

Octobre 2009

Vers une traduction opérationnelle du cadre « Protéger, respecter et réparer »

Propositions de la CIDSE dans le cadre de la consultation sur les entreprises et les droits de l'homme du HCDH



Membres de la CIDSE

- Bridderlech Deelen - Luxembourg
- Broederlijk Delen - Belgique
- CAFOD - Angleterre et Pays de Galles
- CCFD-Terre Solidaire - France
- Center of Concern - USA
- Cordaid – Pays-Bas
- Développement et Paix - Canada
- Entraide et Fraternité - Belgique
- Fastenopfer - Suisse
- FEC - Portugal
- KOO - Autriche
- Manos Unidas - Espagne
- MISEREOR - Allemagne
- SCIAF - Ecosse
- Trócaire - Irlande
- VnM-FOCSIV - Italie

Contact

CAFOD
Anne Lindsay
alindsay@cafod.org.uk
+44 (0)20 7095 5673

MISEREOR
Elisabeth Strohscheidt
elisabeth.strohscheidt@misereor.de
+49 (0)241 442 577

Secrétariat CIDSE
Rue Stévin 16
1000 Bruxelles
Belgique
postmaster@cidse.org
+32 (0)2 230 77 22
www.cidse.org

Introduction

La CIDSE se félicite que lui soit donnée l'occasion de prendre part les 5 et 6 octobre prochains à la Consultation organisée par le Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) : vers une traduction opérationnelle du cadre « Protéger, respecter et réparer ». En tant qu'agences de développement catholiques et membres du groupe secteur privé de la CIDSE, nous avons suivi avec intérêt le mandat du Représentant spécial chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises.¹ La présente déclaration reprend une série de propositions qui nous paraissent cruciales et particulièrement pertinentes dans le cadre de l'actuelle consultation pluri-latérale et des orientations futures de l'action du Représentant spécial.

Nous avons acquis de l'expérience grâce au travail mené aux côtés de nos partenaires dans des pays comme le Cameroun, la Chine, la Colombie, le Honduras, le Mexique, le Pérou, les Philippines, la République démocratique du Congo, le Tchad, le Timor-Leste et la Zambie. Nous avons notamment mesuré l'impact que les entreprises pétrolières, gazières, minières, de fabrication de jouets et d'électronique pouvaient avoir sur les pays en développement en participant à diverses initiatives multi-acteurs et en dialoguant directement avec des entreprises. C'est sur la base de cette expérience que nous aimerions adresser quelques recommandations spécifiques au Représentant spécial et à son équipe pour leur action future. Deux éléments sont plus particulièrement à prendre en considération, si l'on veut réduire le nombre d'atteintes aux droits de l'homme par les entreprises au travers de ce cadre et permettre aux communautés éventuellement victimes d'abus de se pourvoir en justice.

Le cadre accorde une place prépondérante au rôle de l'État. Nous convenons, certes, que l'obligation de promouvoir et de veiller au respect des droits de l'homme reconnus par le droit international incombe en premier lieu à l'État, mais il est de nombreux cas où celui-ci manque de moyens ou de volonté pour protéger les droits de l'homme de ses citoyens. Face à cette situation, la traduction opérationnelle du cadre devrait davantage mettre l'accent sur le recours à la législation extraterritoriale.

Toutes les recommandations relatives à la traduction opérationnelle du cadre devraient tenir compte du rapport de forces déséquilibré qui existe entre les sociétés transnationales (STN) et les particuliers ou communautés directement victimes de leurs abus. Les entreprises sont en position de force tant du point de vue de la capacité d'influence et de lobbying, que de l'accès à l'information, des ressources disponibles et de l'expertise technique et juridique. Les recommandations relatives à chaque élément du cadre devraient par conséquent être assorties de solutions pratiques pour corriger ce déséquilibre.

¹ Voir par exemple « Recommandations pour une réduction des risques de violations des droits de l'homme et une amélioration de l'accès à la justice », propositions de la CIDSE au Représentant spécial, février 2008

Commentaire de certains points du cadre « Protéger, respecter et réparer »

1. L'obligation de protéger incombant à l'Etat

Législation extraterritoriale: un règlement efficace au niveau du pays d'origine d'une entreprise est le nécessaire complément des initiatives prises pour protéger les droits de l'homme sur le territoire où elle opère. Cette approche semble actuellement sous-utilisée. Une législation extraterritoriale est évidemment importante pour les zones de conflits et les États fragiles mais ne devrait pas se limiter à ce type de situation. Après tout, il est bien des raisons pour lesquelles des gouvernements ne s'acquittent pas pleinement de l'obligation qui leur incombe de protéger les droits de l'homme, au rang desquelles on peut citer la corruption, un lobbying efficace des entreprises et la crainte de perdre les investissements étrangers directs. Nous aimerions que soit approfondi le thème de la législation extraterritoriale, à la fois sous l'angle de l'obligation de protéger incombant à l'État et dans le cadre des travaux relatifs à l'accès à des voies de recours.

Dans la pratique, on pourrait par exemple imaginer que les gouvernements du pays d'origine imposent aux entreprises qui opèrent à l'étranger des obligations de rapport et de divulgation de données. Un rapport public indiquant, pays par pays, les paiements faits aux gouvernements, y compris les taxes, de même que la divulgation de données sociales et environnementales (telles que les évaluations d'impact sur les droits de l'homme et les évaluations d'impact social et environnemental) contribueraient à une plus grande redevabilité. Cette exigence ne dispensera pas le pays hôte de ses propres obligations de respecter, protéger et appliquer les droits de l'homme. Elle renforcera au contraire les procédures internes nationales en augmentant le volume des informations mises à la disposition de la société civile et des fonctionnaires, tant dans les pays hôtes où opèrent les STN que dans les pays d'origine.

John Ruggie a déjà constaté que les gouvernements avaient une vision étroite de l'agenda de gestion des entreprises et des droits de l'homme.² Pour améliorer la cohérence des politiques, le Représentant spécial et son équipe pourraient ouvrir un nouveau domaine de discussion en approfondissant leur enquête sur le fonctionnement et la supervision des fonds de pension publics et des fonds souverains de santé eu égard aux droits de l'homme. Son équipe s'est déjà penchée sur le rôle proactif joué par le fonds souverain norvégien. Une enquête sur d'autres fonds de pension et d'autres fonds souverains de santé permettrait de mieux cerner les missions qui pourraient être confiées à des mécanismes de contrôle renforcés afin de s'assurer que ces fonds ne se rendent pas complices d'atteintes aux droits de l'homme.

Nous considérons avec intérêt la proposition visant à mettre en place une source onusienne d'expertise et de conseil en matière d'entreprises et de droits de l'homme auprès de la société civile et des pouvoirs publics locaux et nationaux. La création d'un centre international de conseil, mettant son expertise et ses ressources à la disposition de groupes qui, sans lui, seraient désavantagés dans leurs négociations avec les STN, marquerait une première étape vers un rééquilibrage des rapports de forces. La CNUCED a déjà montré l'exemple dans le cadre des négociations entre les STN et les gouvernements des pays en développement, mais cela pourrait valoir aussi pour les obligations en matière de droits de l'homme.³ Sans apport de ressources pour soutenir concrètement l'État dans son obligation de protéger, nous ne voyons pas comment ces recommandations pourraient induire de véritables changements.

2. La responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme

Nous partageons le jugement du Représentant spécial selon lequel les entreprises peuvent avoir un impact sur tous les droits de l'homme reconnus à l'échelle internationale. Nous voudrions mettre en évidence quelques mesures concrètes que les sociétés devraient prendre d'urgence dans le cadre des discussions sur ce que l'on entend par diligence raisonnable du côté des entreprises. La CIDSE et ses organisations partenaires s'inquiètent vivement de la tendance à considérer les protestations publiques contre les projets proposés par le secteur privé ou contre les activités des STN comme des délits. La diligence raisonnable devrait donc couvrir l'évaluation des tractations entre l'entreprise et les pouvoirs publics locaux et nationaux, la police, les forces armées et les sociétés de sécurité et prendre des mesures pour éviter que des personnes qui manifestent pacifiquement contre les activités de STN ne soient inculpées, menacées, voire attaquées.

Vu le nombre d'atteintes avérées aux droits de l'homme commises par des sociétés pétrolières, gazières et minières, surtout envers les communautés indigènes, les industries extractives devraient ériger le consentement préalable libre et éclairé en principe essentiel de leurs propres procédures de diligence raisonnable, plutôt que de se contenter de suivre un processus de consultation des parties prenantes. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2007 est une norme minimale qui peut servir de base à un authentique processus de consentement. Les communautés et les gouvernements hôtes doivent disposer du temps et des informations nécessaires pour se préparer à ce processus et être en mesure de prendre une décision éclairée eu égard aux projets proposés.

2 Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, avril 2008

3 CNUCED, rapport 2008 sur l'investissement dans le monde

4 Voir par exemple CIDSE, janvier 2009, « Impacts of extractive industries in Latin America »

Mieux orienter les entreprises sur la question de la responsabilité sociale qui leur incombe de respecter les droits de l'homme est un thème récurrent des déclarations et des rapports du Représentant spécial. Il serait bon, en effet, que les entreprises sachent mieux comment s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme ; ces orientations doivent néanmoins s'accompagner de mesures qui feront que la responsabilité sociale qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme devienne une réalité pour toutes les sociétés et pas seulement pour celles qui en auront fait le libre choix. À cet égard, nous aimerions que de nouveaux travaux soient entrepris afin de voir comment le concept de diligence raisonnable pourrait être transposé en droit national.

3. Accès à des recours plus efficaces

Des organisations partenaires de la CIDSE venues du Cameroun, de Colombie, du Mexique, du Nigeria et des Philippines ont pu prendre part aux deux discussions de haut niveau organisées par l'ONU à Genève ainsi qu'à des réunions régionales en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Nous sommes néanmoins conscients du fait que de nombreux particuliers et organisations n'ont pas pu partager leurs points de vue et leur expertise dans ces forums. Nous pensons que le Représentant spécial devrait profiter de la prochaine étape, où seront élaborées des propositions plus concrètes en matière d'accès et de remède, pour discuter de ses recommandations provisoires avec ceux qui, pour l'avoir vécu, savent combien il est difficile d'avoir accès à la justice. Nous aimerions par conséquent qu'au cours des dix-huit prochains mois de son mandat, le Représentant spécial multiplie les rencontres régionales avec des groupes de la société civile en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Les populations du Sud auraient ainsi l'occasion de réagir aux propositions portant sur la traduction opérationnelle du cadre, et de dire si elles seraient efficaces du point de vue des communautés affectées.

Mécanismes judiciaires : pour réduire les obstacles judiciaires et pratiques d'accès à la justice, nous sommes en faveur de recommandations portant sur le champ d'obligation des dirigeants au sein du droit des sociétés; d'un examen des liens entre une société et ses filiales du point de vue de la responsabilité des personnes morales et d'une facilitation des recours collectifs par les victimes d'abus d'entreprises.

Les organisations membres de la CIDSE estiment par ailleurs qu'il serait utile, par le biais de mesures préventives, de chercher à réduire la charge de la preuve pour les communautés affectées. Il s'agirait notamment de creuser l'idée avancée par SALIGAN, une organisation partenaire de MISEREOR, de saisir les tribunaux philippins pour obtenir des ordonnances de protection. D'après la proposition de SALIGAN, les entreprises qui désireraient s'implanter dans une communauté devraient obtenir au préalable une dérogation à l'ordonnance de protection. Il incomberait dès lors à l'entreprise de prouver au juge que les activités projetées n'ont aucune incidence négative sur les droits de l'homme ni sur l'environnement avant que son projet ne soit pris en considération. Une communauté pourrait toujours s'opposer à l'octroi de la dérogation mais en l'espèce, la charge de la preuve incomberait à l'entreprise.⁵

Mécanismes quasi-judiciaires : Les rapports de forces sont faussés dès lors que les entreprises peuvent invoquer les mécanismes inscrits dans le droit commercial international et ce qu'on appelle les « accords de pays hôte » pour exercer une pression sur le pays et exiger des contreparties pour les frais qu'elles doivent engager afin d'améliorer et/ou d'appliquer la législation relative aux droits de l'homme ou à la protection de l'environnement. Nous savons gré au Représentant spécial d'avoir évoqué cette importante question dans ses rapports. Nous l'encourageons à étudier plus avant la possibilité d'instaurer des mécanismes internationaux quasi-judiciaires auxquels les entreprises devraient rendre des comptes en cas d'atteinte aux droits de l'homme.

Mécanismes non judiciaires : nos partenaires ont une expérience de dialogue direct et plus structuré avec les entreprises dans des pays comme le Mexique et le Nigeria ; il en ressort que les mécanismes non judiciaires peuvent utilement compléter, mais en aucun cas remplacer les mécanismes judiciaires.

Pour éclairer la suite de leurs travaux sur les mécanismes de réclamation auprès des entreprises et formuler des recommandations en la matière, John Ruggie et son équipe devraient tirer parti de l'immense expérience acquise par les syndicats dans ce domaine. C'est d'autant plus important que notre propre expérience nous a appris que certaines STN de premier plan continuaient étonnamment de nourrir des soupçons à l'égard de droits du travail aussi essentiels que la liberté d'association et le droit aux conventions collectives. La référence à des relations industrielles abouties prouverait que les mécanismes de réclamation ne sont pas qu'un outil de gestion des risques pour l'entreprise mais peuvent être une approche efficace fondée sur l'expression des droits fondamentaux des travailleurs.

5 « Access to Remedies: Submission to the UN OHCHR Consultation on Business and Human Rights », Sentro ng Alternatibong Lingap Panligal (SALIGAN), Philippines www.saligan.org; saligan@saligan.org

4. Prochaines étapes: coup d'œil sur l'après-2011

Vu le nombre d'enjeux et de défis recensés au cours de ces quatre dernières années dans ce dossier des entreprises et des droits de l'homme, il importe de se poser d'ores et déjà la question de ce qu'il adviendra après que le Représentant spécial aura achevé sa mission. Nous aimerions qu'une procédure spéciale de suivi soit mise en place, au travers par exemple d'un Rapporteur spécial ou d'un groupe de travail des Nations unies sur la question spécifique des entreprises et des droits de l'homme pour être certain que les débats en cours et les recommandations qui en découleront se traduiront par des changements durables. Avec une procédure spéciale de cette nature, des ressources seraient disponibles au plan international à mesure que les mesures d'appui au cadre seraient mises en œuvre afin d'évaluer leur impact sur les entreprises et les droits de l'homme, y compris au travers d'enquêtes sur des cas précis.

Nous serons ravis, à l'occasion de prochaines discussions avec le Représentant spécial et son équipe, d'exposer les modalités d'avancement que nous entrevoyons pour ces différents chantiers.

Document rédigé par Anne Lindsay (CAFOD) et Elisabeth Strohscheidt (MISEREOR), avec l'aimable concours de Mark Cumming (Trócaire) au nom du groupe secteur privé de la CIDSE.



Extraction minière en République démocratique du Congo (© Richard Wainwright)

La CIDSE est une alliance internationale d'organisations de développement catholiques. Ses membres s'efforcent d'éradiquer la pauvreté et d'instaurer la justice dans le monde selon une stratégie qui leur est commune. L'action de plaidoyer de la CIDSE touche à la gouvernance mondiale, aux ressources allouées au développement, au changement climatique, au commerce durable et à la sécurité alimentaire, aux politiques de développement de l'UE, aux entreprises et aux droits humains.

Le groupe secteur privé de la CIDSE comprend les organisations membres suivantes: CAFOD (Angleterre et Pays de Galles), CCFD-Terre Solidaire (France), Fastenopfer (Suisse), MISEREOR (Allemagne), SCIAF (Ecosse), Trócaire (Irlande) et VnM-FOCSIV (Italie). L'objectif commun à long terme est de combler les lacunes normatives existantes par le biais de la réglementation et de fournir des solutions aux communautés victimes des effets négatifs des activités des entreprises. C'est dans ce contexte que le groupe a décidé de se concentrer sur le mandat du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies sur la question des Droits de l'homme et des entreprises. Pour plus d'information, veuillez consulter la rubrique « Entreprises et droits humains » sur le site internet de la CIDSE (www.cidse.org).