



## **LE NOM CHANGE, MAIS LE SYSTÈME NE RESTE-T-IL PAS LE MÊME ?**

QATAR. LA NOUVELLE LOI SUR LE TRAVAIL, ET LES ATTEINTES AUX DROITS DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL



**Amnesty International est un mouvement mondial réunissant plus**

**de sept millions de personnes qui agissent pour que les droits fondamentaux de chaque individu soient respectés.**

**La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.**

**Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.**

© Amnesty International 2016

Sauf mention contraire, le contenu de ce document est publié sous licence internationale 4.0 Creative Commons (paternité, pas d'utilisation commerciale, pas de modification).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site :

[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright, le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

Première publication en 2016

par Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street

Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni

Index : MDE 22/5242/2016

Original : Anglais

[amnesty.org](http://amnesty.org)



*Photo de couverture : Un travailleur migrant dans un camp de la Zone industrielle de Sanaya, à Doha, lors d'une visite organisée par les autorités, le 3 mai 2015. © REUTERS/Stringer*

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL



# SOMMAIRE

## **1. CONTEXTE**

## **2. CE QU'IL FALLAIT CHANGER**

## **3. LA NOUVELLE LOI**

3.1 Le pouvoir de l'employeur sur le travailleur

3.2 Permis de sortie du territoire

3.3 La confiscation des passeports

## **4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

# 1. CONTEXTE

**« Je suis allé au bureau de l'entreprise, pour dire au chef que je voulais rentrer chez moi, parce que mon salaire était toujours payé en retard. Il m'a hurlé dessus et m'a dit que j'avais intérêt à continuer de travailler si je voulais repartir un jour. »**

Témoignage d'un travailleur migrant, interrogé au Qatar par Amnesty International en mai 2015

La très contestée Loi de 2009 sur le parrainage, généralement considérée comme l'un des facteurs les plus importants à l'origine des atteintes aux droits fondamentaux dont sont victimes les travailleurs migrants au Qatar, devrait être abrogée le 13 décembre 2016. La présente synthèse se propose d'examiner si le texte qui la remplace, la Loi n° 21 de 2015 relative à l'entrée, à la sortie et au séjour des personnes de nationalité étrangère, se traduira par une véritable amélioration du sort des travailleurs qui vivent dans le pays.

La Loi sur le parrainage (*kafala*) fait la une de la presse depuis 2010, année où le Qatar a remporté le concours portant sur l'organisation de la Coupe du monde de football de 2022. Depuis cette date, la population du pays a augmenté d'environ 35%, dépassant légèrement les 2,6 millions d'habitants en octobre 2016. Des travailleurs migrants ont été embauchés par centaines de milliers pour répondre aux besoins d'un gigantesque programme de construction d'infrastructures destinées à accueillir l'événement.<sup>1</sup>

La Loi sur le parrainage lie les travailleurs à leur employeur, ce qui les expose à un risque de travail forcé et à d'autres formes d'exploitation et d'abus. Plusieurs organisations internationales, dont Amnesty International, et des syndicats demandent depuis longtemps qu'elle soit profondément modifiée, de toute urgence. Ils recommandent notamment que soit abrogé le système des permis de sortie du territoire, qui empêche les travailleurs exploités de quitter le Qatar sans l'autorisation de leur employeur. En juin 2014, l'Organisation internationale du travail (OIT) a accepté d'examiner une plainte contre le Qatar concernant le non-respect par ce dernier de ses obligations en tant que signataire des Conventions n° 29 et n° 81 de l'OIT, relatives respectivement au travail forcé et à l'inspection du travail.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Selon le recensement d'avril 2010, la population qatarienne s'élevait à l'époque à 1 699 435 habitants. En octobre 2016, ce chiffre atteignait 2 611 522 habitants (selon les statistiques mensuelles du ministère du Développement et de la Planification), [www.mdps.gov.qa/en/statistics1/StatisticsSite/Pages/Population.aspx](http://www.mdps.gov.qa/en/statistics1/StatisticsSite/Pages/Population.aspx)

<sup>2</sup> Lors de la 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail (CIT), les délégués de 12 pays ont porté plainte contre le gouvernement du Qatar pour violation de la Convention n°29 sur le travail forcé et de la Convention n°81 sur l'inspection du travail, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_348745.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_348745.pdf)

Selon le gouvernement qatarien, la Loi n° 21 fait disparaître le système du parrainage et annonce des changements considérables.<sup>3</sup> En mars 2016, des représentants des autorités ont décrit la nouvelle loi, dans un courrier adressé à Amnesty International, comme porteuse de « réformes de fond ».<sup>4</sup>

Nous nous réjouissons de voir que le gouvernement qatarien reconnaît la nécessité de procéder à des réformes. Toutefois, bien que la nouvelle loi ne parle plus de « parrainage », les changements qu'elle introduit restent limités.

En outre, on ne sait pas très bien comment certaines de ses dispositions vont être appliquées. Ce qui est certain, en revanche, c'est que la nouvelle loi ne supprime pas le système de l'autorisation de sortie et que les employeurs conservent un pouvoir excessif sur les personnes qui travaillent pour eux pendant toute la durée de leur contrat, qui peut aller jusqu'à cinq ans. La nouvelle loi permet peut-être aux étrangers qui sont rentrés chez eux de revenir plus facilement travailler au Qatar, ce qui serait certes un progrès, mais elle donne aussi manifestement aux employeurs davantage de latitude pour garder les passeports de leurs salariés contre leur volonté. Finalement, le pouvoir de « l'employeur » aux termes du nouveau système est comparable à celui du « parrain » dans l'ancien.

Certains travailleurs migrants ont expliqué à Amnesty International qu'ils espéraient voir leur sort s'améliorer considérablement avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Cet espoir risque fort d'être déçu.

Le gouvernement du Qatar, ses partenaires internationaux et les institutions ayant un rayonnement planétaire, comme la FIFA (l'instance dirigeante du football mondial), et ses sponsors, ne peuvent et ne doivent pas présenter cette nouvelle loi comme la solution au problème des travailleurs migrants. Ce problème durera tant que le système du parrainage n'aura pas été réformé en profondeur et qu'il n'aura pas été remédié au fort déséquilibre des pouvoirs en faveur de l'employeur.

---

<sup>3</sup> *Gulf Times*, "New law lifts two-year ban on expats' re-entry", 1er novembre 2015, [www.gulf-times.com/story/461194/New-law-lifts-two-year-ban-on-expats-re-entry](http://www.gulf-times.com/story/461194/New-law-lifts-two-year-ban-on-expats-re-entry); Qatar News Agency, 9 octobre 2016, [www.qna.org.qa/en-us/News/16100918410055/Launch-of-Awareness-Campaign-on-New-Worker-Protection-Law](http://www.qna.org.qa/en-us/News/16100918410055/Launch-of-Awareness-Campaign-on-New-Worker-Protection-Law)

<sup>4</sup> Lettre du ministère des Affaires étrangères, reçue par Amnesty International le 19 mars 2016.

# 2. CE QU'IL FALLAIT CHANGER

**« Notre étude confirme que le système de parrainage du *kafala*, sous sa forme actuelle, n'est plus l'outil qui convient pour vraiment contrôler les mouvements migratoires au Qatar. »**

*Migrant Labour in the Construction Sector in the State of Qatar*, rapport commandé par le gouvernement du Qatar, 2014<sup>5</sup>

La Loi de 2009 sur le parrainage accorde à l'employeur un pouvoir de contrôle exorbitant sur ses employés, ce qui favorise les abus. Elle comporte notamment les dispositions suivantes :

- Les travailleurs ne sont pas autorisés à changer d'emploi sans l'autorisation de leur employeur du moment, qui doit leur remettre un « certificat de non-objection ».
- Le fait, pour un travailleur, de quitter son parrain, quelle que soit la raison, ou de travailler pour un autre employeur constitue une infraction pénale. La personne est alors considérée comme « en fuite ».
- Pour quitter le Qatar, un travailleur migrant doit obtenir l'autorisation de son employeur, sous la forme d'une « autorisation de sortie ».
- La loi dispose que tout travailleur doit être en possession de son passeport une fois les procédures administratives accomplies. Pourtant, plus de 90 p. cent des travailleurs à faible revenus du Qatar n'ont pas leur passeport sur eux ou chez eux.<sup>6</sup>

Amnesty International, Human Rights Watch et un certain nombre d'experts des Nations unies ont pu constater que certains employeurs se servaient du système du parrainage pour faire pression sur leurs employés.<sup>7</sup> D'ailleurs, le gouvernement a lui-même reconnu, dans sa propre étude du marché du travail, que ce système favorisait le travail forcé.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> DLA Piper, *Migrant labour in the construction sector in the state of Qatar*, page 44, [www.engineersagainstpoverity.org/documentdownload.axd?documentresourceid=58](http://www.engineersagainstpoverity.org/documentdownload.axd?documentresourceid=58)

<sup>6</sup> Andrew Gardner, Silvia Pessoa, Abdoulaye Diop, Kaltham Al-Ghanim, Kien Le Trung & Laura Harkness, *A portrait of low-income migrants in contemporary Qatar*, in *Journal of Arabian Studies* 3.1, juin 2013, pp 1-17.

<sup>7</sup> Amnesty International, *The dark side of migration: Spotlight on Qatar's construction sector ahead of the World Cup* (Index : MDE 22/010/2013) ; *"My sleep is my break": Exploitation of migrant domestic workers in Qatar* (Index : MDE 22/004/2014) ; et *The ugly side of the beautiful game: Exploitation of migrant workers on a Qatar 2022 World Cup site* (Index : MDE 22/3548/2016). Voir également, Human Rights Watch, *Building a better World Cup*, 2012 ; *Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants*, François Crépeau, 26<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/26/35.

<sup>8</sup> DLA Piper, *Migrant labour in the construction sector in the state of Qatar*, pp. 55, 61, 73, [www.engineersagainstpoverity.org/documentdownload.axd?documentresourceid=58](http://www.engineersagainstpoverity.org/documentdownload.axd?documentresourceid=58)

Selon la Convention n° 29 de l'OIT sur le travail forcé, à laquelle le Qatar est partie, le travail forcé comporte deux aspects essentiels. Il s'agit de tout travail ou service exigé d'un individu :

- pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré ;
- et sous la menace d'une peine quelconque.

L'OIT souligne que, par « menace d'une peine », il faut comprendre diverses formes de contrainte, telles que, les menaces, la violence, la rétention des documents d'identité, le confinement ou le non-paiement de salaires :

**« Le point essentiel est que tout travailleur doit pouvoir mettre fin à des relations employé/employeur sans perdre aucun de ses droits ou de ses privilèges – sans faire l'objet, par exemple, de menaces de perte de salaire dû ou du droit d'être protégé d'éventuelles violences. » [traduction Amnesty International]<sup>9</sup>**

Depuis 2012, Amnesty International a rencontré au Qatar un certain nombre de personnes qui effectuaient un travail pour lequel elles ne s'étaient pas volontairement proposées, soit parce qu'elles avaient été trompées par les termes de leur contrat, soit parce que leur paie était retenue depuis plusieurs mois. Elles faisaient en outre l'objet de menaces de sanctions crédibles, au cas où elles arrêteraient de travailler (rétention de salaires ou de passeport, refus de délivrer une autorisation de sortie du territoire). Lorsqu'une personne travaille contre son gré, sous peine de sanction, elle est de fait soumise à du travail forcé. Si elle a en plus été placée par la tromperie en situation de travail forcée, elle est aussi victime de la traite.<sup>10</sup>

Il est extrêmement difficile pour un travailleur de changer de travail au Qatar, dans la mesure où, pour ce faire, il doit obtenir un « **certificat de non-objection** » de son employeur, ainsi que l'accord des pouvoirs publics. Cela rend les travailleurs particulièrement dépendants de leur employeur. S'ils sont victimes d'abus ou d'exploitation, il leur est très difficile d'y échapper. Les travailleurs migrants sont nombreux à avoir payé des sommes exorbitantes pour pouvoir venir travailler au Qatar et doivent absolument gagner de l'argent pour rembourser leurs emprunts.

Aux termes de la Loi de 2009 sur le parrainage, le fait de quitter un employeur sans l'autorisation écrite de celui-ci constitue un acte de « **fuite** ». Un employeur peu scrupuleux peut abuser de cette disposition, en menaçant ses salariés de les dénoncer comme étant « en fuite ».

En octobre 2016, Amnesty International a recueilli le témoignage de plusieurs chauffeurs de taxi, qui avaient introduit en juillet un recours auprès du tribunal administratif, au motif que leur employeur avait réduit considérablement leurs salaires, en violation des contrats qu'ils avaient signés avant de venir au Qatar.<sup>11</sup> Leur employeur avait réagi en portant plainte contre eux pour « fuite ». Cinq des chauffeurs avaient été arrêtés et placés en détention dans le centre d'expulsion du ministère de l'Intérieur. L'un d'eux avait été expulsé en octobre 2016. Le message aux autres chauffeurs était clair : si vous vous plaignez, vous risquez d'être arrêtés et expulsés.

Le **système de l'autorisation de sortie** viole le droit des travailleurs de circuler librement, en donnant à un acteur autre que les pouvoirs publics la possibilité de les empêcher de repartir chez eux. Certains employeurs se servent de ce pouvoir pour contraindre des travailleurs migrants à continuer de travailler au Qatar contre leur volonté.

Dans le cadre du système d'autorisation de sortie, le travailleur migrant n'a pas la possibilité de simplement démissionner et quitter le pays lorsque les conditions de travail sont intolérables. Les employeurs peuvent également considérer qu'il est légitime pour eux d'empêcher leurs salariés de quitter le pays, ce qui encourage la pratique – souvent associée bien qu'illégale – consistant à confisquer le passeport de ces derniers.

Les employeurs conservent très souvent les **passeports** de leurs employés, en violation de la Loi de 2009 sur le parrainage. Selon une étude de 2012, 90 p. cent des travailleurs à revenus modestes interrogés n'avaient

---

<sup>9</sup> OIT, *Forced labour and human trafficking: A handbook for labour inspectors*, page 4.

<sup>10</sup> Amnesty International, *The dark side of migration: "My sleep is my break" ; et The ugly side of the beautiful game*.

<sup>11</sup> Amnesty International a pu consulter les documents du tribunal administratif, ainsi que des pièces relatives à l'arrestation de plusieurs de ces hommes.

pas leur passeport ; leur employeur le leur avait pris. Bon nombre de travailleurs se plient dans un premier temps à cette pratique, mais, lorsqu'ils veulent se plaindre ou quitter le Qatar, ils risquent de se heurter à leur employeur, qui se sert de leur passeport pour les obliger à continuer de travailler.

Amnesty International a par exemple recueilli en 2015 le témoignage d'un travailleur qui avait voulu se plaindre de ses conditions de travail. « Travaille encore de un à trois mois, en faisant ce qu'on te demande », lui aurait dit son supérieur. « Si tu refuses, tu n'es pas payé et tu ne récupères pas ton passeport. »<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Propos recueillis par Amnesty International au Qatar, mai 2015.



# 3. LA NOUVELLE LOI

**« [L']autorisation de sortie ne sera plus exigée pour un déplacement, puisqu'elle faisait partie du système kafala [de parrainage], qui deviendra caduc lors de l'entrée en vigueur de cette loi. »**

Général Mohammed Ahmed Al Atiq, directeur général adjoint du Service des frontières, des passeports et des expatriés du ministère de l'Intérieur du Qatar (novembre 2015)<sup>13</sup>

**« La commission note avec regret que [...] les employeurs vont continuer à jouer un rôle significatif dans le contrôle du départ de leurs employés. »**

Commentaire de la Commission d'experts de l'Organisation internationale du travail concernant la Loi n° 21 (2015) du Qatar<sup>14</sup>

Parlant des réformes qu'elles voulaient accomplir, les autorités qatariennes hésitent entre deux discours diamétralement opposés. D'un côté, elles soulignent la nécessité de changer le système du travail de manière progressive, pour bien prendre en compte les effets qu'une telle évolution aura sur la société. Un certain nombre de responsables ont expliqué que leur pays avait embarqué « pour un long voyage ». <sup>15</sup> Le gouvernement qatarien a expliqué en mars 2016 à Amnesty International que :

**la réforme du travail [était] une question complexe, en particulier dans un pays où la population autochtone est peu nombreuse et où les travailleurs « invités » le sont beaucoup plus.**<sup>16</sup>

D'un autre, les pouvoirs publics disent que la Loi n° 21 représente une réforme considérable, aux larges effets.

En réalité, la nouvelle loi, même si elle comporte quelques avancées mineures, ne change pas fondamentalement la relation entre le travailleur et l'employeur. Quoi qu'en disent les autorités, cette réforme ne mettra pas fin au système du parrainage. Si le Qatar s'est embarqué pour un voyage qui doit le mener à une vraie réforme du travail, il ne s'est pour l'instant guère éloigné de la côte.

---

<sup>13</sup> *The Peninsula*, *Kafala replaced by job contract system*, 1<sup>er</sup> novembre 2015, <http://thepeninsulaqatar.com/news/qatar/357116/kafala-replaced-by-job-contract-system>

<sup>14</sup> OIT, *Suivi des conclusions de la Commission de l'application des normes* (Conférence internationale du Travail, 104e session, juin 2015), [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID,P13100\\_LANG\\_CODE:3255640,fr:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:3255640,fr:NO)

<sup>15</sup> BBC, *Qatar 2022: 'Forced labour' at World Cup stadium*, 31 mars 2016, [www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-35931031](http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-35931031)

<sup>16</sup> Lettre du ministère des Affaires étrangères, reçue par Amnesty International le 19 mars 2016.

Les principaux reproches que l'on peut adresser à cette loi sont les suivants :

- Un travailleur a toujours besoin d'obtenir l'autorisation de son employeur pour changer d'emploi en court de contrat (un contrat qui peut durer cinq ans). Le fait de travailler pour un autre employeur pendant la durée du contrat reste une infraction pénale.
- Un travailleur doit toujours demander une autorisation de sortie du territoire et son employeur peut toujours l'empêcher de partir.
- Une faille de la Loi fait qu'il pourrait être légal, dans certains cas, de confisquer un passeport.

### **LES TRAVAILLEURS DOMESTIQUES ET LA NOUVELLE LOI**

Des responsables qatariens ont expliqué en octobre 2016 à Amnesty International que la Loi n° 21 de 2015 s'appliquerait aux travailleurs domestiques, ce qui a été confirmé par un communiqué de presse officiel en date du 1er décembre 2016.<sup>17</sup> Une certaine incertitude régnait jusque-là sur la question.

Quoi qu'il en soit, le fait que la nouvelle loi s'applique aux travailleurs domestiques ne change pas grand-chose, dans la mesure où la Loi sur le parrainage de 2009 les concernait déjà. Le vrai problème, pour ces travailleurs (et pour plusieurs autres catégories d'employés), est qu'ils ne bénéficient pas des garanties prévues par la Loi de 2004 sur le travail, qui limite la durée du temps de travail et apporte diverses autres protections juridiques importantes, dont une procédure permettant aux travailleurs de porter plainte devant les tribunaux contre leur employeur. Les travailleurs domestiques sont généralement davantage exposés à un risque d'abus au travail, d'autant plus au Qatar, où leur statut juridique est précaire.<sup>18</sup> Le gouvernement assure depuis près de 10 ans qu'il a l'intention d'adopter une loi spécifiquement destinée à réglementer les conditions d'emploi des travailleurs domestiques. Il s'est notamment prononcé en ce sens dans le cadre de plusieurs procédures de l'ONU. Or, il n'a pas pour l'instant donné suite à cette promesse. Des responsables ont dit à Amnesty International en octobre 2016 qu'une commission avait été mise en place pour étudier la question.

## **3.1 LE POUVOIR DE L'EMPLOYEUR SUR LE TRAVAILLEUR**

Aux termes de la Loi de 2009 sur le parrainage, un employeur peut empêcher un employé de changer de travail pendant toute la durée de son séjour au Qatar, ainsi que pendant une durée de deux années supplémentaires après son départ, à moins que ledit employeur ne l'autorise à revenir travailler plus tôt pour un autre patron.

La nouvelle loi ne lie quant à elle le travailleur à son employeur que pour la durée de son contrat. C'est pourquoi le gouvernement parle d'un système désormais « fondé sur le contrat », plutôt que sur le parrainage.

L'employé a cependant toujours besoin d'un « certificat de non-objection » pour changer de travail, comme dans l'ancien système.

En revanche, il peut, à la fin de son contrat et après avoir donné son congé à son employeur, changer de travail sans autorisation. Selon un communiqué de presse du gouvernement publié en décembre 2016, si le contrat ne stipule aucune date de fin d'engagement, le travailleur peut changer de travail sans autorisation au bout de cinq ans, après avoir donné congé à son employeur et obtenu l'aval du ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales. Le gouvernement a indiqué que le temps passé au travail par l'employé avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sera pris en compte pour

<sup>17</sup> *New Expat Law Awareness Campaign Proves Popular*, communiqué de presse du gouvernement du Qatar, paru le 1er décembre 2016.

<sup>18</sup> Pour une analyse plus complète de la situation des travailleurs domestiques au Qatar, voir Amnesty International, *"My sleep is my break": Exploitation of migrant domestic workers in Qatar* (Index : MDE 22/004/2014), [www.amnesty.org/en/documents/MDE22/004/2014/en/](http://www.amnesty.org/en/documents/MDE22/004/2014/en/)

déterminer la date de début du contrat,<sup>19</sup> sans qu'on sache exactement si ou quand les travailleurs migrants présents au Qatar auront droit à de nouveaux contrats. Les travailleurs qui quittent leur emploi sans l'autorisation de leur employeur avant la fin de leur contrat seront passibles de sanctions pénales, comme dans le cadre de la Loi de 2009.<sup>20</sup> Les employeurs conserveront donc la possibilité de déclarer leurs employés « en fuite ».

Il ne faut pas exagérer la portée du nouveau système fondé sur le contrat. Pour un travailleur migrant, la perspective d'être lié à un employeur pour une durée pouvant atteindre cinq ans, sans pouvoir en changer pour bénéficier de meilleures conditions ou échapper aux vexations ou aux abus, ne constitue guère une amélioration par rapport à sa situation actuelle. La nouvelle loi ne réduira pas sensiblement le risque qu'un employeur fasse usage de contrainte à l'égard de ses employés. Comme la Loi de 2009 sur le parrainage, la nouvelle loi comporte une disposition prévoyant le transfert des travailleurs en cas d'abus ou de poursuites engagées contre l'employeur. Amnesty International a pu constater lors de travaux de recherche antérieurs que ce mécanisme était difficilement accessible pour les travailleurs et que, concrètement, rares étaient ceux qui parvenaient à le faire jouer.<sup>21</sup>

Dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, certains employeurs auraient fait en sorte, selon divers observateurs, de signer avec tous leurs employés des contrats d'une durée de cinq ans.<sup>22</sup>

La « règle de l'interdiction pendant deux ans » ne figure plus dans la nouvelle loi. Présente dans la Loi de 2009 sur le parrainage, elle interdisait aux travailleurs ayant quitté le Qatar de revenir avant deux ans, sauf autorisation accordée par leur ancien employeur. Un responsable du ministère de l'Intérieur a expliqué en novembre 2015, à propos de la nouvelle loi :

**« Une personne ayant déjà travaillé au Qatar n'aura pas à obtenir l'accord de son ancien parrain pour accepter une offre d'embauche formulée par un autre employeur. »<sup>23</sup>**

La disparition de la « règle de l'interdiction pendant deux ans » pourrait en principe avoir un effet bénéfique, dans la mesure où cette règle favorisait la contrainte et l'exploitation. Nombre de travailleurs migrants obligés de rembourser les dettes qu'ils avaient contractées pour financer leur recrutement ne pouvaient pas quitter un emploi dans lequel ils étaient exploités, car ils savaient qu'ils ne pourraient pas retrouver de travail au Qatar.

Malheureusement les éventuels effets positifs de la réforme risquent d'être remis en question par une mesure qui concerne la nouvelle loi et qui a été annoncée en octobre 2016 dans la presse qatarienne :

**« Les décrets d'application de la nouvelle Loi sur le séjour indiquent que les travailleurs expatriés qui mettent fin à leur contrat de travail et quittent le pays avant la fin de dudit contrat ne sont pas autorisés à revenir avant la date où celui-ci aurait dû se terminer. »<sup>24</sup>**

Il semblerait donc qu'un travailleur qui quitte le Qatar pour échapper à des conditions d'emploi caractérisées par la contrainte et l'exploitation ne pourra pas revenir pendant une durée susceptible d'atteindre cinq ans,

---

<sup>19</sup> *The Peninsula*, *New residency law makes job change easier; will come into force on Dec 13*, 1<sup>er</sup> décembre 2016, [www.thepeninsulaqatar.com/article/01/12/2016/New-residency-law-makes-job-change-easier-will-come-into-force-on-Dec-13](http://www.thepeninsulaqatar.com/article/01/12/2016/New-residency-law-makes-job-change-easier-will-come-into-force-on-Dec-13)

<sup>20</sup> Article 16, Loi n°21 de 2015.

<sup>21</sup> Amnesty International, *The dark side of migration: Spotlight on Qatar's construction sector ahead of the World Cup* (Index : MDE 22/010/2013) pp. 95-96.

<sup>22</sup> Voir, par exemple, le rapport sur la traite des personnes publié en 2016 par le Département d'État américain, p. 312 : « Malgré la disparition dans la nouvelle loi des contrats à durée indéterminée, il n'est pas certain que les employeurs n'essaieront pas de faire pression sur les employés pour que ceux-ci signent de nouveaux contrats sur cinq ans (la durée maximum autorisée) avant l'entrée en vigueur de ces réformes ; il est possible que ces initiatives exposent certains travailleurs à des pratiques non équitables. » **Error! Hyperlink reference not valid.**

<sup>23</sup> *Gulf Times*, *New law lifts two-year ban on expats' re-entry*, 1<sup>er</sup> novembre 2015, [www.gulf-times.com/story/461194/New-law-lifts-two-year-ban-on-expats-re-entry](http://www.gulf-times.com/story/461194/New-law-lifts-two-year-ban-on-expats-re-entry)

<sup>24</sup> *The Peninsula*, *New residency law to take effect on Dec 13*, 23 octobre 2016, [www.thepeninsulaqatar.com/article/23/10/2016/New-residency-law-to-take-effect-on-Dec-13](http://www.thepeninsulaqatar.com/article/23/10/2016/New-residency-law-to-take-effect-on-Dec-13)

donc potentiellement beaucoup plus longue que celle qu'imposait la « règle de l'interdiction pendant deux ans ».

## 3.2 PERMIS DE SORTIE DU TERRITOIRE

Le gouvernement a beau affirmer que « le droit de circuler librement est explicitement garanti »,<sup>25</sup> force est de constater qu'il n'a pas abrogé le système du permis de sortie du territoire. Aux termes de la nouvelle loi, les travailleurs doivent toujours demander une autorisation pour quitter le pays. Leurs employeurs auront donc toujours la possibilité de les empêcher de repartir chez eux.

Les travailleurs migrants pourront manifestement faire leur demande de sortie de la manière suivante :

- Ils devront d'abord solliciter la permission de leur employeur, comme ils le faisaient jusqu'à présent au titre de la Loi sur le parrainage de 2009.
- Si un employeur refuse à un employé de le laisser quitter le pays, ce dernier peut saisir la Commission des recours relatifs aux autorisations de sortie, qui informe alors l'employeur de la volonté du demandeur de partir. L'employeur dispose alors de 72 heures pour faire part aux autorités de la raison pour laquelle il s'oppose au départ de son employé, en présentant des éléments à l'appui de son refus. Si l'employeur n'est pas en mesure de prouver qu'il a une raison valable, l'employé se voit délivrer une autorisation de sortie.

Selon un communiqué de presse publié en décembre 2016 par le gouvernement, la Commission des recours relatifs aux autorisations de sortie sera composée de représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales et du Comité national des droits humains.<sup>26</sup> Selon les autorités qatariennes, cette Commission devrait être généralement favorable aux travailleurs.

**« Le gouvernement s'attend à ce que la majorité des affaires examinées par la Commission des recours relatifs aux autorisations de sortie se soldent par une décision en faveur des travailleurs. »**

Le gouvernement précise également dans son communiqué de décembre 2016 les circonstances dans lesquelles un employeur peut s'opposer au départ à l'étranger d'un employé :

**« L'employeur sera contacté et il lui sera demandé s'il a des objections à la requête. Ces objections, pour être recevables, pourront notamment s'appuyer sur les éléments suivants : a) l'employeur a des raisons de croire que l'employé a commis une fraude ; b) l'employeur a des raisons de croire que l'employé cherche à se soustraire à des poursuites judiciaires. »**

Si ces deux situations constituent les seules circonstances dans lesquelles un employeur peut légitimement s'opposer au départ à l'étranger d'un employé, le système général de l'autorisation de sortie n'a pas lieu d'être, et il n'est pas non plus nécessaire de mettre en place une Commission spéciale pour le gérer. Les tribunaux qatariens peuvent déjà prononcer – et prononcent déjà régulièrement – des interdictions de quitter le territoire à l'encontre de personnes impliquées dans des affaires pénales ou des affaires civiles comportant des aspects financiers. Les individus faisant l'objet d'une interdiction de quitter le territoire sont généralement arrêtés à l'aéroport, au moment du contrôle par les services de l'immigration. Puisque de telles interdictions sont d'ores et déjà appliquées de manière habituelle,<sup>27</sup> on voit mal à quoi peut servir un système d'autorisation de sortie du territoire, si ce n'est à donner aux employeurs un moyen de plus de contrôler ou de contraindre leur main-d'œuvre migrante.

Les employeurs abusifs risquent fort de se servir du système pour empêcher leurs employés de quitter le Qatar et pour les dissuader de toutes velléités de départ. Amnesty International a recueilli des informations concernant des employeurs portant plainte, ou menaçant de porter plainte au pénal, sur la foi d'éléments

---

<sup>25</sup> *New Expat Law Awareness Campaign Proves Popular*, communiqué de presse du gouvernement du Qatar, paru le 1<sup>er</sup> décembre 2016.

<sup>26</sup> *New Expat Law Awareness Campaign Proves Popular*, communiqué de presse du gouvernement du Qatar, paru le 1<sup>er</sup> décembre 2016.

<sup>27</sup> Le gouvernement canadien a manifestement pu constater ce genre de pratiques suffisamment souvent pour mettre en garde ses ressortissants : « Si des procédures judiciaires sont en cours, y compris un conflit de travail, les autorités peuvent retenir le passeport de la personne en cause ou lui imposer une interdiction de voyager jusqu'à la fin des procédures. » <https://voyage.gc.ca/destinations/qatar>

fallacieux, contre des travailleurs qui tentaient de quitter le pays, n'hésitant pas à les accuser, par exemple, de « tentative de fuite », de vol ou de coups et blessures.<sup>28</sup> Le rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants fait lui aussi état du même phénomène :

**« Souvent, lorsqu'un migrant dénonce des abus de la part de son parrain, ce dernier riposte en portant plainte contre lui au pénal. » [traduction Amnesty International]<sup>29</sup>**



Migrants attendant leur tour au Service de recherche et de suivi du ministère de l'Intérieur. Doha, le 8 novembre 2016, ©AFP.

Même si la Commission des recours est, comme l'affirme le gouvernement, favorablement disposée concernant le droit des travailleurs de quitter le pays, certains employés peuvent tout simplement ne pas vouloir la saisir, de crainte de faire l'objet de représailles de la part de leurs employeurs. Le risque est d'autant plus grand que la nouvelle loi confie à l'employé plutôt qu'à l'employeur l'initiative de la procédure.

Le communiqué gouvernemental est en outre trop vague pour ne pas susciter une certaine confusion. On ne sait pas si les motifs de refus cités sont les seuls valables ou si les objections, pour être recevables, « pourront notamment s'appuyer » [passage souligné par nos soins] sur des raisons autres que celles spécifiées. Les autorités mentionnent par exemple la « fraude » comme constituant un motif valable d'objection, mais, dans le même communiqué, elles indiquent que « le demandeur sera en mesure d'obtenir un permis de sortie du territoire, sauf s'il [...] n'a pas honoré une dette au Qatar qui reste en souffrance » [passage souligné par nos soins]. Cela tendrait à montrer qu'il existe en réalité au moins trois motifs recevables d'objection susceptibles d'être invoqués par un employeur.

<sup>28</sup> Amnesty International, *The dark side of migration: Spotlight on Qatar's construction sector ahead of the World Cup* (Index : MDE 22/010/2013) Pages 96-98.

<sup>29</sup> *Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants*, François Crépeau, Additif – Mission au Qatar, 26<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/26/35/Add.1. Paragraphe 55.

#### **LE NOM CHANGE, MAIS LE SYSTEME NE RESTE-T-IL PAS LE MEME ?**

QATAR.LA NOUVELLE LOI SUR LE TRAVAIL, ET LES ATTEINTES AUX DROITS DES TRAVAILLEURS MIGRANTS  
AMNESTY INTERNATIONAL

Le gouvernement n'a guère donné de précisions sur la manière dont la Commission des recours fonctionnera. On ne sait pas si les requérants pourront bénéficier d'une assistance juridique et linguistique pendant la procédure, ou s'ils auront à payer quelque chose à un moment ou à un autre.

Au bout du compte, la nouvelle loi continue de subordonner le droit de circuler librement des travailleurs au bon vouloir d'acteurs privés. L'existence d'une commission publique chargée d'examiner les recours ne modifie pas fondamentalement cette équation. À ce titre, ce nouveau texte, à l'instar de la Loi sur le parrainage, porte directement atteinte à un droit fondamental des travailleurs migrants et les expose à un risque élevé d'exploitation.

## **POURQUOI LE QATAR A-T-IL MAINTENU L'AUTORISATION DE SORTIE DU TERRITOIRE ?**

Le Qatar a conservé l'autorisation de sortie du territoire, en dépit des recommandations concordantes d'organisations de défense des droits humains, de syndicats, du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants et de la Commission d'experts de l'OIT, qui l'enjoignaient de la supprimer. Même le rapport commandé par le Qatar préconise « une disparition progressive du visa de sortie ».<sup>30</sup>

Les milieux d'affaires du Qatar ont exercé des pressions pour que le système soit maintenu, sous une forme ou sous une autre. Un représentant de la Chambre de commerce et d'industrie du Qatar a déclaré en octobre 2016 à Amnesty International que les entreprises ne souhaitaient pas voir partir les travailleurs, en raison des contraintes auxquelles elles étaient confrontées et de la nécessité de disposer d'une main-d'œuvre stable.<sup>31</sup> Le président de cet organisme avait indiqué en 2013 :

**« Le texte doit garantir que, le jour où le système de l'autorisation de sortie sera supprimé, cela n'aura pas de conséquences néfastes pour les entreprises qatariennes. »<sup>32</sup>**

La Chambre de commerce a évoqué deux motifs d'inquiétude précis : d'une part les risques financiers et opérationnels encourus par les entreprises si des salariés quittaient le Qatar sans prévenir ; d'autre part la possibilité que des travailleurs repartent sans avoir remboursé leurs emprunts, ce que devrait alors faire à leur place leur employeur.

À la connaissance d'Amnesty International, rien n'indique qu'il existe un problème de départs du Qatar de travailleurs n'ayant pas fini de rembourser leurs emprunts ou ayant commis des infractions financières d'une ampleur telle qu'il faille imposer une restriction générale de la liberté de déplacement de tous les travailleurs de nationalité étrangère présents dans le pays. En 2014, le rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants indiquait dans son rapport sur le Qatar :

**« L'assertion selon laquelle [l'autorisation de sortie du territoire] est destinée à empêcher la fuite de migrants ayant commis des infractions ne concerne que quelques individus et ne justifie pas que l'on punisse de manière préventive des milliers de personnes. » [traduction Amnesty International]<sup>33</sup>**

Qui plus est, les travailleurs migrants, dans leur immense majorité, seraient bien en peine de satisfaire les conditions à remplir pour obtenir un prêt d'une institution financière qatarienne. La Commercial Bank of Qatar, pour ne citer qu'un exemple, exige un salaire mensuel minimum de 6 000 rials qatariens pour consentir un prêt à un particulier.<sup>34</sup> Or, cette somme représente huit à 10 fois le salaire que touche habituellement un travailleur népalais employé dans le bâtiment.

De nombreuses entreprises semblent également attachées au système de l'autorisation de sortie pour des raisons de coûts du processus d'embauche. Or, il est attesté que, bien souvent, les travailleurs migrants paient eux-mêmes une bonne partie des frais relatifs à leur recrutement pour le Qatar.<sup>35</sup> Les employeurs, et notamment les particuliers qui embauchent des travailleurs domestiques, disent souvent qu'ils ont dépensé de l'argent pour faire venir tel ou tel employé et que, s'il part, ils devront assurer les frais d'un nouveau recrutement. Cela dénote une certaine manière de voir les choses : sous prétexte qu'il a pris en charge les frais de recrutement d'un travailleur migrant, l'employeur estime avoir acquis un droit de contrôle sur sa vie jusqu'à la fin de son contrat.

À cet égard, une étude de l'OIT sur la traite des personnes au Moyen-Orient note que « les employeurs justifient la confiscation des passeports et le confinement à domicile par le système du kafala [...] Leur perception de ce droit est renforcée par la dépense significative qu'ils ont consentie pour les recruter dans un autre pays. »<sup>36</sup>

L'existence de l'autorisation de sortie sous sa forme actuelle constitue une violation du droit à la liberté de circulation. La Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que « toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ».

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à laquelle le Qatar est partie, comporte quant à elle la disposition suivante : « les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance [...] [du] droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. »

## **LE NOM CHANGE, MAIS LE SYSTEME NE RESTE-T-IL PAS LE MEME ?**

La Charte arabe des droits de l'homme, à laquelle le Qatar est également partie, dispose pour sa part :  
« 1) Nul ne peut être arbitrairement ou illégalement empêché de quitter un pays quel qu'il soit, y compris son propre pays, interdit de séjour dans une région donnée, ou obligé à séjourner dans ledit pays. 2) Nul ne peut être exilé de son pays ou privé du droit d'y retourner. »

### 3.3 LA CONFISCATION DES PASSEPORTS

L'élément le plus régressif de la nouvelle loi réside dans le fait que les employeurs peuvent légalement garder les passeports de leurs employés. L'article 8 dispose que le passeport peut être détenu par l'employeur si le travailleur en fait la demande par écrit et qu'il doit lui être rendu lorsqu'il le souhaite.

Il était jusqu'à présent illégal pour un employeur de garder les passeports de ses employés. L'État ne faisait guère respecter cette interdiction et la quasi-totalité des employeurs passaient outre. La nouvelle loi légalise donc de fait la pratique actuelle.

Les conditions inscrites dans le texte (demande écrite du travailleur pour que son passeport soit détenu par son employeur, obligation de l'employeur de restituer le passeport sur simple demande) ne constituent pas des garanties suffisantes. Les employeurs exercent au Qatar une influence et un contrôle excessifs sur leurs employés. Il sera impossible de savoir si un employé qui a demandé à son employeur de garder son passeport a agi en toute liberté.

La nouvelle Loi renforce la peine d'amende encourue en cas de confiscation de passeport, ce qui constitue un progrès. Celle-ci passe de 10 000 rials (2 746 dollars des États-Unis) à 25 000 rials (6 866 dollars des États-Unis). Toutefois, dans la mesure où le passeport ne sera pas considéré comme confisqué si l'employeur peut produire une demande écrite de détention de la part de l'employé, il est possible que le nombre de poursuites pour confiscation diminue fortement avec la nouvelle loi. Une telle baisse ne refléterait alors pas une régression de la pratique, mais simplement le fait qu'il est désormais plus facile à un employeur de conserver le passeport de ses employés, tout en respectant la loi à la lettre.

---

<sup>30</sup> *DLA Piper, Migrant labour in the construction sector in the state of Qatar*, page 9.

<sup>31</sup> Rencontre d'Amnesty International avec la Chambre de commerce et d'industrie du Qatar, le 9 octobre 2016.

<sup>32</sup> *Qatar Day, Qatar Chamber Defends Exit Permit System*, 6 novembre 2013, [www.qatarday.com/blog/information/qatar-chamber-defends-exit-permit-system/606](http://www.qatarday.com/blog/information/qatar-chamber-defends-exit-permit-system/606) – consulté le 13 novembre 2016.

<sup>33</sup> *Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants*, François Crépeau, Additif – Mission au Qatar, 26<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/26/35/Add.1. Paragraphe 32.

<sup>34</sup> Voir *Commercial Bank, Qatar's Best Personal Loan*, [www.cbq.qa/en/personal/loans/pages/personal-loan.aspx](http://www.cbq.qa/en/personal/loans/pages/personal-loan.aspx)

<sup>35</sup> Voir Ray Jureidini, *Ways forward in recruitment of low-skilled migrant workers in the Asia-Arab states corridor*: ILO white paper, OIT, Bureau régional de l'OIT pour les États arabes. - Beyrouth : OIT, 2016 : [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_519913.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_519913.pdf)

<sup>36</sup> Hélène Harroff-Tavel et Alix Nasri, *Trompés et piégés : La traite des personnes au Moyen-Orient*, Bureau régional de l'OIT pour les États arabes, 2013, page 15, [www.ilo.org/beirut/publications/WCMS\\_211214/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_211214/lang--en/index.htm)



# 4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'adoption de la Loi n° 21 intervient après les critiques dont a fait l'objet, au niveau international, le système du parrainage en vigueur au Qatar, et alors que de très nombreux cas d'abus et d'exploitation de travailleurs migrants ont été dénoncés par la presse, les syndicats et les groupes de défense des droits humains. Parallèlement à cette Loi n° 21, le gouvernement a également adopté un système de protection des salaires qui, selon lui, a réduit en 2016 le nombre de plaintes déposées par des travailleurs concernant le versement de leurs rémunérations.<sup>37</sup> De nouveaux bâtiments ont été construits pour héberger les travailleurs<sup>38</sup> et le gouvernement a proposé la mise en place d'une procédure judiciaire accélérée permettant de traiter rapidement les plaintes portées par des employés contre leur employeur et de réduire les délais d'attente considérables qui prévalent actuellement.<sup>39</sup> Les entreprises réalisant les stades de la Coupe du monde, ainsi qu'un certain nombre d'autres grands chantiers, sont tenues, aux termes de leur contrat, de respecter des normes minima concernant le « bien-être des travailleurs ». Amnesty International a cependant pu constater de sérieux manquements en matière de respect de ces normes.<sup>40</sup>

Amnesty International se félicite du fait que les autorités reconnaissent la nécessité de combattre l'exploitation dont sont très souvent victimes les travailleurs migrants. Néanmoins, alors que les projecteurs sont braqués sur le Qatar dans la perspective de la tenue dans ce pays de la Coupe du monde de la FIFA en 2022, les carences de la Loi n° 21 montrent que ces autorités n'ont pas su saisir l'occasion de cette manifestation pour véritablement changer les choses, comme elles l'avaient pourtant promis.

Pour tenir leurs engagements, les pouvoirs publics qatariens doivent reconnaître que, sans modification profonde, la Loi n° 21 ne permettra pas d'atteindre le but fixé, qui est de permettre l'organisation de la Coupe du monde dans des conditions garantissant le respect des droits des migrants qui construisent actuellement les stades et qui assureront le transport des supporters et les services aux visiteurs.

L'OIT décidera en mars 2017 de l'opportunité de poursuivre son travail d'enquête au Qatar. L'analyse d'Amnesty International montre que la Loi n° 21 n'apporte pas une protection juridique suffisante aux travailleurs migrants et qu'il reste beaucoup à faire pour mettre en place un dispositif assurant le respect de leurs droits fondamentaux au Qatar.

---

<sup>37</sup> *Qatar News Agency (QNA)*, *Praise for wage protection system as Qatar labour reform marks one-year anniversary*, 2 novembre 2016, [www.qna.org.qa/en-us/News/16110200090068/Praise-For-Wage-Protection-System-As-Qatar-Labour-Reform-Marks-One-Year-Anniversary](http://www.qna.org.qa/en-us/News/16110200090068/Praise-For-Wage-Protection-System-As-Qatar-Labour-Reform-Marks-One-Year-Anniversary)

<sup>38</sup> *Qatar News Agency (QNA)*, *The Prime minister inaugurates the largest labour city in the gulf region*, 1<sup>er</sup> novembre 2015, [www.qna.org.qa/en-us/News/15110114050041/HE-Prime-Minister-Inaugurates-the-Largest-Labour-City-in-the-Gulf-Region](http://www.qna.org.qa/en-us/News/15110114050041/HE-Prime-Minister-Inaugurates-the-Largest-Labour-City-in-the-Gulf-Region)

<sup>39</sup> *Qatar News Agency (QNA)*, *Cabinet holds regular weekly meeting*, 19 octobre 2016, [www.qna.org.qa/en-us/News/16101914450043/Cabinet-Holds-Regular-Weekly-Meeting](http://www.qna.org.qa/en-us/News/16101914450043/Cabinet-Holds-Regular-Weekly-Meeting)

<sup>40</sup> Site Internet du Comité suprême des réalisations et du patrimoine, *Workers' Welfare Standards*, [www.sc.qa/en/opportunities/workers-welfare/workers-welfare-standards](http://www.sc.qa/en/opportunities/workers-welfare/workers-welfare-standards). Voir Amnesty International, *The ugly side of the beautiful game: Exploitation of migrant workers on a Qatar 2022 World Cup site* (Index : MDE 22/3548/2016), <https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/3548/2016/en/>

Le Qatar doit procéder à des réformes qui touchent les raisons profondes de l'exploitation des travailleurs migrants. Pour cela, Amnesty International demande aux autorités qatariennes :

- d'abolir l'autorisation de sortie du territoire, pour que les employeurs ne puissent plus restreindre de manière arbitraire le droit des travailleurs migrants de circuler librement ;
- de faire respecter sans ambiguïté l'interdiction de la confiscation du passeport, en demandant à tous les employeurs de fournir à chaque employé un espace sûr et fermant à clef où il peut conserver individuellement son passeport ;
- de veiller à ce que les travailleurs puissent changer d'emploi sans avoir à demander l'autorisation de leur employeur.

Amnesty International demande également aux autorités qatariennes d'informer de toute urgence les travailleurs migrants des conséquences qu'a pour eux la Loi n° 21 de 2015.

- Elles doivent notamment préciser les modalités de constitution de la Commission des recours relatifs aux autorisations de sortie, et en particulier :
  - les coûts éventuels qui incomberaient aux travailleurs dans le cadre de la procédure appliquée ;
  - si les travailleurs seront tenus d'être présents lors des audiences de la Commission pendant leurs heures de travail ;
  - si les travailleurs auront droit à une assistance juridique et linguistique gratuite tout au long de la procédure ;
  - quels sont les critères précis qui seront utilisés par la Commission pour motiver sa décision de donner suite ou non à un appel, et quel type d'éléments les employeurs devront fournir à l'appui de leur défense.
- Elles doivent aussi préciser les mesures proactives qu'elles comptent adopter pour que les employeurs ne puissent pas pousser ou contraindre leurs employés à signer des documents les autorisant à conserver leur passeport, et pour que ces mêmes employeurs restituent ce passeport à leur détenteur sur simple demande.
- Elles doivent enfin clairement indiquer qu'il ne sera pas donné suite aux poursuites pour délit de « fuite » ouvertes contre des travailleurs qui ont porté plainte contre leur employeur, tant que le ministère du Travail ou les tribunaux administratifs n'auront pas statué sur leur recours.

Les abus dont sont victimes les travailleurs migrants au Qatar et le non-respect de leurs droits ont attiré l'attention du monde entier, ce qui rend inconfortable la position des institutions internationales et des gouvernements qui souhaitent nouer des liens de coopération, commerciale ou autre, avec ce pays. Les partenaires internationaux du Qatar, ainsi que les institutions qui exercent une influence mondiale, comme la FIFA et ses sponsors, pourraient être tentés de mettre en avant la Loi n° 21 pour affirmer que le problème des travailleurs migrants a été réglé. Ils auraient tort.

Amnesty International demande aux gouvernements et aux institutions qui souhaitent coopérer avec le Qatar :

- de reconnaître que le système du parrainage n'a pas été supprimé ;
- de reconnaître, en public et en privé, que la Loi n° 21 de 2015 ne traite pas comme elle le devrait les causes des abus et de l'exploitation ;
- d'inviter les autorités qatariennes à accélérer le processus de réforme et de s'engager sur la voie d'un changement réel des relations employeurs/employés.

Les responsables qatariens parlent souvent du processus de réforme du travail comme d'un « voyage ». Ils feraient mieux, ainsi que leurs partenaires internationaux, de considérer ce processus en pensant au voyage qu'entreprennent pour venir au Qatar des centaines de milliers de travailleurs migrants, pour s'exposer à des risques d'abus qui resteront bien réels tant que le système du parrainage n'aura pas été fondamentalement modifié.

**AMNESTY INTERNATIONAL  
EST UN MOUVEMENT MONDIAL  
DE DEFENSE DES DROITS HUMAINS.  
LORSQU'UNE PERSONNE EST  
VICTIME D'INJUSTICE, NOUS SOMMES  
TOUS ET TOUTES CONCERNES.**

#### NOUS CONTACTER



[info@amnesty.org](mailto:info@amnesty.org)



+44 (0)20 7413 5500

#### PRENDRE PART A LA DISCUSSION



[www.facebook.com/AmnestyGlobal](http://www.facebook.com/AmnestyGlobal)



[@AmnestyOnline](https://twitter.com/AmnestyOnline)

# LE NOM CHANGE, MAIS LE SYSTÈME NE RESTE-T-IL PAS LE MÊME ?

## LA NOUVELLE LOI QATARIENNE SUR LE TRAVAIL ET LES ATTEINTES AUX DROITS DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Le Qatar est soumis au regard critique de la communauté internationale, qui lui reproche la manière dont sont traités les travailleurs migrants depuis qu'il a obtenu les droits d'organisation de la Coupe du monde de football en 2022.

La fameuse Loi de 2009 sur le parrainage, qui lie les employés à leur employeur, en les exposant à un risque de travail forcé, a notamment été très décriée. Cette loi est abrogée en décembre 2016. La présente synthèse se propose d'examiner si le texte qui la remplace, la Loi n°21 de 2015, se traduira par une véritable amélioration du sort des travailleurs qui vivent dans le pays.

Alors que le gouvernement qatarien reconnaît la nécessité de lutter contre l'exploitation chronique dont sont victimes les travailleurs migrants, l'analyse d'Amnesty International montre que la Loi n°21 n'apporte pas une protection suffisante aux travailleurs migrants et qu'il reste beaucoup à faire pour mettre en place un dispositif assurant le respect de leurs droits fondamentaux au Qatar.. La nouvelle loi confirme en particulier la possibilité pour un employeur d'empêcher un employé de changer de travail et de quitter le pays.

Alors que les projecteurs sont braqués sur le Qatar dans la perspective de la tenue dans ce pays de la Coupe du monde de la FIFA en 2022, les carences de la nouvelle loi montrent que ces autorités n'ont pas su saisir l'occasion de cette manifestation pour véritablement changer les choses, comme elles l'avaient pourtant promis. Pour que la Coupe du monde se déroule, comme promis, dans des conditions garantissant que les migrants qui construisent actuellement les stades et qui assureront le transport des supporters et les services aux visiteurs ne seront pas exploités, le Qatar doit faire plus que changer le nom du système de parrainage et procéder à des réformes qui touchent les raisons profondes de l'exploitation des travailleurs migrants.