



## Conseil d'administration

326<sup>e</sup> session, Genève, 10-24 mars 2016

GB.326/INS/8(Rev.)

Section institutionnelle

INS

Date: 17 mars 2016

Original: anglais

### HUITIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## **Plainte relative au non-respect par le Qatar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, déposée par des délégués à la 103<sup>e</sup> session (2014) de la Conférence internationale du Travail, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT**

1. A la 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, le Directeur général a reçu une communication datée du 12 juin 2014, signée par les délégués suivants: M. Luc Cortebecq (Belgique), M<sup>me</sup> Nermin Sharif (Libye), M. Mazen Maayta (Jordanie), M. Mohamed Kabbaj (Maroc), M<sup>me</sup> Keth Thapper (Suède), M. Sam Gurney (Royaume-Uni), M. Jens Erik Ohrt (Danemark), M<sup>me</sup> Marjorie Alexandre (France), M. Lucien Royer (Canada), M. Zahoor Awan (Pakistan), M. Francis Atwoli (Kenya) et M. Hassine Abassi (Tunisie), dans laquelle les intéressés, invoquant l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), ont présenté une plainte contre le gouvernement du Qatar pour violation de la convention n° 29 et de la convention n° 81.
2. A sa 322<sup>e</sup> session (novembre 2014), le Conseil d'administration a été saisi d'un rapport de son bureau concernant la plainte. L'organisation plaignante allègue que le travail forcé touche une population d'environ 1,5 million de travailleurs migrants. Dès qu'ils commencent à chercher un travail au Qatar, les travailleurs migrants sont pris dans l'engrenage d'un système particulièrement abusif qui facilite le recours au travail forcé par les employeurs. Les pratiques en cause consistent notamment à remplacer les contrats de travail, à demander aux migrants de verser une commission (qui oblige nombre d'entre eux à contracter des prêts conséquents assortis d'intérêts élevés) et à confisquer leur passeport. Le gouvernement du Qatar ne fait pas le nécessaire pour mettre en place un cadre juridique protégeant suffisamment les droits des travailleurs migrants conformément au droit international ni pour appliquer les protections juridiques en vigueur. Parmi les aspects qui soulèvent des préoccupations, la loi sur le parrainage, l'une des plus restrictives de la région du Golfe, facilite l'imposition du travail forcé notamment parce qu'elle place le travailleur migrant dans une situation où il lui est très difficile de quitter un employeur se livrant à des abus.

3. Le texte de la plainte est reproduit dans l'annexe I.
4. A sa 322<sup>e</sup> session (novembre 2014), le Conseil d'administration, donnant suite à la recommandation de son bureau, qui a conclu que la plainte était recevable:
  - a) a demandé au Directeur général de transmettre la plainte au gouvernement;
  - b) a invité le Bureau à obtenir du gouvernement et des organisations d'employeurs et de travailleurs du Qatar des informations pertinentes, et à faire rapport au Conseil d'administration à sa 323<sup>e</sup> session (mars 2015); et
  - c) a inscrit cette question à l'ordre du jour de la 323<sup>e</sup> session (mars 2015) du Conseil d'administration afin de décider d'éventuelles suites à donner à la plainte, à la lumière des informations fournies par le Bureau en relation avec l'alinéa b).
5. Dans des lettres datées du 5 janvier 2015, le Bureau a invité le gouvernement, la Chambre de commerce et d'industrie du Qatar et le département des ressources humaines de l'entreprise Qatar Petroleum à lui faire part de leurs observations au sujet de la plainte. Le gouvernement a fait parvenir sa réponse dans une communication datée du 26 janvier 2015.
6. Le 16 janvier 2015, le ministère du Travail et des Affaires sociales, au nom du gouvernement du Qatar, a invité le Département des normes internationales du travail à dépêcher une mission de haut niveau dans le pays. Cette mission s'est déroulée du 7 au 11 février 2015.
7. A sa 323<sup>e</sup> session (mars 2015), sur la base des discussions qui ont eu lieu, le Conseil d'administration a décidé:
  - a) de demander au gouvernement du Qatar de lui soumettre pour examen à sa 325<sup>e</sup> session (novembre 2015) des informations sur les mesures qu'il a prises pour traiter toutes les questions soulevées dans la plainte; et
  - b) de reporter à sa 325<sup>e</sup> session (novembre 2015) tout nouvel examen de la question GB.323/INS/8 à la lumière des informations mentionnées à l'alinéa a) ci-dessus.
8. A sa 325<sup>e</sup> session (novembre 2015), et à la lumière des rapports soumis par le gouvernement sur les mesures qu'il a prises pour traiter les questions soulevées dans la plainte, le Conseil d'administration a décidé de demander au gouvernement du Qatar de:
  - a) joindre un exemplaire officiel de la loi n° 21 du 27 octobre 2015 à son rapport concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, en temps voulu pour que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations puisse l'examiner à sa prochaine session (18 novembre-5 décembre 2015);
  - b) accueillir une visite tripartite de haut niveau, avant la 326<sup>e</sup> session (mars 2016), qui évaluera toutes les mesures prises pour traiter toutes les questions soulevées dans la plainte, y compris les mesures prises aux fins de l'application effective de la loi récemment adoptée qui régit l'entrée, la sortie et le séjour des expatriés;
  - c) avoir recours à l'assistance technique du BIT pour favoriser une approche intégrée de la suppression du système de parrainage, de l'amélioration des systèmes d'inspection du travail et de la sécurité et santé au travail et des moyens pour les travailleurs de se faire entendre; et
  - d) reporter à sa 326<sup>e</sup> session (mars 2016) tout nouvel examen relatif à la constitution d'une commission d'enquête, à la lumière des informations visées aux alinéas a), b) et c) ci-dessus.
9. Dans une communication du 4 février 2016, le ministre du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales, au nom du gouvernement du Qatar, a invité l'OIT à organiser la visite d'une mission tripartite de haut niveau dans le pays. Cette visite de haut niveau a été effectuée par le Président et les Vice-présidents du Conseil d'administration du 1<sup>er</sup> au 5 mars 2016.

10. Le rapport de cette visite tripartite de haut niveau figure à l'annexe II.

### **Projet de décision**

11. *Rappelant la décision adoptée à sa 325<sup>e</sup> session (novembre 2015) et tenant compte de l'évaluation de la délégation tripartite de haut niveau, qui a pris acte, dans son rapport, des mesures concrètes mises en œuvre par le gouvernement du Qatar mais aussi des nombreuses difficultés qui persistent, le Conseil d'administration décide:*
- a) *de prier le gouvernement du Qatar de donner suite à l'évaluation de la délégation tripartite de haut niveau, particulièrement en ce qui concerne les travailleurs migrants les plus vulnérables;*
  - b) *de prier le gouvernement du Qatar de lui rendre compte, à sa 328<sup>e</sup> session (novembre 2016), de la suite donnée à l'évaluation de la délégation tripartite de haut niveau et de lui faire rapport, à sa 329<sup>e</sup> session (mars 2017), sur l'application de la loi n° 21 de 2015, dès son entrée en vigueur;*
  - c) *de reporter à sa 329<sup>e</sup> session (mars 2017) tout nouvel examen relatif à la constitution d'une commission d'enquête, à la lumière des informations visées aux alinéas a) et b) ci-dessus.*



## Annexe I

M. Guy Ryder  
Directeur général  
Bureau international du Travail  
4, route des Morillons  
CH-1211 Genève 22  
Suisse

12 juin 2014

### **Plainte relative au non-respect par le gouvernement du Qatar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT**

1. Nous, soussignés, délégués des travailleurs à la 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail (Genève, 2014), demandons l'établissement sans délai d'une Commission d'enquête contre le gouvernement du Qatar en raison de son inobservation manifeste de la convention n° 29 et de la convention n° 81, qui ont été ratifiées en 1998 et 1976, respectivement.
2. Le fait qu'il y ait des violations généralisées et systématiques de la convention n° 29 au Qatar, en l'espèce la traite des personnes à des fins de travail forcé, ne fait aucun doute. De fait, cette situation a été récemment confirmée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (examen périodique universel, 2014)<sup>1</sup>, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants<sup>2</sup>, l'Organisation internationale du Travail (OIT)<sup>3</sup>, le Département d'Etat des Etats-Unis<sup>4</sup>, Human Rights Watch<sup>5</sup>, Amnesty International<sup>6</sup>, et un très grand nombre de médias dans le monde entier, dont *The Guardian*. Effectivement, même le cabinet d'avocats international engagé pour conseiller le gouvernement du Qatar donne à entendre que les problèmes qu'il a identifiés peuvent favoriser le recours au travail forcé<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Groupe de travail du Conseil des droits de l'homme sur l'examen périodique universel, compilation établie par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15 b) de l'annexe de la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme et au paragraphe 5 de l'annexe de la résolution 16/21 du Conseil, février 2014.

<sup>2</sup> Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des travailleurs migrants, François Crépeau, avril 2014.

<sup>3</sup> Conseil d'administration du BIT, Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Qatar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Confédération syndicale internationale et l'Internationale des travailleurs du bâtiment et du bois, mars 2014.

<sup>4</sup> Département d'Etat des Etats-Unis: *Trafficking in persons report*, Qatar (juin 2013).

<sup>5</sup> Human Rights Watch, *Building a better World Cup: Protecting migrant workers in Qatar ahead of FIFA 2022*, juin 2012.

<sup>6</sup> Amnesty International, Qatar: «*My sleep is my break*»: *Exploitation of migrant domestic workers in Qatar*, avril 2014; Amnesty International, *The dark side of migration: Spotlight on Qatar's construction sector ahead of the World Cup*, novembre 2013.

<sup>7</sup> DLA Piper: *Migrant labour in the construction sector in the State of Qatar*, avril 2014.

3. Depuis que le gouvernement du Qatar a reçu des documents solidement étayés exprimant les préoccupations de la communauté internationale relatives à l'imposition régulière du travail forcé, il n'a pris aucune mesure efficace pour y mettre un terme. Au mieux, le gouvernement est passé du déni total à la minimisation du problème. Au début de cette année, le gouvernement du Qatar a fait de vagues promesses de réformer et transformer le système de la *kafala* (système de parrainage) en un système de contrat. Pourtant, les quelques informations disponibles montrent qu'à ce jour ces réformes demeurent purement théoriques. De plus, aucune réforme n'a été adoptée et aucun calendrier n'a été proposé. Etant donné le nombre de promesses qui ont été faites depuis longtemps sans être tenues, y compris en ce qui concerne une législation visant à protéger les travailleurs domestiques, les délégués soussignés restent sceptiques.
4. Le travail forcé touche une population d'environ 1,5 million de travailleurs migrants. Dès lors qu'ils commencent à chercher un travail au Qatar, les travailleurs migrants sont happés dans un système particulièrement abusif, qui facilite le recours au travail forcé par les employeurs, dans le cadre de pratiques telles que la substitution des contrats de travail, ou d'autres consistant à demander aux migrants de s'acquitter des frais de recrutement – obligeant nombre d'entre eux à contracter des prêts conséquents assortis d'intérêts élevés – et à confisquer leur passeport. Le gouvernement du Qatar ne fait pas le nécessaire pour garantir que le cadre juridique offre une protection suffisante aux travailleurs migrants conformément au droit international et pour mettre en œuvre les protections juridiques qui pourtant existent<sup>8</sup>. Parmi les principaux motifs de préoccupation, la loi sur le parrainage, l'une des plus restrictives de la région du Golfe, facilite l'imposition du travail forcé, notamment en multipliant les obstacles pour le travailleur migrant qui souhaite quitter un employeur se livrant à des abus.
5. Le système d'inspection du travail et le système judiciaire du pays se sont révélés particulièrement inefficaces pour assurer le respect des quelques droits accordés aux travailleurs migrants par la loi qatarie. De fait, les services d'inspection du travail sont insignifiants par rapport à la tâche à accomplir (environ 200 personnes) et leurs fonctionnaires sont incapables de s'exprimer dans les langues de la plupart des travailleurs. Les inspecteurs ont peu de pouvoirs pour faire appliquer les décisions et les sanctions, qui sont loin d'être dissuasives, voire inexistantes. Les différents mécanismes de plainte en vigueur sont inefficaces. Les travailleurs migrants peuvent difficilement accéder à ces mécanismes, en raison du manque d'information, d'assistance juridique et d'interprètes, et également par peur des représailles. De fait, cette crainte, tout à fait fondée, les dissuade de recourir aux mécanismes existants, empêchant nombre d'entre eux de sortir de l'exploitation. De plus, les travailleurs employés en dehors de la ville de Doha peuvent difficilement trouver le temps de prendre les transports pour déposer plainte en personne pendant les quelques heures d'ouverture des services. Et même lorsqu'ils portent plainte, il est rare que les employeurs se présentent aux convocations, ce qui fait que les plaintes traînent en longueur. Les travailleurs qui ont le courage de porter plainte doivent faire face à une difficulté supplémentaire, celle de ne pouvoir compter que sur eux-mêmes tout au long de la procédure. Bien souvent, pour ces travailleurs, sans statut du fait de la perte de leur revenu et de leur domicile, les démarches à accomplir pour obtenir réparation deviennent une tâche insurmontable.

<sup>8</sup> L'emploi des travailleurs migrants au Qatar est régi en grande partie par trois lois – loi n° 14 de 2004 (législation du travail); loi n° 4 de 2009 (loi sur le parrainage); enfin, loi n° 15 de 2011 (loi sur la traite des personnes).

6. Enfin, non seulement les victimes du travail forcé n'obtiennent pas réparation, mais elles sont parfois poursuivies par les autorités du Qatar. Ces dernières arrêtent, placent en détention ou expulsent les victimes potentielles de la traite au motif qu'elles ont, en quittant leur employeur ou leur parrain, enfreint la législation sur l'immigration. Des victimes de la traite sont maintenues dans des centres de détention pendant des mois pour dettes ou en raison de fausses accusations de vol portées par leurs employeurs <sup>9</sup>.
7. Nous constatons que le Conseil d'administration du BIT a déjà estimé qu'il apparaît au comité que certains travailleurs migrants présents dans le pays pourraient se trouver dans des situations interdites par la convention en raison de la présence de plusieurs facteurs énumérés précédemment, dont la substitution de contrats, les restrictions auxquelles sont confrontés les travailleurs qui veulent mettre un terme à leur relation de travail ou quitter le pays, le non-paiement des salaires et la menace de représailles <sup>10</sup>.
8. Ses décisions devraient également guider les travaux des membres de la Commission d'enquête dans l'hypothèse où celle-ci serait établie.
9. En conclusion, aucun progrès n'a été enregistré sur la voie d'une mise en conformité de la législation et de la pratique avec les dispositions de la convention n° 29, et les mesures adoptées dans le cadre de la convention n° 81 ont été insuffisantes et inefficaces. Les délégués soussignés à la 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail demandent donc l'établissement d'une commission d'enquête.

(Signé) Luc Cortebeeck, Belgique  
 Nermin Sharif, Libye  
 Mazen Maayta, Jordanie  
 Mohamed Kabbaj, Maroc  
 Keth Thapper, Suède  
 Sam Gurney, Royaume-Uni  
 Jens Erik Ohrt, Danemark  
 Marjorie Alexandre, France  
 Lucien Royer, Canada  
 Zahoor Awan, Pakistan  
 Francis Atwoli, Kenya  
 Hassine Abassi, Tunisie

<sup>9</sup> *Trafficking in persons report*, p. 308.

<sup>10</sup> *Ibid.*, note de bas de page 3.

## Annexe II

### Rapport établi par la délégation tripartite de haut niveau à l'issue de sa visite au Qatar (1<sup>er</sup>-5 mars 2016)

#### I. Contexte

1. A la 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, le Directeur général du Bureau international du Travail a reçu une communication datée du 12 juin 2014, signée par 12 délégués, dans laquelle les intéressés, invoquant l'article 26 de la Constitution de l'OIT, ont présenté une plainte contre le gouvernement du Qatar pour violation de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947.
2. A sa 322<sup>e</sup> session (novembre 2014), le Conseil d'administration, donnant suite à la recommandation de son bureau qui a considéré que la réclamation était recevable, a demandé au Directeur général de transmettre la plainte au gouvernement. Il a invité le Bureau à obtenir du gouvernement et des organisations d'employeurs et de travailleurs du Qatar des informations pertinentes, et à faire rapport au Conseil d'administration à sa 323<sup>e</sup> session (mars 2015). Il a inscrit cette question à l'ordre du jour de sa 323<sup>e</sup> session (mars 2015) afin de décider d'éventuelles suites à donner à la plainte, à la lumière des informations fournies par le Bureau.
3. Le 16 janvier 2015, le ministère du Travail et des Affaires sociales, au nom du gouvernement du Qatar, a invité le Département des normes internationales du travail à effectuer une mission de haut niveau dans le pays. Cette mission a eu lieu du 7 au 11 février 2015.
4. A sa 323<sup>e</sup> session (mars 2015), à la lumière des informations fournies par le gouvernement dans une communication datée du 26 janvier 2015, des éléments contenus dans le rapport établi à l'issue de la visite de haut niveau et des discussions ayant eu lieu au sein du Conseil d'administration, ce dernier a décidé: *a)* de demander au gouvernement du Qatar de lui soumettre pour examen à sa 325<sup>e</sup> session (novembre 2015) des informations sur les mesures qu'il a prises pour traiter toutes les questions soulevées dans la plainte; *b)* de reporter à sa 325<sup>e</sup> session (novembre 2015) tout nouvel examen de la question de la constitution d'une commission d'enquête, à la lumière des informations mentionnées à l'alinéa *a)* ci-dessus.
5. A sa 325<sup>e</sup> session (novembre 2015), à la lumière des rapports soumis par le gouvernement sur les mesures qu'il a prises pour traiter les questions soulevées dans la plainte, le Conseil d'administration a décidé de: *a)* demander au gouvernement du Qatar de joindre un exemplaire officiel de la loi n° 21 du 27 octobre 2015 à son rapport concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, en temps voulu pour que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) puisse l'examiner à sa prochaine session (18 novembre-5 décembre 2015); *b)* demander au gouvernement du Qatar d'accueillir la visite d'une délégation tripartite de haut niveau, avant la 326<sup>e</sup> session (mars 2016), qui évaluera toutes les mesures prises pour traiter toutes les questions soulevées dans la plainte, y compris les mesures prises aux fins de l'application effective de la loi récemment adoptée qui régit l'entrée, la sortie et le séjour des expatriés; *c)* demander au gouvernement du Qatar d'avoir recours à l'assistance technique du BIT pour favoriser une approche intégrée de la suppression du système de parrainage, de l'amélioration des systèmes d'inspection du travail et de la sécurité et santé au travail (SST) et des moyens pour les travailleurs de se faire entendre; *d)* reporter à sa 326<sup>e</sup> session (mars 2016) tout nouvel examen relatif à la constitution d'une commission d'enquête, à la lumière des informations visées aux alinéas *a)*, *b)* et *c)* ci-dessus.

6. Dans une communication du 4 février 2016, le ministre du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales, au nom du gouvernement du Qatar, a invité l'OIT à effectuer une visite tripartite de haut niveau dans le pays du 1<sup>er</sup> au 5 mars 2016. Cette visite de haut niveau a été menée par la Présidente et les Vice-présidents du Conseil d'administration, à savoir S. E. M<sup>me</sup> Misako Kaji (Japon), Présidente, M. Jorgen Rønneest (Danemark), Vice-président employeur, et M. Luc Cortebecq (Belgique), Vice-président travailleur. Ces derniers ont été accompagnés de M<sup>me</sup> Corinne Vargha, directrice du Département des normes internationales du travail, de M<sup>me</sup> Deepa Rishikesh, chef de l'Unité chargée des conventions relatives au travail des enfants et au travail forcé, et de M. Torsten Schackel, spécialiste principal des normes et de la législation internationales du travail, en poste au Bureau régional de l'OIT pour les Etats arabes, à Beyrouth.
7. Afin de s'acquitter de sa mission, à savoir évaluer toutes les mesures prises pour traiter toutes les questions soulevées dans la plainte, y compris les mesures prises aux fins de l'application effective de la loi récemment adoptée qui régit l'entrée, la sortie et le séjour des expatriés, la délégation tripartite de haut niveau de l'OIT a demandé à pouvoir rencontrer une large palette d'acteurs, effectuer des visites sur le terrain et disposer de données actualisées concernant les questions soulevées dans la plainte.
8. Le présent rapport expose les informations et les données recueillies par la délégation tripartite de haut niveau, dans la partie II, et l'évaluation faite par la délégation, dans la partie III.
9. Les membres de la délégation tripartite de haut niveau de l'OIT tiennent à remercier les autorités du Qatar, le Premier ministre, le secrétaire général du Conseil des ministres, le ministre du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales, le ministre de la Justice, le ministre de la Santé, les fonctionnaires des ministères de la Justice, de la Santé, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, des Municipalités et de l'Environnement, le président du Conseil supérieur de la magistrature, le procureur général, le président de la Commission nationale des droits de l'homme, le secrétaire général du Comité suprême pour les projets et l'héritage, ainsi que les travailleurs, la Chambre de commerce et d'industrie, les entreprises, les ambassadeurs et les autres parties rencontrées par la délégation, pour le haut niveau de coopération, l'ouverture d'esprit et la bienveillance dont ils ont fait preuve à leur égard.

## II. Réunions et visites

### ***Rencontre avec le Premier ministre***

10. Le Premier ministre, en souhaitant la bienvenue à la délégation tripartite de haut niveau, a reconnu que le pays devait relever un défi de taille sur le front du travail. Il a souligné la ferme détermination de son gouvernement à appliquer le programme «Les ambitions du Qatar à l'horizon 2030», mais a précisé qu'une stratégie de mise en œuvre dûment planifiée était nécessaire à cette fin. Il a principalement évoqué quatre mesures adoptées par son gouvernement pour résoudre les difficultés rencontrées dans le domaine du travail. Concernant le système de protection des salaires et la loi n° 21 de 2015, il a insisté sur l'importance de ces deux réformes ainsi que sur la rigueur avec laquelle était appliqué ce système et le bon déroulement des travaux préparatoires à l'entrée en vigueur de la loi n° 21. Il a également mis en évidence toute la portée de la stratégie de son gouvernement en matière de logement, qui prévoit la construction d'habitations de qualité pour les travailleurs migrants. Un comité interministériel restreint placé sous son autorité avait été établi afin d'assurer un suivi de la mise en œuvre de cette stratégie et veiller à la réalisation des objectifs fixés. Enfin, il a indiqué que les principaux problèmes rencontrés actuellement concernaient les pratiques de recrutement dans les pays fournisseurs de main-d'œuvre et que, désormais, des échanges à ce sujet avaient régulièrement lieu avec les gouvernements de ces pays. Le gouvernement du Qatar tient à ce que les agences de recrutement dans les pays en question soient dûment contrôlées par les autorités nationales, de manière à éviter les substitutions de contrat et le paiement de frais par les travailleurs.

**Rencontre avec le ministre du Développement administratif,  
du Travail et des Affaires sociales et de hauts fonctionnaires  
de ce ministère**

11. Des fonctionnaires du ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales ont présenté à l'intention de la délégation tripartite un exposé détaillé sur les diverses questions soulevées dans la plainte.

i) Le système de parrainage

12. Le ministre du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales a indiqué à la délégation tripartite que son gouvernement avait récemment pris plusieurs mesures de protection des droits des travailleurs, apportant ainsi des éléments de réponse aux divers problèmes signalés dans la plainte. En ce qui concerne la révision de la loi sur le parrainage, la délégation tripartite a été informée de la promulgation de la loi n° 21 de 2015 qui régit l'entrée, la sortie et le séjour des travailleurs expatriés, et met fin au système de parrainage (le système de la *kafala*). Cette loi, publiée au Journal officiel en décembre 2015, entrera en vigueur en décembre 2016 et remplacera la loi n° 4 de 2009 qui régit actuellement le système de la *kafala*. Elle a pour principal avantage de supprimer les restrictions à la liberté de mouvement des travailleurs et d'empêcher ainsi ces derniers de rester assujettis à une relation contractuelle alors même qu'ils sont victimes d'abus ou d'exploitation.

13. A compter du 13 décembre 2016, la nouvelle législation permettra au travailleur expatrié de changer d'employeur une fois son contrat à durée déterminée arrivé à échéance. S'agissant de contrats à durée indéterminée, ce changement sera possible au terme d'une période de cinq ans sans que l'accord de l'employeur soit nécessaire. Si un travailleur souhaite changer d'employeur avant la fin de son contrat à durée déterminée, il devra obtenir l'accord de son employeur du moment, sauf si ce dernier enfreint la loi (confiscation de passeport ou non-versement de salaire par exemple), auquel cas l'autorité compétente autorisera un changement provisoire d'employeur, en attendant le règlement du litige. En outre, la nouvelle législation mettra fin à l'obligation pour les travailleurs migrants de vivre hors du pays pendant deux ans avant le renouvellement de leur permis de séjour. Elle supprime également l'obligation d'avoir l'autorisation de son employeur pour obtenir un permis de sortie et prévoit que le travailleur s'adresse à l'autorité publique compétente pour être autorisé à quitter le pays. Si l'employeur s'oppose au départ du travailleur, celui-ci peut saisir une commission d'appel, établie par décret ministériel en février 2016. Le Conseil des ministres a approuvé la création d'une commission permanente d'examen des plaintes, qui est mentionnée en tant que «autorité compétente» dans plusieurs articles de la loi n° 21 (articles 4, 8 et 14 par exemple). Cette commission sera présidée par le ministère de l'Intérieur et sera notamment composée de représentants du ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales, du ministère de la Justice et de la Commission nationale des droits de l'homme. En vertu de l'article 48 de la loi n° 21, le ministre de l'Intérieur a mis en place un comité chargé de rédiger les règlements d'application de cette loi.

ii) Frais de recrutement et substitution de contrats

14. En ce qui concerne la question des frais de recrutement, il a été indiqué à la délégation tripartite que le rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, avait déjà mis en évidence la responsabilité des pays fournisseurs de main-d'œuvre à l'égard des travailleurs, qui, avant leur arrivée au Qatar, doivent verser des frais de recrutement élevés à des agences de recrutement dans leur pays d'origine. La loi sur le travail de 2004 et l'ordonnance ministérielle n° 8 de 2005, prise en application de cette loi, interdisent formellement la facturation de frais aux travailleurs. A l'issue d'inspections menées dans des agences de recrutement du Qatar, le ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales a émis 182 avertissements,

établi quatre rapports d'enquête et annulé 80 licences. Concernant la question de la substitution de contrats, la loi sur le travail de 2004 prévoit l'enregistrement des contrats de travail par l'autorité compétente relevant du ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales, afin de s'assurer que les contrats de travail ne sont pas modifiés après l'arrivée des travailleurs au Qatar. Le nombre de contrats de travail enregistrés auprès du ministère s'est élevé à 467 639 en 2015. Le ministère mettra prochainement en place un système de contrats électroniques visant à réduire le risque de tromperie au cours de la première phase de recrutement dans les pays d'origine des travailleurs. En outre, après l'entrée en vigueur en décembre 2016 de la loi n° 21 de 2015, de nouveaux contrôles seront établis en vue de protéger les travailleurs et d'éviter qu'ils soient victimes d'une supercherie consistant à leur proposer des contrats alléchants dans leur pays d'origine, puis à modifier ces contrats une fois dans le pays d'accueil. Par conséquent, après l'entrée en vigueur de la loi n° 21, seuls les contrats établis directement entre le travailleur expatrié et l'organisme ou la personne qui le recrute donneront lieu à un visa de travail. Cette disposition contribuera à la lutte contre la traite à laquelle se livrent les bureaux de recrutement dans les pays fournisseurs de main-d'œuvre et mettra fin au problème de la substitution de contrats mentionnée dans la plainte. Des échanges de messages électroniques ont déjà commencé entre le ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales et un certain nombre d'ambassades, dont celles du Népal, des Philippines, de Sri Lanka et du Bangladesh. A ce jour, le gouvernement du Qatar a conclu avec des gouvernements de pays fournisseurs de main-d'œuvre 35 accords et cinq mémorandums d'accord, qui invitent notamment ces derniers à encadrer rigoureusement les agences de recrutement au moyen d'un système d'accréditation. Après l'entrée en vigueur de la loi n° 21 en décembre 2016, le contrat de travail signé par le travailleur sera rédigé dans sa langue maternelle et celui-ci en recevra une copie avant d'obtenir un visa, ce qui mettra fin aux nombreux cas d'exploitation et de contrats fictifs.

### iii) Confiscation de passeport

15. Il a été indiqué à la délégation tripartite que, à partir de décembre 2016, l'employeur sera dans l'obligation, en vertu de l'article 8 de la loi n° 21 de 2015, de rendre au travailleur son passeport ou son titre de voyage une fois les procédures d'établissement ou de renouvellement des documents de séjour terminées. L'article 39 de ladite loi érige en infraction la confiscation du passeport d'un travailleur expatrié et prévoit à l'encontre de son auteur une amende pouvant atteindre 25 000 riyals. Pour l'heure, le décret ministériel n° 18 de 2014 énonce les exigences et les spécifications relatives au logement des travailleurs migrants et prévoit la mise à disposition de locaux sûrs, munis d'espaces d'entreposage fermant à clé que les travailleurs peuvent utiliser librement pour conserver leurs documents et leurs effets personnels, y compris leurs passeports. A cet égard, le Département des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur a enregistré 168 plaintes relatives à la confiscation de passeport au cours de l'année 2015. L'ensemble de ces plaintes ont été transmises au ministère public, qui a mené une enquête dans la plupart des cas et contraint les auteurs de ces confiscations à restituer les passeports. Par ailleurs, 40 plaintes concernant des confiscations de passeport ont été portées devant des tribunaux, qui ont rendu leurs jugements et prononcé des peines de prison à l'encontre de certains contrevenants.

### iv) Paiement tardif ou non-paiement des salaires

16. Concernant la question du non-paiement des salaires, il a été indiqué à la délégation tripartite que la loi n° 1 de 2015 modifiait certaines dispositions de la loi sur le travail de 2004 de manière à mettre en place le système de protection des salaires et à prévoir des sanctions dissuasives à l'encontre des employeurs qui ne respecteraient pas ce système. En outre, l'ordonnance ministérielle n° 4 de 2015 prévoit notamment une supervision du système de protection des salaires pour les travailleurs visés par la législation du travail, dans le cadre de laquelle les employeurs sont tenus de transférer les salaires des travailleurs à des établissements financiers dans un délai de sept jours. En cas de non-respect de ces

dispositions, le ministre aura compétence pour refuser tout nouveau permis de travail à l'employeur concerné et empêcher toute transaction entre ce dernier et le ministère. Ce système, mis en place en coopération avec la Banque centrale du Qatar, permet de s'assurer que les salaires sont effectivement versés sur le compte bancaire de tous les travailleurs visés par le Code du travail et de déceler toute infraction. En vertu de l'ordonnance n° 19 de 2014, une unité de protection des salaires a été créée au sein du Département de l'inspection du travail et veille à l'application du système de protection des salaires pour les travailleurs visés par la législation du travail. Selon les informations transmises à la délégation tripartite, le nombre d'entreprises transférant les salaires des travailleurs à des établissements financiers est passé de 3 211 en octobre 2015 à 11 312 en janvier 2016. Parallèlement, le nombre de travailleurs dont les documents des établissements financiers indiquent qu'ils ont reçu leurs salaires est passé de 407 051 à 914 176 au cours de la même période.

v) Procédures de plainte accessibles et efficaces

17. La délégation tripartite a appris que le ministère avait instauré au sein des tribunaux d'Etat un bureau chargé de fournir gratuitement une aide juridictionnelle aux travailleurs. Ce bureau, doté des équipements techniques nécessaires, emploie un personnel qualifié qui maîtrise les langues les plus fréquemment parlées par les travailleurs et qui peut donc communiquer avec eux, quelles que soient leur nationalité ou leur langue. La délégation a pris connaissance de statistiques concernant le nombre de plaintes déposées auprès de tribunaux du travail (6 878), le nombre de plaintes retirées dans le cadre d'une procédure de médiation (2 595) et le nombre de décisions rendues (2 116) au cours de l'année 2014. Pour l'année 2015, 8 379 plaintes ont été déposées, 3 778 plaintes ont été retirées et 2 012 décisions ont été rendues.
18. Le gouvernement a également mis en place des centres de services chargés de traiter les plaintes de travailleurs migrants employés hors de la ville de Doha, qui peuvent difficilement obtenir un jour de congé ou se déplacer pour déposer plainte pendant leurs horaires de travail. Ces centres sont situés dans diverses localités à l'extérieur de Doha et disposent de plusieurs bornes automatiques permettant aux travailleurs de déposer une plainte dans l'une des 11 langues les plus fréquemment parlées par les travailleurs migrants.
19. Le ministère a également établi une permanence chargée de recevoir des plaintes par téléphone et par courrier électronique et de répondre rapidement aux questions posées. Il a en outre créé sur les réseaux sociaux des comptes à partir desquels les travailleurs peuvent transmettre leurs plaintes et obtenir les informations dont ils ont besoin. En 2015, le ministère a reçu plus de 20 000 requêtes par l'intermédiaire de la permanence et les a toutes transmises aux départements compétents pour qu'elles soient traitées. De plus, une équipe spécialement chargée de fournir des orientations et des conseils aux travailleurs a effectué plus de 150 visites dans de grandes entreprises et organisé 100 ateliers dont le but était de s'entretenir avec les travailleurs sur leurs lieux de travail et de résidence. Elle a également envoyé à des employeurs et à des travailleurs 125 000 SMS contenant des orientations relatives au système de protection des salaires.

vi) Projet de loi sur les travailleurs domestiques migrants

20. Des fonctionnaires du ministère ont informé la délégation qu'un projet de loi sur les travailleurs domestiques migrants était en cours de préparation et que la convention n° 189 de l'OIT concernant le travail décent pour les travailleurs domestiques était prise en compte dans ce cadre. Cependant, le ministère n'était pas en mesure de fournir un calendrier d'adoption pour ce projet de loi. Pour l'heure, la situation des travailleurs domestiques migrants est régie par les dispositions du droit civil et du droit pénal, étant donné que ces travailleurs ne sont pas visés par la législation du travail.

## vii) Renforcement des capacités de l'inspection du travail

21. Le directeur de l'inspection du travail a expliqué que le ministère attachait une grande importance à l'efficacité des services d'inspection afin de pouvoir assurer une application effective de la législation qui garantit la protection des travailleurs. C'est pour cette raison, mais aussi pour s'adapter à l'essor économique du pays, qu'il a agrandi l'effectif des inspecteurs du travail, qui compte désormais 375 agents, dont 50 femmes. Un tiers environ des inspecteurs axent leurs visites sur les questions de SST. Par ailleurs, le gouvernement promeut largement l'utilisation des technologies modernes (notamment les appareils Palm) afin de permettre aux inspecteurs de saisir et transmettre rapidement données et rapports depuis le site inspecté. Ce système leur permet d'accroître le nombre de lieux de travail inspectés. En 2015, 110 inspecteurs, dont des femmes, ont bénéficié d'une formation dans le cadre d'une coopération avec l'Organisation arabe du travail, et des mesures supplémentaires de formation sont prévues pour cette année.
22. Selon les dispositions de la loi sur le travail n° 4, les inspecteurs du travail du Qatar sont habilités à se rendre à tout moment sur les lieux de travail, sans préavis, pour faire appliquer la législation en vigueur. Ils peuvent également inspecter le logement des travailleurs. En réponse aux questions de la délégation tripartite, il a été précisé que les inspecteurs pouvaient soumettre aux autorités judiciaires les infractions susceptibles de donner lieu à des sanctions pénales, mais qu'ils étaient également en mesure d'imposer directement des sanctions administratives, notamment la suspension d'activités commerciales ou de travaux de construction et l'interdiction de recruter des travailleurs; ils ont exercé ces prérogatives vis-à-vis de plusieurs entreprises ayant enfreint les dispositions pertinentes de la loi.
23. Outre les questions de SST, le contrôle des inspecteurs porte notamment sur les infractions relatives à la durée du travail, au non-versement des salaires et au travail effectué en été aux heures les plus chaudes de la journée – pratique interdite par la législation du travail. Les chiffres présentés par le ministère font apparaître une augmentation du nombre total de visites d'inspection (y compris celles concernant la SST) en 2015 (57 013) par rapport à l'année précédente (50 994).
24. Dix interprètes ont été recrutés à ce jour pour permettre aux inspecteurs de mieux communiquer avec les travailleurs, et le ministère envisage la création de postes supplémentaires. Les sanctions encourues pour violation de la législation du travail, notamment les sanctions pénales dont sont passibles les employeurs en cas de non-paiement des salaires, ont été renforcées à la suite de l'adoption de la loi n° 1 (2015) et de l'ordonnance ministérielle n° 4 (2015).

***Réunion avec le Département de la recherche et du suivi de la Direction générale des affaires relatives aux frontières, aux passeports et aux expatriés et avec le Département des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur***

25. Le directeur du Département de la recherche et du suivi a indiqué que le département était chargé de l'application de la loi n° 4 de 2009 qui régit l'entrée, la sortie et le séjour des expatriés, et de la loi n° 21 de 2015, laquelle entrera en vigueur en décembre 2016. Le département a notamment pour fonction de faire exécuter les décisions judiciaires concernant des expulsions et des annulations de permis de séjour en coordination avec les autorités concernées, ainsi que de gérer les centres de détention où les expatriés qui ont enfreint la loi sont provisoirement placés en attendant l'établissement de leur visa de sortie et des modalités du voyage de retour. La délégation a obtenu des renseignements à propos des installations et des services mis à la disposition des détenus, notamment les services humanitaires. Ce sont ces derniers qui, en 2015, ont délivré 10 068 titres de transport, annulé 120 contraventions pour infractions au code de la route pour des personnes qui n'avaient pas les moyens d'en acquitter le montant, assuré une offre de soins médicaux et délivré 1 138 certificats de naissance pour les enfants en bas âge de personnes en détention, en vue

de faciliter la procédure de délivrance des passeports. Conformément à l'article 12 de la loi n° 4 de 2009, les plaintes déposées par des travailleurs contre des employeurs peu scrupuleux sont attentivement suivies par le service juridique du Département de la recherche et du suivi, lequel a bénéficié récemment du soutien d'un service du ministère du Travail, qu'il a accueilli à cet effet dans ses locaux. En 2015, des transferts temporaires de parrainage ont été accordés dans 181 cas pendant la durée de la procédure judiciaire; des transferts de parrainage permanents ont été accordés dans 242 cas; 5 440 entreprises et 3 460 particuliers ont été inscrits sur une liste noire et se sont vu interdire le recrutement de travailleurs expatriés, et 168 cas ont été portés devant le ministère public pour détention illégale de passeports de travailleurs. Des travailleurs expatriés accusés d'avoir quitté leur travail n'ont pas été placés en détention pendant l'examen de leur demande de transfert temporaire. Une équipe de spécialistes a été spécialement mise sur pied pour enquêter sur les cas de trafic de visas et recueillir les éléments de preuves à soumettre au ministère public. Les statistiques présentées aux membres de la délégation font apparaître une diminution continue du nombre d'entreprises et de particuliers accusés de trafic de visas: 184 entreprises et 1 203 particuliers en 2013, 120 entreprises et 75 particuliers en 2014, 5 entreprises et 7 particuliers en 2015.

26. Le directeur du Département des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur a indiqué que son département était chargé d'enquêter sur les plaintes et d'effectuer des contrôles dans les centres d'expulsion. Les statistiques montrent que 2 635 plaintes ont été examinées au cours de la période 2014-15. Il en est résulté 2 185 transferts de parrainage en 2015, contre 450 en 2014. Depuis sa création en 2005, le département a effectué 96 visites dans des centres d'expulsion.

### **Réunion avec la ministre de la Santé**

27. La ministre de la Santé a indiqué à la délégation que la stratégie nationale du Qatar dans le domaine de la santé visait à assurer une mise en place de services de santé suffisamment rapide pour répondre aux besoins d'une population en forte augmentation, et à garantir à tous les citoyens, sans distinction aucune, des soins gratuits et de qualité. La sécurité et la santé au travail sont au cœur du programme Les ambitions du Qatar à l'horizon 2030; le ministère de la Santé est quant à lui tenu de présenter les résultats chiffrés de nombreuses actions menées dans le domaine sanitaire, ce qu'il a notamment pu faire à propos de la politique destinée à réduire le nombre d'accidents de la circulation. La ministre a précisé que son ministère s'occupait des maladies professionnelles, et non des accidents du travail, et a indiqué que l'une des campagnes menées dans le domaine de la SST portait sur le stress thermique qui touche les travailleurs expatriés.

### **Réunion avec le directeur général de l'entreprise Qatar Petroleum**

28. Le directeur général de Qatar Petroleum a indiqué que cette entreprise publique comptait 9 000 employés, dont 60 pour cent de travailleurs étrangers. La société s'emploie à appliquer les règles les plus strictes, notamment en matière de sécurité, de santé, de logement et de paiement des salaires; les entrepreneurs sont tenus de respecter toutes les normes applicables en matière de santé, de sécurité et de respect de l'environnement. Tous les accidents du travail sont répertoriés, et l'entreprise n'a aucun accident mortel à déplorer. L'entreprise s'est dotée d'une équipe chargée des questions relatives à la santé, à la sécurité et au respect de l'environnement; elle reconnaît que des progrès peuvent encore être accomplis, compte tenu du niveau d'exigence qu'elle s'est imposé pour être en mesure de recruter des travailleurs qualifiés. L'entreprise collabore avec des entrepreneurs, lesquels font appel à des sous-traitants; des mécanismes contractuels permettent de soumettre ces deux catégories de partenaires aux normes de l'entreprise, en cas par exemple de retard dans le paiement des salaires par un entrepreneur. S'agissant du respect effectif des obligations, l'entreprise a fait savoir qu'elle soumettait ses entrepreneurs à des contrôles et à des inspections. Les employés reçoivent leur salaire en temps voulu par virement bancaire. La délégation tripartite aura

l'occasion de se rendre dans une ville ouvrière pour observer les conditions de logement des salariés de l'entreprise. Celle-ci s'est dotée d'une unité chargée des relations avec les salariés, à laquelle ces derniers peuvent soumettre des réclamations. Il existe aussi des instances de dialogue au sein desquelles les travailleurs sont représentés. En ce qui concerne la nouvelle loi portant révision du système de la *kafala*, le directeur général a fait savoir que son entreprise était pleinement disposée à en appliquer les prescriptions dès qu'elle serait entrée en vigueur, tout en faisant observer que, en sa qualité d'employeur modèle autorisant ses employés à partir quand ils le souhaitent, elle s'acquittait déjà des obligations prévues par la nouvelle loi.

### **Réunion avec le procureur général**

29. Le procureur général a indiqué qu'avec la nouvelle loi de 2015, la question des droits des travailleurs migrants s'inscrirait incontestablement dans une toute nouvelle perspective. La nouvelle loi prévoit en effet l'abandon du système de la *kafala* en faveur d'un système de contrats de travail. La nouvelle loi ne s'appliquera toutefois pas aux travailleurs domestiques migrants, dont la situation reste une question délicate à régler.

### **Réunion avec le ministre de la Justice et des fonctionnaires du ministère de la Justice**

30. Le ministre de la Justice a indiqué que le gouvernement de son pays déployait de nombreux efforts pour améliorer les conditions de vie et de travail des travailleurs migrants, en leur assurant notamment un plein accès au système judiciaire. Le Qatar fait partie des pays dans lesquels ce système est totalement indépendant. La législation du travail nationale permet aux travailleurs migrants de saisir le Département des droits de l'homme du ministère du Travail et du ministère de l'Intérieur. Les plaintes qui ne peuvent pas faire l'objet d'un règlement à l'amiable sont renvoyées devant le tribunal. La loi n° 21 de 2015 permettra par ailleurs de concilier les intérêts des entreprises et les droits des travailleurs, ces derniers étant des partenaires à part entière dans la construction du pays. Cette nouvelle loi, qui est le fruit d'une initiative gouvernementale et qui ne doit rien aux employeurs, plus favorables au système de la *kafala*, est appelée à devenir un modèle pour les pays du Golfe. Le principal changement introduit par cette loi sera le remplacement du système de la *kafala* par un système dans lequel les relations de travail entre les parties seront réglementées par un contrat. Les nouvelles dispositions permettront au travailleur de changer d'employeur à l'échéance de son contrat. Les contrats pourront couvrir une période maximale de cinq ans et être renouvelés. S'il arrivait toutefois que l'employeur ne s'acquitte pas de ses obligations ou commette des abus, le travailleur pourrait, comme l'y autorise la législation actuelle, changer d'employeur avant le terme de son contrat. En cas de refus de l'employeur, le travailleur pourra saisir le ministère de l'Intérieur pour être délié de ses obligations. La nouvelle loi prévoit également des sanctions pénales pour les employeurs qui retiennent les travailleurs contre leur gré ou confisquent leur passeport. La nouvelle législation dispose par ailleurs que les travailleurs en fin de contrat pourront s'adresser directement au gouvernement pour obtenir leur visa de sortie, sans avoir à passer par l'employeur. Ce visa de sortie devrait en principe leur être délivré dans un délai de soixante-douze heures. Enfin, la délégation a été informée de l'existence d'un projet de loi visant à réglementer les conditions de travail des travailleurs domestiques migrants, actuellement régies par les dispositions du droit civil et du droit pénal. Ce projet de loi est en suspens depuis 2012, mais le ministre espère qu'il sera adopté d'ici à la fin de l'année 2016. Il a noté à ce sujet que l'assistance technique et la coopération du BIT seraient extrêmement bienvenues.

### **Réunion avec le président du Conseil supérieur de la magistrature**

31. Le président a expliqué que le Conseil supérieur de la magistrature avait pour mission de s'assurer du bon fonctionnement des tribunaux au Qatar. Il a souligné l'indépendance des tribunaux dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Bien qu'un certain nombre de juges au Qatar soient de nationalité étrangère, ils jouissent des mêmes droits que les juges nationaux en matière de sécurité de l'emploi.
32. En ce qui concerne les décisions de justice portant sur des conflits du travail, le président a rappelé que la loi sur le travail compte parmi les plus anciennes lois du pays et que les tribunaux disposent de toutes les compétences requises pour le traitement de ce type d'affaires. Aussi tiennent-ils dûment compte du fait que les travailleurs sont généralement la partie la plus faible dans la relation de travail, et veillent-ils à interpréter les dispositions de la loi sur le travail sans oublier que sa finalité première est de garantir aux travailleurs une protection adéquate. Afin de permettre concrètement aux travailleurs de saisir la justice, un certain nombre de services conjoints ont été créés avec le ministère du Travail, et des mesures sont prises pour assurer le règlement rapide des cas par voie de médiation, sans toutefois que soit exclue la possibilité d'engager directement une procédure judiciaire. La main-d'œuvre étant très hétérogène, des services de traduction et d'interprétation sont assurés ou organisés gratuitement pour l'ensemble des travailleurs.
33. Bien que la plupart des conflits du travail portés devant les tribunaux relèvent essentiellement du droit civil, certaines infractions, telles que la confiscation des passeports par les employeurs, sont traitées comme relevant du droit pénal et sanctionnées en conséquence. D'une manière générale, on estime que les récentes modifications apportées à la législation en ce qui concerne la relation de travail et le séjour des travailleurs vont contribuer à réduire le nombre de conflits du travail. Il faudra toutefois attendre l'entrée en vigueur de la nouvelle législation et le développement de la jurisprudence correspondante pour être en mesure d'établir des conclusions certaines sur ce point.

### **Réunion avec le directeur du Département des droits de l'homme du ministère des Affaires étrangères**

34. Le directeur du Département des droits de l'homme a expliqué que l'importance accordée aux droits de l'homme correspondait à un choix stratégique du Qatar et que ce dernier a déployé des efforts considérables pour renforcer la base institutionnelle qui doit sous-tendre cette stratégie. Le Qatar a adopté une politique d'ouverture en ce qui concerne sa collaboration avec les organisations et les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme; en témoigne, par exemple, l'offre d'une invitation permanente aux rapporteurs spéciaux des Nations Unies. Le directeur a souligné que la Commission nationale des droits de l'homme dont s'est doté le Qatar est la seule institution de la région à bénéficier d'une légitimité maximale et qu'elle constitue à ce titre un véritable modèle. Le Qatar attache une grande importance au fait de pouvoir échanger des données d'expérience sur les questions relatives aux droits de l'homme avec d'autres pays et des organisations internationales.
35. En ce qui concerne la gestion de la situation des travailleurs migrants, le directeur a déclaré qu'il s'agissait là d'une problématique complexe, qui concernait aussi bien les pays d'origine que les pays de destination, et qu'il était impératif que toutes les parties prenantes concernées participent activement à la recherche de solutions appropriées. Le fait que les travailleurs doivent s'acquitter de frais de recrutement dans leur pays d'origine constitue un problème majeur, raison pour laquelle le Qatar est déterminé à assurer la transparence dans les procédures de recrutement. Le directeur a reconnu qu'il faudrait également poursuivre les débats pour apporter une solution à la situation problématique des travailleurs domestiques migrants. Le Qatar tient à continuer à mieux faire respecter les droits de ces derniers, comme en témoignent les dispositions de la nouvelle loi qui réglementent l'entrée et la sortie des travailleurs et assurent à ceux-ci une protection supplémentaire.

## **Réunion avec le président et les membres de la Commission nationale des droits de l'homme**

36. Les directeurs des départements juridique et administratif de la Commission nationale des droits de l'homme ont indiqué que la commission a été créée en 2004 pour défendre et promouvoir les droits de l'homme au Qatar. La commission reçoit un grand nombre de plaintes de travailleurs migrants par l'intermédiaire de son département juridique, et a été le premier organisme dans le pays à faire connaître les difficultés rencontrées par ces travailleurs. La commission reçoit des plaintes déposées en personne et par l'intermédiaire d'une permanence téléphonique ou de dirigeants communautaires (représentants des travailleurs migrants d'une nationalité donnée). Par ailleurs, le centre de services bénéficie de l'appui d'un représentant du Centre de solidarité de l'AFL-CIO. Lorsque la plainte provient de travailleurs, la commission contacte directement l'entreprise concernée et assure une médiation non formelle. Néanmoins, si l'entreprise s'oppose à un règlement, la commission transmet une lettre contenant ses recommandations au travailleur migrant concerné et assure le suivi avec le département des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur ou le ministère du Travail, selon le cas. Ces institutions peuvent ensuite mener leur propre enquête et prendre les mesures nécessaires. La commission compte par ailleurs 27 juristes qui fournissent une assistance juridique aux travailleurs migrants. Elle dispose au sein de son département juridique d'un service chargé de représenter les ressortissants étrangers, et coopère avec les ambassades des pays d'origine des travailleurs. Il reste de nombreux problèmes à régler, notamment celui des pratiques des agences de recrutement hors du pays et il faut instaurer une coopération plus étroite avec les pays d'origine des travailleurs.
37. La commission a transmis au gouvernement ses observations sur la loi n° 21 de 2015 visant à remplacer le système de la *kafala*, dont la plupart ont été prises en considération. Cette nouvelle loi mettra fin au système de la *kafala* et permettra aux travailleurs de changer d'employeur une fois leur contrat de travail arrivé à échéance; la durée maximale d'un contrat de travail sera de cinq ans. En outre, les travailleurs pourront s'adresser au ministère de l'Intérieur pour obtenir un visa de sortie (actuellement, ainsi que l'exige la loi n° 4 de 2009, cette démarche se fait auprès de l'employeur) et recevront ensuite ce document dans un délai de soixante-douze heures, sauf si une affaire les concernant est en cours d'examen par un tribunal. Cette évolution est positive, mais d'autres questions restent à traiter au moyen de règlements d'application. La commission n'a toujours pas reçu le projet de loi sur les travailleurs domestiques migrants, mais elle soumettra ultérieurement ses observations.

## **Réunion avec le secrétaire général du Conseil des ministres**

38. Le secrétaire général a fait savoir que les récentes dispositions législatives sur des questions relatives au travail témoignent de l'intérêt que le gouvernement qatarien porte à la protection des droits des travailleurs. Le Code du travail de 2004 a été amendé pour garantir aux travailleurs la perception de leur salaire en temps voulu au moyen d'un virement bancaire. En cas de non-paiement des salaires ou d'autres rémunérations, l'employeur responsable est passible de sanctions, y compris de peines d'emprisonnement. En outre, un décret ministériel a été promulgué concernant le département chargé des rémunérations créé au sein du ministère du Travail pour mieux protéger les travailleurs. Enfin, la loi n° 21 de 2015 représente un progrès énorme pour le Qatar. Cette nouvelle loi abolira le système de la *kafala* et permettra aux travailleurs de changer plus facilement d'employeur. Elle permettra en outre de garantir que les relations entre employeurs et travailleurs sont régies par des contrats de travail. Cette loi entrera en vigueur le 11 décembre 2016. Pour finir, le secrétaire général a fait savoir qu'un projet de loi sur les travailleurs domestiques migrants est en cours d'examen; le gouvernement étudie la convention n° 189 concernant le travail décent pour

les travailleurs domestiques, afin d'en reprendre des passages dans le projet de loi. Il faudra donc un certain temps avant que cette loi ne soit adoptée. Le secrétaire général a conclu la réunion en affirmant que l'aperçu du programme de travail législatif du gouvernement présenté ci-dessus illustre la détermination de ce dernier à entreprendre des réformes législatives qui vont dans la bonne direction, celle d'un renforcement des droits des travailleurs migrants au Qatar.

### **Présentation par le ministère des Municipalités et de l'Environnement**

39. La délégation tripartite a entendu un exposé sur la stratégie globale du Qatar concernant le logement des travailleurs, menée dans le contexte du cadre national de développement du Qatar à l'horizon de 2032. Cette stratégie fait partie des efforts déployés par le Qatar pour attirer et former une main-d'œuvre compétente et motivée, tout en assurant la protection des droits et la sécurité des travailleurs. La stratégie, qui a été approuvée par le Premier ministre, comprend des politiques visant à mettre à la disposition des travailleurs des logements convenables et à élaborer des réglementations et des directives pour garantir la mise en œuvre et le respect de ces politiques. Un comité interministériel, dénommé comité des projets et des études dans le cadre de la stratégie concernant le logement des travailleurs, a été constitué dans cet objectif. Le ministère des Municipalités et de l'Environnement travaille notamment en étroite collaboration avec le ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales pour atteindre les objectifs de la stratégie.
40. A ce jour, 4 sites de logements ont été aménagés, 60 000 travailleurs logés et 12 autres sites retenus pour accueillir 140 000 travailleurs supplémentaires afin de répondre à l'objectif à court terme de la stratégie. L'objectif à long terme est de créer des complexes dans 7 endroits différents qui seront dotés de tous les équipements et services pour accueillir 179 000 résidents supplémentaires. Les complexes sont construits en partenariat avec le secteur privé grâce à des projets de type construction-exploitation-transfert, dans lesquels le gouvernement investit 440 millions de dollars des Etats-Unis, essentiellement dans les infrastructures indispensables, tandis que les investissements du secteur privé s'élèvent à 3 milliards de dollars des Etats-Unis. Dans l'ensemble, il est prévu de mener à terme la stratégie relative à la construction de logements pour les travailleurs d'ici la fin de 2017. Les mesures visant à assurer le respect des normes gouvernementales en matière de logement prévoient non seulement des moyens de contraindre, mais aussi d'inciter les entreprises à construire ou rénover leurs propres sites de logements, dans le but de garantir le respect des normes pour la totalité des travailleurs au Qatar dont le nombre est estimé sur la base des données disponibles.
41. La délégation tripartite a été informée que la stratégie suivie en matière de logement a été élaborée en tenant compte des données statistiques et des projections; néanmoins aucune donnée n'a pu être communiquée concernant la proportion actuelle entre les travailleurs migrants employés et logés dans des conditions normales et les travailleurs migrants employés et logés dans des conditions qui ne satisfont pas aux normes.

### **Réunion avec la Chambre de commerce et d'industrie du Qatar**

42. Le président de la Chambre de commerce et d'industrie du Qatar a indiqué que cette dernière a été consultée tout au long de la rédaction de la loi n° 21 de 2015 sur les visas de sortie et le séjour. Cette loi n'étant pas encore entrée en vigueur, il n'est pas possible de prévoir les effets de son application ni les enjeux qu'elle comportera pour les milieux d'affaires. A ce jour, 1 million de travailleurs bénéficient du système de protection des salaires récemment mis en place et reçoivent donc leurs salaires par virement bancaire. Il a fait savoir que le gouvernement surveille de très près le paiement en temps voulu des salaires grâce à ce nouveau système et que les entreprises contrevenantes font l'objet de sanctions, dont

la suspension ou le retrait des licences. Le suivi du ministère du Travail englobe non seulement le paiement des salaires en temps voulu, mais aussi les retenues sur le salaire réellement versé aux travailleurs migrants. Les déductions correspondent souvent au remboursement des prêts accordés aux travailleurs, généralement pour rembourser les frais imposés par les agences de recrutement dans leur pays d'origine. La mise en place du système de protection des salaires s'avère particulièrement difficile pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises récemment créées. La possibilité pour un travailleur de changer d'employeur prévue par la loi n° 21 de 2015 sous certaines conditions est un changement positif qui facilitera le recrutement par les employeurs de travailleurs migrants déjà expérimentés et bien formés. Le président a également évoqué la collaboration avec l'Organisation internationale des employeurs (OIE), dans le cadre de laquelle la Chambre de commerce et d'industrie du Qatar participera le 18 avril à un atelier sur les droits de l'homme et les affaires.

### **Réunion avec les travailleurs**

43. La délégation tripartite a pu rencontrer plusieurs groupes de travailleurs migrants, essentiellement originaires des Philippines et du Népal, y compris des travailleurs vivant dans le complexe de Sailiya où sont hébergés des milliers de travailleurs de petites entreprises sous-traitantes pour le compte de grandes entreprises, ainsi que des travailleurs employés par des agences de placement (entreprises qui parrainent un grand nombre de travailleurs pour offrir ensuite leurs services à d'autres entreprises). Les préoccupations exprimées par les travailleurs migrants concernent le paiement des salaires (non-paiement, retard de paiement et/ou réduction du salaire convenu), la confiscation des passeports, les longues heures de travail, le refus de la part des employeurs de leur délivrer un certificat de non-objection (même après expiration de leur contrat), le non-renouvellement de leur carte d'identité par l'employeur et les difficultés rencontrées pour le transfert de parrainage. Les travailleurs migrants ont indiqué que les mécanismes de plainte ne sont pas facilement accessibles et que les procédures judiciaires sont longues. De nombreux travailleurs n'ont pas connaissance des dispositifs électroniques permettant de déposer plainte, et ceux qui en connaissent l'existence ont fait savoir qu'ils n'ont pas les moyens de parcourir une distance aussi longue pour le faire. Certains travailleurs ont fait l'objet de représailles par leur employeur après avoir déposé plainte, notamment une travailleuse qui a été transférée dans un centre d'expulsion à la suite d'une procédure pénale engagée contre elle par son employeur. La délégation tripartite s'est entretenue avec plusieurs travailleurs qui ont déposé plainte auprès des tribunaux du travail ou de la Haute Cour dont les décisions restent en suspens des mois durant, souvent parce que les employeurs ne se présentent pas aux audiences. Ces travailleurs attendent une décision pendant plusieurs mois pour le versement de leur salaire et la restitution de leur passeport afin de pouvoir rentrer dans leur foyer, grâce à la solidarité communautaire car ils partent sans aucun revenu. Le fait que certains travailleurs n'ont pas de carte d'identité signifie également qu'ils n'ont pas accès à des soins de santé gratuits. En outre, de nombreux travailleurs ont confirmé qu'ils ont souscrit un prêt important pour régler une agence de recrutement dans leur pays d'origine. Selon eux, les inspections sont peu fréquentes, et les employeurs qui enfreignent la législation ne sont pas sanctionnés. S'agissant des conditions de vie, la délégation tripartite a pu constater dans le complexe de Sailiya que les logements des travailleurs sont loin d'être conformes aux normes minima, la plupart des logements accueillant 10 à 12 personnes dans une pièce exigüe, et la cuisine et les installations sanitaires étant insalubres et en mauvais état. Ces travailleurs ignorent l'existence et ne bénéficient pas du paiement électronique des salaires grâce à la mise en place du récent système de protection des salaires.

## **Réunion avec le secrétaire général du Comité suprême pour les projets et l'héritage**

44. Le secrétaire général du Comité suprême pour les projets et l'héritage a communiqué à la délégation les informations les plus récentes sur les mesures prises par le comité et ses partenaires pour élaborer et appliquer des normes relatives au bien-être des travailleurs, qui vont au-delà des exigences de la législation du travail et sont incorporées dans les contrats conclus avec les maîtres d'œuvre travaillant sur les chantiers de la coupe du monde. A terme, ces contrats devraient concerner plus de 70 000 travailleurs. Les normes relatives au bien-être des travailleurs visent à couvrir l'intégralité de la chaîne de protection des travailleurs, notamment leur recrutement éthique, leur logement, leurs conditions de travail et leur rapatriement. Le comité suprême publie régulièrement des rapports sur le bien-être des travailleurs pour informer toutes les parties intéressées de l'état d'avancement de la mise en œuvre des normes. Dans le cadre des efforts déployés par le comité pour assurer le plein respect des règles, un contrôleur externe sera nommé dans le courant de l'année. De plus, un outil électronique de contrôle est en train d'être mis au point; il permettra aux principaux maîtres d'œuvre d'effectuer des autoévaluations directement sur leur tablette ou leur ordinateur de bureau. Les dispositions pertinentes sont incluses dans les contrats des sous-traitants pour s'assurer qu'ils respectent les règles. Le secrétaire général a particulièrement insisté sur le fait que le comité suprême accorde une attention prioritaire à la sécurité et à la santé au travail, notant que de gros investissements ont été faits dans ce domaine pour prévenir les accidents et garantir le plein respect des normes internationales. Il a en outre expliqué le fonctionnement du Forum sur le bien-être des travailleurs, qui sera mis en place par les maîtres d'œuvre. Sur chaque site d'hébergement, les travailleurs éliront des représentants par nationalité qui participeront à un forum mensuel où les préoccupations des travailleurs pourront être soulevées, débattues et traitées. Pour conclure, le secrétaire général espérait et croyait que la coupe du monde serait un moteur de changement au Qatar et que les normes élevées fixées par le comité suprême pour la mise en œuvre de ses projets s'étendraient bien au-delà de son champ d'activité.

## **Réunions avec des représentants de la communauté diplomatique**

45. La délégation tripartite s'est réunie avec des représentants de haut niveau de plusieurs ambassades établies au Qatar, dont des ambassadeurs. Ces représentants ont indiqué que certains progrès avaient été enregistrés dans le pays. Plusieurs entités telles que la Fondation du Qatar et le Comité suprême pour les projets et l'héritage, qui représentent différentes composantes de l'économie, appliquent à titre volontaire des normes spécifiques sur le bien-être des travailleurs. Certaines ONG internationales ont critiqué l'établissement d'un système à deux vitesses, où les grandes entreprises (souvent multinationales), notamment dans les secteurs du pétrole et du gaz, respectent des normes et critères communs standardisés, mais où les petites entreprises, dont les sous-traitants, passent entre les mailles du filet. La plainte la plus courante concerne le non-paiement des salaires ou leur paiement tardif ou partiel. Ce problème serait réglé par le nouveau système de protection des salaires, que certaines grandes entreprises ont déjà commencé à appliquer. Des efforts sont déployés pour faciliter l'accès aux mécanismes de plainte. La Commission nationale des droits de l'homme contribue à défendre les intérêts des travailleurs migrants. De plus, le Département des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur organise des réunions avec des représentants des communautés de travailleurs migrants. On peut se féliciter des modifications apportées à la loi sur le parrainage suite à l'adoption de la loi n° 15 de 2015, même s'il faut attendre de voir comment elle sera appliquée. Le gouvernement du Qatar semble disposé à entendre les critiques constructives et cherche des solutions logiques aux problèmes qui se posent dans le pays. A cet égard, les ambassadeurs ont souligné combien il est important que l'OIT continue de suivre la situation au Qatar et d'appuyer les réformes qui s'imposent. Pour remédier à une situation qui s'apparente à de la traite d'êtres humains,

les gouvernements doivent coopérer et collaborer efficacement, notamment ceux des pays d'origine des travailleurs migrants et ceux des pays d'où proviennent les investissements privés dans la région. L'amélioration des systèmes au Qatar, en offrant davantage de mobilité aux travailleurs migrants, pourrait avoir des effets positifs sur le marché en général et notamment dans les autres pays du CCG.

### **Visite de logements de travailleurs dans la région d'Al-Wakra**

46. La délégation a visité un complexe de logements destiné aux travailleurs employés à la construction d'un nouveau projet d'infrastructure (ligne de métro). Le complexe, conçu pour loger environ 1 500 travailleurs, est composé de chambres généralement partagées par quatre personnes avec climatisation, éclairage et accès adéquat à une salle de bain et à une cuisine. On trouve sur le site des infrastructures de base telles qu'une épicerie, un barbier et des installations sportives. L'attention de la délégation tripartite a été appelée en particulier sur un espace informatique/Internet, où des volontaires dispensent aux travailleurs une formation de base en informatique pour leur permettre d'accéder à des informations sur les droits essentiels au travail et à d'autres renseignements dans différentes langues. Les travailleurs sont aussi familiarisés à l'utilisation des distributeurs automatiques et des services de transfert de fonds afin de garantir un retrait et un traitement sécurisés des salaires. La délégation tripartite a été informée qu'une centaine de centres de ce type ont ouvert dans le pays dans le cadre de la Stratégie pour l'intégration numérique et du programme pour de meilleures connexions du Qatar; ces initiatives en faveur des travailleurs sont menées en coopération par le ministère du Travail et le ministère des Technologies de l'information et de la communication.

### **Visite d'un complexe de services publics**

47. La délégation tripartite a pu visiter, en présence du ministre du Travail, un complexe de services publics visant à faciliter les interactions entre les travailleurs et les organismes publics compétents. Ces complexes réunissent en un seul lieu différents bureaux chargés de traiter les demandes liées à des services publics divers mais courants comme les services collectifs, les fonctions notariales, les affaires consulaires, etc. L'attention de la délégation tripartite a été appelée sur des bornes électroniques permettant aux travailleurs de transmettre des plaintes relatives au travail directement aux autorités à travers une interface simplifiée et multilingue. La délégation a été informée que neuf complexes de services publics sont actuellement en fonctionnement dans le pays, principalement dans les régions à forte concentration de travailleurs migrants.

### **Visite du stade Khalifa**

48. La délégation tripartite a visité le chantier du stade Khalifa, l'un des plus grands chantiers de la coupe du monde. Le chef de chantier lui a présenté les mesures prises pour éviter les accidents du travail et garantir un niveau élevé de sécurité et de santé au travail. Il a été souligné, entre autres choses, qu'on compte un préposé à la sécurité pour chaque groupe de 50 travailleurs, comme l'exigent les normes de construction du Qatar. Il a été certifié que le chantier a atteint trois millions d'heures de travail sans incident nécessitant un arrêt de travail. En outre, la délégation tripartite a été informée des conditions de travail générales applicables aux travailleurs du chantier, notamment en ce qui concerne la durée du travail, les périodes de repos, le paiement des heures supplémentaires et les congés payés annuels. La délégation a aussi visité la cantine des travailleurs, où sont prises en compte leurs préférences et leurs restrictions alimentaires en fonction de leur culture et de leur religion.

### **Visite de Labour City**

49. La délégation tripartite a visité Labour City à Mseimir, le plus grand complexe de logements de travailleurs du Qatar, construit au cours des trois années précédentes pour héberger 100 000 travailleurs. La délégation a été informée que le projet avait été achevé deux mois auparavant et que 30 000 travailleurs vivaient déjà sur le site. Chaque chambre mesure 24 mètres carrés et est partagée par quatre travailleurs. Les bâtiments comprennent des cantines, des salles informatiques, des salles de sport et une salle de télévision. Les résidents de Labour City bénéficient également d'infrastructures telles qu'un centre de santé, des magasins, un poste de police et des espaces verts.

### **Visite du site d'un projet des chemins de fer du Qatar**

50. La délégation tripartite a visité le site d'un projet des chemins de fer du Qatar, chargés de superviser la construction d'un réseau intégré de chemins de fer incluant le métro de Doha, le réseau de trams de Lusail (LRT) et le réseau de transport de voyageurs et de marchandises à longue distance, qui sera connecté au réseau global des pays du CCG. Tous les projets devraient être achevés d'ici à 2030. La délégation a reçu des informations sur la phase 1 du projet de ligne de métro, qui devrait être terminée d'ici à 2019. L'entreprise responsable du projet a insisté sur l'importance qu'elle accorde au respect des normes internationales en matière de sécurité et de santé au travail, ainsi qu'aux mesures de protection garantissant des conditions de travail adéquates. La conformité est assurée au moyen de systèmes de gestion de la qualité internationalement reconnus, comme la norme ISO-9001, et de systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail, comme la norme OHSAS-18001. L'entreprise veille aussi à ce que ses partenaires respectent les normes applicables. La délégation a été informée qu'aucun incident majeur ne s'est encore produit et que le taux de fréquence des accidents sur ce projet est de 0,064, soit un niveau élevé de sécurité en comparaison internationale. L'entreprise s'efforce de protéger la sécurité et la santé des travailleurs par diverses activités de formation, en particulier un programme annuel de sensibilisation des travailleurs à la sûreté et à la sécurité (notamment communautaire), aux traditions et coutumes locales, aux dangers des drogues et de l'alcool et aux règles de circulation routière. S'agissant des conditions de travail, la délégation a été informée que la durée hebdomadaire du travail est de 48 heures. Pendant l'été, les travaux pénibles sont effectués uniquement de nuit. Outre le salaire, l'entreprise met à la disposition des travailleurs un logement, des moyens de transport, une assurance médicale et trois repas par jour et leur offre des congés payés annuels et un billet aller-retour vers leur pays d'origine. Les normes en matière de logement prévoient un minimum de six mètres carrés par personne, chaque chambre étant partagée par quatre travailleurs. Ces normes s'appliquent aussi aux sous-traitants. Les cantines et les installations de loisirs existant sur le site ont été montrées à la délégation. L'entreprise a expliqué qu'elle participe directement au recrutement de travailleurs à l'étranger et qu'elle interdit aux agences de recrutement de facturer des frais aux travailleurs.

### **Visite du chantier du centre commercial Doha Souq**

51. La délégation tripartite a visité le chantier du centre commercial Doha Souq, exemple de chantier plus petit où les règles de sécurité ne sont pas pleinement respectées selon l'inspecteur de la SST relevant du ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales. Le responsable de projet a indiqué que 300 travailleurs sont employés sur ce site et que chaque nouveau travailleur reçoit une formation initiale aux questions de sécurité. Les horaires de travail quotidiens sont de 6 heures à 11 heures puis de midi à 17 heures, y compris deux heures supplémentaires. En été, du 15 juin au 1<sup>er</sup> septembre, il est interdit de travailler entre 11 heures et 15 heures. Pendant cette période, l'horaire de l'après-midi est donc décalé, de 15 heures à 19 heures. Le responsable de projet a expliqué que

le salaire est payé aux travailleurs par virement électronique, conformément au nouveau système de protection des salaires. Des inspecteurs du travail visitent le chantier une ou deux fois par mois environ, et aucun accident majeur n'est encore survenu.

***Table ronde finale avec le ministre du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales et des représentants d'autres organismes gouvernementaux concernés***

52. A la réunion finale, le ministre a remercié la délégation tripartite pour ses visites et ses échanges transparents avec le ministère et d'autres parties prenantes. Il a reconnu que des difficultés subsistent, mais a de nouveau mis l'accent sur les progrès qui ont été réalisés au cours des années et des mois précédents, comme par exemple le système de protection des salaires, qui a été déployé avec succès trois mois plus tôt et qui s'applique déjà à plus de la moitié des 1,7 million de travailleurs que compte le pays. Des efforts semblables ont été faits dans le domaine des logements des travailleurs, puisque la stratégie actuelle est en cours de mise en œuvre et sera menée à terme d'ici à deux ans. Afin d'améliorer l'accès des travailleurs aux mécanismes de plainte, une permanence a été mise en place et des bornes multilingues de dépôt de plainte ont été installées dans les centres de services publics; des fonctionnaires du ministère ont aussi été détachés sur plusieurs sites industriels. Le nombre d'inspecteurs du travail a été augmenté et les efforts en matière de formation ont été intensifiés. Le ministre a reconnu que des problèmes subsistent dans le processus de recrutement avec les pays exportateurs de main-d'œuvre, et a expliqué que le gouvernement s'emploie à les régler en collaboration avec les pays concernés. Une liste d'agences de recrutement accréditées a ainsi été établie en accord avec certains de ces pays. Le ministère prévoit en outre d'adopter un contrat électronique à titre de mesure supplémentaire pour prévenir la substitution des contrats.

**III. Evaluation des mesures prises**

53. L'enquête que la délégation tripartite de haut niveau a pu mener a fourni de précieuses informations sur l'application des lois et sur les pratiques dont la délégation estime qu'elles ont une incidence particulière sur la situation des travailleurs migrants au Qatar. Afin de comprendre le véritable impact de ces lois et pratiques sur les droits des travailleurs migrants dans le pays, la délégation tripartite propose d'effectuer une évaluation des mesures prises, en droit et en pratique, pour traiter les questions soulevées dans la plainte.

***S'agissant de l'existence d'un cadre juridique protégeant suffisamment les droits des travailleurs migrants conformément aux normes internationales du travail***

i) Loi n° 21 de 2015 régissant l'entrée, la sortie et le séjour des travailleurs migrants

54. La délégation tripartite a été informée que le recrutement de travailleurs migrants et les conditions d'emploi de ces derniers sont réglementés par la loi n° 4 de 2009 sur le système de la *kafala*. Cette loi sera prochainement remplacée par la loi n° 21 de 2015 régissant l'entrée, la sortie et le séjour des travailleurs migrants qui entrera en vigueur en décembre 2016. Plusieurs interlocuteurs ont fait savoir à la délégation tripartite que, en vertu de cette nouvelle loi, le «système de la *kafala*» sera remplacé par un système dans lequel le contrat de travail réglera les relations de travail entre les parties, ce qui permettra aux travailleurs de changer d'employeur au terme de leur contrat et de s'adresser directement au gouvernement pour demander un visa de sortie. La délégation tripartite considère que l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi n° 21 de 2015 constituent une mesure concrète prise par le gouvernement qui pourrait contribuer à résoudre les problèmes que le système de la *kafala* pose depuis longtemps aux travailleurs migrants. Cependant, la délégation

tripartite n'est pas en mesure de déterminer si ce nouveau cadre juridique protégera suffisamment les travailleurs migrants *dans la pratique* étant donné que la loi n° 21 n'entrera en vigueur qu'en décembre 2016. A cet égard, la délégation tripartite relève que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT a souligné, dans son observation la plus récente (décembre 2015) sur l'application de la convention n° 29 par le gouvernement du Qatar, que certaines dispositions de la loi n° 21 limitent toujours la possibilité pour les travailleurs de quitter le pays ou de changer d'employeur et empêchent les travailleurs qui seraient victimes de pratiques abusives de se soustraire à de telles situations. La délégation tripartite considère qu'elle aura besoin d'un complément d'information sur les effets produits par la loi n° 21 une fois mise en œuvre pour évaluer les incidences des mesures mises en place; elle estime en outre qu'il est important que le règlement d'application soit clair.

ii) Le nouveau système de protection des salaires

55. Pendant sa visite, la délégation tripartite a appris qu'un grand nombre de plaintes de travailleurs migrants ont trait au retard de paiement ou au non-paiement des salaires. Plusieurs parties prenantes ont fait savoir à la délégation tripartite que ce problème a été résolu par la loi n° 1 de 2015 portant modification de certaines dispositions de la loi de 2004 sur le travail et en vertu de laquelle le système de protection des salaires a été établi. Cette nouvelle loi prévoit le versement direct des salaires sur le compte bancaire des travailleurs par l'intermédiaire de la Banque centrale du Qatar, ainsi que des sanctions contre les employeurs qui ne respectent pas leurs obligations. Une nouvelle division chargée de la protection des salaires a été créée au sein du Département de l'inspection du travail pour mettre en œuvre le système de protection des salaires, dans le cadre duquel toute irrégularité constatée en matière de paiement sera examinée par les inspecteurs du travail avant d'être renvoyée devant les tribunaux. La délégation tripartite a été informée que le nombre d'entreprises versant les salaires des travailleurs à des établissements financiers s'élevait à 11 312 en janvier 2016, contre 3 211 en octobre 2015. En outre, le nombre de travailleurs dont les états financiers de ces établissements indiquent qu'ils ont reçu leurs salaires est passé de 407 051 à 914 176 au cours de la même période. La délégation tripartite considère que la création du système de protection des salaires constitue une mesure positive qui, si elle est mise en œuvre efficacement, pourrait contribuer à régler le problème récurrent du non-paiement des salaires. Cependant, la délégation tripartite a également appris au cours de sa visite que ce sont principalement les grandes entreprises qui appliquent le système de protection des salaires; il ne semble pas que ce système soit appliqué aux travailleurs employés par de petites entreprises sous-traitantes ou par des agences de placement (qui parrainent un grand nombre de travailleurs pour ensuite offrir leurs services à d'autres entreprises). Tout en reconnaissant que le système de protection des salaires a été mis en place récemment et qu'il faudra du temps pour qu'il puisse fonctionner efficacement, la délégation tripartite considère qu'il est essentiel que cette mesure soit appliquée par toutes les entreprises, y compris les PME, les coentreprises et les entreprises sous contrôle étranger, de sorte que tous les travailleurs migrants au Qatar puissent en bénéficier.

iii) Travailleurs domestiques migrants

56. La délégation tripartite a pris note du fait que, puisqu'ils sont exclus du champ d'application de la loi de 2004 sur le travail et de la loi n°4 de 2009 régissant le système de la *kafala*, les travailleurs domestiques migrants sont soumis aux dispositions du Code civil et du Code pénal du Qatar. En outre, la loi n° 21 de 2015 qui entrera en vigueur en décembre 2016 ne s'appliquera pas à ces travailleurs. Un avant-projet de loi sur les travailleurs migrants est à l'étude depuis 2012, mais aucun calendrier n'est prévu pour son adoption. Etant donné que le système d'emploi des travailleurs domestiques migrants pourrait placer ces derniers dans une situation de vulnérabilité accrue et au vu du nombre important de travailleurs concernés dans le pays, la délégation tripartite considère qu'il est essentiel que des mesures efficaces soient prises sans délai pour protéger ces travailleurs, en droit comme en pratique.

**S'agissant de la mise en œuvre des protections juridiques**

## i) Renforcement des capacités de l'inspection du travail

57. La délégation tripartite a été informée que le nombre d'inspecteurs du travail a de nouveau été relevé en 2016; il est actuellement de 375, dont 50 femmes. Près d'un tiers des inspecteurs envoient leurs visites sur les questions de SST. Le gouvernement a également mis l'accent sur l'utilisation de technologies modernes, notamment d'appareils Palm qui permettent de saisir et transmettre rapidement données et rapports depuis le site inspecté. Ce système permet aux inspecteurs de contrôler davantage de lieux de travail. Outre les questions de SST, les inspecteurs traitent des infractions concernant entre autres la durée du travail, le non-paiement des salaires, ainsi que le travail accompli à l'extérieur en été alors que le soleil est à son zénith, ce qui est interdit par le Code du travail. Dans l'ensemble, les chiffres fournis par le ministère montrent une augmentation en 2015 par rapport à l'année précédente, du nombre total de visites effectuées, y compris des inspections liées à des questions de SST. La délégation tripartite prend acte des mesures concrètes mises en œuvre par le gouvernement, mais estime que de nombreuses difficultés demeurent en ce qui concerne la capacité de l'inspection du travail à constater différentes irrégularités, notamment pour ce qui est de la communication avec les travailleurs des plus petites entreprises. Ces difficultés sont confirmées par le nombre relativement faible d'infractions constatées par rapport au grand nombre de travailleurs migrants présents dans le pays. En outre, il faut renforcer les capacités de l'inspection du travail afin de permettre aux inspecteurs de constater les irrégularités dans les petites entreprises. La délégation tripartite est d'avis que les mesures prises actuellement par le gouvernement devraient être assorties d'un solide programme de formation à l'intention des inspecteurs du travail. Il conviendrait également de mettre au point une stratégie d'inspection axée en priorité sur la protection des travailleurs migrants les plus vulnérables employés par de petites entreprises sous-traitantes, et des travailleurs employés par des agences de placement, contre les pratiques abusives ci-après: non-paiement et paiement tardif des salaires, confiscation du passeport, substitution de contrats (notamment diminution du salaire convenu), horaires de travail excessivement longs, refus de l'employeur de délivrer un certificat de non-objection aux travailleurs (même après expiration de leur contrat), non-renouvellement de la carte d'identité par l'employeur et difficultés en matière de transfert de parrainage.

## ii) Accès aux mécanismes de plaintes

58. La délégation tripartite a eu connaissance de certaines mesures concrètes qui ont été prises pour renforcer l'accessibilité des mécanismes de plaintes, notamment la mise en place de bornes électroniques permettant aux travailleurs de soumettre dans différentes langues des plaintes relatives au travail. En outre, le gouvernement s'est efforcé de mettre un mécanisme de plainte efficace à la disposition des travailleurs migrants employés à l'extérieur de la ville de Doha, qui peuvent avoir du mal à obtenir un jour de congé ou à trouver un moyen de transport pour aller déposer une plainte pendant les heures de travail. Un certain nombre de guichets automatiques ont ainsi été mis en service dans différents lieux en dehors de Doha afin de permettre aux travailleurs de déposer une plainte dans l'une des 11 langues les plus couramment parlées parmi les travailleurs migrants. Le ministère du Travail a également établi une permanence chargée de recevoir les plaintes par téléphone et par courrier électronique et de répondre rapidement aux demandes. Il a en outre créé des comptes sur les réseaux sociaux grâce auxquels les travailleurs peuvent soumettre leur plainte et obtenir les informations recherchées. La délégation tripartite reconnaît que ces initiatives peuvent faciliter l'accès des travailleurs migrants aux mécanismes de plaintes. Cependant, la délégation a appris qu'un grand nombre de travailleurs migrants, en particulier ceux employés par de petites entreprises sous-traitantes ou par des agences de placement, n'ont pas accès à ces mécanismes dans la pratique et que certains ignorent même leur existence. La délégation tripartite est donc d'avis que ces initiatives devraient être complétées par une série de mesures, notamment des mesures de sensibilisation à l'intention des travailleurs

migrants les plus vulnérables conçues et mises en œuvre en collaboration avec les représentants des communautés de migrants, afin de pallier les lacunes sur le plan opérationnel qui empêchent l'utilisation de ces mécanismes par les personnes qui en auraient besoin.

iii) Paiement de frais aux agences de recrutement

59. La délégation tripartite a été informée à plusieurs reprises que, avant d'arriver au Qatar, des travailleurs migrants avaient dû payer d'importants frais à des agences de recrutement basées dans leur pays d'origine, ce qui contribuait à leur vulnérabilité. Plusieurs représentants gouvernementaux que la délégation tripartite a rencontrés ont indiqué que cette pratique constitue un problème majeur dans la mesure où elle ne relève pas de la compétence du gouvernement. La délégation tripartite tient à cet égard à souligner qu'il importe d'améliorer la coopération entre le gouvernement du Qatar et les pays pourvoyeurs de main-d'œuvre afin de résoudre ce problème. Elle a par ailleurs été informée de plusieurs initiatives mises en œuvre par des entités parapubliques en vue de régler le problème des frais de recrutement; ces initiatives concernent notamment le remboursement par l'employeur de tous les frais engagés par le travailleur et la fourniture d'une assistance visant à aider les pays pourvoyeurs de main-d'œuvre à mieux réglementer les activités des agences de recrutement. La délégation tripartite considère que de telles initiatives devraient être encouragées afin de faire en sorte que tous les travailleurs migrants, notamment les plus vulnérables, soient protégés contre ces pratiques abusives qui ont toujours cours dans le pays.

iv) Confiscation de passeport et non-renouvellement de la carte d'identité

60. La délégation tripartite a été informée que la nouvelle loi n° 21 de 2015 interdit la confiscation du passeport et frappe de sanctions pénales les contrevenants. Elle fait observer que la confiscation du passeport était déjà interdite par la loi n° 4 de 2009. Elle note également qu'en 2015 le Département des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur a reçu 168 plaintes pour confiscation de passeport, et que toutes ont été transmises au ministère public; dans presque tous les cas, une enquête a été diligentée et il a été ordonné aux contrevenants de restituer les passeports. En outre, 40 plaintes pour confiscation de passeport ont été portées devant les tribunaux, qui ont rendu leurs jugements et prononcé des peines d'emprisonnement à l'encontre de certains contrevenants. Tout en prenant note des mesures prises pour sanctionner les employeurs qui confisquent les passeports de travailleurs migrants, ainsi que des peines plus sévères prévues dans la nouvelle loi n° 21 de 2015, la délégation tripartite relève que le nombre de plaintes traitées est bien inférieur au nombre de cas de confiscation de passeport qui se produisent dans le pays. De fait, la délégation tripartite a eu l'occasion de rencontrer un grand nombre d'employés de petites entreprises, qui ont déclaré que l'employeur confisquait systématiquement les passeports des travailleurs à leur arrivée au Qatar. Beaucoup ont indiqué que, outre la confiscation de leur passeport, il était fréquent que l'employeur ne renouvelle pas leur carte d'identité, faisant d'eux des travailleurs en situation irrégulière et exposés au risque d'expulsion. Tout en prenant acte des mesures législatives mises en œuvre par le gouvernement pour protéger les travailleurs migrants contre ces pratiques abusives, la délégation tripartite estime que les efforts consentis pour les faire appliquer doivent être considérablement intensifiés afin de garantir une protection efficace.

v) Le transfert de parrainage dans la pratique

61. La délégation tripartite a été informée que, lorsqu'elle entrera en vigueur en décembre 2016, la nouvelle loi n° 21 de 2015 supprimera le système de la *kafala* et le remplacera par un système où la relation de travail entre les parties sera régie par le contrat, ce qui permettra aux travailleurs de changer plus facilement d'employeur au terme de leur contrat. La délégation tripartite note que, d'ici là, la loi n° 4 de 2009 reste applicable. A ce sujet, elle

a reçu du Département des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur des données statistiques indiquant que 2 635 plaintes ont été examinées au cours de la période 2014-15. Ces plaintes ont abouti à 2 185 transferts de parrainage en 2015, contre 450 en 2014. Tout en reconnaissant qu'il s'agit là d'un net progrès, la délégation tripartite considère que ce chiffre reste faible si on le compare au nombre extrêmement élevé de travailleurs migrants présents au Qatar. Elle estime que, en attendant l'entrée en vigueur de la loi n° 21 de 2015, il faudrait renforcer les mesures destinées à lever les restrictions qui empêchent les travailleurs migrants de mettre fin à leur relation de travail en cas d'abus.

vi) Substitution de contrats

62. La délégation tripartite a été informée que, lorsqu'elle entrera en vigueur en décembre 2016, la loi n° 21 de 2015 établira une nouvelle réglementation destinée à protéger les travailleurs, notamment contre les personnes qui, dans le pays d'origine, les trompent en leur offrant un contrat prévoyant une bonne rémunération qui est ensuite remplacé par un contrat moins avantageux dans le pays d'accueil. Ainsi, quand la loi n° 21 sera entrée en vigueur, un visa de travail ne sera délivré que si un contrat est signé directement entre le travailleur expatrié et l'organisme ou la personne qui le recrute. La loi n° 21 mettra fin à la pratique de la substitution de contrats visée dans la plainte. Le ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales et un certain nombre d'ambassades, notamment celles du Népal, des Philippines, de Sri Lanka et du Bangladesh, ont commencé à communiquer par voie électronique. Après l'entrée en vigueur de la loi n° 21, le travailleur signera son contrat dans sa langue maternelle et en recevra une copie avant d'obtenir son visa, ce qui mettra fin à de nombreux cas d'exploitation et de contrats fictifs. La délégation tripartite fait observer que la substitution de contrats est une pratique courante au Qatar, et qu'elle touche en particulier les travailleurs employés par de petites entreprises et des agences de placement. Elle considère que les mesures susmentionnées constituent un outil intéressant qui, s'il est bien utilisé, pourrait mettre fin au problème de la substitution de contrats. Ces mesures pourraient être renforcées par l'imposition de sanctions aux employeurs qui ne respectent pas les clauses du contrat de travail.

vii) Procédure de délivrance des visas de sortie

63. La délégation tripartite a été informée que, en vertu de la loi n° 4 de 2009 actuellement en vigueur, le salarié est tenu, pour pouvoir quitter le pays, d'obtenir de son parrain la signature du visa de sortie, mais que la loi n° 21 de 2015 qui entrera en vigueur en 2016 supprime cette obligation et exige du travailleur migrant qu'il informe de son départ l'autorité compétente au moins trois jours avant la date prévue; le travailleur reçoit alors son visa de sortie dans un délai de soixante-douze heures. A cet égard, la délégation tripartite note que, d'après la plus récente observation de la CEACR (décembre 2015) relative à l'application par le Qatar de la convention n° 29, si la nouvelle loi n'empêche pas l'employeur de s'opposer à ce que le travailleur migrant quitte le pays, le travailleur peut toutefois dans ce cas saisir une commission d'appel. La délégation tripartite a été informée au cours de sa visite que le Conseil des ministres a approuvé la création d'une commission permanente d'examen des plaintes, appelée «l'autorité compétente» dans plusieurs articles de la loi n° 21. Cette commission permanente sera présidée par le ministère de l'Intérieur et composée de représentants du ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales, du ministère de la Justice et de la Commission nationale des droits de l'homme. Conformément à l'article 48 de la loi n° 21, le ministre de l'Intérieur a créé un comité chargé de rédiger le règlement d'application dont il est question dans cet article. La délégation tripartite considère que ce règlement devrait définir clairement les motifs sur lesquels l'employeur peut se fonder pour s'opposer à ce qu'un travailleur quitte le pays. De plus, ces motifs ne devraient pas constituer des restrictions empêchant les travailleurs qui pourraient être victimes de pratiques abusives de quitter le pays.

viii) Imposition effective de sanctions appropriées

64. La délégation tripartite a obtenu des données statistiques sur le nombre de plaintes formées devant les tribunaux du travail en 2014 et 2015, ainsi que sur le nombre de jugements rendus. Elle a reçu, à sa demande, des informations sur l'issue concrète des affaires portées devant la justice ou sur les sanctions réellement imposées aux employeurs coupables de violation de la législation du travail ou de la loi n° 4 de 2009. Comme ces informations ont été fournies en arabe le dernier jour, le Bureau doit encore examiner les jugements reçus. La délégation tripartite souligne à ce stade combien il est important de sanctionner de manière efficace et dissuasive, dans la pratique, ceux qui recourent au travail forcé.

\* \* \*

65. La délégation tripartite prend acte des mesures concrètes qui ont récemment été prises par le gouvernement et d'autres interlocuteurs qu'elle a rencontrés au Qatar pour améliorer les conditions de travail de la main-d'œuvre migrante. Elle estime cependant que certains problèmes demeurent et que les mesures prises pour les régler n'ont pas encore pleinement porté leurs fruits. Selon les conclusions de la délégation de haut niveau, les travailleurs des petites entreprises sous-traitantes et ceux dont les principaux employeurs sont des agences de placement, qui représentent une catégorie de travailleurs très vulnérables, sont plus touchés que les autres travailleurs par les problèmes relatifs aux conditions de travail et au respect des normes en vigueur. En attendant l'entrée en vigueur de la loi n° 21 de 2015, la délégation tripartite considère qu'il pourrait être utile de collaborer avec des représentants des communautés dans les pays pourvoyeurs de main-d'œuvre qui soient en mesure d'instaurer un dialogue avec cette catégorie de travailleurs vulnérables.

66. La délégation tripartite prend acte de l'esprit d'ouverture et de collaboration dont le gouvernement du Qatar fait preuve envers le BIT et son Conseil d'administration, ainsi qu'il l'a démontré en présentant et en expliquant à la délégation, tout au long de sa visite, les mesures qui ont été récemment mises en place.