

N° 462

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 février 2022

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)*  
*sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la*  
**République française et le Gouvernement de l'État du Qatar établissant un**  
**partenariat relatif à la sécurité de la Coupe du Monde de football de 2022**  
*(procédure accélérée),*

Par M. Olivier CADIC,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Abdallah Hassani, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

**Voir les numéros :**

Sénat : 325 et 463 (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE QATAR : UN PARTENAIRE STRATÉGIQUE POUR LA FRANCE.....</b>	<b>7</b>
<b>I. DES AVANCÉES EN MATIÈRE DES DROITS DE L'HUMAIN .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Une amélioration de la réglementation du travail des immigrés.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Un moratoire sur les exécutions capitales et l'interdiction de la torture.....</i>	<i>8</i>
<b>II. UNE COOPÉRATION MILITAIRE DE PLUS EN PLUS ÉTOFFÉE.....</b>	<b>9</b>
1. <i>Un partenaire stratégique en matière de lutte contre le terrorisme.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Une coopération bilatérale dense en matière de sécurité et de défense.....</i>	<i>10</i>
<b>DEUXIÈME PARTIE : UN ACCORD EN VUE D'ÉTABLIR UN PARTENARIAT RELATIF À LA SÉCURITÉ DE LA COUPE DU MONDE DE FOOTBALL DE 2022.....</b>	<b>11</b>
<b>I. DES COOPÉRATIONS BILATÉRALES DÉJÀ RÉALISÉES EN MATIÈRE D'ORGANISATION D'ÉVÈNEMENTS SPORTIFS .....</b>	<b>11</b>
<b>II. POUR LA COUPE DU MONDE DE FOOTBALL, UN PARTENARIAT PLUS AMBITIEUX ET PLUS FORMALISÉ.....</b>	<b>12</b>
1. <i>Les objectifs poursuivis pour assurer la sécurité de la Coupe du Monde de football.....</i>	<i>12</i>
2. <i>La protection juridique des agents français .....</i>	<i>13</i>
CONCLUSION.....	15
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	23



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n°325 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar établissant un partenariat relatif à la sécurité de la Coupe du Monde de football de 2022.

Cet accord est le premier en la matière, puisque jusqu'ici, les coopérations mises en place lors de manifestations sportives avec le Qatar, n'avaient pas fait l'objet d'un accord aussi formalisé.

Il a été signé le 5 mars 2021 à Doha, pour la Partie française, par le général d'armée Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, et, pour la Partie qatarienne, par le général de division Abdulaziz Al Ansari, directeur des opérations de sécurité et de sûreté pour la Coupe du Monde de football de 2022.

Il concrétise l'ambition politique qui avait été tracée par la déclaration d'intention conclue au nom des deux gouvernements le 28 mars 2019<sup>1</sup>, en lui donnant un cadre juridique robuste.

Le Qatar est un pays dont la superficie correspond à celle de la Corse, et qui compte 2,6 millions d'habitants, dont 2,3 millions d'étrangers. Il se trouve dans une zone géographique à forts enjeux stratégiques.

La Coupe du Monde de football au Qatar, prévue en novembre-décembre 2022, sera le plus grand évènement sportif organisé dans le monde arabe. Le Qatar pourrait accueillir jusqu'à 1,5 million de supporters et plus de 3 milliards de téléspectateurs pourraient suivre l'évènement.

Il faut donc s'attendre à une très forte concentration de personnes sur les différents sites et à des flux considérables. Le sous-dimensionnement de la capacité hôtelière sera compensé par des paquebots de croisière et des structures modulaires.

La sécurité de ces sites posera de nouvelles questions de sécurité : gestion de la menace terroriste, hooliganisme, mouvements de foule, cyberattaques... Le Qatar sera également confronté à certaines problématiques que, pour des raisons culturelles, il n'est pas habitué à

---

<sup>1</sup> Déclaration d'intention entre le ministre de l'Intérieur et le comité de sécurité du comité suprême pour les projets et l'héritage de l'Etat du Qatar, portant feuille de route en vue de l'établissement d'un partenariat relatif à la sécurité de la Coupe du Monde de football, signée à Doha le 28 mars 2019.

gérer : contrefaçon, consommation d'alcool, actions d'organisations contestataires...

Pour relever ces défis, le Qatar a cherché, dès sa désignation en 2010, à développer des partenariats avec différents États, lui permettant d'acquérir les standards nécessaires. Fixée par l'Émir, la stratégie est mise en œuvre par le « Supreme Committee for Delivery and Legacy », au sein duquel un comité sécurité, présidé par le Premier ministre et ministre de l'Intérieur, fixe les grandes orientations en matière de gestion sécuritaire de la compétition, conformément aux directives et standards fixés par la FIFA.

Le présent accord doit être distingué de l'accord bilatéral relatif au statut des forces que vient de vous présenter ma collègue Mme Goy-Chavent, tant par son périmètre, que par son horizon temporel.

En effet, le présent accord ne concerne que la coopération entre les forces de l'ordre et les services de sécurité civile et se limite à la Coupe du Monde de football 2022.

**La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté le projet de loi**, dont le Sénat est saisi en premier. La ratification de cet accord, organisant la coopération entre les forces de sécurité intérieure françaises et qatariennes en vue de la Coupe du Monde, permettra de disposer d'un cadre sécurisant le déploiement d'un volume important d'experts français sur le terrain.

## **PREMIÈRE PARTIE : LE QATAR : UN PARTENAIRE STRATÉGIQUE POUR LA FRANCE**

La France et le Qatar entretiennent des relations depuis la déclaration d'indépendance du pays en 1971 et l'ouverture croisée de représentations diplomatiques, dès l'année suivante. La relation bilatérale s'est développée au début des années 1990, dans le domaine de la sécurité et des hydrocarbures. La volonté qatarienne de diversifier l'économie du pays et de réduire sa dépendance à la rente gazière a permis d'élargir le spectre de nos coopérations à de nombreux secteurs, tels que le sport, la culture, l'éducation, ou encore la santé.

En parallèle, on peut observer une meilleure prise en compte des questions liées au respect des droits de l'humain au Qatar.

### **I. DES AVANCÉES EN MATIÈRE DES DROITS DE L'HUMAIN**

La France maintient un dialogue étroit et régulier avec le Qatar, à travers lequel la France promeut les droits fondamentaux et le respect de la liberté d'expression.

À titre d'exemple, lors du passage du Qatar à l'Examen Périodique Universel<sup>1</sup> en mai 2019, la France lui a recommandé de réévaluer sa législation en matière de liberté d'expression et d'opinion et de liberté d'association.

#### **1. Une amélioration de la réglementation du travail des immigrés**

Le Qatar est le premier État de la région à avoir abrogé le système de la « Kafala », discriminant les travailleurs étrangers, lesquels constituent 90% des actifs sur son territoire.

La « Kafala », généralisé au Moyen-Orient, peut être défini comme un parrainage contraignant, le travailleur étranger dépendant d'un « sponsor » local. Cela se traduit par la nécessité pour le « sponsorisé » d'obtenir l'accord du « sponsor » pour toute sortie, même provisoire, du territoire ainsi que pour changer d'employeur.

Fin 2016, un nouveau cadre législatif est entré en vigueur, les relations entre un employeur et son salarié ne sont alors plus régies par la notion de « sponsor » mais par un contrat de travail définissant les droits et obligations des deux parties.

---

<sup>1</sup> L'Examen périodique universel (EPU) a été établi par la résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations Unies, résolution adoptée le 15 mars 2006 et qui est à l'origine de la création du Conseil des droits de l'homme.

En janvier 2020, l'exigence d'un visa de sortie du territoire des travailleurs étrangers a été supprimée. Une loi adoptée en août 2020 supprime le certificat de non-objection, autorisant l'employé à changer d'emploi sans le consentement au préalable de son employeur.

Même si le lien de subordination de l'employé à l'employeur reste fort, il s'agit d'une avancée notable, qui démontre un effort de réforme et d'ouverture, conforté par un dialogue régulier avec les organisations multilatérales compétentes et les ONG.

Le Qatar est aussi le premier État de la région à avoir instauré un salaire minimum pour les travailleurs expatriés non-qualifiés. Le texte législatif, adopté en août 2020, est entré en vigueur en mars 2021.

Les progrès sont réels et doivent être poursuivis, en particulier dans la perspective de la Coupe du Monde de 2022, en pleine coopération avec le Bureau international du travail.

## **2. Un moratoire sur les exécutions capitales et l'interdiction de la torture**

La peine de mort est toujours en vigueur au Qatar et continue d'être prononcée, mais le pays applique depuis 2003 un moratoire sur les exécutions.

Amnesty International relève que, si des condamnations ont bien été prononcées depuis 2010, elles ne sont en revanche, pas appliquées. Le dernier rapport du Secrétaire général des Nations unies sur l'application de la peine de mort, publié le 13 août 2020, classe le Qatar parmi les États « abolitionnistes de fait » dans la mesure où la dernière exécution recensée remonte au début des années 2000<sup>1</sup>.

Cependant, en mai 2020, un ressortissant népalais, condamné à mort pour meurtre, a vu sa peine capitale exécutée. Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères m'a indiqué qu'il n'était pas possible, à ce stade, de déterminer si cela préjuge d'une évolution de la pratique ou s'il s'agit d'un cas particulier, tenant aux circonstances du cas d'espèce.

La torture est prohibée et sanctionnée en droit qatarien. Toutefois, certaines peines prévues par le droit pénal peuvent être considérées comme des peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants au regard du système pénal français et de nombreux accords internationaux. La flagellation, par exemple, est toujours pratiquée, y compris pour des délits mineurs, comme la consommation d'alcool et les relations sexuelles hors mariage.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, pour le SGNU, les États entrent en effet dans cette catégorie dès lors qu'aucune exécution n'a été recensée depuis dix ans.



Pour ces raisons, le présent accord prévoit, comme nous le verrons plus tard, des garanties fortes au bénéfice des agents français qui se rendraient sur le territoire qatarien dans le cadre de la mise en œuvre de cet accord.

## II. UNE COOPÉRATION MILITAIRE DE PLUS EN PLUS ÉTOFFÉE

### 1. Un partenaire stratégique en matière de lutte contre le terrorisme

Le Qatar et la France ont renforcé leur coopération en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation au cours des dernières années, mais la participation du Qatar à ce combat se constate aussi au niveau international.

L'Émirat joue un rôle actif au sein de la Coalition internationale contre Daech, à laquelle il apporte notamment un soutien logistique important en mettant à disposition la base militaire d'Al-Udeid. Par ailleurs, le Qatar a fourni un appui précieux à la force conjointe du G5 Sahel en livrant 24 véhicules blindés au Mali en décembre 2018, puis 24 blindés Storm au Burkina Faso en mai 2019. Enfin, le Qatar et les Nations unies ont récemment signé un accord portant sur l'ouverture d'un bureau à Doha du programme des Nations unies pour la lutte contre le terrorisme.

Le Qatar a également sensiblement renforcé son engagement en faveur de la lutte contre le financement du terrorisme. Il s'est ainsi mis en conformité avec les recommandations du GAFI<sup>1</sup>. Sa participation aux deux éditions de la conférence internationale « No Money For Terror », à Paris les 25 et 26 avril 2018, puis à Melbourne les 7 et 8 novembre 2019 a été remarquée.

Sur le plan bilatéral, Le Président de la République et l'Émir du Qatar ont signé le 7 décembre 2017 une lettre d'intention visant à renforcer la coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Cette coopération a été renforcée avec la mise en place d'un dialogue stratégique en février 2019.

Parmi les axes structurants de ce dialogue figurent la poursuite des efforts conjoints en matière de lutte contre le terrorisme, la lutte contre la radicalisation et la dissémination de la propagande djihadiste ainsi que le nécessaire renforcement de la transparence du financement par le Qatar de certaines activités religieuses sur le territoire français.

Le Sahel constitue un axe de coopération que le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères entend continuer à soutenir, notamment

---

<sup>1</sup> Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental créé en 1989 par les Ministres de ses états membres.

au sein de la Coalition pour le Sahel lancée lors du sommet Pau de janvier 2020 afin de coordonner et d'intensifier les efforts de la communauté internationale en faveur de cette région.

## **2. Une coopération bilatérale dense en matière de sécurité et de défense**

Le Qatar est le 2<sup>ème</sup> partenaire opérationnel de la France dans le Golfe, après les Émirats Arabes Unis. Cette coopération a été renforcée par la signature de contrats majeurs, comme le démontre l'achat de 36 Rafale.

Le Qatar est ainsi notre troisième client dans le domaine des équipements militaires<sup>1</sup>.

En effet, si le Qatar n'est pas engagé dans des opérations extérieures, il souhaite améliorer ses capacités opérationnelles et développer son outil de défense. La France l'accompagne dans cette démarche.

Le 28 mars 2019, un accord de sécurité relatif à l'échange et à la protection d'informations classifiées du domaine de la défense a été signé afin d'apporter une protection renforcée des informations dans le cadre des échanges liés à l'acquisition par le Qatar de nouvelles capacités militaires, dont les contrats sont classifiés.

Enfin, le Qatar dispose du plus large dispositif de coopération structurelle dans le Golfe puisque six coopérants français y sont déjà en place.

C'est dans ce contexte que la France a souhaité apporter son soutien au Qatar dans le cadre de la sécurisation de la Coupe du Monde de football de 2022.

---

<sup>1</sup> On compte 11,1Mds d'euros de commandes entre 2011 et 2020.

## **DEUXIÈME PARTIE : UN ACCORD EN VUE D'ÉTABLIR UN PARTENARIAT RELATIF À LA SÉCURITÉ DE LA COUPE DU MONDE DE FOOTBALL DE 2022**

Le Qatar développe depuis plusieurs décennies une « diplomatie sportive » afin de faire valoir son image de puissance moderne. C'est aussi un moyen pour lui d'accélérer sa modernisation et de développer son influence sur la scène mondiale.

Les autorités qatariennes sont conscientes de l'importance de s'appuyer sur des partenaires disposant d'une expérience avérée en matière de gestion de grands événements sportifs. Dans la perspective de la Coupe du Monde de football 2022, le Qatar souhaite en priorité bénéficier de l'appui des États avec lesquels elles ont noué de longue date des partenariats majeurs dans le domaine de la sécurité (États-Unis, France, Royaume-Uni).

### **I. DES COOPÉRATIONS BILATÉRALES DÉJÀ RÉALISÉES EN MATIÈRE D'ORGANISATION D'ÉVÈNEMENTS SPORTIFS**

La coopération bilatérale en matière de gestion des grands événements sportifs existe depuis les Jeux asiatiques de 2006, qui ont été le premier grand événement sportif accueilli par l'Émirat.

Elle s'est poursuivie lors des championnats du monde de handball en 2015, de cyclisme en 2016, d'athlétisme en 2019, et pour la Coupe arabe des nations de football de 2021.

La Coupe arabe des nations de football de 2021 constituait pour les autorités qatariennes un laboratoire précieux en vue de l'organisation de la Coupe du Monde de football de 2022. La coopération bilatérale mise en place à cette occasion a permis d'ouvrir de solides perspectives de partenariat en vue de la Coupe du Monde de football de 2022, associant réflexions doctrinales, problématiques réglementaires, besoins en formation et domaines d'assistance opérationnelle.

L'ancienneté et la qualité de la coopération entre le Qatar et la France en matière de sécurité des grands événements sportifs expliquent le souhait des autorités qatariennes de bénéficier de l'appui de la France en vue de la Coupe du Monde de football de 2022. Cet événement, par son ampleur et ses retombées médiatiques, revêt une sensibilité et une complexité encore supérieures à celles des précédents événements sportifs.

Il est à noter que les coopérations liées à ces précédents grands événements sportifs avaient été réalisées sur une base ad hoc, sans donner lieu à une formalisation juridique spécifique, dans la mesure où elles

revêtaient un caractère essentiellement technique (conseil, formation) et restaient d'une ampleur plus modeste.

A l'inverse, pour la Coupe du Monde de football de 2022, il a semblé utile de rechercher une formalisation juridique plus aboutie afin de prévoir un cadre qui sécurise le déploiement d'un volume important d'experts sur le terrain.

## **II. POUR LA COUPE DU MONDE DE FOOTBALL, UN PARTENARIAT PLUS AMBITIEUX ET PLUS FORMALISÉ**

*Comme l'indique l'étude d'impact annexée au projet de loi : « Cet accord doit permettre la mise en place d'un partenariat à la hauteur de la relation de confiance et d'amitié qui unit les deux pays – pour cet événement d'envergure internationale et dont la visibilité sera considérable. Au terme de ses procédures nationales de ratification, l'accord constituera le premier instrument juridiquement contraignant conclu entre les deux États dans le domaine de la sécurité intérieure. Il créera un cadre de coopération que les Parties pourront décliner en fonction des besoins capacitaires qui seront identifiés. Il constituera à cet égard, le pendant de l'accord de statut des forces signé entre les gouvernements des deux États le 24 novembre 2019, qui constituera le support juridique auquel s'adossera la partie de la coopération bilatérale relative à la Coupe du Monde de football de 2022 relevant du champ de compétence du ministère des Armées ; dans la mesure où les militaires de gendarmerie bénéficient des dispositions de cet accord, ce parallélisme juridique semblait d'autant plus nécessaire. »*

### **1. Les objectifs poursuivis pour assurer la sécurité de la Coupe du Monde de football**

Le ministère de l'Intérieur m'a précisé que les deux objectifs principaux de cet accord sont les suivants :

- d'une part permettre aux forces de sécurité qatariennes, dont l'expérience en matière de gestion des risques liés à un grand événement de ce type est limitée, de réagir de manière coordonnée et proportionnée aux événements auxquels elles ne manqueront pas d'être confrontées ;

- d'autre part créer les conditions d'une parfaite complémentarité d'action entre forces régaliennes et acteurs de la sécurité privée, à qui sera confiée la gestion de l'intérieur et des abords des stades mais aussi des fan-zones, des hôtels, etc. Le faible volume des forces en présence et l'absence de sécurité privée structurée, bien que compensés par un vaste programme de recrutement et de formation à la gestion de foule, ne permettront pas au Qatar d'assurer seul la gestion de la sécurité d'un tel événement.

Dans le cadre de cette Coupe du Monde et dans un contexte de forte concurrence, le ministère de l'Intérieur français (gendarmerie nationale,

police nationale, sécurité civile, préfecture de police de Police), s'appuyant sur la relation historique qui s'est nouée entre la gendarmerie nationale et la force de sécurité intérieure, se distingue en proposant une offre vaste et intégrée : une proposition-socle fédérant des compétences et savoir-faire transversaux (planification, intervention spécialisée, gestion de l'ordre public) et des pôles d'expertise ciblés (lutte anti-drones, neutralisation des explosifs, troisième dimension, cyber, etc.).

Cette offre, de nature à couvrir l'ensemble du spectre des besoins de sécurité d'un grand événement sportif, pourra s'appuyer sur les grandes directions opérationnelles du ministère (gendarmes, policiers et pompiers), pour des missions de conseil et d'accompagnement voire également par un appui opérationnel au partenaire qatarien.

Cette offre permettra d'accompagner les forces locales avant et pendant la compétition, par le transfert d'une expertise de haut niveau et des échanges croisés. Elle aura aussi comme effet de soutenir les industriels français dans la présentation de solutions adaptées aux besoins exprimés par le partenaire et de développer les savoir-faire dans la perspective d'événements sportifs organisés par la France (Coupe du Monde de rugby, jeux olympiques, etc.).

La partie qatarienne doit formuler plus précisément, à brève échéance, ses besoins institutionnels et opérationnels, en fonction desquels l'offre de coopération française sera modulée.

Sur le plan financier, l'article 12 de l'accord prévoit que l'essentiel de la charge liée aux actions de coopération incombe à la Partie qui en bénéficie. Les modalités pratiques de mise en œuvre de ces dispositions feront l'objet d'un protocole financier, additionnel au présent accord, lorsque les principales modalités de la coopération française auront été précisées.

## **2. La protection juridique des agents français**

Il a été jugé indispensable de prévoir dans le présent accord des garanties fortes au bénéfice des agents français qui se rendraient sur le territoire qatarien aux fins de la mise en œuvre du présent accord. Ces dispositions, pleinement conformes aux engagements internationaux de la France et à ses exigences constitutionnelles, sont les mêmes que celles qui sont habituellement insérées dans les accords dits de « statut des forces » (pour la coopération militaire).

Ainsi, tout membre du personnel de la Partie d'envoi bénéficiera des garanties relatives au droit à un procès équitable au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CESDH) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

On relèvera notamment que l'accord garantit, de manière non limitative, le droit d'être jugé au Qatar dans un délai raisonnable ; le droit d'être représenté selon son choix, ou d'être assisté dans les conditions prévues par le droit de l'État de la Partie d'accueil ; le droit de communiquer avec un représentant de l'ambassade de la Partie d'envoi et, lorsque les règles de procédure le permettent, le droit à la présence de ce représentant aux débats ; le droit d'être informé, avant l'audience, des accusations portées contre lui ; le droit d'être confronté avec les témoins à charge ; ou le droit de ne pas être poursuivi pour tout acte ou négligence qui ne constitue pas une infraction à la législation de l'État de la Partie d'accueil au moment où cet acte ou négligence a été commis.

En outre, l'accord (paragraphe 10 et 11 de l'article 9) organise une protection contre l'application de la peine capitale ou d'autres traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la CESDH.

Au travers de l'accord, le Qatar s'est en effet engagé d'une part à ce que la peine de mort, ainsi que les peines contraires aux engagements résultant des conventions internationales auxquelles la France est partie, ne soient ni requises, ni prononcées, et d'autre part à ce que, dans l'hypothèse où de telles peines seraient prononcées, elles ne soient pas appliquées. Ces dispositions protégeront à titre principal les agents français, lorsqu'ils se trouvent sur le territoire qatarien ; mais elles bénéficieront également aux agents qatariens qui, lorsqu'ils sont soumis à la juridiction française, ne pourront pas être remis aux autorités qatariennes en cas de demande d'extradition ou d'éloignement.

Ces dispositions offriront donc une parfaite sécurité juridique aux agents français du ministère de l'Intérieur qui participeront aux activités de coopération qui seront mises en œuvre en vue de la Coupe du Monde de football 2022 et durant l'événement, à l'instar des garanties dont bénéficieront les agents du Ministère de la Défense, en vertu par l'accord bilatéral relatif au statut des forces.

## CONCLUSION

Après un examen attentif des stipulations de cet accord, **la commission a adopté ce projet de loi** autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar établissant un partenariat relatif à la sécurité de la Coupe du Monde de football de 2022.

Cet accord, qui consacre la durée et l'excellence de notre coopération bilatérale avec le Qatar, représente une opportunité majeure de la renforcer, tout en nous préparant à l'accueil et à la sécurisation de la Coupe du Monde de rugby en 2023 et des Jeux Olympiques de 2024.

Il sécurise également la situation juridique des agents français du ministère de l'Intérieur qui se rendraient au Qatar dans le cadre de sa mise en œuvre. Il constitue ainsi le pendant de l'accord de statut des forces signé, qui constituera le support juridique auquel s'adossera la partie de la coopération bilatérale relative à la Coupe du Monde de football de 2022 relevant du champ de compétence du ministère des Armées

Toutefois, contrairement à ce dernier, le présent accord, comme l'indique le paragraphe 4 de son article 15, prendra fin le 30 juin 2023.

La conclusion de cet accord est en outre à replacer dans le contexte économique. Les enjeux économiques et commerciaux liés à la Coupe du Monde de football, estimés à 200 milliards de dollars, offrent des opportunités importantes pour nos entreprises, dans de nombreux secteurs d'activité (transports, infrastructures, sécurité, environnement, etc.).

Enfin, un dernier point à relever est l'entrée du Qatar comme membre associé de l'Organisation internationale de la francophonie depuis le Sommet de Kinshasa d'octobre 2012. S'il n'est pas une terre de tradition francophone, le pays compte néanmoins environ 100 000 francophones (3,7% de la population). Le Qatar a également introduit l'enseignement de notre langue dans son système éducatif public.

Les autorités qatariennes n'ont, à ce jour, pas notifié l'accomplissement des procédures nationales requises pour l'entrée en vigueur de l'accord.

Cet accord sera examiné en seconde chambre à l'Assemblée nationale à la reprise des travaux parlementaires.





## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le 9 février 2022, sous la présidence de M. Cédric Perrin, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Olivier Cadic sur le projet de loi n° 325 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar établissant un partenariat relatif à la sécurité de la Coupe du Monde de football de 2022*

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** - Cet accord, signé le 5 mars 2021 à Doha, concrétise l'ambition politique qui avait été tracée par la déclaration d'intention conclue au nom des deux gouvernements le 28 mars 2019, en lui donnant un cadre juridique robuste.

Le Qatar est un pays dont la superficie correspond à celle de la Corse, et qui compte 2,6 millions d'habitants, dont 2,3 millions d'étrangers.

La Coupe du Monde de football au Qatar, prévue en novembre-décembre 2022, sera le plus grand événement sportif organisé dans le monde arabe. Le Qatar pourrait accueillir jusqu'à 1,5 million de supporters et sera confronté à de nouvelles questions de sécurité : gestion de la menace terroriste, hooliganisme, mouvements de foule, cyberattaques... Le Qatar sera également confronté à certaines problématiques que, pour des raisons culturelles, il n'est pas habitué à gérer : contrefaçon, consommation d'alcool, actions d'organisations contestataires...

Pour relever ces défis, le Qatar a cherché, dès sa désignation en 2010, à développer des partenariats avec différents États, dont la France, pays avec lequel il a déjà développé une forte coopération bilatérale en matière de sécurité et de défense.

Le Qatar est le deuxième partenaire opérationnel de la France dans le Golfe, après les Émirats arabes unis. Cette coopération a été renforcée par la signature de contrats majeurs, comme le démontre l'achat de 36 Rafale.

Le Qatar est également un partenaire stratégique en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation au cours des dernières années.

Sur le plan bilatéral, Le Président de la République et l'émir du Qatar ont signé le 7 décembre 2017 une lettre d'intention visant à renforcer la coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Cette coopération a été renforcée avec la mise en place d'un dialogue stratégique en février 2019.

L'émirat joue un rôle actif au sein de la coalition internationale contre Daech, à laquelle il apporte notamment un soutien logistique

important en mettant à disposition la base militaire d'Al-Udeid et en fournissant un appui logistique à la force conjointe du G5 Sahel. Enfin, le Qatar et les Nations unies ont récemment signé un accord portant sur l'ouverture d'un bureau à Doha du programme des Nations unies pour la lutte contre le terrorisme.

En parallèle de son implication dans la lutte contre le terrorisme, on peut constater que le Qatar a réalisé d'importantes réformes en faveur des conditions de travail des immigrés. En effet, le Qatar est le premier État de la région à avoir abrogé en 2016 le système de la « Kafala », qui oblige l'expatrié à dépendre d'un « parrain », souvent qualifié de « sponsor », et qui peut être une personne physique ou morale. Le Qatar est aussi le premier État de la région à avoir instauré un salaire minimum pour les travailleurs expatriés non qualifiés. Le texte législatif, adopté en août 2020, est entré en vigueur en mars 2021.

En ce qui concerne la peine de mort, comme l'a déjà souligné notre collègue Sylvie Goy-Chavent, elle est toujours en vigueur au Qatar et continue d'être prononcée, mais le pays applique depuis 2003 un moratoire sur les exécutions, mis à part le cas de l'exécution d'un ressortissant népalais, condamné pour meurtre en 2020.

Les progrès sont réels et doivent être poursuivis, en particulier en matière de liberté d'expression et de respect des droits fondamentaux.

La coopération bilatérale entre la France et le Qatar en matière de gestion des grands événements sportifs existe depuis les jeux asiatiques de 2006, qui ont été le premier grand événement sportif accueilli par l'émirat. Elle s'est poursuivie lors des championnats du monde de handball en 2015, de cyclisme en 2016, d'athlétisme en 2019 et pour la Coupe arabe des nations de football de 2021.

Pour la Coupe du Monde de football de 2022, le partenariat projeté est plus ambitieux encore, d'où le souhait de rechercher une formalisation juridique plus aboutie afin de prévoir un cadre qui sécurise le déploiement d'un volume important d'experts sur le terrain. Cet accord peut se définir comme une offre de services de la France, de nature à couvrir l'ensemble du spectre des besoins de sécurité d'un grand événement sportif. Sa mise en œuvre pourra notamment s'appuyer sur les grandes directions opérationnelles du ministère de l'intérieur pour des missions de conseil, d'accompagnement, voire d'appui opérationnel.

La partie qatarienne doit formuler plus précisément, à brève échéance, ses besoins, en fonction desquels l'offre de coopération française sera modulée. L'accord prévoit que les actions de coopération seront essentiellement financées par la partie qatarienne.

Cet accord prévoit également des garanties fortes au bénéfice des agents français du ministère de l'intérieur qui se rendraient sur le territoire qatarien. Ils bénéficieront ainsi des garanties relatives au droit à un procès

équitable au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CESDH) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966. En outre, l'accord organise une protection contre l'application de la peine capitale ou d'autres traitements inhumains et dégradants, au sens de l'article 3 de la CESDH.

Ces dispositions offriront donc une parfaite sécurité juridique aux agents français du ministère de l'intérieur qui participeront aux activités de coopération qui seront mises en œuvre avant et durant l'événement, à l'instar des garanties offertes aux agents du ministère de la défense par l'accord bilatéral relatif au statut des forces, que vient de nous présenter Sylvie Goy-Chavent. Toutefois, contrairement à ce dernier, le présent accord prendra fin le 30 juin 2023.

Les autorités qatariennes n'ont, à ce jour, pas notifié l'accomplissement des procédures nationales requises pour l'entrée en vigueur de l'accord, qui sera examiné en seconde chambre à l'Assemblée nationale à la reprise des travaux parlementaires.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. Son examen en séance publique au Sénat était prévu selon la procédure d'examen simplifié, mais le groupe CRCE a demandé le retour à la procédure normale. Le projet de loi sera donc examiné en séance publique le 15 février.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** - Je souhaiterais quelques précisions sur le calendrier. Cet événement aura lieu dans une dizaine de mois. Nous examinons un texte prévoyant des protections importantes pour les personnels français qui seront déployés au Qatar. Mais le Qatar pourra-t-il adopter ce texte à temps ? Pour un tel événement, on peut penser que les choses doivent être préparées en amont. J'imagine mal des personnels arrivant sur place seulement en septembre pour un événement de cette ampleur et se déroulant deux mois plus tard. N'y a-t-il pas un problème de calendrier ?

Au-delà des moyens en personnel, est-il prévu également de fournir certains équipements, notamment des drones de surveillance ? Je me demande s'il n'y a pas quelques failles dans la préparation de cette coupe du Monde. Pouvez-vous nous préciser quand nos personnels doivent être déployés au Qatar ?

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** - Je me suis penché sur ces questions pendant la préparation du rapport. Selon les représentants du ministère de l'intérieur que j'ai auditionnés, le texte doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2022, et l'Assemblée nationale doit l'avoir voté au plus tard le 30 septembre.

Concrètement, cet accord permet de bien cadrer l'offre de prestation de services faite par la France. Le coût sera assumé par la partie qatarienne et, pour nos services, il s'agit d'une expérience très formatrice dans la

perspective de la Coupe de monde de rugby de 2023 et des jeux Olympiques de 2024. Le dispositif doit se déployer à partir du 1er novembre.

**M. Yannick Vaugrenard.** - Organiser la Coupe du Monde de football au Qatar, c'est une aberration écologique, mais aussi sociale, compte tenu des conditions de travail imposées aux ouvriers sur les chantiers. Les morts se comptent par dizaines.

Par ailleurs, des doutes sérieux existent sur un possible financement de l'islamisme radical par le Qatar sur le sol français. Il me semble donc malvenu aujourd'hui de soutenir d'une quelconque manière l'organisation de cet événement dans ce pays.

**M. Jean-Marc Todeschini.** - Tandis que certains appellent au boycott des jeux Olympiques en Chine, le Qatar s'achète une virginité en organisant de grands événements sportifs. Je ne reviendrai pas sur les conditions de la coupe du Monde... Ce pays est par ailleurs un gros client de la France en matière d'armement, les droits de l'homme semblent peu de chose.

Vous avez souligné les progrès réalisés par le Qatar. Pourtant, l'Organisation internationale du travail (OIT) a rendu en novembre un rapport peu sympathique sur les conditions de travail du personnel étranger au Qatar. Avez-vous eu plus de précisions sur ce rapport ?

**M. Guillaume Gontard.** - En effet, cette Coupe du Monde est une aberration pour l'écologie et les droits humains. Les jeux olympiques organisés en Chine posent d'ailleurs les mêmes questions. Les liens supposés du Qatar avec le terrorisme ont par ailleurs été rappelés. Je ne sais pas si nous avons réellement intérêt à coopérer de cette façon avec le Qatar. Cela pose réellement beaucoup de questions.

Mon groupe va demander, comme le CRCE, le retour à la procédure normale, car ce sujet nécessite un vrai débat dans l'hémicycle.

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** - Quand on parle d'aberration écologique, il suffit de regarder en ce moment du côté des jeux Olympiques d'hiver en Chine. La situation des droits humains dans ce pays, notamment à l'encontre des Ouïghours, a justifié le boycott diplomatique des jeux par de nombreux pays. Je vous renvoie à ce propos au remarquable reportage diffusé récemment sur Arte.

Des doutes existent en effet sur le financement du terrorisme par le Qatar, mais les autorités qatariennes s'en défendent résolument. Restons prudents : certains pays ont aussi intérêt à faire courir ces bruits qui, d'après nos services, ne sont pas absolument avérés.

Le choix d'organiser la Coupe de Monde de football au Qatar a été effectué par une instance indépendante. C'est la première fois que cet événement se déroulera dans un pays arabe. Il ne m'appartient pas de prendre position sur le sujet.

**M. Pierre Laurent.** – Nous avons en effet demandé le retour à la procédure normale pour l'examen en séance de cette convention, qui pose un double problème de contexte.

Les conditions d'attribution et de préparation de cette Coupe du Monde font débat : l'OIT a signalé de gros problèmes de droit social sur les chantiers, sans parler des droits humains, des droits des femmes et des aberrations sportives.

Nous ne sommes pas favorables pour autant au boycott des grands événements sportifs, qui pénalise avant tout les sportifs. Il faudrait plutôt réfléchir aux procédures d'attribution de ces grandes compétitions.

Mais cette convention pose aussi la question de l'approfondissement de notre relation de défense et de sécurité avec le Qatar, qui est désormais le troisième acheteur d'armes à la France.

Dans le strict domaine de la sécurité, trois articles de la convention ressemblent ainsi beaucoup à des dispositions que nous avons contractées avec l'Égypte et dont le détournement a été dénoncé par Disclose. Nous ne voterons donc pas cette convention.

**M. Pascal Allizard.** – Je m'interroge sur la nécessité de ratifier cette convention. Je ne comprends pas, je partage un certain nombre des questionnements qui viennent d'être exposés. À titre personnel, je m'abstiendrai sur ce texte qui me dérange.

**M. Alain Houpert.** – Nous n'avons pas le temps de regarder la beauté du monde quand la maison brûle. Des jeux Olympiques d'hiver sans neige en Chine, une Coupe du Monde de football sans herbe ni eau au Qatar... La mission de Pierre de Coubertin, l'épanouissement par le sport, est détournée. Ne confondons pas jeux Olympiques et expositions universelles. La France devrait demander au Comité international olympique (CIO) d'être plus attentif à ses choix à l'avenir.

**M. Cédric Perrin, président.** – Je partage vos points de vue sur le fond. En l'occurrence, les responsables sont le CIO et la FIFA. Certains candidats présentent une logique écologique plus forte, tel que Vancouver qui est candidat pour accueillir les jeux d'hiver de 2030. Mais, l'objectif du CIO est de développer des marchés nouveaux pour le sport à travers l'attribution des jeux, là où il n'y a pas encore d'équipements sportifs et non pas là où les conditions climatiques sont adéquates.

Cette coopération avec le Qatar nous permettra aussi de nous préparer en termes de sécurité pour la Coupe du Monde de rugby de 2023 et les jeux Olympiques de 2024.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### *Pour le Ministère de l'intérieur :*

- Lieutenant-colonel Antoine SACRESTE, conseiller à la direction des affaires européennes et internationales (en charge du Qatar) ;

- Général de brigade Jean-François MOREL, chef du pôle stratégie de la direction des opérations et de l'emploi (DOE) de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) ;

- Lieutenant-colonel Aymeric PIGOT, chef de la mission juridique de la direction des affaires européennes et internationales.

### *Pour le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :*

- M. Romain OTAL, sous-directeur adjoint, Sous-direction du Moyen-Orient, Direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, Direction des affaires générales et politiques ;

- Mme Pauline BONNET DE PAILLERETS, Rédactrice Qatar, Sous-direction du Moyen-Orient, Direction Afrique du Nord et du Moyen-Orient, Direction générale des affaires politiques ;

- Mme Charline THIERY, Consultante juridique, Mission des Accords et traités, Direction des affaires juridiques.

### *Pour l'Ambassade du Qatar en France :*

- Son Excellence Sheikh Ali bin Jassim Al Thani, ambassadeur de l'État du Qatar auprès de la République française.