



## Cadre de l'ONU relatif aux entreprises et aux droits de l'homme :

### Il est temps d'amorcer un débat constructif en vue d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant

Note d'information de la CIDSE, juillet 2015

En juin 2014, le Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies a adopté deux résolutions complémentaires : l'une prolongeant la démarche des principes directeurs, l'autre portant création d'un nouveau groupe de travail intergouvernemental chargé d'entamer un processus aboutissant à la mise en place d'un instrument international contraignant relatif aux entreprises et aux droits de l'homme. Ce groupe de travail intergouvernemental se réunira pour la toute première fois du 6 au 9 juillet à Genève.

Les États qui ont participé aux débats du Conseil de juin ont en grande partie reconnu la subsistance de failles dans le cadre onusien relatif aux entreprises et aux droits de l'homme et les limites des pratiques actuelles, s'agissant en particulier de la garantie de l'accès à la justice. Beaucoup ont manifesté le désir de mieux protéger les défenseurs des droits de l'homme. La résolution qui prolonge le mandat du Groupe de travail des Nations-Unies sur les entreprises et les droits de l'homme insiste sur le rôle de la société civile et sur l'accès aux voies de recours judiciaire. Après la réunion, plusieurs États ont annoncé leur intention d'intensifier leur action sur ces questions dans leur contexte national ou régional. L'UE s'est engagée à étoffer la législation européenne<sup>i</sup>. En décembre, nous avons souligné la nécessité urgente de prendre de nouvelles mesures aux plans national et international afin de mettre un terme aux atteintes aux droits de l'homme commises par les entreprises.

Dans son encyclique *Laudato Si'* sur la préservation de la maison commune parue en juin, le Pape François demande que l'on s'attelle d'urgence aux immenses et graves dommages qui sont commis :

*Les exportations de diverses matières premières pour satisfaire les marchés du Nord industrialisé ont causé des dommages locaux, comme la pollution par le mercure dans l'exploitation de l'or ou par le dioxyde de soufre dans l'exploitation du cuivre. [...] À cela, s'ajoutent les dégâts causés [...] par l'activité polluante d'entreprises qui s'autorisent dans les pays moins développés ce qu'elles ne peuvent dans les pays qui leur apportent le capital : « Nous constatons que souvent les entreprises qui agissent ainsi sont des multinationales, qui font ici ce qu'on ne leur permet pas dans des pays développés ou du dénommé premier monde. Généralement, en cessant leurs activités et en se retirant, elles laissent de grands passifs humains et environnementaux tels que le chômage, des populations sans vie, l'épuisement de certaines réserves naturelles, la déforestation, l'appauvrissement de l'agriculture et de l'élevage local, des cratères, des coteaux triturés, des fleuves contaminés et quelques œuvres sociales qu'on ne peut plus maintenir ». (51)<sup>ii</sup>*

#### Une forte mobilisation de la base pour exiger des mesures

Sur le terrain, où la protection des droits de l'homme a marqué quelques points – principalement grâce à l'activisme de la société civile – les atteintes aux droits de l'homme commises par les entreprises se poursuivent néanmoins à grande échelle. Le Forum Social Mondial organisé à Tunis au mois de mars, a été porteur d'une bonne nouvelle : les peuples autochtones du Brésil ont défini un protocole de concertation en vertu duquel les discussions entre eux et le gouvernement doivent se poursuivre jusqu'à ce qu'un consensus soit atteint autour de l'utilisation de leurs terres<sup>iii</sup>. En revanche, même lorsque des projets de grande envergure tels que le projet Conga au Pérou ou le projet minier de Tampakan aux Philippines sont suspendus, ces victoires restent fragiles et l'objet de nouvelles confrontations.

Alors que l'approvisionnement en minerais continue d'attiser les conflits et les abus, notamment en République démocratique du Congo et au Myanmar, au mois de mai près de 150 dignitaires catholiques de 38 pays des 5 continents ont appelé l'Union européenne à prendre des mesures fortes imposant aux entreprises de vérifier leurs chaînes d'approvisionnement<sup>iv</sup>. Au mois de juin, des mouvements sociaux et des groupes de la société civile se sont réunis à Bruxelles en marge du Sommet des dirigeants de l'UE et de l'Amérique latine afin de mettre en évidence les atteintes incessantes aux droits de l'homme, notamment l'assassinat de personnes qui défendaient leurs droits et leurs terres en Colombie, et appelé les gouvernements européens et latino-américains à s'impliquer dans le processus des traités<sup>v</sup>.

### **Au plan national, des situations contrastées**

Au cours des derniers mois, la mise en œuvre des principes directeurs de l'ONU a quelque peu progressé, au travers notamment d'une accélération de l'élaboration des plans d'action nationaux dans un certain nombre de pays, surtout en Europe (Allemagne, Belgique, Irlande et Suisse, notamment) et aux États-Unis. Au niveau régional, après bien des hésitations, l'Union européenne a indiqué qu'elle était sur le point d'adopter son propre plan d'action. Nous y voyons une dynamique positive, due en partie à l'ouverture d'un processus portant création d'un instrument international juridiquement contraignant, mais nous pensons que l'UE doit mettre les bouchées doubles pour rattraper le temps perdu.

Les mesures reprises dans les plans d'action nationaux restent insuffisantes au regard de l'appel que nous avons lancé au mois de décembre, en faveur de mesures législatives et de décrets d'application nationaux qui comblent effectivement les lacunes communément admises. Nous saluons donc le premier examen du plan d'action britannique, qui donne l'occasion d'évaluer les progrès accomplis depuis 2013 et d'identifier les moyens pratiques de renforcer la mise en œuvre des principes directeurs à l'échelon national. Nous espérons que les enseignements livrés par cet exercice itératif placeront la barre très haut pour les pays qui sont en train d'élaborer leur premier plan d'action national.

Notons au passage que les démarches de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme gagnent du terrain. En mars, l'Assemblée nationale française a approuvé en première lecture une loi obligeant les grandes entreprises à établir un plan de « vigilance » afin de prévenir la réalisation de risques d'atteintes aux droits de l'homme et de dommages à l'environnement. Si des atteintes ou des dommages étaient constatés, la responsabilité des entreprises serait engagée en cas de non-respect de cette obligation. En juin, la même Assemblée nationale a adopté une résolution invitant la Commission à prendre des mesures analogues au niveau de l'UE.<sup>vi</sup> En Suisse, après l'approbation dans un premier temps, puis le rejet à une courte majorité d'une résolution parlementaire sur la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, un certain nombre de groupes de la société civile ont lancé une initiative populaire de recueil de signatures au mois d'avril afin de remettre cette question à l'ordre du jour législatif.

Au niveau européen, le Parlement européen s'est prononcé en mai en faveur d'une forte obligation de diligence raisonnable pour les entreprises qui commercialisent sur le marché européen des produits contenant des minerais en provenance de zones de conflit. En avril 2015, le Parlement européen a également invité « *la Commission et les gouvernements des États membres de l'Union et des pays tiers à envisager des propositions d'élaboration de cadres contraignants qui garantiront l'accès à un recours et à une indemnisation en fonction du besoin et de la responsabilité* ». <sup>vii</sup> En juin 2015, les pays du G7 ont annoncé qu'ils allaient prendre « *des mesures pour améliorer les conditions de travail en renforçant la transparence, en encourageant l'identification et la prévention des risques et en renforçant les mécanismes de plainte* ». De son côté, L'OIT a décidé de travailler sur la protection des droits fondamentaux dans toute la chaîne d'approvisionnement lors de sa Conférence Internationale du Travail de 2016.

### **Ouverture du processus d'élaboration d'un traité international**

Les gouvernements et les autres acteurs concernés se préparent à la réunion inaugurale du groupe de travail intergouvernemental qui se tiendra au mois de juillet et qui se penchera sur les principes, le champ d'application et le format de l'instrument. C'est dans cette optique que la coalition mondiale Treaty Alliance a publié une déclaration<sup>viii</sup> que plus de 300 organisations ont déjà signée. Avec d'autres, la CIDSE a transmis au groupe de travail intergouvernemental un document de proposition basé sur une recherche juridique<sup>ix</sup>. Ce document traite des questions et options se rapportant à l'obligation de protéger qui

incombe à l'État, à la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, à l'accès à la justice et au périmètre des entreprises et des droits dans le champ d'application du traité. Autant de questions qui reviennent également dans les discussions sur la mise en œuvre des cadres nationaux relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

Compte tenu des choix à opérer, les propositions avancées sont les suivantes :

- **Tous les droits de l'homme** doivent être repris dans un traité contraignant, y compris les droits contenus dans les instruments fondamentaux des droits de l'homme ainsi que dans les conventions fondamentales de l'OIT relatives aux droits des travailleurs et les droits des peuples autochtones. Il ne doit faire aucun doute que les références aux droits de l'homme inscrites dans le traité englobent les effets négatifs des préjudices environnementaux sur les personnes.
- Bien que le traité ne doive exclure aucune catégorie d'entreprise, son principal objectif et sa préoccupation première doivent être **les dispositions relatives aux activités transnationales des entreprises**, en obligeant par exemple les États à réglementer les activités extraterritoriales des entreprises et à se porter mutuellement assistance dans les enquêtes sur les atteintes et dans l'exécution des jugements.
- Un traité devrait clarifier le devoir qui incombe à l'État de garantir **la diligence raisonnable des entreprises en matière de droits de l'homme** et expliciter la portée extraterritoriale de l'obligation de protéger qui incombe à l'État, en cherchant l'inspiration dans les principes 24 et 25 de Maastricht. Le traité devrait préciser les modalités suivant lesquelles les entreprises participent à la commission d'atteintes aux droits de l'homme, y compris au travers d'une attitude complice ou dans le cadre des chaînes d'approvisionnement. La responsabilité de l'entreprise devrait être engagée en cas de non-respect du principe de diligence raisonnable.
- Le traité devrait préciser le devoir qui incombe à l'État de fournir un **accès à des voies de recours**. Le traité pourrait inclure une « clause de consultation » prévoyant qu'un État d'origine qui a l'intention d'exercer sa compétence extraterritoriale est dans l'obligation de consulter l'État d'accueil ; si ce dernier ne poursuit pas l'affaire, l'État d'origine pourra procéder. Pour les dispositions relatives à l'entraide judiciaire, on pourrait s'inspirer du chapitre IV de la Convention des Nations-Unies contre la corruption.
- En ratifiant cet instrument, un État adhérerait à un nouveau **mécanisme de surveillance et d'application** directement applicable aux sociétés transnationales relevant de sa juridiction. Un traité ainsi conçu pourrait grandement inciter les États à améliorer les voies de recours que leur ordre juridique interne met à disposition des victimes de préjudices aux droits de l'homme commis par les entreprises, et inciter les sociétés à prévenir, voire si nécessaire à réparer ces préjudices.

Compte tenu de l'indispensable obligation de protéger qui incombe à l'État, le futur instrument international devrait renforcer les mesures prises par les États au niveau national et régional. Deux ans après la tragédie du Rana Plaza au Bangladesh et 30 ans après celle de Bhopal en Inde, nous savons combien une action au niveau international est nécessaire. Il s'agit de corriger le déséquilibre des rapports de force entre les différents acteurs: comment se fait-il que tant victimes d'atteintes aux droits de l'homme commises par des entreprises attendent toujours que justice leur soit rendue, alors que le gouvernement américain, après la marée noire provoquée par Deepwater Horizon dans le golfe du Mexique, aurait pu ordonner à BP d'abonder un fonds fiduciaire à hauteur de 20 milliards de dollars en prévision des dommages et intérêts ? Il est essentiel que le processus d'élaboration du traité soit crédible et que l'on discute sérieusement des failles dans la protection et dans les différentes options juridiques, de sorte que l'instrument puisse changer la donne sur le terrain pour les victimes et pour les communautés dont les droits ont été bafoués ou risquent de l'être. La CIDSE estime que pour compléter et éclairer les discussions du groupe de travail, ce nouveau processus onusien devrait identifier les voies et moyens permettant à un plus large éventail de communautés et d'ONG locales d'y participer et d'y contribuer activement.

Les attitudes changent : un certain nombre de gouvernements qui n'avaient pas soutenu la résolution de juin 2014 ont indiqué qu'ils participeraient au groupe de travail intergouvernemental. Parmi les pays

européens, citons la France et la Suisse. Le Parlement européen a appelé l'Union européenne et ses États membres à s'impliquer dans ce débat émergent<sup>x</sup>. Si les gouvernements européens sont aussi attachés qu'ils le disent et le répètent aux droits de l'homme, ils doivent s'engager de façon constructive dans le processus d'élaboration du traité. Certains États membres de l'UE et les États-Unis rechignent à examiner les arguments démontrant qu'un traité international pourrait mettre fin aux atteintes aux droits de l'homme actuellement commises par les entreprises, au vu et au su de tous. Une attitude qui contraste singulièrement avec l'ardeur politique que ces mêmes États affichent à l'égard du Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (TTIP). Vu l'importance et la portée des négociations du TTIP, il est néanmoins remarquable que les considérations relatives aux droits de l'homme ne soient pas pleinement intégrées aux propositions du TTIP. Il est d'ailleurs difficile de trouver des cas où les principes directeurs de l'ONU ont eu une influence évidente sur l'évolution des textes ou des prises de position politiques. Il conviendrait sans doute d'approfondir la réflexion sur le sens à donner à l'obligation de protéger qui incombe à l'État.

### **L'urgence d'une action internationale pour sauvegarder la maison commune**

Dans l'encyclique *Laudato Si'*, le pape François souligne la nécessité d'une action internationale pour prévenir les préjudices sociaux et environnementaux commis à grande échelle par les entreprises dans le contexte des marchés mondiaux :

*« Étant donnée la fragilité des instances locales, des accords internationaux sont urgents, qui soient respectés pour intervenir de manière efficace. Les relations entre les États doivent sauvegarder la souveraineté de chacun, mais aussi établir des chemins consensuels pour éviter des catastrophes locales qui finiraient par toucher tout le monde. Il manque de cadres régulateurs généraux qui imposent des obligations, et qui empêchent des agissements intolérables, comme le fait que certains pays puissants transfèrent dans d'autres pays des déchets et des industries hautement polluants. » (173)*

\*\*\*

**Il est temps d'amorcer un débat constructif au sein du groupe de travail intergouvernemental en vue d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant, qui puisse largement contribuer à mettre un véritable coup d'arrêt à la commission d'atteintes aux droits de l'homme par les entreprises sur le terrain.**

---

<sup>i</sup> [https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/HRC\\_resolution\\_Explanation\\_of\\_vote\\_EU.pdf](https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/HRC_resolution_Explanation_of_vote_EU.pdf)

<sup>ii</sup> Lettre encyclique *Laudato Si'*, du Saint-Père François sur la Sauvegarde la Maison Commune, 24 mai 2015: <http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/index.html#encyclicals>

<sup>iii</sup> Voir aussi la déclaration au FSM du Forum Mondial parlementaire sur les sociétés transnationales et les droits de l'homme: <http://www.guengl.eu/policy/action/world-parliamentary-forum>

<sup>iv</sup> <http://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/catholic-leaders-statement-on-conflict-minerals.html>

<sup>v</sup> <http://www.cidse.org/newsroom/press-release-eu-celac-summit-reclaiming-peoples-sovereignty-against-corporate-led-trade.html>

<sup>vi</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta-commission/r2854-a0.asp>

<sup>vii</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+P8-RC-2015-0363+0+DOC+PDF+V0//FR>

<sup>viii</sup> <http://www.treatymovement.com/declaration-fre/>

<sup>ix</sup> <http://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/business-and-human-rights-frameworks/cidse-s-contribution-to-the-un-intergovernmental-working-group-on-transnational-corporations-and-other-business-enterprises-with-respect-to-human-rights.html>

<sup>x</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2015-0228+0+DOC+XML+V0//EN>