

LA FIFA ET LES DROITS DE L'HOMME AU QATAR

Franck Latty

▶ **To cite this version:**

Franck Latty. LA FIFA ET LES DROITS DE L'HOMME AU QATAR. Horatia Muir Watt; Lucia Bizikova; Agatha Brandão de Oliveira; Diego P. Fernández Arroyo; Megan Ma. Le tournant global en droit international privé, Pedone, pp.187-198, 2020, 9782233009548. hal-03200440

HAL Id: hal-03200440
https://hal.science/hal-03200440

Submitted on 16 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Franck LATTY, « La FIFA et les droits de l'homme au Qatar », *in* Horatia MUIR WATT et al. (dir.), *Le tournant global en droit international privé*, Paris, Pedone, 2020, pp. 187-198.

6.1 LA FIFA ET LES DROITS DE L'HOMME AU QATAR

Franck LATTY
Professeur à l'Université Paris Nanterre
Directeur du Centre de droit international de Nanterre (CEDIN)

La question de l'emprise de la FIFA sur les conditions de travail des personnes construisant les infrastructures en vue de la Coupe du monde de 2022 au Qatar témoigne des évolutions du droit international. Les faiblesses inhérentes à un système mondial fondé sur la répartition interétatique du pouvoir politique couplée à un faible degré d'intégration de la société internationale en viennent à être compensées par l'action d'acteurs privés globaux. Le déploiement de leur puissance transnationale à travers divers procédés juridiques bouscule les conceptions traditionnelles du droit international public et privé.

Une approche exagérément formaliste, pour ne pas dire rétrograde, du cas de « la FIFA et les droits de l'homme au Qatar » pourrait consister à occulter le sujet. Le Qatar, Etat souverain, est libre de régir les relations de travail sur son territoire dans la limite de ses obligations internationales[1]. S'il ne les respecte pas, il doit en assumer les conséquences dans l'ordre international à travers les procédures existantes (certes encore limitées) de contrôle, de sanction et de responsabilité du droit international public[2]. Mais il n'appartient pas à la FIFA, « simple » association de droit suisse qui, au reste, ne s'est pas toujours illustrée par son exemplarité[3], d'interférer avec le pouvoir souverain d'un Etat de décider de ses propres lois et de la manière dont il les met en œuvre.

Une approche plus « réaliste »[4], pour ne pas dire extra-juridique, de la question consisterait à présenter la FIFA pour ce qu'elle est : une puissance ***188***géopolitique et financière de premier plan, en tant qu'organisation chargée de réguler le sport le plus populaire du monde, par ailleurs propriétaire de l'événement planétaire le plus fédérateur : la Coupe du monde de football – de son appellation officielle : Coupe du monde de la FIFA™. Le Qatar ayant tout

[1] Au 1er janvier 2019, le Qatar n'est partie qu'à six conventions de l'Organisation internationale du travail : convention n° 29 sur le travail forcé de 1930 ; convention n° 81 sur l'inspection du travail de 1947 ; convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé de 1957 ; convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession) de 1958 ; convention n° 138 sur l'âge minimum de 1973 ; convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants de 1999. Il a adhéré en 2018, moyennant un certain nombre de réserves, aux deux Pactes 1966 relatifs aux droits civiles et politiques, et aux droits économiques, sociaux et culturels.

[2] En 2014, les délégués à la 103e session de la Conférence internationale du travail ont déposé une plainte contre le Qatar relative au non respect des conventions 29 et 81 par cet Etat en raison du système de la *kafala* et des conditions de travail sur les chantiers de la Coupe du monde. Au vu des mesures notamment législatives prises par le Qatar et du lancement d'un programme de coopération technique de l'OIT au Qatar, le Conseil d'administration de l'OIT a clos en novembre 2017 la procédure de plainte (OIT, Document GB.331/INS/13, § 5).

[3] V. le rapport de Mme Anne Brasseur sur la bonne gouvernance du football à la Commission de la culture, de l'éducation et de médias de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 14452, 15 décembre 2017 (spéc. §§ 1-13, où sont rappelés les scandales les plus récents autour de la FIFA).

[4] Au sens des théories réalistes des relations internationales, qui voient dans le droit une question accessoire, l'analyse des seuls rapports de force ayant valeur explicative (v. O. Corten, *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2009, p. 73).

fait pour en obtenir l'organisation sur son territoire en 2022[5] et étant vraisemblablement prêt à bien des compromis pour ne pas perdre ce privilège, le rapport de forces serait favorable à la FIFA qui pourrait imposer à l'Etat une amélioration sensible de la condition des travailleurs construisant les infrastructures nécessaires à l'événement et, au-delà, faire progresser la situation des droits de l'homme dans ce pays.

A mi-chemin de ces deux approches, on relèvera ici que la FIFA constitue un acteur global qui, en tant que tel, ne peut plus se désintéresser du respect des droits de l'homme lorsqu'est concerné le football. A cette fin nouvellement placée en ligne de mire (I) correspondent des moyens juridiques révélateurs du rôle grandissant des acteurs non étatiques dans la régulation mondiale (II).

I. LA FIN : LA FIFA OBLIGEE DE RESPECTER ET FAIRE RESPECTER LES DROITS DE L'HOMME

Le statut associatif de droit suisse de la FIFA ne doit pas abuser : la FIFA est une puissance juridique dont les pouvoirs ne sont pas cantonnés aux frontières de la Confédération helvétique. La FIFA regroupe des associations nationales de football provenant de 211 « pays » (certains ne correspondant pas, pour diverses raisons historiques ou politiques, à des Etats souverains). Ces associations nationales, soumises au droit de la FIFA, régissent elles-mêmes le football sur leur territoire. Les footballeurs et footballeuses et leurs clubs constituent ainsi la base d'un système pyramidal mondial dont le sommet est la FIFA. Cette dernière produit une « *lex fifa* »[6], pendant footballistique d'une *lex sportiva* plus générale, la référence explicite à la *lex mercatoria* entendant désigner la production de normes transnationales par des organisations privées. Là où la qualité d'ordre juridique est contestée à la *lex mercatoria*, notamment en raison du caractère archipélagique des normes commerciales transnationales[7], la production et le ******189******contrôle institutionnels des règles sportives par les organisations sportives internationales, l'érection de la Charte olympique en tant que « constitution » du mouvement sportif mondial, l'unification du droit antidopage à travers l'Agence mondiale antidopage (AMA) et la mise en place d'une justice sportive autonome à travers le Tribunal arbitral du sport (TAS) de Lausanne constituent autant de facteurs qui façonnent un authentique ordre juridique sportif mondial[8].

---

[5] Les justices suisse, française, américaine et brésilienne enquêtent sur les conditions d'attribution par la FIFA de la Coupe du monde 2022, en raison de sérieux soupçons d'achat de votes (« Mondial 2022 : les charges s'accumulent contre le Qatar », *Le Monde*, 1er décembre 2017). L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa résolution 2053 (2015) sur la réforme de la gouvernance du football, a considéré que la décision d'attribuer l'organisation de la Coupe du Monde 2022 au Qatar a été « radicalement viciée » (v. aussi résolution 2053 (2015)).

[6] F. Latty, « La *lex fifa* », *in* Mathieu Maisonneuve (dir.), *Droit et coupe du monde*, Paris, Economica, 2011, pp. 9-27.

[7] Cf. P. Lagarde, « Approche critique de la *lex mercatoria* », *in Le droit des relations économiques internationales. Etudes offertes à Berthold Goldman*, Paris, Litec, 1982, p. 139. L'auteur considère qu'en raison de l'extrême diversification du milieu des opérateurs économiques internationaux et de son cloisonnement, « il semble que ce soit seulement des *îlots* d'organisation qui apparaissent dans le commerce international, non une organisation unique ».

[8] F. Latty, *La* lex sportiva – *Recherche sur le droit transnational*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 41 et s.

Force est encore de constater que la *lex fifa* ne se contente pas de régir les « lois du jeu » de football, la discipline, l'organisation des compétitions, les caractéristiques techniques des équipements et des stades, etc. Elle se préoccupe également du statut des joueurs (leur nationalité footballistique, par exemple, susceptible de diverger de la nationalité étatique[9]), mais aussi des relations de travail dans le domaine du football. La FIFA a ainsi adopté un Règlement sur le statut et le transfert des joueurs dont la portée mondiale est susceptible de supplanter l'application des législations nationales. Dans un litige relatif au licenciement d'un footballeur brésilien par le Al Khor SC, son club du Qatar, le TAS a ainsi écarté au profit de la *lex fifa* l'application du droit qatarien, auquel renvoyait pourtant le contrat de travail et qu'invoquait le club au titre du droit du lieu de conclusion et d'exclusion du contrat. Le TAS a estimé à cet égard que « [l]e principe de l'application universelle des règles de la FIFA […] répond à des exigences de rationalité, de sécurité et de prévisibilité juridique. Tous les membres de la famille mondiale du football sont ainsi soumis aux mêmes règles […]. L'uniformité qui en résulte tend à assurer l'égalité de traitement entre tous les destinataires de ces normes, quel que soit le pays où ils se trouvent »[10].

Certes, les contrats de travail des ouvriers construisant les stades au Qatar ne sont pas régis matériellement par les règlements de la FIFA, qui n'ont pas vocation ici à supplanter le droit qatarien. Ni le Qatar, ni les entreprises de construction d'infrastructures en vue de la Coupe du monde, extérieurs à la « famille mondiale du football »[11], ne sont destinataires des règles matérielles de la FIFA en matière de droit du travail.

Mais par ailleurs, selon ses propres statuts, la FIFA a pour but d'« améliorer constamment le football et de le diffuser dans le monde en tenant compte de son impact universel, éducatif, culturel *et humanitaire* »[12]. En tant que membre du Mouvement olympique, la FIFA doit par ailleurs respecter la Charte olympique, laquelle érige en « Principe fondamental » le but de l'Olympisme consistant à « mettre le sport au service du développement harmonieux de l'humanité en vue de promouvoir une société pacifique, soucieuse de préserver la dignité ***190***humaine »[13]. Ces principes font partie intégrante d'un ordre public transnational sport, tirés des valeurs fondamentales censées animer le mouvement sportif, que le Tribunal arbitral du sport a complété en tirant des ordres juridiques nationaux ou du droit international des principes généraux du droit qu'il a su imposer aux organisations sportives internationales[14].

A cet égard, le système de la *kafala* comme les conditions indignes infligées aux personnes œuvrant à la construction de stades au Qatar entrent sans conteste en contradiction avec l'ordre public de la *lex sportiva*. La FIFA aurait à cet égard une obligation de faire tout son possible pour que les préparatifs de sa compétition reine (la Coupe du monde masculine de football) ne donnent pas lieu à des atteintes caractérisées à ces principes, sauf à renier les fondements humanistes censés être à l'origine du mouvement sportif international.

---

[9] J. Guillaumé, « L'autonomie de la nationalité sportive », *Journal du droit international (Clunet)*, 2011, pp. 313-336.

[10] TAS 2014/A/3505, *Al Khor SC c. C.*, sentence du 3 décembre 2014, § 85 (comm. F. Latty *in* Chronique de jurisprudence arbitrale en matière sportive (dir. : M. Maisonneuve), *Revue de l'arbitrage*, 2005, n° 3, pp. 932 et s.).

[11] *Ibid.*

[12] Art. 2 des Statuts de la FIFA (it. aj.). Les Statuts de la FIFA ainsi que tous les documents émanant de cette organisation cités ci-après sont consultables sur le site internet www.fifa.com.

[13] Principe fondamental 2 de la Charte olympique.

[14] F. Latty, La *lex sportiva*…, *op. cit.*, pp. 341 et s.

Une même obligation est susceptible de découler du droit international des droits de l'homme, qui n'oblige pas que les Etats mais également les acteurs privés. Nonobstant la question de l'effet direct horizontal (c'est-à-dire leur applicabilité aux rapports interpersonnels privés) des conventions internationales de protection des droits de l'homme[15], divers instruments internationaux ont été adoptés qui s'adressent directement aux entreprises[16], au premier rang desquels figurent les Principes directeurs de l'OCDE et ceux des Nations Unies[17]. Bien que ressortissant formellement à la *soft law*, ces instruments participent de la formation d'obligations coutumières applicables aux entreprises[18]. Ces principes sont tout autant applicables à la FIFA qui, en dépit de son statut associatif, mène des activités économiques transnationales, notamment à travers les entreprises qu'elle détient et leurs filiales, et génère des profits dignes d'une firme multinationale de premier plan[19].

191La FIFA a modifié en 2016 ses Statuts, qui comportent depuis un article 3 stipulant que « [l]a FIFA s'engage à respecter tous les droits de l'homme internationalement reconnus et [qu']elle mettra tout en œuvre pour promouvoir la protection de ces droits ». Certes, la clause ne paraît pas codifier une obligation préexistante tirée de l'ordre juridique sportif ou de l'ordre juridique international. Elle prend plutôt la forme d'un engagement volontaire de la FIFA (« La FIFA s'engage à […] »).

Quelle que soit l'origine de l'obligation qu'a la FIFA de respecter et faire respecter les droits de l'homme (engagement statutaire, codification d'une obligation préexistante tirée de l'ordre juridique sportif ou de l'ordre juridique international), et quels que soient les motifs ayant animé la fédération (engagement sincère en faveur des droits de l'homme, volonté d'améliorer son image ou de préserver la réputation – et donc l'avenir – de sa « poule aux œufs d'or »), il n'en demeure pas moins que cette obligation existe bel et bien. Devant le point de contact national suisse, la FIFA a ainsi reconnu qu'elle « *follows guidance from the OECD Guidelines and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights and*

---

[15] Faisant le constat de l'effet direct horizontal de certains instruments conventionnels de protection des droits de l'homme dans la jurisprudence française, v. Y. Kerbrat, « La responsabilité des entreprises peut-elle être engagée pour des violations du droit international ? », *in* H. Ghérari, Y. Kerbrat (dir.), *L'entreprise dans la société internationale*, Paris, Pedone, 2010, pp. 103-104.

[16] V. O. De Schutter, « The Challenge of Imposing Human Rights Norms on Corporate Actors », *in* O. De Schutter (Ed.), *Transnational Corporations and Human Rights*, Oxford and Portland, OR, Hart Publishing, 2006, pp. 1-22.

[17] Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, adoptés en 1976 et révisés à plusieurs reprises par l'OCDE ; « Principes Ruggie » adoptés en 2011 par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Principes directeurs sur les droits de l'homme et les entreprises, A/HRC/17/31).

[18] V. CIRDI, sentence du 8 décembre 2016, *Urbaser SA et Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa c. Argentine*, n° ARB/07/26, §§ 1193 et s., où le tribunal considère qu'en tant que sujet de droit international un investisseur est susceptible d'être destinataire d'obligations de respecter les droits de l'homme. Dans la doctrine, v. par ex. L. Boisson de Chazournes, « Conclusions », *in* SFDI, *L'entreprise multinationale et le droit international*, colloque de Saint-Denis, Paris, Pedone, 2017, pp. 514-515 ; M. Chemiller-Gendreau, « L'entreprise est-elle soumise aux règles du droit international ? », *in* A. Supiot (dir.), *L'entreprise dans un monde sans frontières. Perspectives économiques et juridiques*, Les sens du droit, Paris, Dalloz, 2015, pp. 100-101.

[19] V. l'Evaluation initiale du Point de contact national (PCN) suisse à la suite de la saisine effectuée par l'organisation Building and Wood Workers' International (BWI) concernant les violations des Principes directeurs de l'OCDE à l'égard des entreprises multinationales, liées à la construction des infrastructures pour la Coupe du monde de 2022 au Qatar. Le PCN a constaté que la FIFA menait des opérations internationales à un niveau multinational ; et que l'implication de la FIFA dans l'organisation de la Coupe du monde 2022 pouvait être considérée comme des activités de nature commerciale, entraînant l'applicabilité à la FIFA des Principes directeurs de l'OCDE (Evaluation initiale dans la circonstance spécifique concernant la FIFA soumise par BWI, 13 octobre 2015, p. 6). V. aussi J. Ruggie, *« For the Game. For the World ». FIFA and Human Rights*, Corporate Responsibility Initiative Report, n° 68, Cambridge, MA, Harvard Kennedy School, 2016, p. 10.

accepts responsibility in terms of contributing to ensure, including through the use of its leverage, a due diligence process in the FIFA World Cup™-related construction sites and in collaboration with the relevant and competent actors [...]»[20]. Ce faisant, la FIFA contribue d'ailleurs à renforcer le caractère coutumier des principes directeurs applicables aux entreprises[21].

Se pose alors la question des moyens que la FIFA peut mettre en œuvre pour s'en acquitter, sachant que le pouvoir normatif de la FIFA ne s'exerce *a priori* qu'à l'égard des personnes qui sont sous sa juridiction. La FIFA peut imposer ses normes en matière de droits de l'homme aux footballeurs, aux clubs, aux associations nationales ou continentales de football, qui tous, directement ou indirectement, évoluent sous son autorité faîtière[22]. En revanche, la *lex fifa* n'est pas opposable à ceux qui ne lui sont pas affiliés. Impuissante à imposer son pouvoir réglementaire transnational à des Etats ou des sociétés de travaux publics, la FIFA doit recourir à des procédés juridiques originaux si elle veut promouvoir effectivement le respect des droits de l'homme à l'occasion des compétitions internationales. ******192******

II. LES MOYENS : LES TECHNIQUES JURIDIQUES DE LA FIFA EN FAVEUR DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

Les scandales des chantiers de construction au Qatar ont conduit la FIFA à se comporter comme un agent du respect des droits de l'homme internationalement reconnus. Après avoir introduit un article 3 sur le respect des droits de l'homme dans ses statuts, dans le droit fil des recommandations contenues dans un rapport commandé à John Ruggie[23], la FIFA a adopté un document intitulé « Politique de la FIFA en matière de droits de l'homme » (mai 2017) dans lequel elle « précise l'engagement statutaire de la FIFA et souligne l'approche qu'elle a choisie pour la mise en œuvre de cet engagement, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme des Nations Unies »[24]. Si la portée publicitaire d'un tel document ne doit pas être occultée, il comporte un certain nombre d'engagements de la FIFA qui pourraient lui être opposés. Parmi ceux-là, conformément à ses Statuts qui obligent la FIFA à tout mettre en œuvre pour promouvoir la promotion des droits de l'homme, on peut relever que :

> « La FIFA s'efforcera d'aller au-delà de sa responsabilité qui est de respecter les droits de l'homme ancrés dans les principes directeurs des Nations Unies, et ce en prenant des mesures pour promouvoir la défense des droits de l'homme et favoriser l'exercice de ces droits, notamment là où elle est en mesure d'exercer efficacement son influence

[20] Communiqué final du Point de contact national suisse dans la circonstance spécifique concernant la FIFA soumise par BWI, 2 mai 2017, § 6, p. 4.
[21] V. *supra*.
[22] V. par ex. l'article 4 des Statuts de la FIFA (« Non-discrimination, égalité des sexes et lutte contre le racisme »).
[23] J. Ruggie, *« For the Game. For the World »*..., rapport précité.
[24] La FIFA fait également partie des initiateurs de la création d'un Centre pour le sport et les droits de l'homme, à côté de l'OIT, du CIO, d'ONG, de sponsors etc. (v. la déclaration commune du Comité directeur de la Mega-Sporting Events Platform for Human Rights : « Une coalition hétéroclite s'engage à créer un Centre pour le sport et les droits de l'homme en 2018 », 30 novembre 2017, et le communiqué de presse de l'OIT du 26 juin 2018 : « Une coalition inaugure un nouveau centre pour le sport et les droits de l'homme »).

> sur cet exercice des droits ou lorsqu'il s'agit de renforcer les droits de l'homme dans le football ou par le biais de celui-ci »[25].

La FIFA a également créé un Conseil consultatif des droits de l'homme, composé de huit experts indépendants, chargé de la conseiller[26]. Réuni pour la première fois en mars 2017, le Conseil est depuis l'auteur de rapports périodiques dans lesquels il adresse directement à la FIFA des recommandations dont il surveille le suivi, la FIFA présentant de son côté les mesures qu'elle prend pour faire suite aux recommandations[27].

Le rapport 2018 comporte ainsi une première partie contenant des recommandations spécifiques adressées à la FIFA sur différents sujets identifiés (Coupe du monde en Russie ; exigences pour la Coupe du 2026 ; droits des joueurs, mesures de la FIFA pour la protection des enfants ; discrimination contre les femmes en Iran etc.). Concernant la Coupe du monde de 2022, le Comité note les progrès accomplis par le Qatar dans le domaine de la ***193***protection des travailleurs sur les sites de construction des stades mais relève que certains points restent problématiques (différences de salaires, prise en compte des heures complémentaires, risques de « stress thermique » sur les chantiers…)[28]. Il recommande dès lors à la FIFA d'intercéder auprès des autorités du Qatar pour que des progrès soient accomplis sur la question du stress thermique et plus généralement sur la protection des travailleurs, conformément à l'accord de coopération technique conclu entre l'OIT et le Qatar[29].

La seconde partie du rapport reproduit les réponses de la FIFA aux recommandations du Comité. S'agissant par exemple de la recommandation R22 du Rapport de 2017 invitant la FIFA à « *actively explore ways to use its leverage to engage with the host government about the impact of the kafala system on migrant workers involved in World Cup-related construction* », la FIFA fait savoir que lors de réunions directes avec l'émir et des représentants du gouvernement du Qatar, elle a exprimé à plusieurs reprises son soutien aux réformes du travail en vue d'un alignement complet sur les convention de l'OIT[30].

Enfin, une annexe au rapport mesure les progrès de la FIFA réalisés pour chacune des 46 recommandations émises entre 2017 et 2018, à travers une échelle de 1 à 4 (1 : pas de mise en œuvre ; 2 : en cours de mise en œuvre ; 3 : mise en œuvre avancée 4 : mise en œuvre complète), ce que le Comité présente à juste titre comme un « *accountability mechanism* » inédit pour les organisations sportives globales[31]. Force est en effet de constater que la FIFA s'efforce de suivre ou du moins d'apporter des réponses à la plupart des recommandations qui lui sont adressées[32].

---

[25] FIFA, *Politique de la FIFA en matière de droits de l'homme*, mai 2017, § 4.
[26] V. le document Human Rights Advisory Board Terms of Reference, novembre 2016.
[27] Un premier rapport a été publié en septembre 2017 comportant trente-trois recommandations adressées à la FIFA. Un communiqué actualisé a été publié en mai 2018 (v. l'*Update Statement from the FIFA Human Rights Advisory Board*, mai 2018), quelques mois avant le rapport annuel de 2018.
[28] *Second Report by the FIFA Human Rights Advisory Board*, septembre 2018, pp. 17 et s.
[29] Voir *supra* Introduction.
[30] *Second Report*…, p. 56.
[31] *Second Report*…, p. 5.
[32] Parmi les recommandations de 2017 dont la mise en œuvre est attestée par le Comité : renforcement de la formulation des exigences de la FIFA en matière de droits de l'homme à l'égard des gouvernements hôtes ; ajout de parties prenantes (notamment les syndicats) dans le processus de consultation de la FIFA ; intercession auprès du comité local d'organisation pour que les droits des travailleurs soient pris en considération etc. (*Second Report*…, Annexe, pp. 80 et s.).

Ces recommandations comme leurs mesures de mise en œuvre par la FIFA se situent essentiellement sur le terrain de la pression politique. Mais si le pouvoir d'influence que peut exercer la FIFA sur l'Etat hôte dans le contexte pré-Coupe du monde est indéniable, il existe par ailleurs une panoplie d'outils juridiques qui pourraient être employés par la FIFA pour remplir son obligation de moyens consistant à prévenir ou remédier à des situations telles que celle des travailleurs des chantiers qatariens.

Tout d'abord la FIFA peut agir sur ses affiliés pour qu'eux-mêmes se saisissent de la question. A cet égard, il faut relever que l'organisation matérielle de la Coupe du monde n'est pas prise en charge directement par la FIFA. Elle est confiée à une association membre (fédération russe pour 2018 et fédération qatarie pour 2022), chargée de créer un comité local d'organisation. Comme l'indique le règlement FIFA de la Coupe du monde 2018 en Russie, ******194****** « [l]'association organisatrice est soumise au contrôle de la FIFA qui, en dernière instance, tranche toutes les questions relatives à la Coupe du Monde […] » (art. 1er, § 4). Qui plus est « [l]'association organisatrice s'engage à respecter les Statuts, règlements, directives, décisions et circulaires de la FIFA, ainsi que l'AO [l'« accord d'organisation », incluant l'accord de candidature] » (art. 1er, § 5). Une obligation de respect des droits de l'homme (comprenant les droits fondamentaux des travailleurs) par l'association organisatrice, notamment lorsqu'elle passe des contrats pour la construction d'infrastructures, peut ainsi aisément être imposée via le pouvoir normatif de la FIFA. Contrainte d'employer toute la diligence requise pour faire respecter les droits de l'homme, l'association chargée d'organiser la Coupe du monde ne devrait contracter qu'avec des personnes qui respectent les standards en la matière (une clause en ce sens devrait être incluse dans les contrats). Ainsi, la FIFA pourrait indirectement imposer des obligations à des entreprises extérieures à son emprise[33].

Mais tout ne repose pas, loin s'en faut, sur la tête de l'entité organisatrice de la Coupe du monde. C'est en effet parfois l'Etat d'accueil de la compétition qui – pour employer une litote – ne s'illustre pas lui-même par un respect scrupuleux des droits de l'homme. S'agissant des coupes du monde de 2018 et de 2022, au-delà de la question du respect des droits des travailleurs des sites de construction, la situation des libertés fondamentales en Russie et au Qatar ne manque pas d'interpeler. Pour ne prendre qu'un seul exemple (la liberté d'expression et de la presse pourrait en constituer un autre…), des associations de défense des homosexuels se sont inquiétées des sanctions pénales que pourraient subir les « LGBT » participant ou assistant aux Coupes du monde de 2018 ou de 2022[34], sachant que l'homosexualité est incriminée par le droit qatarien, quand le droit russe en réprime la « promotion » auprès des mineurs[35].

---

[33] On peut dresser une comparaison avec l'interdiction de la *Third Party Ownership* (TPO) prévue par les règlements de la FIFA. Ne pouvant réguler directement l'activité des fonds d'investissement spécialisés dans l'achat et la revente de joueurs, la FIFA a interdit *aux clubs* de recourir à ce type de financement pour recruter des joueurs. V. à ce sujet TAS, 2016/A/4490, *RFC Seraing c. FIFA*, sentence arbitrale du 9 mars 2017, § 117.

[34] *Associated Press*, 14 décembre 2010 ; « Gay fans warned holding hands at Russia World Cup will be dangerous », *The Guardian*, 19 décembre 2017.

[35] En raison des nombreuses violations des droits de l'homme en Tchétchénie (atteintes à la liberté d'expression, arrestation, détention et abus sur les homosexuels, harcèlement de journalistes, arrestation d'un défenseur des droits de l'homme), le Comité consultatif sur les droits de l'homme avait recommandé à la FIFA d'envisager de loger l'équipe égyptienne ailleurs que dans cette région pendant la Coupe du monde, et qu'elle insiste auprès du comité local d'organisation pour qu'il s'assure auprès des autorités gouvernementales du respect des libertés individuelles. Le Rapport de 2018 du Comité consultatif de la FIFA sur les droits de l'homme ne peut que constater une certaine impuissance de la fédération internationale en la matière, puisqu'il se contente de relever que le secrétaire général et le président de la FIFA ont eu des discussions avec les plus hautes autorités du comité d'organisation et du gouvernement russe sur ces questions, et que l'influence de la FIFA sur le sort du défenseur des droits de l'homme emprisonné a décru avec la fin du tournoi… (*Second Report*…, p. 14).

En l'occurrence, ce sont ici les moyens juridiques à la disposition de la FIFA pour conduire l'Etat d'accueil à respecter lui-même les droits de l'homme qui sont interrogés. Aucun contrat ne lie directement la FIFA et l'Etat d'accueil. ***195***Plutôt que d'interdire purement et simplement l'organisation de la Coupe du monde dans des pays dans lesquels la situation des droits de l'homme n'est pas satisfaisante – solution radicale mais politiquement complexe et de nature à réserver l'organisation de la compétition aux démocraties occidentales sans faire progresser ailleurs la cause des droits de l'homme – la FIFA a préféré intégrer plus subtilement la dimension « droits de l'homme » dans le processus de candidature.

Ainsi, parmi les critères de sélection des associations candidates figurent désormais les risques d'impact sur la situation des droits de l'homme[36]. De plus, au dossier de candidature des fédérations puis au contrat d'organisation conclu entre la FIFA et l'association nationale sélectionnée sont systématiquement jointes des garanties gouvernementales censées répondre aux diverses exigences juridiques de la FIFA.

Celles-ci portent classiquement sur toute une série de questions (accès au territoire, sécurité, change de devises, droits commerciaux de la FIFA, utilisation des hymnes et des drapeaux nationaux, télécommunications, importation du matériel nécessaire à l'organisation de la compétition… et larges exonérations fiscales). Sur ces questions, l'Etat s'engage à procéder aux modifications législatives ou réglementaires nécessaires. La FIFA a récemment décidé d'ajouter aux garanties gouvernementales devant figurer dans le dossier de candidature une déclaration relative au respect des droits de l'homme. Le Guide de la procédure de la candidature de la Coupe du monde 2026 inclut ainsi une déclaration gouvernementale type dans laquelle :

> *(iii) The Government will fully support FIFA and the Hosting Association in their efforts to achieve that the hosting and staging of the Competition and any legacy and post-event related activities do not involve adverse impacts on internationally recognised human rights, including labour rights.*
>
> *(iv) The Government is committed to respecting, protecting and fulfilling human rights, including labour rights, in connection with the hosting and staging of the Competition and any legacy and post-event related activities, with particular attention to the provision of security, potential resettlement and eviction, labour rights (including those of migrant workers), rights of children, gender and other forms of discrimination and freedom of expression and peaceful assembly, and will ensure that access to effective remedies is available where such adverse impacts do occur, including judicial and non-judicial complaint mechanisms with the power to investigate, punish and redress human rights violations.*

La valeur juridique d'une telle déclaration, même incluse dans le contrat d'organisation, peut être discutée, tant au regard du droit international, du droit interne de l'Etat déclarant, que du droit suisse, censé régir le contrat[37]. Force est pourtant de constater qu'en pratique les gouvernements respectent leurs ***196***engagements pris lors du processus de

[36] V. l'article 3.6 des FIFA Regulations for the selection of the venue for the final competition of the 2026 FIFA World Cup™ qui fixe le critère de sélection suivant : « *The risk of adverse impacts on human rights, including workers' rights in the Host Country […], in connection with hosting and staging the Competition over the life cycle thereof, including the Member Association's […] strategy and commitment to prevent or mitigate such risks* ».

[37] V. F. Latty, *La* lex sportiva…, *op. cit.*, pp. 591 et s.

candidature[38]. Parmi de nombreux exemples, on notera que le gouvernement sud-africain a modifié le *Merchandise Marks Act* n° 17 de 1941 (section 15A), afin de faire rentrer la Coupe du monde de la FIFA 2010 dans son champ d'application, conformément à son engagement d'assurer à l'événement une protection juridique contre l'*ambush marketing*[39]. Le Brésil, qui a accueilli la Coupe du monde de 2014, avait à son tour fait voter au Parlement une exception « Coupe du monde » à sa loi interdisant la vente d'alcool dans les stades[40]…

Il n'y donc pas lieu de désespérer que ce type d'instrument conduise les Etats d'accueil des prochaines Coupes du monde à prêter attention au respect des droits de l'homme internationalement reconnus. Il restera, en amont, à vérifier que la FIFA fait bien de la question des droits de l'homme un critère *déterminant* de sélection et, en aval, à évaluer la mise en œuvre de ces d'engagements gouvernementaux, sachant qu'entre les textes et la réalité un fossé peut se former que la diplomatie du football ne suffit pas toujours à combler.

Cela étant, hors même ce cadre juridique (qui ne s'appliquera qu'à partir de la Coupe du monde 2026), la dénonciation des conditions infligées aux travailleurs au Qatar a semble-t-il conduit à une amélioration sensible de la situation sur le terrain[41]. Le droit du travail qatarien a été modifié à plusieurs reprises de manière à renforcer les droits des travailleurs, notamment les migrants[42], tandis que diverses mesures d'inspection des sites de construction en Russie et au Qatar ont été mises en œuvre à l'initiative de la FIFA[43]. Il serait même concevable, afin de consolider la portée juridique de l'engagement gouvernemental, que la FIFA et l'Etat d'accueil concluent un contrat « internationalisé » – sur le modèle des contrats d'Etat – intégrant les droits et obligations des deux parties à l'occasion de la Coupe du monde, en ce compris le respect des droits de l'homme[44]. ***197***

Une autre question qui se pose est celle de la durabilité du respect des droits de l'homme dans le pays concerné. Afin que la préparation et la tenue de la Coupe du monde ne se réduisent pas à une « parenthèse enchantée » au regard des droits de l'homme, la FIFA ne pourrait-elle

---

[38] Concernant les Jeux de 2024 à Paris, le Parlement français a adopté la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, qui comporte de nombreuses dérogations au droit commun (par exemple en matière d'urbanisme), conformément aux engagements contenus dans le dossier français de candidature. V. S. Braconnier, « Urbanisme, construction publique et Jeux olympiques Paris 2024 », *Revue de droit immobilier*, 2018, p. 312.

[39] *General Notice* n° 683 du 25 mai 2006 adoptée par le ministre du commerce et de l'industrie (v. l'Annexe 2 de la publication *FIFA Public Information Sheet (a guide to FIFA's Official Marks)*).

[40] « La loi alcool adoptée », *L'Equipe*, 29 mars 2012. La FIFA, qui a pour partenaire la société Budweiser, n'a semble-t-il pas (encore ?) réussi à obtenir une telle dérogation pour la Coupe du monde au Qatar (« Mondial 2022 : l'alcool aussi interdit dans les stades ? », *L'Equipe*, 9 novembre 2016).

[41] V. le Document GB.331/INS/13 dans lequel le Conseil d'administration du Bureau international du travail enregistre les mesures prises par le Qatar notamment pour mettre un terme au système de la *kafala* et améliorer les conditions de travail sur place. V. néanmoins le communiqué d'Amnesty International, « FIFA under pressure over handling of World Cup construction abuse », 9 novembre 2017.

[42] « L'OIT accueille favorablement la nouvelle loi sur les travailleurs migrants au Qatar », *OIT Infos*, 4 septembre 2018.

[43] Concernant la Coupe du monde 2018, v. le *Decent Work Monitoring System* lancé par la FIFA et le comité russe d'organisation, qui prévoit des inspections par des ONG des sites de construction des infrastructures. Sur ces mesures, v. Th. Grell, « FIFA's Human Rights Agenda : Is the Game Beautiful Again ? », 4 septembre 2017, www.asser.nl/SportsLaw/blog.

[44] La Charte olympique prévoit ainsi depuis 2014 que les autorités nationales, « à la discrétion du CIO », sont susceptibles d'être appelées à cosigner le contrat de ville hôte. V. le § 3.3 du texte d'application de la Règle 33 de la Charte olympique, modifié selon les recommandations de l'Agenda olympique 2020 : « Le CIO conclut un contrat écrit avec la ville hôte et le CNO de son pays. À la discrétion du CIO, d'autres autorités locales, régionales ou nationales […] pourront également être parties à ce contrat. Ce contrat, communément appelé le Contrat ville hôte, est signé par toutes les parties immédiatement après l'élection de la ville hôte ».

pas employer sa puissance politique et juridique au service de leur pérennité ? Des organisations non gouvernementales ou l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe militent en ce sens[45]. A cet égard, les Statuts de la FIFA lui permettent de suspendre les associations nationales dont l'indépendance est entravée par leur gouvernement[46]. La mise en œuvre de ces dispositions qui permettent d'agir indirectement sur les Etats, conduit généralement les gouvernements concernés à amender leur comportement, tant la participation de l'équipe nationale aux compétitions internationales revêt d'importance à leurs yeux[47]. La FIFA ne pourrait-elle pas suspendre les associations nationales dont le gouvernement se caractériserait par des atteintes manifestes aux droits de l'homme internationalement reconnus lorsque de telles atteintes impactent d'une manière ou d'une autre le football ?

On le voit, en plus de son pouvoir de pression politique[48], l'acteur global qu'est la FIFA n'est pas dénué de moyens juridiques pour contribuer à l'amélioration des droits de l'homme dans le monde. L'UEFA et le Comité international olympique ont emprunté un chemin similaire[49], qui devrait être ******198****** suivi par toutes les autres organisations sportives internationales, conformément aux valeurs humanistes censées animer l'ensemble du mouvement olympique bien qu'en apparence parfois oubliées au profit des gains substantiels générés par ce secteur d'activité.

CONCLUSION

L'activité de la FIFA et de ces autres organisations n'est plus cantonnée à la régulation de leur sport et à l'organisation de la compétition internationale. La dimension « contractuelle » du

[45] V. la résolution 2200 (2018) adoptée le 24 janvier 2018 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, § 11.2.2, où l'Assemblée recommande à la FIFA et à l'UEFA « d'insister avec les gouvernements des pays hôtes sur la nécessité de sauvegarder les droits civils et politiques fondamentaux, et en particulier la liberté d'expression – y compris la liberté des médias – et la liberté de réunion pacifique, *et cela non seulement en relation avec leurs compétitions mais au-delà* » (it. aj.).

[46] V. les articles 14, 16 et 19 des Statuts.

[47] V. par exemple « La FIFA lève la suspension du Koweït », *L'Equipe*, 6 décembre 2017. La fédération koweitienne était suspendue depuis 2015 après l'adoption d'une loi permettant une ingérence prononcée du gouvernement dans les institutions sportives. L'adoption d'une nouvelle loi par le Parlement koweitien a conduit à la levée de la suspension.

[48] Le 23 janvier 2019, la secrétaire générale de la FIFA a adressé une lettre, rendue publique, au premier ministre de la Thaïlande, exprimant l'inquiétude de l'organisation au sujet du footballeur Hakeem Al-Araibi, ressortissant du Bahreïn réfugié en Australie, arrêté en Thaïlande et menacé d'extradition vers son pays d'origine qu'il avait fui après avoir été torturé. La FIFA, qui en appelle au respect du droit international par le gouvernement thaïlandais, demande à ce dernier de ne pas procéder à l'extradition. Quelques jours plus tard, Al-Araibi a été libéré et a pu regagner l'Australie. Le président de la FIFA a déclaré : « La position de la FIFA et ma position sur cette affaire sont très claires. Nous avons travaillé pour trouver une solution à travers les voies officielles, mais également en coulisses » (*L'Equipe*, 15 février 2019).

[49] V. D. Heerdt, « Tapping the potential of human rights provisions in mega-sporting events' bidding and hosting agreements », *The International Sports Law Journal*, 2018, vol. 17, pp. 170-185. Concernant le CIO, v. le contrat ville hôte pour les Jeux olympiques de 2024 (en ligne sur www.olympic.org), dont l'article 13.2 engage la ville hôte, le comité national olympique et le comité d'organisation à « protéger et respecter les droits de l'homme et veiller à ce qu'il soit remédié à toute violation des droits de l'homme, d'une manière conforme aux accords internationaux, lois et règlements applicables dans le Pays hôte et conforme à toutes les normes et à tous les principes reconnus au niveau international, y compris les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, applicables dans le Pays hôte ». Le CIO a, à son tour, annoncé la mise en place d'un comité consultatif sur les droits de l'homme présidé par l'ancien haut-commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme, Z. R. Al Hussein.

sport est largement dépassée. Par son action frémissante en faveur du respect des droits de l'homme, la FIFA participe, de manière inédite et potentiellement plus efficace que les organisations internationales publiques, à la régulation globale en ce domaine[50]. L'exercice de cette fonction, susceptible d'avoir des effets sur le comportement des Etats souverains, à travers la mise en place de procédés juridiques peu orthodoxes, brouille assurément les repères classiques du droit international.

Au vu des scandales à répétition qui les entourent, la légitimité des organisations sportives internationales – en premier lieu de la FIFA – pour se saisir d'une telle mission reste toutefois une question pendante : il ne faudrait pas que les gants de la vertu soient enfilés pour dissimuler des mains à la propreté douteuse. Une gouvernance irréprochable des organisations sportives globales est un préalable nécessaire… mais pas encore acquis.

[50] Cf. au sujet de l'activité normative des entreprises, H. Ascensio, « Les activités normatives des entreprises multinationales », *in* SFDI, *L'entreprise multinationale et le droit international*, colloque de Saint-Denis, Paris, Pedone, 2017, p. 277.