



Conseil d'administration

322^e session, Genève, 30 octobre-13 novembre 2014

GB.322/INS/14/1

Section institutionnelle

INS

Date: 31 octobre 2014

Original: anglais

QUATORZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapports du bureau du Conseil d'administration

Premier rapport: Plainte alléguant l'inexécution 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^e session (2014) de la Conférence internationale du Travail, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT

1. A la 103^e session de la Conférence internationale du Travail (CIT), le Directeur général a reçu une communication en date du 12 juin 2014, signée par les délégués suivants: M. Luc Cortebееck (Belgique), M^{me} Nermin Sharif (Libye), M. Mazen Maayta (Jordanie), M. Mohamed Kabbaj (Maroc), M^{me} Keth Thapper (Suède), M. Sam Gurney (Royaume-Uni), M. Jens Erik Ohrt (Danemark), M^{me} 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'OIT, ont présenté une plainte contre le gouvernement du Qatar pour violation de la convention n° 29 et de la convention n° 81. On trouvera en annexe le texte de la communication en question.
2. Lors de la 14^e séance plénière de la Conférence, qui s'est tenue le 14 juin 2014, M. Jens Erik Ohrt a fait une déclaration présentant brièvement la plainte afin que le gouvernement du Qatar et tous les membres de la Conférence en soient avisés ¹.
3. A la 321^e session du Conseil d'administration (juin 2014), le Vice-président travailleur, M. Luc Cortebееck, a informé oralement le Conseil d'administration de la teneur de la plainte présentée à cette session de la Conférence ².

¹ Voir *Compte rendu provisoire*, n° 17, Conférence internationale du Travail, 103^e session, Genève, 2014, p. 14.

² Voir document GB.321/PV, paragr. 58.

4. L'article 26 de la Constitution de l'OIT dispose ce qui suit:

1. Chacun des Membres pourra déposer une plainte au Bureau international du Travail contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée en vertu des articles précédents.

2. Le Conseil d'administration peut, s'il le juge à propos, et avant de saisir une Commission d'enquête selon la procédure indiquée ci-après, se mettre en rapport avec le gouvernement mis en cause de la manière indiquée à l'article 24.

3. Si le Conseil d'administration ne juge pas nécessaire de communiquer la plainte au gouvernement mis en cause, ou si, cette communication ayant été faite, aucune réponse ayant satisfait le Conseil d'administration n'a été reçue dans un délai raisonnable, le Conseil pourra former une Commission d'enquête qui aura pour mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet.

4. La même procédure pourra être engagée par le Conseil soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence.

5. Lorsqu'une question soulevée par l'application des articles 25 ou 26 viendra devant le Conseil d'administration, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, aura le droit de désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. La date à laquelle ces discussions doivent avoir lieu sera notifiée en temps utile au gouvernement mis en cause.

5. La convention n° 29 a été ratifiée par le gouvernement du Qatar le 12 mars 1998; elle est donc en vigueur dans ce pays depuis le 12 mars 1999. La convention n° 81 a été ratifiée par le gouvernement du Qatar le 18 août 1976; elle est donc en vigueur dans ce pays depuis le 18 août 1977. Lorsque la plainte a été présentée, ses auteurs étaient des délégués des travailleurs de leurs pays respectifs à la 103^e session de la CIT. Par conséquent, en vertu du paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution de l'OIT susmentionné, ces délégués avaient le droit de présenter une plainte. Cela signifie que les conditions de recevabilité de la plainte, énoncées aux paragraphes 1 à 4 de l'article 26 de la Constitution, sont remplies.

6. A ce stade de la procédure, il n'est pas possible d'examiner la plainte quant au fond. Ainsi, engager un débat sur le fond de la plainte au Conseil d'administration serait incompatible avec le caractère judiciaire de la procédure prévue aux articles 26 et suivants de la Constitution de l'OIT, tant que le Conseil d'administration ne disposera pas des arguments du gouvernement contre lequel la plainte a été formée et d'une évaluation objective de ces arguments par un organe impartial.

7. *Les conditions définies à l'article 26 de la Constitution de l'OIT semblant être remplies, le bureau du Conseil d'administration considère que la réclamation est recevable et, dès lors, recommande au Conseil d'administration de:*

- a) demander au Directeur général de transmettre la plainte au gouvernement;*
- b) inviter 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^e session (mars 2015); et*
- c) inscrire cette question à l'ordre du jour de la 323^e session 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).*

Annexe

M. Guy Ryder
 Directeur général
 Organisation internationale 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

Nous, soussignés, délégués des travailleurs à la 103^e 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 sa grossière inobservation de la convention n° 29 et de la convention n° 81, qui ont été ratifiées en 1998 et 1976, respectivement.

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)¹, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants², l'Organisation internationale du Travail (OIT)³, le Département d'Etat des Etats-Unis⁴, Human Rights Watch⁵, Amnesty International⁶, et un très grand nombre de médias dans le monde entier, y compris *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 contribuer à l'imposition du travail forcé⁷.

¹ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ Département d'Etat des Etats-Unis: *Trafficking in Persons Report*, Qatar (juin 2013).

⁵ Human Rights Watch, *Building a Better World Cup, Protecting Migrant Workers in Qatar Ahead of FIFA 2022*, juin 2012.

⁶ 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.

⁷ DLA Piper, *Migrant Labor in the Construction Sector in the State of Qatar*, avril 2014.

Depuis que le gouvernement du Qatar a reçu des documents bien étayés exprimant les préoccupations de la communauté internationale en lien avec 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* en un système de contrat. Pourtant, les quelques informations disponibles montrent qu'à ce jour on en est plutôt à la théorie qu'à la pratique. De plus, aucune réforme n'a été adoptée et aucun calendrier n'a été proposé. Compte tenu du nombre de promesses non tenues de longue date, y compris en ce qui concerne une législation visant à protéger les travailleurs domestiques, les délégués soussignés restent sceptiques.

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, propice à l'imposition de travail forcé par les employeurs, dans le cadre de pratiques consistant 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 et pour appliquer les protections juridiques qui existent bel et bien⁸. 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 en multipliant les obstacles pour le travailleur migrant qui souhaite quitter un employeur se livrant à des abus.

Le système d'inspection du travail et le système judiciaire du pays ont montré leur inefficacité à faire respecter les quelques droits accordés aux travailleurs migrants au titre de 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 conclusions et les sanctions qui sont loin d'être dissuasives, voire inexistantes. Les différents mécanismes de traitement des plaintes en vigueur sont inefficaces. Les travailleurs migrants peuvent difficilement accéder à ces mécanismes en partie à cause du manque d'information, d'assistance juridique et d'interprètes, et en partie parce qu'ils craignent des représailles. De fait, la crainte fondée des représailles constitue un important obstacle à l'utilisation des mécanismes existants, ce qui fait que de nombreux travailleurs sont exploités. 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 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 se retrouvent livrés à eux-mêmes pendant toute la durée de la procédure. Bien souvent, les travailleurs n'ont alors ni revenu ni domicile légal ce qui fait que les démarches à accomplir pour obtenir réparation sont, dans le meilleur des cas, rébarbatives.

Enfin, non seulement les victimes du travail forcé n'obtiennent pas réparation, mais elles sont parfois persécutées par le gouvernement du Qatar. Les autorités arrêtent, mettent en détention ou expulsent les victimes potentielles de la traite au motif qu'elles ont, en quittant leur employeur ou leur garant, enfreint la législation sur l'immigration. Des

⁸ 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).

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 ⁹.

Nous constatons que le Conseil d'administration du BIT a déjà estimé que: «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 de salaires et la menace de représailles ¹⁰.

Ses décisions devraient également guider les travaux des membres de la Commission d'enquête dans l'hypothèse où celle-ci sera établie.

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 petites mesures adoptées dans le cadre de la convention n° 81 ont été inefficaces. Les délégués soussignés à la 103^e session de la Conférence internationale du Travail demandent donc l'établissement d'une Commission d'enquête.

(Signé) Luc Cortebееck, 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

⁹ TIP, rapport, p. 308.

¹⁰ Id., fn. 3.