

Entreprises et respect des droits de l'Homme : Du volontaire au contraignant ?



Maxime Caudron
Décembre 2016

Pour que la Terre tourne plus JUSTE !

Avec le soutien de:



La lutte acharnée de la société civile contre les traités transatlantiques (CETA et TTIP)¹ en témoigne : l'écart est énorme entre la protection des droits de l'Homme et la protection du droit des entreprises multinationales, octroyé notamment par des cours d'arbitrage privées, accessibles uniquement par les entreprises.

De plus, tandis que les traités internationaux portant sur les droits humains sont majoritairement non contraignants, les traités de commerce et d'investissement eux le sont bel et bien qu'ils soient négociés à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ou bilatéralement entre deux Etats. Leur mise en œuvre est assurée par des instances comme les cours d'arbitrage privées.

Par ailleurs, nombreux rapports donnent à constater une forte augmentation des violations des droits de l'Homme par des entreprises privées² alors même que le régime économique actuel octroie toujours plus de droits et de pouvoirs à ces entreprises. On ne compte plus les cas d'accaparements de terre pour la monoculture intensive, l'extraction minière ou la construction de grands projets comme des barrages etc. La surexploitation des travailleurs se poursuit dans des conditions inhumaines rappelons le cas du Rana Plaza qui n'a donné lieu qu'à peu d'évolutions dans la protection du droit du travail au niveau international³. Les actes de criminalisation et de répression commis par des entreprises privées sont de plus en plus nombreux face à la contestation de certains projets industriels, miniers ou agricoles,...

Et dans l'immense majorité de ces cas, les coupables ne sont ni jugés ni condamnés. La simple raison en est que, généralement, la justice d'un pays ne peut s'appliquer qu'à des faits et à des sujets de droits (personnes ou entreprises) actifs ou présents sur le territoire de ce pays. Or, la construction institutionnelle des entreprises multinationales aux multiples filiales, succursales et sous-traitants, leur permet d'échapper aux systèmes judiciaires des Etats.

Les principes Ruggie

À l'heure actuelle, très peu d'instruments juridiques internationaux permettent de combler ce vide et tous sont non contraignants. En d'autres termes, le respect des droits humains pour les entreprises multinationales est facultatif et s'applique sur une base volontaire. Citons par exemple le cas des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme, aussi

¹ Ref aux analyses EF

² Véronique Van Der Plancke, Valérie Van Goethem, Geneviève Paul, Elin Wrzoncki ; « *Entreprises et violations des droits de l'homme : Un guide pratique sur les recours existants à l'intention des victimes et des ONG* » ; FIDH ; 2012. En ligne : https://www.fidh.org/IMG/pdf/guide_entreprises_fr-intro.pdf

³ Au Bangladesh, les grandes marques de vêtements dont les usines sous-traitantes se trouvaient dans le Rana Plaza ont créé l'alliance pour le bien-être des travailleurs bangladais. Une usine, pour avoir un contrat avec un membre de cette alliance, doit passer une inspection sur la sécurité des bâtiments et les conditions de travail. Évidemment, le cahier des charges est fixé par les grandes marques elles-mêmes. Dans certains pays comme la France, des projets de lois visant à obliger les entreprises transnationales à contrôler leurs filières, sous-traitants, filiales, fournisseurs, ... ont été déposés mais aucun n'a abouti à l'heure actuelle. <http://www.novethic.fr/empreinte-sociale/sous-traitance/isr-rse/rana-plaza-deux-ans-plus-tard-ou-en-est-on-143247.html>

appelés les principes Ruggie⁴. Il s'agit d'une série de 31 principes volontaires pour les Etats aussi bien que pour les entreprises. Ces principes exposent les responsabilités des Etats dans la protection des droits de l'Homme, le devoir des entreprises de les respecter et le rôle qu'ont ces deux catégories d'acteurs pour remédier et réparer toute violation de ces droits.

Adoptés en 2011, ces principes, qui sont en soit une innovation digne d'être saluée, devaient aboutir sur des plans d'actions nationaux (PAN) pour chaque Etat membre de l'ONU, proposant des mesures concrètes (mais volontaires) pour leur mise en œuvre. À l'heure actuelle, très peu de PAN ont vu le jour et ceux qui existent sont très peu ambitieux.

Une résolution historique

Ce constat a donné lieu à des discussions au Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies sur la nécessité d'une législation internationale contraignante sur la question des droits de l'Homme et des entreprises privées.

Ces discussions, portées notamment par des pays comme l'Equateur, l'Afrique du Sud, la Chine et la Russie ont abouti sur la résolution 26/9 du Conseil des droits de l'Homme. Cette résolution demande le lancement de négociations pour un traité contraignant sur les entreprises transnationales et les autres entreprises et les droits de l'Homme⁵.



La résolution fut votée le 26 juin 2014 après des discussions houleuses. Les 47 membres se prononcèrent en faveur de la création d'un groupe de travail intergouvernemental ouvert sur les entreprises et les droits de l'Homme, à 20 voix pour, 14 contre et 13 abstentions.

Parmi les principaux supporters de cette résolution, on retrouve principalement des pays du Sud, tandis que les USA et les Etats membres de l'UE s'y sont fermement opposés.

Concrètement, ce groupe de travail a pour but de proposer et négocier un traité contraignant permettant de faire respecter les droits de l'Homme par les entreprises transnationales et les autres entreprises. C'est un groupe de travail ouvert, ce qui signifie que tous les membres des Nations Unies qui ne siègent pas au Conseil des droits de l'Homme, peuvent participer aux négociations comme observateurs. Cela signifie aussi que les membres de la société civile et les représentants du secteur privé ont un statut d'observateur et peuvent faire des déclarations pendant les sessions de négociations. Il s'agit donc d'un processus très ouvert et participatif.

⁴ Du nom du Rapporteur spécial des Nations Unies pour la question des droits de l'Homme, des sociétés transnationales et autres entreprises, John Ruggie, qui est à l'origine de ces principes. Pour plus d'informations sur ces principes, voir l'étude d'Entraide et Fraternité : Droit humains et agrobusiness : David(s) contre Goliath(s) ?, disponible ici :

<https://www.entraide.be/Droits-humains-et-agrobusiness>

⁵ La résolution 26/9 est disponible ici : <https://www.ihrb.org/pdf/G1408252.pdf>

Pour avancer dans les négociations, le groupe de travail se réunit une fois par an, sous la présidence de l'ambassadrice d'Equateur auprès du conseil des droits de l'Homme des Nations Unies à Genève. Le programme de discussion prévoit que les deux premières réunions règlent les questions de forme, de portée et de focus d'un éventuel traité contraignant. À partir de la troisième réunion, les négociations sur le contenu pourront en principe commencer.

La première réunion du groupe de travail a eu lieu en juillet 2015. Et déjà, de nombreuses tensions émergent au sujet de questions épineuses (voir infra). Les USA boycottèrent simplement la session en invitant les autres Etats à le faire. Quant à l'UE, elle participa aux deux premiers jours en tant que membre observateur, avant de claquer la porte. L'Allemagne laissa sa chaise vide tandis que la France assista aux discussions sans y prendre part.

De nombreuses critiques s'élevèrent aussi bien de la société civile que de la part d'eurodéputés⁶ et de certains Etats sur la posture de rejet de l'UE et ses membres. Selon ces critiques, l'UE perdait en crédibilité, montrait une image négative de sa vision des droits de l'Homme et n'avancait pas d'arguments valides à l'encontre du traité contraignant.

Le refus de l'UE

En effet, l'UE, pour justifier son absentéisme dans les négociations, avance trois arguments principaux⁷ :

- Un processus comme celui-ci, parallèle à la mise en œuvre des principes Ruggie ne pourrait qu'avoir un impact négatif sur ceux-ci. Certains Etats préféreraient s'en remettre à une norme contraignante internationale, sans mettre en œuvre les principes Ruggie qui tomberaient progressivement dans l'oubli.
- La participation de l'UE n'est pas envisageable si le traité se concentre uniquement sur les entreprises transnationales car cela créerait un système de double standard en droit international, mettant la pression sur les seules entreprises multinationales ce qui réduirait leur compétitivité.
- Selon l'UE, la présidence du groupe de travail n'est pas neutre et refuse le débat. Certaines demandes de l'UE quant au programme de la première session du groupe de travail ayant été rejetées par l'ambassadrice d'Equateur et présidente du groupe de travail, Madame María Fernanda Espinosa.



⁶ En décembre 2015, le parlement européen recommanda explicitement à l'UE et à ses Etats membres de participer au groupe de travail sur le traité contraignant.

⁷ www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session1/EuropeanUnion.doc

Pourtant, comment l'UE pourrait-elle corroborer ses arguments et voir ses demandes acceptées sans participer activement aux négociations ?

En raison de ces critiques et suite à l'instance d'un nombre croissant d'acteurs, l'UE accepta de participer à la seconde session de négociations qui se tint à Genève du 24 au 28 octobre 2016. La plupart des Etats membres de l'UE, opposés au traité contraignant, ont également accepté d'y participer. Bien que cela soit très positif, de grandes avancées n'ont pu avoir lieu et de nombreuses questions font encore débat alors que les discussions sur le contenu même du texte n'ont pas encore commencé.

Les questions qui divisent

Un traité complémentaire ou en concurrence avec les principes Ruggie ?

Comme vu plus haut, les opposants au traité contraignant (menés par les USA et l'UE) arguent qu'un tel traité aurait un impact négatif sur la mise en œuvre des principes Ruggie qui serait reléguée au second plan, du moins le temps que durent les négociations. Au-delà de cette crainte, l'UE estime que le risque est grand de voir le Conseil des Droits de l'Homme se diviser sur cette question en opposant les Etats en faveur et ceux contre un traité contraignant, ce qui nuirait à d'autres négociations en cours dans le cadre des Nations Unies⁸.

Pourtant, de nombreux Etats, souvent en faveur du traité contraignant, estiment au contraire que les deux outils de protection des droits de l'Homme sont complémentaires. Ainsi, pour l'Inde, les principes Ruggie ont leur importance pour aider les Etats à développer leur législation afin d'améliorer le respect des droits de l'Homme par les entreprises. Mais quand les recours nationaux ne sont pas suffisants pour poursuivre une entreprise multinationale responsable de violations des droits de l'Homme, alors, « *la communauté internationale doit s'unir afin d'obtenir justice pour les victimes de violations commises par les entreprises transnationales*⁹ »

L'Afrique du Sud quant à elle, pointe du doigt les faiblesses de certains plans d'actions nationaux, notamment concernant la régulation des entreprises transnationales. Selon l'Afrique du Sud, un corps légal international, apportant protection et accès à la justice égaux pour tous devrait compléter les PAN¹⁰.

Quant à la société civile, les organisations réunies sous la bannière de « l'alliance pour un traité¹¹ », elles considèrent que les deux outils sont complémentaires. Elles s'accordent pour dire que dans

⁸ Notamment, ces oppositions pourraient se faire sentir dans les négociations pour un traité d'interdiction des armes nucléaires qui devraient débuter en 2017.

⁹ Mission permanente de l'Inde (2014): explication du vote avant le vote sur la résolution au sujet d'un instrument contraignant sur les droits Humains et les entreprises transnationales, 26 juin 2014. Genève.

www.pmindiaun.org/pages.php?id=970

¹⁰ Voir : www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session1/SOUTHAFRICAS_Opening_StatementbyAmbMinty_Panel1.pdf.

¹¹ Il s'agit d'une coalition d'ONG soutenant les négociations pour un traité contraignant et qui réunit plus de 600 organisations. <http://www.treatymovement.com/>

certains cas, les initiatives volontaires peuvent être plus efficaces, surtout quand il est possible de se référer à des normes contraignantes¹².

En ce sens, le traité contraignant serait un moyen de renforcer les principes Ruggie en comblant certaines de leurs faiblesses.

Seulement les entreprises transnationales ou toutes les entreprises ?

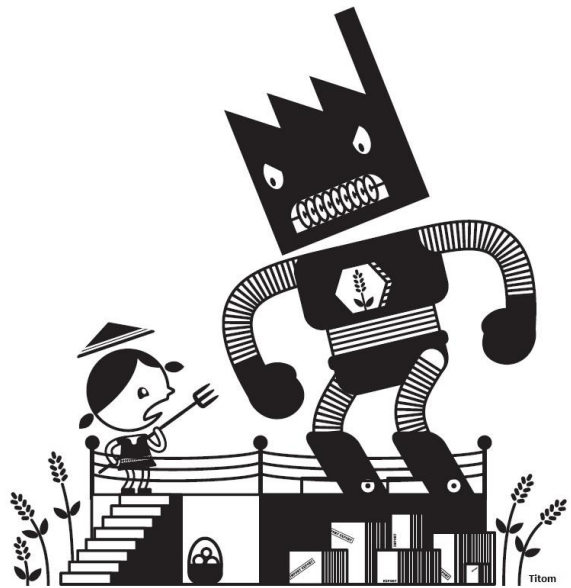
Cette question est épineuse et divise l'opinion aussi bien au sein du Conseil des droits de l'Homme qu'au sein de la société civile. Il s'agit là encore d'un argument pour le refus du traité par l'UE et les USA.

La volonté de créer un instrument contraignant sur la question des entreprises et des droits de l'Homme vient du constat qu'il n'existe pas de régulation internationale pour les activités des multinationales. Étant donné leur structure complexe et souvent opaque, il est très difficile de leur faire rendre des comptes en cas de violation des droits de l'Homme.

Le traité devrait donc se concentrer sur ce type d'entreprises. Mais il est malaisé d'en donner une définition complète et faisant consensus au sein des Nations Unies. De plus, en définissant précisément la cible principale du traité, le risque est grand de voir ces entreprises changer leurs statuts pour échapper à la portée du traité. Partisans de cet argument, l'UE et les USA affirment que se concentrer uniquement sur les entreprises transnationales créerait des distorsions de compétition entre multinationales et entreprises nationales.

D'autre part, ne pas préciser quel type d'entreprise est visé, permettrait une plus large protection des droits de l'Homme mais les mesures spécifiques aux entreprises transnationales seraient plus compliquées à mettre en place car disséminées dans des normes et obligations plus générales, adressées à toutes les entreprises.

Enfin, certaines ONG demandent que le traité se concentre sur les titulaires des droits de l'Homme et leurs besoins, dont principalement un véritable accès à la justice en cas de violation de leurs droits pas une entreprises, quelle que fut sa nature¹³.



¹² Brot Für die Welt, CIDSE, Friends of the hearth Europe, SOMO; "UN Treaty on transnational corporations, other business enterprises and human rights: Option for justice"; Legal seminar report, 30-31 may 2016, Brussels.

¹³ Idem

Des obligations extraterritoriales ?

En droit international, les choses sont claires, chacun est responsable de ce qui se passe chez lui. Les Etats sont donc responsables de faire respecter les droits de l'Homme sur leur territoire. Pourtant, de plus en plus d'experts¹⁴ et certains accords de droits de l'Homme considèrent qu'un Etat est aussi responsable des effets de ses actions (et de celle de ses « sujets ») sur le respect des droits de l'Homme dans d'autres pays. C'est le cas notamment des principes de Maastricht¹⁵ qui affirment qu'il est également de la responsabilité des Etats d'œuvrer individuellement et collectivement à un environnement international qui contribue à l'implémentation universelle des droits économiques, sociaux, culturels et de l'Homme.

Le traité contraignant apparait comme une opportunité de doter ces principes d'un véritable outil légal. Mais une telle ambition soulève la douloureuse question de la souveraineté nationale des Etats et de l'ingérence dans leurs affaires.

Certains, notamment les représentants du secteur privé dans les négociations sur le traité ou encore la Belgique, affirment que cette notion d'extraterritorialité réduirait la volonté de certains Etats de se doter de fortes législations nationales pour lutter contre les violations des droits de l'Homme, puisque d'autres Etats pourraient s'en charger à leur place.

Concrètement, inclure des obligations extraterritoriales dans le traité contraignant permettrait à un Etat de poursuivre une entreprise transnationale pour des actes commis dans un autre pays. Cela permettrait de réduire les faiblesses des législations actuelles quant à la poursuite des entreprises multinationales mais de nombreux Etats (Chine et Russie en tête) semblent ne pas être prêts pour cela.

Des obligations directes pour les entreprises ?

En droit international, on considère que les seuls détenteurs d'obligation en matière de droits de l'Homme sont les Etats. Ils sont responsables de leur respect, de leur application et de la protection des victimes de violations. Les traités qu'ils signent leur donnent des outils pour s'en prendre, eux-mêmes, aux coupables de violations de droits de l'Homme (ici les entreprises multinationales par exemple).

Dans les négociations pour un traité contraignant, certains Etats et acteurs de la société civile sont partisans d'une évolution de ce principe pour exiger de la part des entreprises transnationales, le respect des droits de l'Homme à travers des obligations concrètes. De fait, ces entreprises ont toujours plus de pouvoir -parfois plus que les Etats eux-mêmes- et certains traités de libre-échange -

¹⁴ Voir: ETO Consortium (Ed.) (2013) and www.etoconsortium.org/en/main-navigation/library/maastricht-principles.

¹⁵ Les Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des Etats dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels furent établis pas un groupe d'expert en droit international le 28 septembre 2011, lors d'une réunion organisée par l'Université de Maastricht et la Commission Internationale des Juristes.

comme le TTIP et le CETA¹⁶ leur octroient toujours plus de droits. Pour suivre cette évolution, il faudrait également doter ces entreprises de devoirs.

D'autres Etats et acteurs de la société civile s'opposent à cette proposition d'attribuer des devoirs aux entreprises multinationales car elle les mettrait sur un pied d'égalité avec les Etats. Ceci contribuerait plus encore à réduire le contrôle des derniers sur les premières. Ce serait en fait une reconnaissance formelle de leur pouvoir équivalent à celui des Etats. Paradoxalement, de nombreux Etats ne rechignent pas devant la mise en place de cours d'arbitrages privées permettant à ces mêmes entreprises d'attaquer les législations nationales qui auraient un impact sur leurs bénéficiaires.

Le débat à ce sujet n'est pas encore tranché et mérite plus d'attention.

De l'importance d'un tel traité

Les entreprises transnationales sont l'un des acteurs dominants du modèle néolibéral actuel. Qui plus est, elles sont aussi les principales responsables des violations des droits de l'Homme. Face à ces acteurs, les Etats tendent à perdre du pouvoir et peinent à remplir leur devoir de protection des droits de l'Homme. La tendance actuelle favorise les acteurs transnationaux : traités de nouvelle génération – TTIP, CETA, TISA –, cadeaux fiscaux et protection des investisseurs, austérité tenace et course à la croissance, etc. Et bon nombre d'observations laissent envisager une accentuation de cette situation. Seuls des mesures universelles de régulation sont à même de permettre une certaine maîtrise de la mondialisation par les Etats. Mais pour cela, ceux-ci doivent accepter de travailler ensemble pour un but dépassant les intérêts spécifiques et nationaux. L'enjeu est bien de rééquilibrer les forces sur la scène internationale par la promotion de droits et devoirs (les droits de l'Homme) applicables et respectés par tous. Si les entreprises multinationales sont considérées par certains comme un moteur du développement et de la croissance, elles ne sont pas pour autant exemptes de responsabilités. On ne peut les laisser régir le monde au nom de leurs bénéficiaires. Obliger ces entreprises à respecter les droits de l'Homme en se dotant d'outils efficaces est un moyen de les faire œuvrer pour l'intérêt général.

La Belgique doit prendre sa place

Actuellement, les négociations pour un traité contraignant se sont limitées à la forme et à la portée du traité, et déjà plusieurs questions épineuses ont été soulevées. Lors de la prochaine réunion du groupe de travail en charge de cette négociation, qui devrait se tenir du 23 au 27 octobre 2017, le contenu du traité sera abordé, et d'autres questions ne manqueront pas d'opposer les Etats participants. Lors de la réunion du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, en juin 2017, le mandat du groupe de travail à l'initiative des négociations pour un traité contraignant devra être renouvelé.

¹⁶ Voir les analyses d'Entraide et Fraternité : « Le néolibéralisme européen à toutes les sauces » : <https://www.entraide.be/Le-neoliberalisme-europeen-a> et « Ces multinationales qui nous veulent du bien » : <https://www.entraide.be/Ces-multinationales-qui-nous-veulent-du-bien>

Personne ne peut nier l'importance des droits de l'Homme comme outil pour garantir le bien être de toutes et de tous. Personne ne peut non plus ignorer que ces droits sont trop souvent bafoués sans crainte de sanction ou de poursuite.

La Belgique, qui occupe un siège au conseil des Droits de l'Homme de l'ONU depuis janvier 2016, à un rôle important à jouer dans l'aboutissement des négociations en vue d'un traité contraignant. Pourtant, malgré sa participation à la deuxième session du groupe de travail –saluée par la société civile-, elle continue à s'opposer à l'idée même d'un traité, appuyant les arguments de l'UE.

Les décideurs politiques belges, et notamment les membres du gouvernement fédéral actuel, se sont toujours prononcés en faveur d'une véritable protection des droits de l'Homme. Mais le discours est insuffisant. Un engagement concret est nécessaire. Aujourd'hui, l'opportunité leur est donnée de faire un grand pas dans cette direction. Nous nous tenons prêts à les soutenir et à les accompagner dans ce sens, mais répondrons-ils à notre appel ?

