Notons, en outre, que les sénateurs ne sont pas élus par le corps électoral, mais nommés par le pouvoir exécutif.

55. Cf. Hikmat, 1992, p. 76-77.

56. Entretien avec ^ʿĀsem al-^ʿOmarî (Genève-Amman, 17 mars 2004).

57. En ce qui concerne la valeur juridique de la Charte nationale, si on la compare à la Constitution, il faut rappeler avec l'ancien Premier ministre, chef des services de renseignements et sénateur Ahmed ^ʿObeidât (dans Dobers, Goussous et Sara, (dirs), 1992, p. 49), qui présida la Commission royale ayant présidé à son élaboration, qu'elle ne fut pas promulguée par un organe juridique ou constitutionnel compétent, mais que son esprit fut plutôt de former un cadre de principes pour l'organisation de la vie politique, en dehors d'un cadre législatif. Nous pouvons rajouter qu'elle prit la forme d'une grande conférence de dialogue national et, avec le juriste, avocat et ancien ministre Tâhir Hikmat, qui fut membre de la Commission royale ayant présidé à l'élaboration de la Charte (in Dobers, Goussous et Sara, (dirs), 1992, p. 96), préciser qu'elle ne forme pas un amendement de la Constitution et ne prime pas sur celle-ci : constituée d'orientations, elle sert de guide sur lequel se sont mis d'accord l'ensemble des forces politiques, mais n'a pas d'effet juridique contraignant. Elle constitue, à cet égard, plutôt une déclaration de principes ayant valeur de force morale.

58. Le document de l'initiative « la Jordanie d'abord » est disponible sur le site du roi Abdallah II : www.kingabdullah.jo/main.php?main_page=0&lang_hmka1=2.

59. Entretien avec ^ʿĀsem al-^ʿOmarî (Genève-Amman, 17 mars 2004).

60. Dans cette ligne, le syndicat des avocats jordaniens insistait pour que le président du Conseil de la magistrature (qui préside également la Cour de cassation) soit élu en son sein – élection qui serait entérinée par un décret royal – plutôt que nommé directement par décret royal (al-Husseini, 1999).

61. Entretien avec ^ʿĀsem al-^ʿOmarî (Genève-Amman, 17 mars 2004).

62. Entretien avec ^ʿĀsem al-^ʿOmarî (Genève-Amman, 27 mars 2004).

63. Tâhir Hikmat poursuit en écrivant que cette arme a été supprimée par un amendement de la loi, en augmentant l'âge de la pension pour les juges à un niveau acceptable, sans qu'il soit besoin de recourir à une extension du terme du mandat. C'était en 1992, et l'on voit néanmoins que l'arme de la mise à la retraite, notamment dans le cas précis du juge al-Kîlânî, peut toujours fonctionner.

64. Nous nous sommes surtout penché sur le premier type de position, illustrée par l'arrêt de la HCJ portant sur l'affaire de la nationalité pris sous la présidence du juge al-Kîlânî. Concernant une analyse approfondie du deuxième type de position, l'on peut sans doute se référer à l'ouvrage de l'avocat et expert en droit constitutionnel Ibrâhîm Bakr (1995), auquel nous n'avons malheureusement pas eu accès. Au passage, à toute fin utile d'information bibliographique, signalons une autre référence à laquelle nous n'avons pas eu accès en lien avec cette étude : la thèse de doctorat de M. Shehada (1992) sur la HCJ jordanienne.

INDEX

Mots-clés : Cisjordanie, Constitution, Jordanie, Palestine