



# **Examen périodique universel :**

## **Qatar**

### **Deuxième cycle**

### **Soumission au résumé des parties prenantes**

**Alkarama, juillet 2013**

- 1 Contexte
- 2 Le système judiciaire
- 3 Le principe de l'égalité de traitement des citoyens
- 4 La liberté d'association et d'expression
- 5 La définition de la torture et le refoulement vers un pays pratiquant la torture
- 6 Les travailleurs migrants
- 7 Recommandations

## 1 Contexte

1. Le Qatar est un État d'une superficie de 11 437 km<sup>2</sup> qui compte une population totale de 1 700 000 habitants, dont 85% d'étrangers. Classé à la 36<sup>ème</sup> position du classement 2012 du développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement, le Qatar affiche un PIB *per capita* des plus élevés au monde en 2012 (90 524 USD selon les chiffres de la banque mondiale<sup>1</sup>). Au niveau économique, la stratégie nationale de développement 2011-2016 prévoit plus de 125 milliards de dollars US d'investissements publics d'ici à 2016 et les prévisions de croissance du pays pour les années à venir sont exceptionnellement élevées.

2. Au niveau politique, le pays est un émirat où les pouvoirs exécutifs et législatifs sont exercés par l'Émir. Après 18 années de règne, le Cheikh Hamad Bin Khalifa Al Thani a abdiqué en faveur de son fils Tamim Bin Hamad Al Thani en juin 2013. Cette abdication, une première dans la région, s'inscrit dans la continuité d'un volontarisme politique de l'Émir père qui s'est traduit durant son règne par de nombreuses initiatives, en particulier sur la scène internationale.

3. Le Qatar s'est effectivement construit au cours des dernières années une place influente sur la scène diplomatique mondiale. Outre l'obtention de l'organisation de la coupe du monde de football 2022, ses importants moyens financiers ainsi que ses vecteurs d'influence tels que la chaîne Al Jazeera lui ont permis de jouer un rôle significatif dans les récents événements qu'a connus la région Afrique du Nord et Moyen-Orient. Sa couverture active des évolutions politiques en Tunisie, en Égypte, en Libye, en Syrie et au Yémen a permis un débat et a offert un espace médiatique, jusque là inexistant, pour mettre à jour les pratiques autoritaires des régimes et dénoncer des années de violations de droits de l'homme dans ces pays. Le Qatar a également participé à la coalition militaire en Libye sous mandat de l'ONU, a financé une chaîne satellitaire à Doha pour l'opposition libyenne (Libya TV), a été actif dans l'accord de transition mené par le Conseil de Coopération du Golfe au Yémen ayant entraîné le départ du président Saleh et soutient aujourd'hui l'opposition syrienne à Bachar Al Assad.

4. Cette implication du Qatar dans des événements importants dans le monde arabe tranche cependant avec la couverture médiatique quasi nulle et des prises de position pour le moins discrètes sur les mouvements de protestations en Arabie Saoudite, de même que la répression du mouvement de contestation à Oman et les récentes condamnations politiques aux Émirats Arabes Unis. Elle contraste surtout avec l'envoi de troupes qataries au Bahreïn dans le cadre de la coalition de pays du Conseil de coopération du golfe, dont Qatar fait partie, pour réprimer les manifestations de 2011<sup>2</sup>.

5. Au niveau interne, la nouvelle Constitution adoptée par l'Émir père entrée en vigueur en 2005 prévoit l'élection de 30 des 45 membres du Conseil consultatif au suffrage universel, 15 membres étant nommés par l'Émir. Actuellement composé exclusivement de membres nommés, le Conseil aura pour rôle de proposer des lois ainsi que d'approuver le budget de l'État. Le rôle de ce Conseil ne reste cependant que consultatif, l'Émir restant seul habilité à promulguer les lois. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, aucune élection du Conseil consultatif n'a cependant encore été organisée. Celle-ci a été reportée plusieurs fois et, malgré la promesse de l'Émir père de tenir les premières élections pour l'année 2013, celles-ci ont encore une fois été repoussés jusqu'à 2016.

6. Des élections municipales ont lieu au niveau local depuis 1999, mais ne semblent susciter aucun intérêt de la population en raison de l'absence de véritables prérogatives des élus municipaux qui ne disposent d'aucun pouvoir exécutif.

7. Si l'abdication volontaire de l'Émir père après 18 années de pouvoir constitue une avancée à relever par rapport à la pratique généralement observée dans la région, il n'en reste pas moins que tous les pouvoirs restent concentrés au sein de la famille régnante qui n'est aucunement tenue de rendre des comptes à ses sujets. L'absence totale de participation politique des citoyens à la gestion

---

<sup>1</sup> "GDP per capita (current US\$)"; World Bank data, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/countries> (consulté le 26 juillet 2013)

<sup>2</sup> "Popular Protests In North Africa And The Middle East (III): the Bahrain Revolt", Middle East/North Africa Report N°105 – 6 April 2011, International Crisis Group, p.12. [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Bahrain/105-%20Popular%20Protests%20in%20North%20Africa%20and%20the%20Middle%20East%20-III-The%20Bahrain%20Revolt.ashx](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Bahrain/105-%20Popular%20Protests%20in%20North%20Africa%20and%20the%20Middle%20East%20-III-The%20Bahrain%20Revolt.ashx) (consulté le 26 juillet 2013)

du pays favorise ainsi le manque de transparence dans la gestion de ses importantes ressources et contraste avec le rôle du Qatar sur la scène internationale.

## **2 Le système judiciaire**

8. Lors de son examen initial en 2010, le Qatar s'était engagé à « poursuivre le travail entamé pour garantir des jugements équitables, en particulier dans les affaires où la peine de mort est encourue, en garantissant le droit d'être jugé par un tribunal indépendant, impartial et compétent, le droit à une protection judiciaire efficace, le droit de disposer de suffisamment de temps et de moyens pour bien préparer sa défense, le droit à la présomption d'innocence, le droit d'appel et le droit à la commutation de peine<sup>3</sup> », en acceptant la recommandation faite alors par l'Espagne.

9. La Constitution qatarie consacre par ailleurs l'indépendance du pouvoir judiciaire à son article 130 : « Le pouvoir judiciaire est indépendant et est exercé dans différents tribunaux qui rendent des jugements conformément à la loi. » Selon l'article 131 de la Constitution, « les juges sont indépendants et ne sont soumis dans leur décision à aucune autre autorité que celle de la loi. »

10. Dès son intronisation, le nouvel Émir a affirmé sa volonté d'assurer plus d'indépendance à la justice en augmentant les salaires des juges et des magistrats du parquet de 120 %.

11. La question de l'indépendance de la magistrature au Qatar reste cependant entière en raison notamment du statut d'une partie du personnel judiciaire composé de non-nationaux contractuels. Ces derniers, originaires généralement de pays arabes, sont directement nommés par le pouvoir exécutif et titulaires d'un contrat de travail à durée limitée. Leur statut de résidence peut constituer une limite sérieuse à leur indépendance et ne leur permet pas d'exercer leur fonction de manière sereine. Le principe de l'immovibilité du juge, essentiel à l'indépendance du système judiciaire, ne peut dans ces conditions être garanti.

12. Par ailleurs, un Conseil supérieur de la magistrature a été institué en 1999. Il a pour mission de proposer des lois sur le système judiciaire et rend des avis consultatifs sur la nomination des juges. Les sept membres le composant sont le président, le premier vice-président, le plus ancien juge de la Cour de cassation, le président, le vice-président et le plus ancien juge de la Cour d'appel ainsi que le président de la juridiction de première instance. S'il convient de saluer la création d'un tel organe, la procédure de nomination des membres de ce Conseil va cependant à l'encontre même de l'objectif proclamé de cette institution, à savoir l'indépendance de la justice, car c'est à l'Émir que revient le pouvoir de nommer ou de révoquer la totalité des membres de ce même Conseil.

13. Alkarama estime en conséquence que l'Etat partie devrait prendre des mesures efficaces en vue de garantir le principe d'immovibilité des juges en attribuant au Conseil suprême de la magistrature de réelles prérogatives à même de garantir l'indépendance de tous les magistrats y compris les personnels judiciaires non-nationaux.

## **3 Le principe de l'égalité de traitement des citoyens**

14. L'article 34 de la Constitution du Qatar garantit l'égalité de traitement des citoyens. Cependant, en vertu de l'art.12 *in fine* du code régissant la nationalité (Loi No 38/2005), les personnes naturalisées jouissent de moins de protection puisque la nationalité qatarie peut leur être retirée à tout moment sur simple proposition du ministre de l'Intérieur s'il estime cette mesure conforme à l'intérêt général. L'inégalité des citoyens qataris d'origine et naturalisés est d'ailleurs instituée par la loi, puisque ces derniers ne jouissent pas des mêmes droits politiques que les nationaux d'origine, quelque soit l'ancienneté de leur naturalisation ; ils ne peuvent notamment être ni électeurs, ni éligibles.

15. Par ailleurs, 5 parmi les personnes arrêtées en 1995 dans le cadre de l'enquête sur la tentative de coup d'état organisée par le grand-père de l'Émir actuel restent toujours détenues depuis 18 ans alors même que les principaux commanditaires et auteurs de la tentative avortée, parmi lesquels des proches de la famille royale, ont été graciés et libérés entre 2005 et 2010. Le maintien en détention de ces cinq personnes constitue une violation du principe d'égalité de traitement des citoyens.

---

<sup>3</sup> Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Qatar, A/HRC/142, 15 mars 2010. Recommandation §83 al.37, p.15

## **4 La liberté d'association et d'expression**

16. Le Qatar avait jugé à la suite de son examen initial en 2010 que la recommandation faite par les Pays-Bas consistant à « faciliter la participation en toute indépendance de la société civile au processus de démocratisation et lever les restrictions à la liberté d'association et de réunion, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme<sup>4</sup> » était déjà appliquée et ne nécessitait par conséquent pas d'efforts particulier en vue de sa mise en œuvre.

17. Les partis politiques ne sont cependant toujours pas autorisés au Qatar, et, si certaines associations à caractère professionnel ou social sont agréées, notamment des associations caritatives, le processus administratif prévu par la loi en vue de l'obtention de l'agrément obligatoire délivré par le Ministère du travail et des affaires sociales reste dissuasif de sorte que, dans la pratique, la liberté d'association n'est pas garantie.

18. Alkarama a recensé des cas de violations du droit à la liberté d'expression et de rassemblement au cours des dernières années. Si les violations considérées sont moins nombreuses que celles observées dans les pays voisins et ne peuvent être qualifiées de systématiques, elles demeurent toutefois préoccupantes.

19. Mohammed Ibn Al Dhib Al Ajami est un poète qatari âgé de 37 ans. Auteur d'un poème intitulé "poème du Jasmin" rendant hommage à la révolution tunisienne de 2011, il exprime dans ce poème l'espoir que le changement touchera d'autres pays arabes, dans une allusion aux monarchies du Golfe, affirmant: "Nous sommes tous la Tunisie face à une élite répressive". Mohammed Ibn Al Dhib Al Ajami a été arrêté le 17 novembre 2011 par les services de sécurité pour ces propos. Le 19 novembre, il est accusé « d'incitation au renversement du régime » ; détenu plus d'une année sans jugement (son procès a été repoussé sans raison à 3 reprises en 2012), il a été reconnu coupable et condamné à la prison à perpétuité en première instance le 29 novembre 2012. Sa peine a été ramenée le 25 février 2013 à 15 années après la révision de son procès en appel.

20. La condamnation de Mohammed Ibn Al Dhib Al Ajami est clairement liée à l'exercice de son droit à s'exprimer librement. Il est détenu dans l'attente de son jugement en cassation.

21. Mansoor Rashid Majed Al Mansoori, 35 ans et Muhammad Aissa Al Baker, 40 ans, citoyens qataris résidant à Doha ont été arrêtés le 22 mars 2013 par les services de sécurité. Le 28 janvier 2013, les deux hommes avaient demandé par écrit au Ministère de l'Intérieur l'autorisation d'organiser une manifestation pacifique devant l'ambassade de France à Doha pour protester contre l'opération militaire française « Serval » au Mali. Devant le refus du Ministère, les deux hommes décident alors d'envoyer une lettre à l'Ambassadeur de France exprimant leur désaccord quant à l'intervention militaire au Mali.

22. À la suite de leur arrestation sans mandat de justice ils ont été interrogés par les services de sécurité à propos de leurs activités politiques. Les deux hommes ont été détenus sans procédure légale et sans possibilité d'accès à un avocat jusqu'à la date de leur libération le 18 avril. Leur détention arbitraire est clairement liée à leur demande d'exercer leur droit à se rassembler pacifiquement en vue d'exprimer leurs opinions politiques.

## **5 La définition de la torture et le refoulement vers un pays pratiquant la torture**

23. L'article 36 de la Constitution qatarie dispose : « Nul ne peut être soumis à la torture ou à un traitement dégradant. La torture est un délit punissable par la loi ».

24. Lors de son examen initial, le Qatar s'est engagé à « incorporer dans sa législation interne la notion de torture telle qu'elle est définie à l'article premier de la Convention contre la torture et promulguer des textes de loi à l'effet d'abolir tous les types de châtement corporel et toute autre forme de traitement cruel, inhumain ou dégradant<sup>5</sup> » en incorporant une définition de la torture conforme à l'article premier de la Convention.

<sup>4</sup> Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Qatar, A/HRC/142, 15 mars 2010. Recommandation §85 al.19, p.21

<sup>5</sup> Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Qatar, A/HRC/142, 15 mars 2010. Recommandation §85 al.

25. Alkarama relève la mise en œuvre par le Qatar de cet engagement en incorporant dans sa législation interne, la loi n° 8 de 2010, la définition de la torture prévue par la Convention ainsi que d'autres dispositions légales de nature à lutter contre l'impunité. Le Qatar devrait toutefois prévoir des peines appropriées afin que le crime de torture soit passible de peines pénales prenant en considération sa gravité, conformément aux observations finales du Comité contre la Torture de 2013<sup>6</sup>.

26. Alkarama reste cependant préoccupée par l'absence de dispositions légales interdisant expressément l'expulsion, le refoulement ou l'extradition d'une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture comme stipulé à l'article 3 de la Convention ainsi que par l'absence d'une procédure de recours effective à la disposition des personnes susceptibles de faire l'objet de telles mesures.

27. Le cas d'Awad Muhamad Awad Al Hiqqi, citoyen yéménite né le 23 mars 1979, constitue un exemple de violation de l'article 3 de la Convention. Imam d'une mosquée à Doha, Al Hiqqi a été convoqué par la police à Doha le 18 octobre 2010 afin d'être interrogé. La police lui signifie qu'il est en état d'arrestation au motif qu'il est recherché par les autorités saoudiennes. Il est alors extradé vers l'Arabie Saoudite sans qu'il ne lui soit notifié la possibilité légale de recourir contre cette décision et sa famille est renvoyée au Yémen. M. Al Hiqqi est encore actuellement détenu en Arabie Saoudite, où, comme nous le craignons, il a été gravement torturé. Ce cas souligne la nécessité pour l'Etat partie d'adopter une législation spécifique à cet égard.

## **6 Les travailleurs migrants**

28. Un nombre important de travailleurs présents dans l'émirat sont originaires du sous-continent indien et travaille dans le secteur du bâtiment. Leurs conditions de travail sont difficiles et leur hébergement déplorable. Ils ne bénéficient pas de droits sociaux et se retrouvent légalement à la merci de leurs employeurs.

29. Le Qatar avait considéré la recommandation faite par Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord consistant à « veiller à ce que le droit interne garantisse la protection des droits de l'homme des travailleurs migrants, y compris leur droit à la liberté de circulation et le droit à un niveau de vie suffisant<sup>7</sup> » comme déjà mise en œuvre et ne nécessitant par conséquent pas de changements législatifs.

30. Cependant, la loi 4/2009 régulant « l'entrée et la sortie des expatriés au Qatar ainsi que le système de sponsorship » stipule à son article 18 que « les expatriés ne peuvent quitter l'État de manière temporaire ou permanente à moins de se voir délivrer un permis de sortie par leur sponsor ». Aucune disposition n'oblige par ailleurs le sponsor à motiver les raisons du refus de délivrer un tel permis, ouvrant ainsi la porte à de nombreux abus.

31. De nombreuses personnes se sont ainsi vues refuser la délivrance d'un visa de sortie pour cause de conflits avec leur employeur, obligeant ainsi les travailleurs à se plier aux conditions de leur sponsor. Un contrôle de sécurité des douanes et de la police aux frontières devrait se substituer aux dispositions légales actuelles et constituer la seule mesure adéquate permettant à l'État de lutter contre la criminalité des ressortissants étrangers.

## **7 Recommandations**

1. Instaurer des réformes politiques dans le sens d'une participation effective de tous les citoyens dans la vie publique du pays et d'une gestion transparente des ressources nationales. Procéder aux élections au suffrage universel pour désigner les 2/3 des membres éligibles du conseil consultatif comme prévu par la constitution qatarie de 2005.

---

7, p.20

<sup>6</sup> Observations finales concernant le deuxième rapport périodique du Qatar, adoptées par le Comité à sa quarante-neuvième session, Qatar, CAT/C/QAT/CO/2, 25 janvier 2013, §8, p.9

<sup>7</sup> Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Qatar, A/HRC/142, 15 mars 2010. Recommandation §85 al. 21, p.21

2. Garantir et assurer en droit et en fait l'égalité de traitement de tous les citoyens sans exception et mettre la législation nationale en conformité avec l'article 34 de la Constitution. Faire bénéficier tous les détenus des mêmes mesures de grâce en procédant à leur libération.
3. Consacrer le principe de l'inamovibilité des juges en l'étendant à tous les magistrats du pays, y compris les magistrats étrangers sous contrat, pour assurer une réelle autonomie de la justice.
4. Envisager de ratifier le Pacte International relatif aux droits civils et politiques.
5. Lever les réserves relatives aux articles 21 et 22 de la convention contre la torture et envisager de ratifier le Protocole optionnel (OPCAT).