



Assemblée générale

Distr. générale
7 février 2014
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme
Groupe de travail sur l'Examen périodique universel
Dix-neuvième session
28 avril-9 mai 2014

Résumé établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15 b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme et au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil

Qatar*

Le présent rapport est le résumé de sept communications¹ des parties prenantes à l'Examen périodique universel. Il suit la structure des directives générales adoptées par le Conseil des droits de l'homme dans sa décision 17/119. Il ne contient pas d'opinions, de vues ou de suggestions de la part du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), ni aucun jugement ou décision concernant des allégations précises. Les sources des renseignements figurant dans le résumé sont systématiquement indiquées dans les notes et, dans la mesure du possible, les textes originaux n'ont pas été modifiés. Conformément à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme, selon qu'il convient, une section distincte est consacrée aux contributions de l'institution nationale des droits de l'homme de l'État examiné dont l'accréditation s'est faite en pleine conformité avec les Principes de Paris. Le texte intégral de toutes les communications reçues peut être consulté sur le site Internet du HCDH. Pour établir le rapport, il a été tenu compte de la périodicité de l'Examen et des faits nouveaux enregistrés pendant la période considérée.

* Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition avant d'être envoyé aux services de traduction.



I. Renseignements fournis par l'institution nationale des droits de l'homme de l'État examiné dont l'accréditation s'est faite en pleine conformité avec les Principes de Paris

A. Renseignements d'ordre général et cadre

1. Le Comité national des droits de l'homme du Qatar (NHRC) relève la création dans le domaine des droits de l'homme de plusieurs institutions qui jouent un rôle important dans l'observation en permanence du respect par les organismes d'État des principes fondamentaux des droits de l'homme et dans la diffusion de la culture des droits de l'homme².

2. Des institutions nouvellement créées, telles que le Conseil supérieur de la famille, l'Organisation qatarienne de protection de l'enfant et de la femme, l'Organisation qatarienne de lutte contre la traite des êtres humains, le Centre de Doha pour la liberté des médias et le NHRC, observent en permanence les violations des droits de l'homme par les organismes étatiques et non étatiques³.

3. Le NHRC recommande la modification de la loi n° 38 de 2005 relative à l'acquisition de la nationalité qatarienne, afin d'assurer une égalité entre tous les citoyens⁴.

4. Le NHRC critique la loi n° 17 de 2002 relative à la protection de la communauté, qui prévoit une exemption officielle de l'interdiction de l'arrestation et de la détention arbitraires, d'où des restrictions aux droits et libertés garantis par la Constitution⁵. Le NHRC recommande la modification de la loi, du fait que celle-ci confère aux organes chargés de faire appliquer la loi un large pouvoir en matière d'arrestation et de détention d'individus pendant une longue période sans tenir compte des restrictions imposées dans ce domaine par la loi n° 23 de 2004 relative à la procédure pénale⁶.

5. Le NHRC recommande la modification de la loi n° 3 de 2004 relative à la lutte contre le terrorisme, celle-ci prévoyant une prolongation de la détention provisoire et d'autres mesures punitives qui restreignent le droit de circuler librement et de choisir sa résidence⁷.

6. Le NHRC recommande la modification de la loi relative aux associations et de la loi relative aux institutions privées, afin de lever les restrictions à la constitution d'associations⁸.

7. Le NHRC recommande la modification de la loi réglementant l'entrée au Qatar des expatriés et leur sortie du pays ainsi que la suppression du système de parrainage et du visa de sortie⁹.

B. Respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme

8. S'agissant des droits relatifs à l'égalité et à la nationalité, le NHRC relève que les femmes qatariennes mariées à de non-citoyens qatariens sont victimes de discrimination, leurs enfants ne pouvant pas obtenir la nationalité qatarienne, en application de l'article 34 de la loi de 2005 relative à la nationalité¹⁰.

9. Le NHRC attire l'attention sur le fait que la participation des femmes à la prise de décisions reste limitée, en particulier pour ce qui est de la participation au Parlement¹¹. Aucune femme ne siège actuellement au Conseil de la *Shura* (le pouvoir législatif), la loi en vigueur autorisant la désignation d'hommes uniquement¹².

10. Le NHRC note que la promotion de la femme relève de la responsabilité des organismes étatiques, et l'inexistence d'associations civiles s'occupant des questions féminines ainsi que la promotion de l'image stéréotypée de la femme modelée par la culture traditionnelle entraînent une limitation de la participation des femmes dans certains domaines et restreignent leur accès aux postes de responsabilité dans différentes institutions¹³.

11. Le NHRC attire l'attention sur les restrictions à la participation à l'activité politique des Qatariens naturalisés ou des personnes auxquelles la nationalité a été retirée puis restaurée, ce qui porte atteinte au principe de l'égalité inscrite dans la Constitution. La loi n° 38 de 2005 prive ces derniers de la possibilité de se porter candidat ou d'être désignés candidats à un quelconque organe législatif public pendant une période de dix ans à compter de la date de restauration de la nationalité¹⁴.

12. Le NHRC indique que la peine de mort est applicable au Qatar; toutefois, elle ne l'a pas été depuis 1995¹⁵.

13. Le NHRC se dit inquiet au sujet de la loi n° 3 de 2004 relative à la lutte contre le terrorisme, qui confère aux procureurs des pouvoirs discrétionnaires leur permettant de proroger la période de détention provisoire et de prendre des mesures punitives qui restreignent le droit à la liberté de circuler librement et de choisir sa résidence¹⁶.

14. À propos de la liberté d'association et de réunion pacifique, le NHRC signale le fait que la loi n° 18 de 2004 relative aux réunions et manifestations publiques contient plusieurs dispositions qui imposent des restrictions à l'exercice de ce droit. Le NHRC recommande que ces restrictions soient revues¹⁷.

15. Le NHRC déclare que la loi relative aux associations et aux institutions devrait être révisée afin de réduire les restrictions imposées dans les procédures de constitution des associations¹⁸.

16. Le NHRC fait observer que le Qatar a récemment connu une grande avancée dans le domaine de la liberté d'opinion et d'expression, pour les individus, les médias et en matière de publication. Le NHRC recommande la modification de la loi relative à la presse et aux médias, qui contient des restrictions aux activités des médias¹⁹.

17. Le NHRC affirme que le manque de professionnels qualifiés constitue une difficulté dans le domaine de l'éducation des personnes handicapées, ce qui, à son tour, limite l'acceptation d'enfants handicapés dans les écoles²⁰.

18. Le NHRC signale qu'il existe encore de nombreux obstacles qui entravent l'exercice par travailleurs [migrants] de leurs droits, et cela en dépit des efforts de l'État. Les travailleurs domestiques sont dépourvus de protection juridique, tandis que les travailleurs du bâtiment connaissent de mauvaises conditions de travail, certains d'entre eux ne percevant pas leurs salaires et d'autres étant victimes de mauvais traitements et se trouvant dans de médiocres conditions d'existence²¹.

19. Le NHRC fait savoir que les travailleurs se trouvent dans des conditions de travail très dure, en raison de la température élevée et de la forte humidité, outre le fait d'utiliser du matériel et un équipement dangereux, ce qui entraîne de nombreuses blessures²².

20. Le NHRC fait observer que la question des droits des travailleurs domestiques représente une difficulté majeure, parce que les intéressés sont plus que d'autres exposés au risque d'être victimes d'abus consécutifs à des violations du droit du travail et à l'inexistence d'une législation spécifique réglemant les questions de travail. Le NHRC a suivi des cas où des travailleurs domestiques ont été contraints de faire des heures supplémentaires sans bénéficier d'un temps de repos adéquat, outre le fait que les intéressés ne pouvaient pas se plaindre auprès du Département du travail²³.

21. Le NHRC relève la restriction imposée aux travailleurs étrangers de ne pouvoir quitter le pays temporairement ou de façon permanente que sur présentation d'un visa de sortie accordé par leur seul parrain²⁴.

22. Le NHRC affirme que, pour qu'ils puissent déposer une plainte devant le tribunal du travail, les travailleurs sont obligés de payer des frais d'établissement d'un rapport d'expert dans lequel est exposé leur plainte contre l'employeur. Cela impose une longue procédure devant les tribunaux civils et du travail, et constitue une difficulté majeure pour l'exercice par les travailleurs de leurs droits, surtout si l'on tient compte de l'impossibilité pour eux de quitter le pays (durant la période de l'examen en justice du litige) ou de changer d'employeurs²⁵.

II. Renseignements fournis par les parties prenantes

A. Renseignements d'ordre général et cadre

1. Étendue des obligations internationales

23. Selon les auteurs de la communication conjointe n° 2, le Qatar a ratifié peu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Néanmoins, il a ratifié la Convention n° 29 concernant le travail forcé ou obligatoire de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et est tenu en tant que membre de l'OIT de respecter les principes de la liberté d'association prescrits dans la Déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

2. Cadre constitutionnel et législatif

24. Selon l'Initiative mondiale pour l'élimination de tous les châtiments corporels infligés aux enfants (GIEACPC), le Qatar a accepté les recommandations – du premier cycle – tendant à mettre fin aux châtiments corporels. Toutefois, le Gouvernement doit promulguer une loi qui interdise explicitement les châtiments corporels à l'école, à la maison et dans les structures de protection de remplacement. Une nouvelle loi est nécessaire pour que les enfants condamnés pour des infractions *hudud* ou *quisas* n'écopent pas de peine de châtiments corporels en application du droit de la charia²⁶. Amnesty International (AI) exprime des préoccupations de même nature²⁷.

25. Les auteurs de la communication conjointe n° 1 se disent préoccupés par les mesures législatives et extrajudiciaires prises par le Gouvernement qatarien, mesures qui entravent de façon drastique l'action de la société civile et la liberté d'association des syndicats²⁸.

26. Les auteurs de la communication conjointe n° 2 attirent l'attention sur le fait que le Gouvernement a manqué à son devoir à la fois de mettre en place un cadre juridique adéquat pour protéger les droits des travailleurs migrants conformément au droit international et de faire respecter les protections légales existant effectivement. L'emploi de travailleurs migrants est régi au Qatar par trois lois – la loi n° 14 de 2004 (loi relative au travail), la loi n° 4 de 2009 (loi relative au parrainage) et la loi n° 15 de 2011 (loi relative à la traite des êtres humains). Particulièrement préoccupant est le fait que la loi relative au parrainage, qui fait partie des lois les plus restrictives dans la région du Golfe, facilite le travail forcé, en rendant, entre autres, très difficile pour un travailleur migrant de quitter un employeur qui ne respecte pas ses droits²⁹.

27. Human Rights Watch (HRW) note que la situation des travailleurs domestiques reste source d'une grave préoccupation. Le droit du travail du Qatar ne s'applique pas aux travailleurs domestiques. Il s'ensuit que le contrat uniforme régional pour les travailleurs domestiques, qui devait être approuvé par le Gouvernement, est bien en deçà des normes minimales définies dans la Convention de l'OIT sur les travailleuses et travailleurs domestiques³⁰.

28. Les auteurs de la communication conjointe n° 2 précisent que la législation qatarienne interdit aux bureaux de placement basés et enregistrés au Qatar d'imposer des frais ou coûts de recrutement aux travailleurs. Toutefois, elle ne porte pas sur le fait ni n'interdit le fait que les bureaux de placement recourent à des organisations affiliées à l'étranger qui peuvent imposer et imposent effectivement ces frais. La loi ne fait pas non plus explicitement obligation aux employeurs de payer les frais de recrutement³¹.

B. Respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme, compte tenu du droit international humanitaire applicable

1. Égalité et non-discrimination

29. Al Karama Foundation (AF) signale le fait que, bien que l'article 34 de la Constitution qatarienne garantisse l'égalité de traitement à tous les citoyens, l'article 12 du Code régissant la nationalité (loi n° 38/2005) montre encore que les personnes naturalisées jouissent de moins de protection, leur nationalité qatarienne pouvant être révoquée à tout moment sur simple proposition du Ministre de l'intérieur. L'inégalité entre les personnes d'origine qatarienne et celles qui sont des citoyens naturalisés est manifeste, les citoyens naturalisés ne jouissant pas des mêmes droits que les Qatariens d'origine. Quelle que soit la durée de leur naturalisation, les citoyens naturalisés ne peuvent pas voter ni ne peuvent être candidats à une élection³².

30. AI indique que les femmes continuent d'être victimes de discrimination de jure et de facto, et qu'elles ne sont pas suffisamment protégées contre les comportements violents au sein de la famille. En particulier, le droit familial est source de discrimination contre les femmes, en permettant plus facilement aux hommes qu'aux femmes de demander le divorce et en mettant les femmes dans une situation économique très désavantageuse, si elles demandent le divorce ou si elles sont abandonnées par leur époux³³.

2. Droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne

31. AF note que le Qatar n'a pas encore prévu de sanctions appropriées pour le crime de torture, en tenant compte de la gravité du crime³⁴.

32. AF cite le cas d'un expatrié qui illustre la violation par le Qatar de l'article 3 de la Convention contre la torture. Alors qu'il officiait comme imam de la mosquée de Doha, l'intéressé a été convoqué par la police le 18 octobre 2010 pour un interrogatoire. La police lui a indiqué qu'il était en état d'arrestation au motif qu'il était recherché par les autorités d'un pays tiers. Il a ensuite été extradé vers le pays tiers sans être informé de son droit de recours contre la décision. Il est encore détenu dans le même pays tiers où, comme on le craignait, il a été gravement torturé. Ce cas illustre la nécessité pour l'État d'adopter une loi spécifique à cet égard³⁵.

33. AI attire l'attention sur le fait que la violence sexiste, notamment le viol et d'autres formes d'abus sexuels, est répandue, en particulier contre des travailleuses domestiques, dont la vaste majorité sont des étrangères. Il n'existe aucune loi spécifique érigeant en infraction pénale la violence domestique, même si les victimes peuvent déposer plainte contre des abus physiques ou sexuels en vertu du Code pénal. Des témoignages émanant de

travailleurs domestiques interrogés par AI et des entretiens avec des représentants de la communauté immigrée indiquent que l'usage de la violence physique et des abus sexuels par des employeurs – hommes comme femmes – ne sont pas rares. De nombreux travailleurs domestiques ont peur de signaler de tels abus aux autorités, dans certains cas parce qu'ils craignent d'être accusés d'avoir entretenu des «relations illicites», ce qui constitue une infraction pénale selon le Code pénal³⁶.

34. AF reste préoccupée par l'inexistence de dispositions juridiques interdisant expressément, en vertu de l'article 3 de la Convention, l'expulsion, le refoulement ou l'extradition d'une personne vers un autre État où il existe de sérieuses raisons de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture, tout comme par l'absence de procédure de recours efficace pour les personnes risquant de subir pareilles mesures³⁷.

35. AI fait état d'informations selon lesquelles, depuis 2006, une douzaine de personnes détenues en application de la loi relative à la protection de la société, sans inculpation ni jugement, ont été gardées au secret des semaines durant, voire des mois durant dans certains cas. En mars 2013, deux militants ont été arrêtés par des agents de sécurité en civil. Ils ont été détenus pendant vingt-huit jours sans inculpation ni jugement, ayant été les quatre premiers jours gardés au secret et soumis au régime cellulaire. Ensuite, ils ont bénéficié d'un accès épisodique à leur famille et avocats. Le jour de leur libération, après avoir été informés qu'aucunes poursuites n'étaient engagées contre eux, ils ont reçu un message du Ministère de l'intérieur leur indiquant qu'il leur était interdit de quitter le pays. Aucune explication ne leur a été fournie³⁸.

36. AI a réuni des informations sur des cas à la fois d'ouvriers du bâtiment et de travailleurs domestiques qui ont été soumis à des conditions équivalant au travail forcé et à la traite des êtres humains³⁹.

3. Administration de la justice, y compris l'impunité, et primauté du droit

37. AF soutient que l'indépendance du système judiciaire reste un défi, notamment du fait que certains membres du personnel judiciaire sont des individus n'ayant pas la nationalité qatarienne et étant employés sur des contrats temporaires. Ces individus sont généralement originaires des autres pays arabes et sont directement nommés par le pouvoir exécutif. Leur statut dans le pays peut constituer un sérieux obstacle à leur indépendance et à leur capacité à exercer leurs fonctions avec sérénité. Le principe de l'inamovibilité des juges, qui revêt une importance cruciale pour l'indépendance du système judiciaire, ne peut être garanti dans ces conditions⁴⁰.

38. AF ajoute que, si l'on peut se féliciter de la création en 1999 du Conseil judiciaire supérieur (une institution à laquelle a été confié le mandat de proposer une loi relative au système judiciaire et de donner un avis sur la nomination des juges), la procédure de nomination des membres du Conseil va à l'encontre de l'objectif proclamé de la mise sur pied de cette institution, à savoir l'indépendance du système judiciaire, étant donné que le pouvoir de nommer ou de révoquer l'ensemble des membres du Conseil est entièrement laissé à l'Émir⁴¹.

39. AI note que, selon le Code de procédure pénale du Qatar, les détenus doivent être inculpés ou libérés dans un délai de quarante-huit heures après leur arrestation, sauf si un procureur proroge la détention sans inculpation pendant une durée allant jusqu'à seize jours, à l'issue de laquelle ils doivent être présentés à un juge. Le Code dispose aussi que les détenus doivent être informés de leur droit de prendre contact avec toute personne de leur choix. Toutefois, ces garanties ne sont pas d'application dans les cas où les individus concernés sont détenus en application de la loi n° 17 de 2002 relative à la protection de la société et de la loi n° 3 de 2004 relative à la lutte contre le terrorisme⁴².

40. HRW relève que les autorités engagent rarement, pour ne pas dire jamais, de poursuites contre les employeurs pour violation du droit du travail qatarien ou de la loi du Qatar relative à la lutte contre la traite des êtres humains⁴³.

4. Liberté de circulation

41. Les auteurs de la communication conjointe n° 2 affirment que, en vertu de la loi de 2009 relative au parrainage, les employeurs jouissent pratiquement d'un contrôle total sur la circulation des travailleurs employés par eux, y compris sur la possibilité pour les intéressés de résider au Qatar, de changer d'emploi et même de quitter le pays. Les travailleurs placés sous un tel contrôle craignent souvent de signaler les abus ou d'exercer leurs droits par peur de représailles, ce qui contribue à les mettre dans une situation de travail forcé⁴⁴.

42. HRW partage les mêmes préoccupations et affirme que tous les travailleurs étrangers doivent obtenir un visa de sortie de leur parrain pour pouvoir quitter le Qatar. Cette exigence de visa de sortie n'est pas nécessaire pour empêcher les étrangers de se soustraire aux procédures judiciaires au Qatar, étant donné que le Ministère de l'intérieur dispose de pouvoirs distincts lui permettant d'interdire aux non-citoyens inculpés devant les tribunaux pénaux ou civils au Qatar de voyager. HRW se dit aussi préoccupé par la manière arbitraire dont le Qatar impose des interdictions indéterminées aux individus accusés par leurs employeurs d'infractions pénales ou civiles. L'exigence de visa de sortie et le recours par les autorités à l'interdiction de voyager signifient que les employeurs qatariens peuvent empêcher indéfiniment leurs employés étrangers de quitter le pays, un pouvoir qu'ils peuvent utiliser injustement pour obtenir des concessions des employés étrangers en ayant un litige avec eux⁴⁵.

43. Les auteurs de la communication conjointe n° 2 mettent en lumière un autre élément des abus du système de parrainage, consistant à interdire aux travailleurs migrants de quitter le pays sans l'accord de leur employeur. De ce fait, même s'ils ont les moyens de quitter le pays, les travailleurs migrants ne peuvent pas le faire librement sans permission, ce qui leur permet difficilement d'échapper aux abus en cours d'emploi. Dans d'autres cas, les employeurs extorquent de l'argent aux employés contre l'octroi de la permission de quitter le pays⁴⁶. AF a exprimé des préoccupations de même nature⁴⁷.

5. Liberté de religion ou de conviction, d'expression, d'association et de réunion pacifique, et droit de participer à la vie publique et politique

44. HRW indique que, même si le Qatar a accepté les recommandations tendant à la levée des restrictions aux droits à la liberté d'opinion et d'expression, et à prendre des mesures visant à promouvoir la liberté de la presse dans tous les types de médias, il a manqué à l'obligation qui lui incombait de ce faire et les dispositions du projet de loi de 2012 relatif aux médias restreignent la liberté des médias et entravent la liberté d'expression⁴⁸.

45. Les auteurs de la communication conjointe n° 1 signalent le fait que, en dépit des garanties juridiques existant dans la Constitution pour la liberté d'expression, le Gouvernement continue d'invoquer des lois restrictives et excessives pour arrêter et emprisonner des journalistes et des blogueurs ainsi que d'autres personnes qui critiquent le Gouvernement et abordent des sujets sensibles. Les auteurs de la communication conjointe n° 1 ajoutent que le Gouvernement continue de limiter de façon drastique l'accès aux sites d'information des médias internationaux et de l'Internet, et exerce un contrôle strict sur les organes de presse nationaux. Les auteurs de la communication conjointe n° 1 soutiennent que la campagne du Gouvernement visant à faire taire les voix dissidentes a gravement compromis la liberté d'expression et a jeté un froid sur les médias indépendants⁴⁹.

46. AI relève que la liberté d'expression est strictement contrôlée au Qatar et que la presse s'impose souvent une autocensure. Le droit à la liberté d'expression est de plus entravé par la Convention de 2004 du Conseil de coopération du Golfe pour la lutte contre le terrorisme, à laquelle le Qatar a adhéré en mai 2008 et dont les dispositions risquent d'ériger en infraction pénale des activités légitimes. Le Gouvernement a récemment décidé de renforcer son contrôle sur la liberté d'expression par le moyen de nouveaux projets de loi relatifs à la cybercriminalité et aux médias. Si elle est adoptée, la nouvelle loi relative aux médias exigerait que toutes les publications soient approuvées par l'«autorité compétente» nommée par le Gouvernement et investie du pouvoir de supprimer du contenu ou d'empêcher l'impression⁵⁰.

47. Les auteurs de la communication conjointe n° 1 affirment que la loi de 1997 relative à la presse et aux publications prévoit jusqu'à six mois d'emprisonnement pour les individus qui critiquent l'Émir du Qatar ou attribuent à celui-ci des faits et paroles sans permission expresse de son cabinet⁵¹. HRW exprime des préoccupations de même nature⁵².

48. Les auteurs de la communication conjointe n° 1 ajoutent que cette loi de 1997 relative à la presse et aux publications contient plusieurs vastes dispositions frappant d'une interdiction générale certaines paroles, et exigeant notamment des journalistes qu'ils s'abstiennent de traiter de questions qui peuvent porter préjudice à l'«intérêt supérieur du pays» ou qui constituent des «atteintes aux bonnes mœurs»⁵³.

49. Les auteurs de la communication conjointe n° 1 attirent l'attention sur le fait que des journalistes, des citoyens et des poètes continuent de subir des attaques et d'être l'objet de harcèlement judiciaire pour avoir émis des observations sur des sujets sensibles. Le 29 novembre 2012 un poète célèbre a été condamné à une peine d'emprisonnement à vie pour «incitation au renversement du régime en place» et pour «insulte à l'Émir», en application des articles 130 et 134 du Code pénal. La peine infligée au poète, qui a été arrêté après la publication sur l'Internet d'un certain nombre de poèmes critiquant l'Émir du Qatar et demandant des réformes démocratiques, a été ramenée à quinze ans en février 2013⁵⁴. AF partage les mêmes préoccupations⁵⁵.

50. Les auteurs de la communication conjointe n° 1 indiquent que les journalistes étrangers travaillant au Qatar sont par ailleurs soumis à un certain nombre de restrictions injustifiées et excessives. L'agence qatarienne d'information étrangère, responsable de l'accréditation de tous les journalistes étrangers travaillant dans le pays, est investie du pouvoir d'interdire unilatéralement et de manière permanente à un journaliste d'entrer au Qatar sans donner d'explication officielle. Le 1^{er} avril 2011, deux journalistes accrédités travaillant pour la Radio Télévision Suisse (RTS) ont été arrêtés, alors qu'ils faisaient un reportage sur les préparatifs de la Coupe du monde de football de 2022 que doit accueillir le Qatar. Une amende a été infligée aux deux journalistes, qui ont été détenus pendant treize jours avant d'être libérés⁵⁶.

51. Les auteurs de la communication conjointe n° 1 déclarent que le Gouvernement impose des conditions d'enregistrement très discriminatoires, qui lui donnent des pouvoirs excessifs en matière d'interdiction de la constitution d'organisations de la société civile; de ce fait, aucune organisation indépendante de défense des droits de l'homme n'est autorisée à opérer dans le pays. L'article 35 de la loi relative aux associations et aux institutions privées (loi n° 12 de 2004) interdit aux organisations de la société civile de s'occuper de «questions politiques», lesquelles ne sont pas définies. De surcroît, les organisations de la société civile doivent obtenir une autorisation du Ministère des affaires sociales, qui peut refuser d'enregistrer une organisation s'il considère qu'elle représente une menace à l'intérêt public. De ce fait, le nombre d'organisations de la société civile enregistrées dans le pays reste très limité⁵⁷.

52. Les auteurs de la communication conjointe n° 2 estiment que la législation actuelle du Qatar viole les principes de la liberté d'association, vu qu'elle interdit aux travailleurs non qatariens de s'affilier à des organisations de travailleurs, privant ainsi de l'exercice de ce droit plus de 90 % de la population active du pays⁵⁸.

53. Les auteurs de la communication conjointe n° 1 signalent que les larges interdictions frappant le droit de grève entravent encore plus la liberté d'association pour les syndicats. L'article 120 de la loi n° 14 de 2004 relative au travail interdit aux fonctionnaires, aux travailleurs domestiques et à ceux de la santé ou aux membres des services de sécurité de faire grève. De plus, il est aussi explicitement fait interdiction aux travailleurs migrants de faire grève. En septembre 2010, plus de 90 travailleurs migrants népalais employés par une entreprise du bâtiment ont été arrêtés pour grève «illégal». Ces travailleurs ont été emprisonnés et laissés sans nourriture pendant plusieurs jours avant d'être en fin de compte expulsés. De surcroît, ceux des employés qui avaient travaillé pendant moins de deux ans pour l'entreprise ont été contraints de prendre à leur charge leurs frais de voyage pour rentrer chez eux⁵⁹.

54. S'agissant de la liberté de réunion, les auteurs de la communication conjointe n° 1 font observer que l'article 44 de la Constitution qatarienne énonce que le «droit pour les citoyens de se réunir est garanti en vertu de la loi». Néanmoins, en dépit de ces garanties juridiques, le Gouvernement a mis en place un certain nombre de limites drastiques à ce droit. En conséquence, les manifestations publiques, notamment les rassemblements et les protestations, restent quasiment inexistantes au Qatar⁶⁰.

55. AF relève que les partis politiques au Qatar ne jouissent pas du droit à la liberté d'association, vu les procédures administratives qui restent particulièrement dissuasives pour créer et faire enregistrer des partis politiques⁶¹.

6. Droit au travail et droit à des conditions de travail justes et favorables

56. AI précise que les travailleurs migrants étrangers continuent d'être exploités par leurs employeurs et d'être victimes d'abus de la part de ceux-ci, en dépit des dispositions protectrices énoncées dans la loi de 2004 relative au travail et des décrets d'application de la loi. Les protections énoncées dans la loi relative au travail ne sont pas appliquées de façon adéquate et la loi exclut spécifiquement les travailleurs domestiques et certaines autres catégories de travailleurs, privant ainsi de toute protection juridique une proportion importante de travailleurs au Qatar⁶².

57. AF relève avec inquiétude qu'un nombre important de travailleurs proviennent du sous-continent indien et travaillent dans l'industrie du bâtiment. Leurs conditions de travail sont difficiles et leurs conditions de logement déplorables. Ils ne jouissent pas de droits sociaux et, du point de vue juridique, se trouvent à la merci de leurs employeurs⁶³.

58. Les auteurs de la communication conjointe n° 2 signalent que des travailleurs migrants ont indiqué s'être retrouvés dans des situations d'exploitation, telles que le fait de percevoir une rémunération inférieure aux salaires promis, celui de voir de nombreuses déductions inexplicables effectuées sur leurs salaires, celui de ne pas être tout simplement payés des mois durant et/ou de vivre dans des conditions d'existence désastreuses en étant entassés avec un grand nombre d'autres travailleurs dans de petits abris non ventilés, sans assainissement adéquat, sans eau et sans électricité⁶⁴.

59. HRW note avec inquiétude que les travailleurs payent généralement des frais de recrutement exorbitants et que les employeurs conservent régulièrement leurs passeports à leur arrivée au Qatar. Le système du parrainage (*kafala*) lie la résidence légale du travailleur migrant à son employeur, ou «parrain». Les travailleurs migrants se plaignent habituellement du fait que les employeurs ne payent pas leurs salaires à temps ou ne les payent pas du tout, mais les intéressés sont empêchés de changer d'emploi sans accord de

leurs employeurs parrains, sauf dans des cas exceptionnels avec une permission expresse du Ministère de l'intérieur⁶⁵.

60. Les auteurs de la communication conjointe n° 2, pour ce qui les concernent, disent que les travailleurs migrants ne peuvent pas librement demander de meilleures conditions à leurs employeurs, vu qu'ils ne peuvent pas changer d'emploi sans l'accord de l'employeur qui les exploite. Ceux d'entre eux qui néanmoins quittent leur emploi sans permission doivent être signalés aux autorités en tant que fugitifs. Le travailleur en fuite ne peut pas invoquer, compte tenu des dispositions de la loi sur le parrainage, le fait que son employeur s'est rendu coupable d'abus à son égard ou ne lui a pas payé son salaire par exemple. Bien que les travailleurs victimes de tels abus soient censés voir leur parrainage transféré à un autre parrain dès l'institution d'une procédure judiciaire, cela se fait rarement dans la pratique⁶⁶.

61. HRW affirme que les travailleurs peuvent devenir des sans-papiers lorsque les employeurs les signalent comme fugitifs ou lorsque les travailleurs n'acquittent pas les frais de renouvellement de leur carte d'identité annuelle. Le fait de ne pas détenir de papiers en règle expose les travailleurs au risque constant d'être arrêtés et détenus ou d'être expulsés, et même au risque plus grand d'une exploitation dans le cadre du travail⁶⁷.

62. AI soutient que la loi de 2009 relative au parrainage, qui requiert que tous les travailleurs étrangers obtiennent une permission de leur parrain pour quitter le Qatar ou pour changer d'employeur, est utilisée par les employeurs pour dissuader les travailleurs étrangers de se plaindre aux autorités ou de changer d'emploi dans les cas d'abus. Il existe dans la loi relative au parrainage un mécanisme devant permettre aux travailleurs de changer d'emploi en cas d'«abus» de leurs parrains, mais seules 49 personnes ont bénéficié d'un transfert permanent et 211 d'un transfert temporaire par ce moyen en 2012. Bien que la loi relative au parrainage interdise aux employeurs de confisquer les passeports des travailleurs, il n'est pas fait une application adéquate de cette disposition de la loi⁶⁸.

63. Les auteurs de la communication conjointe n° 2 affirment que les travailleurs migrants ne disposent pas de moyens efficaces de recours et que le Gouvernement fait peu de choses pour protéger les droits des travailleurs, par exemple par une réparation des abus subis, ou en punissant les auteurs de ces abus⁶⁹.

64. Les auteurs de la communication conjointe n° 2 notent que la barrière de la langue ne permet pas un suivi de près des plaintes des travailleurs migrants. Les inspecteurs qui sont censés traiter les plaintes ne parlent que l'arabe et un petit nombre parle l'anglais, alors que les travailleurs les plus vulnérables à l'exploitation ne peuvent pas communiquer dans des langues autres que la leur. L'absence d'interprétation ou d'inspecteurs ayant des connaissances linguistiques adéquates entrave la possibilité pour les travailleurs migrants de déposer plainte⁷⁰.

65. Les auteurs de la communication conjointe n° 2 signalent le fait que la peur est un autre facteur qui constitue un obstacle à la possibilité pour les travailleurs de déposer plainte. Les employeurs informés d'une plainte peuvent mettre fin au contrat d'emploi. Ceci rend la situation des travailleurs concernés irrégulière dans le pays et les expose à l'arrestation et/ou à l'expulsion. Ainsi de nombreux travailleurs restent-ils victimes d'exploitation de peur de représailles⁷¹.

66. Selon les auteurs de la communication conjointe n° 2, la législation interdit aux travailleurs migrants au Qatar de former des associations et des syndicats pour défendre leurs droits. Ces travailleurs ne disposent d'aucun moyen efficace leur permettant de lutter contre le travail forcé ou de négocier les termes et conditions de leur emploi. L'inspection du travail dans le pays et le système judiciaire se sont révélés guère capables de faire respecter les quelques droits effectivement reconnus aux travailleurs migrants dans la législation qatarienne⁷².

67. Les auteurs de la communication conjointe n° 2 signalent le fait que l'absence de la liberté d'association au Qatar est cause en fin de compte de la mort de nombreux travailleurs migrants, qui sont confrontés à des conditions de travail préjudiciables, notamment de longues heures de travail physique intense dans une chaleur extrême, un travail dans le bâtiment sans équipement de protection adéquat ni méthodes de construction sûres et appropriées, et un cadre de vie où les conditions d'hygiène sont déplorables et où les travailleurs sont entassés dans des baraques dans une chaleur torride avec peu de ventilation, quand il en existe⁷³.

68. Les auteurs de la communication conjointe n° 1, pour leur part, indiquent que le droit à la liberté d'association et de négociation collective pour les syndicats reste aussi sérieusement entravé au Qatar. Le Code du travail interdit strictement la constitution de syndicats indépendants. En conséquence, toute activité syndicale doit être menée sous les auspices de l'Union générale des travailleurs du Qatar, un syndicat créé et contrôlé par le Gouvernement. Toutefois, l'article 3 de la loi n° 14 de 2004 exclut de façon stricte un certain nombre de secteurs professionnels de la possibilité d'adhésion à l'Union générale des travailleurs. Au nombre des exclus figurent les personnes employées par le Gouvernement, les membres des forces armées et le personnel de la police ainsi que tous les travailleurs domestiques et les ouvriers agricoles. En outre, les travailleurs migrants, qui représentent jusqu'à 94 % de la population active du Qatar, sont dans leur totalité empêchés d'adhérer à un syndicat⁷⁴.

69. HRW affirme qu'il est interdit aux travailleurs migrants de constituer des syndicats ou de faire grève, bien qu'ils forment 99 % de la population active du secteur privé⁷⁵.

70. Quant aux auteurs de la communication conjointe n° 2, ils disent que le droit de grève est inexistant dans les faits. Seuls les citoyens qatariens (une partie infime de la population active) peuvent aller en grève, tout en étant toutefois confrontés à des conditions restrictives qui rendent l'exercice de ce droit quasiment impossible pour eux⁷⁶.

7. Droit à la sécurité sociale et droit à un niveau de vie suffisant

71. HRW relève avec inquiétude que les travailleurs migrants, notamment les sans-papiers parmi eux vivent entassés dans des conditions d'insalubrité⁷⁷.

8. Migrants, réfugiés et demandeurs d'asile

72. Selon les auteurs de la communication conjointe n° 2, les travailleurs migrants au Qatar constituent – environ – 94 % de la population active du pays, soit 1,2 million de travailleurs. Ce nombre ne cesse de croître, de très nombreux travailleurs continuant d'être recrutés, dans une large mesure en Asie du Sud, pour construire les infrastructures et des stades pour la Coupe du monde 2022⁷⁸.

73. HRW attire l'attention sur le fait que, même si le Qatar améliore ses infrastructures en vue de la Coupe du monde 2022 de la FIFA, le Gouvernement n'a toujours pas mis en œuvre les réformes permettant d'offrir aux travailleurs migrants étrangers une protection adéquate contre les graves abus de leurs droits, notamment le travail forcé et la traite des êtres humains. Depuis le précédent Examen périodique universel du Qatar en 2010, le pays n'a pris aucune mesure pour réformer sa législation facilitant ces abus et a donc manqué à l'obligation qui lui incombait de mettre en œuvre les recommandations de l'Examen périodique universel tendant à «veiller à ce que sa législation interne garantisse la protection des droits de l'homme des travailleurs migrants, notamment le droit de ceux-ci à la liberté de circulation et leur droit à un niveau de vie suffisant» et à «réformer le système du parrainage afin de protéger les employés en cas de conflit»⁷⁹.

74. Les auteurs de la communication conjointe n° 2 signalent le fait que, à partir du moment où ils entament la recherche d'un emploi au Qatar, les travailleurs migrants entrent dans un système d'exploitation extrême, qui facilite l'imposition du travail forcé par leurs employeurs⁸⁰.

75. À propos des contrats de recrutement, les auteurs de la communication conjointe n° 2 relèvent que, à leur arrivée au Qatar, les travailleurs se voient habituellement offrir un nouveau contrat qui a peu à voir avec ce qui leur avait été promis ou avait été conclu avec eux dans leur pays d'origine. Ces contrats peuvent être pour un emploi totalement différent de celui prévu et souvent avec des salaires inférieurs à ceux promis. À leur arrivée au Qatar, toutefois, les travailleurs ne disposent pas de véritables options pour obtenir réparation et de ce fait acceptent simplement les nouvelles conditions inférieures. Les termes du nouveau contrat permettent souvent difficilement au travailleur d'honorer ses obligations financières vis-à-vis de ceux qui l'ont recruté ou des créanciers qui lui ont prêté de l'argent pour le voyage au Qatar⁸¹.

9. Droits de l'homme et lutte contre le terrorisme

76. AI affirme que des individus détenus en application de la loi relative à la protection de la société peuvent le rester sans inculpation ni jugement jusqu'à six mois, sur ordre du Ministère de l'intérieur agissant sur recommandation du Directeur général de la sécurité publique. Pareille détention administrative sans inculpation ni jugement peut être prorogée jusqu'à deux années à la discrétion du Premier Ministre. L'article 3 de la loi dispose que les détenus ou les membres de leur famille peuvent faire appel par écrit auprès du Premier Ministre de la détention ou de la prorogation de celle-ci. Toutefois, la détention n'est soumise à aucun contrôle ou surveillance judiciaire, et les tribunaux n'ont aucune compétence pour connaître de la contestation de pareille détention ou pour ordonner la mise en liberté des détenus. La loi ne contient non plus aucune disposition permettant aux détenus d'avoir accès aux membres de leur famille ou à un avocat, ce qui les met dans les conditions d'une détention au secret⁸².

Notes

¹ The stakeholders listed below have contributed information for this summary; the full texts of all original submissions are available at: www.ohchr.org.

Civil society

Individual submissions:

AF	Al Karama Foundation, Geneva, Switzerland;
AI	Amnesty International, London, UK;
GIEACPC	Global Initiative to end all Corporal Punishment of Children, London, UK;
HRW	Human Rights Watch, Geneva, Switzerland.

Joint submissions:

JS1	Joint submission 1 submitted by: CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, Johannesburg (South Africa); and GCHR: Gulf Centre for Human Rights, Dublin, Ireland;
JS2	Joint submission 2 submitted by: ITUC: International Trade Union Confederation, Brussels, Belgium.

National human rights institution (s):

*NHRC	National Human Rights Committee for Qatar, Doha, Qatar.
-------	---

² NHRC, p. 9.

³ NHRC, pp. 9-12.

⁴ NHRC, p. 27.

⁵ NHRC, p. 13.

⁶ NHRC, p. 27.

⁷ NHRC, p. 27.

⁸ NHRC, p. 27.

⁹ NHRC, p. 27.

¹⁰ NHRC, p. 5. See also pp. 15.

- 11 NHRC, p. 5.
- 12 NHRC, p. 30.
- 13 NHRC, p. 6.
- 14 NHRC, p. 14.
- 15 NHRC, p. 13.
- 16 NHRC, p. 13.
- 17 NHRC, p. 14.
- 18 NHRC, p. 15.
- 19 NHRC, p. 17.
- 20 NHRC, p. 20.
- 21 NHRC, p. 5.
- 22 NHRC, p. 21.
- 23 NHRC, p. 21.
- 24 NHRC, p. 17.
- 25 NHRC, p. 16.
- 26 GIEACPC, p. 2.
- 27 AI, p. 3.
- 28 CIVICUS, p. 2.
- 29 ITUC, p. 2.
- 30 HRW, p. 2.
- 31 JS2, p. 3.
- 32 AF, Para. 14, p. 4.
- 33 AI, p. 3.
- 34 AF, Para. 25, p. 5.
- 35 AF, Para 27, p. 5.
- 36 AI, p. 3.
- 37 AF, Para. 26, p. 5.
- 38 AI, p. 2.
- 39 AI, p. 3.
- 40 AF, Para. 11, p. 2.
- 41 AF, Para. 12, p. 2.
- 42 AI, p. 2.
- 43 HRW, p. 2.
- 44 JS2, p. 3.
- 45 HRW, p. 2.
- 46 JS2, p. 4.
- 47 AF, Para, 30-31, p. 6.
- 48 HRW, p. 3.
- 49 JS1, p. 4.
- 50 AI, p. 1.
- 51 JS1, p. 4.
- 52 HRW, p. 3.
- 53 JS1, p. 5.
- 54 JS1, p. 5.
- 55 AF, Para. 19, p. 4.
- 56 JS1, p. 6.
- 57 JS1, p. 3.
- 58 JS2, p. 8.
- 59 JS1, p. 4.
- 60 JS1, p. 7.
- 61 AF, Para. 17, p. 4.
- 62 AI, p. 2.
- 63 AF, Para, 28, pp. 5-6.
- 64 JS2, pp. 3-4.
- 65 HRW, p. 1.
- 66 JS2, p. 4.
- 67 HRW, p. 2.

- 68 AI, p. 2.
 - 69 JS2, p. 5.
 - 70 JS2, p. 6.
 - 71 JS2, p. 6.
 - 72 JS2, p. 1.
 - 73 JS2, p. 7.
 - 74 JS1, p. 4.
 - 75 HRW, p. 1.
 - 76 JS2, p. 9.
 - 77 HRW, p. 1.
 - 78 JS2, p. 1.
 - 79 HRW, p. 1.
 - 80 JS2, p. 1.
 - 81 JS2, pp. 2-3.
 - 82 AI, p. 2.
-