



Assemblée générale

Distr. générale
3 août 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 71 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

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

Résumé

Le présent rapport offre une vue d'ensemble des principales évolutions touchant les travaux menés par le Représentant spécial en application de son mandat depuis la présentation de son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme en juin 2009 (A/HRC/11/13). Il fait par ailleurs observer qu'une dichotomie trop rigide opposant approches volontaires et approches obligatoires de la question des entreprises et des droits de l'homme fait obstacle à toute réflexion ou action novatrice. Enfin, il rend compte des principales réunions et activités de sensibilisation organisées ou entreprises par le Représentant spécial depuis la présentation de son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme.

* A/64/150.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	3
II. Principes d'action en matière de protection, de respect et de réparation concernant les entreprises et les droits de l'homme	3–37	3
A. L'obligation de protection incombant à l'État	7–16	4
B. La responsabilité incombant aux entreprises de respecter les droits de l'homme	17–25	8
C. L'accès à des voies de recours	26–37	10
III. La dichotomie mesures obligatoires/mesures volontaires : un obstacle au progrès.....	38–41	12
IV. Principales réunions et activités de sensibilisation.....	42–52	13
A. Activités générales	42–50	13
B. Autres activités importantes.....	51–52	15
V. Conclusion.....	53–55	16

I. Introduction

1. À sa huitième session, en juin 2008, le Conseil des droits de l'homme a approuvé à l'unanimité les principes d'action en matière de protection, de respect et de réparation concernant la gestion des entreprises et les atteintes aux droits de l'homme (voir ci-après), contenus dans le rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (A/HRC/8/5). Le Conseil des droits de l'homme a décidé de proroger le mandat du Représentant spécial pour trois années supplémentaires et prié ce dernier de rendre opérationnel chacun des trois piliers des principes d'action en formulant des à l'adresse des États, des entreprises et d'autres acteurs sociaux des orientations concrètes et des recommandations d'ordre pratique quant à leur mise en œuvre (A/HRC/RES/8/7). En juin 2009, le Représentant spécial a présenté au Conseil des droits de l'homme, à sa onzième session, son premier rapport au titre de ce nouveau mandat, dans lequel il précisait la teneur des principes d'action et informait le Conseil de ses premiers efforts pour les rendre opérationnels (A/HRC/11/13).

2. Le présent rapport offre un aperçu des principales évolutions touchant les travaux menés par le Représentant spécial conformément à son mandat, en particulier depuis la présentation de son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/11/13). Il y est fait observer qu'une distinction par trop rigide entre approches volontaires et approches obligatoires de la question des entreprises et des droits de l'homme empêche toute avancée en la matière. Enfin, le rapport rend compte des réunions et des activités de sensibilisation organisées ou entreprises par le Représentant spécial depuis la présentation de son rapport de 2009 au Conseil des droits de l'homme.

II. Principes d'action en matière de protection, de respect et de réparation concernant les entreprises et les droits de l'homme

3. Les principes d'action en matière de protection, de respect et de réparation concernant les entreprises et les droits de l'homme que le Conseil des droits de l'homme a accueillis avec satisfaction en 2008 reposent sur trois piliers : l'obligation qui incombe à l'État, lorsque des tiers, y compris des sociétés, portent atteinte aux droits de l'homme, de protéger ces droits par des politiques, des réglementations ou des décisions appropriées; la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme, c'est-à-dire, essentiellement, de prévenir avec diligence toute atteinte aux droits de tiers; et la nécessité d'améliorer l'accès des victimes à des voies de recours efficaces, judiciaires ou non judiciaires.

4. Comme le Représentant spécial l'a noté dans le rapport qu'il a présenté en 2009 au Conseil des droits de l'homme, ces principes étaient alors même déjà très largement acceptés par les États, les entreprises et la société civile¹. Les principales associations professionnelles à vocation mondiale, la Chambre de commerce internationale, l'Organisation internationale des employeurs et le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont dit dans une déclaration commune que

¹ A/HRC/11/13, par. 3.

ces principes constituaient un moyen clair, concret et objectif d'aborder un ensemble très complexe de questions². Plusieurs entreprises internationales ont entrepris de réviser leurs pratiques en matière de gestion du risque d'atteintes aux droits de l'homme pour l'aligner sur les principes d'action³. Dans une déclaration conjointe soumise au Conseil en mai 2008, des organisations de la société civile ont noté l'intérêt de ces principes, et plusieurs d'entre elles les ont invoqués par la suite dans le cadre de leurs activités de plaidoyer⁴. Amnesty International a déclaré que les principes d'action pourraient apporter une importante contribution à la protection des droits de l'homme⁵. La Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a salué en eux un jalon important⁶. Le Comité mixte parlementaire des droits de l'homme du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a tenu des audiences à leur sujet⁷; un nouveau livre blanc de la Norvège sur la responsabilité sociale des entreprises s'en est largement inspiré⁸; et la Présidence suédoise de l'Union européenne consacrera une conférence à leur élaboration en novembre 2009. Un certain nombre d'organisations internationales ont entrepris de réviser leur politique à la lumière de ces principes⁹.

5. Le Représentant spécial a jugé particulièrement encourageantes les déclarations très positives qu'ont faites tous les représentants des États qui ont pris la parole à la onzième session du Conseil des droits de l'homme en juin 2009, parmi lesquels les représentants du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de l'Union européenne.

6. Les principes d'action ont été élaborés à la faveur d'intenses consultations menées à l'échelle mondiale avec les entreprises, les gouvernements et la société civile. De même, leur application concrète fait l'objet de vastes consultations multipartites et d'une collaboration qui se poursuit avec les experts et les organisations et initiatives nationales et internationales pertinentes.

A. L'obligation de protection incombant à l'État

7. L'obligation de protection incombant à l'État a des dimensions à la fois juridiques et politiques, mais repose sur le droit international des droits de l'homme. Les termes utilisés par les principaux traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme varient, mais tous ces instruments prévoient deux séries d'obligations. Premièrement, ils font obligation aux États de s'abstenir de porter atteinte aux droits visés des personnes présentes sur leur territoire et/ou relevant de leur juridiction.

² <http://www.reports-and-materials.org/Letter-IOE-ICC-BIAC-re-Ruggie-report-May-2008.pdf>.

³ Ainsi, la compagnie pétrolière ExxonMobil a, lors d'une manifestation publique commémorant le soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, cité la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme posée par ces principes comme une règle à laquelle doivent se conformer ses propres employés. Le texte de cette déclaration est disponible à l'adresse suivante : http://www.exxonmobil.com/corporate/news_opeds_20081218_humanrights.aspx.

⁴ A/HRC/8/NGO/5.

⁵ <http://www.reports-and-materials.org/Amnesty-submission-to-Ruggie-Jul-2008.doc>.

⁶ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/AMilestoneforBusinessandHumanRights.aspx>.

⁷ http://www.parliament.uk/documents/upload/Business_and_HR_CallforEvidence.pdf.

⁸ <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/2008-2009>.

⁹ Le Représentant spécial collabore avec l'OCDE et la Commission européenne et a, à deux reprises, présenté à son invitation des exposés à la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

Deuxièmement, les traités prescrivent aux États d'« assurer » (ou autre verbe de sens équivalent) la jouissance ou l'exercice de ces droits par les personnes qui les détiennent¹⁰. Pour faire en sorte que les personnes jouissant de ces droits les exercent effectivement, les États doivent les protéger contre les autres acteurs sociaux, y compris les entreprises, qui nient ces droits ou font obstacle à leur exercice. Les orientations formulées par les organismes internationaux de défense des droits de l'homme suggèrent que l'obligation de protection incombant à l'État s'applique à tous les droits reconnus auxquels des parties privées pourraient porter atteinte et à toutes les catégories d'entreprises commerciales¹¹. L'obligation de protection est une obligation de moyens, et non de résultats, ce qui veut dire que les États sont censés prendre toutes mesures appropriées pour prévenir, élucider, punir et réprimer les abus commis par des acteurs privés, y compris des entreprises, qui portent atteinte aux droits des personnes présentes sur leur territoire et/ou relevant de leur juridiction. Le droit international des droits de l'homme ne règle pas la question de l'extraterritorialité de l'obligation, mais il est généralement admis que les États ne sont pas empêchés de prendre des mesures visant à régler le comportement à l'étranger des sociétés constituées dans leur juridiction, dès lors qu'il existe une base juridictionnelle reconnue et que les mesures prises apparaissent globalement raisonnables.

8. Les gouvernements doivent concilier des besoins sociétaux différents, ce qui les oblige à des choix de politique difficiles. Néanmoins, la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme est un domaine où règne la plus grande incohérence, des dispositifs juridiques comme des politiques. L'incohérence des politiques est à la fois verticale et horizontale : verticale en ce que les États reconnaissent leur obligation de protection des droits de l'homme mais ne font pas assez pour la mettre en œuvre; et horizontale en ce que, traditionnellement, les préoccupations relatives aux droits de l'homme sont dissociées de la sphère, où s'élaborent les politiques et les réglementations, qui touche le plus directement les entreprises. Il importe donc que les États réfléchissent à la manière d'intégrer de telles considérations dans des domaines comme les politiques de l'investissement et du commerce, les valeurs mobilières et le droit des entreprises, et les crédits et l'assurance en matière d'exportations.

¹⁰ C'est ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention relative aux droits de l'enfant utilisent les verbes « respecter » et « garantir » ou « assurer », le premier de ces verbes, s'agissant des États, signifiant que l'État doit s'abstenir de porter atteinte aux droits. La Convention relative aux droits des personnes handicapées prescrit aux États parties de « promouvoir et assurer » les droits et de prendre toutes mesures appropriées pour « éliminer » les abus commis par toute « entreprise » privée. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose que chaque État partie « doit [...] interdire la discrimination raciale pratiquée par des personnes, des groupes ou des organisations et y mettre fin ». La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes prescrit aux États parties de « prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination pratiquée à l'égard des femmes par une personne, une organisation ou une entreprise quelconque ». Aux termes du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chacun des États parties s'engage « à agir [...] en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits », et les dispositions relatives aux différents droits, comme celles sur le droit au travail, parlent d'assurer le plein exercice de ces droits.

¹¹ Voir A/HRC/8/5/Add.1 pour un résumé des recherches menées par le Représentant spécial sur les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et les commentaires des organes conventionnels.

9. Des évolutions récentes dans le domaine du droit et de la formulation des politiques visent à lever certaines de ces difficultés. Dans ses précédents rapports, le Représentant spécial a noté quatre avancées significatives sur le plan juridique : une convergence progressive des normes relatives aux crimes internationaux applicables aux sociétés commerciales relevant du droit national, convergence liée en grande partie à l'harmonisation des normes nationales s'appliquant aux individus avec celles qui figurent dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale; l'émergence du concept de complicité de l'entreprise dans la commission de violations de droits de l'homme; la tendance croissante des États à tenir compte de la « culture d'entreprise » pour déterminer la responsabilité pénale ou appliquer une sanction; et le nombre croissant de poursuites engagées au civil contre des sociétés mères à raison d'actes ou d'omissions de leur fait propre en relation avec des préjudices engageant leurs filiales à l'étranger¹².

10. Le Représentant spécial a relevé quatre grandes priorités en ce qui concerne l'obligation de protection incombant à l'État.

11. La première est de sauvegarder la capacité des États de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme, y compris celle d'assurer la protection contre les préjudices commis par des entreprises. En signant par exemple des accords d'investissement d'une portée trop générale, ils risquent de se « lier les mains » sur le plan de l'élaboration des politiques, un point sur lequel le Représentant spécial s'est étendu dans ses rapports à la huitième et à la onzième sessions du Conseil des droits de l'homme¹³. C'est pourquoi le Représentant spécial étudie la possibilité d'élaborer des orientations relatives aux contrats d'investissement qui assurent la protection de l'investisseur sans faire obstacle à la réalisation d'objectifs de bonne foi dans le domaine des droits de l'homme. À cet égard, le Représentant spécial a organisé à Paris, les 25 et 26 juin 2009, un atelier d'experts consacré aux contrats d'investissement et aux droits de l'homme auquel ont participé des négociateurs de contrats d'investissement et d'autres spécialistes de toutes les régions du monde s'occupant de négocier et de mener à bien des projets d'investissement. Pendant deux jours, les participants ont débattu de la manière dont les États, les sociétés commerciales et d'autres parties pourraient faire en sorte que les contrats d'investissement n'interfèrent pas avec l'obligation de protection incombant à l'État et reconnaissent la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme¹⁴. Le Représentant spécial examine dans quelle mesure certains éléments du régime commercial international pourraient aider à résoudre ce problème.

12. Deuxièmement, le Représentant spécial a insisté sur le fait que les gouvernements devaient garder les droits de l'homme à l'esprit quand ils participaient à des opérations commerciales, à titre de détenteurs du capital, d'investisseurs, d'assureurs, de fournisseurs ou de simples promoteurs. Lorsqu'un

¹² A/HRC/4/35, par. 19 à 32; A/HRC/8/5, par. 31 et 90; et A/HRC/8/16.

¹³ En mai 2009 a été publié un rapport final intitulé « Stabilization clauses and human rights » (Clauses de stabilisation et droits de l'homme). Ce rapport contient un compte rendu détaillé des recherches empiriques sur les clauses de stabilisation dans les contrats d'investissement et des consultations menées une année durant par le Représentant spécial depuis la publication pour commentaires du projet de rapport en mars 2008. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.ifc.org/ifcext/sustainability/nsf/Content/Publications_LessonsLearned.

¹⁴ Un compte rendu analytique de la réunion est disponible à l'adresse suivante : <http://www.reports-and-materials.org/Report-on-Ruggie-responsible-contracting-workshop-25-26-Jun-2009.pdf>.

État s'associe à des entreprises, il peut avoir tout intérêt sur le plan politique à veiller au respect des droits par ces entreprises, non seulement pour préserver sa réputation, mais aussi pour aider leurs partenaires commerciaux et d'autres sociétés à respecter lesdits droits. À cet égard, le Représentant spécial s'est plus particulièrement intéressé aux organismes de crédit à l'exportation, mais il étudie aussi d'autres formes de relations entre l'État et les entreprises.

13. Troisièmement, même lorsqu'un gouvernement n'est pas directement lié à une entreprise commerciale, il doit encourager des cultures d'entreprise respectueuses des droits de l'homme. Sur ce point, le Représentant spécial a centré sa réflexion sur le rôle du droit des sociétés et sur les politiques visant à promouvoir une entreprise citoyenne. Les incidences du droit des sociétés dans le domaine des droits de l'homme demeurent mal comprises, et les deux domaines ont toujours été dissociés sur le plan institutionnel, du point de vue juridique comme du point de vue politique. Le Représentant spécial travaille avec 19 grands cabinets du monde entier spécialisés dans le droit des sociétés en vue de déterminer si les principes et pratiques en la matière de plus de 40 juridictions sont actuellement de nature à favoriser une culture d'entreprise respectueuse des droits de l'homme, et comment¹⁵. À l'issue de vastes consultations et d'une table ronde d'experts qui se tiendra ultérieurement cette année, il décidera des recommandations qu'il y a lieu, le cas échéant, d'adresser aux États dans ce domaine et s'efforcera de clarifier les possibilités et les obstacles qui peuvent résulter de différentes options en matière de réforme des politiques et de la législation.

14. Les politiques de promotion de la responsabilité sociale des entreprises sont un autre outil à la disposition des États; elles peuvent varier sur le fond comme sur la forme, mais visent en général à encourager les pratiques commerciales responsables, y compris en ce qui concerne le respect des droits de l'homme¹⁶. Le Représentant spécial a noté que certains États avaient, dans le cadre d'une telle politique, institué des mécanismes en vertu desquels l'accès à certaines aides publiques, telles que crédit à l'exportation ou assurance des investissements, pouvait être réservé aux entreprises qui avaient adopté une politique de responsabilité sociale, adhéré au Pacte mondial des Nations Unies ou attesté avoir connaissance des Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales établis par l'OCDE. Afin de mieux connaître les politiques de promotion de la responsabilité sociale des entreprises et leur éventuelle contribution à une meilleure cohérence des mesures prises par les États concernant les entreprises et les droits de l'homme, le Représentant spécial procède à une enquête auprès des États Membres de l'Organisation des Nations Unies de manière à déterminer s'ils ont adopté une telle politique et, si oui, dans quelle mesure celle-ci encourage les organismes publics comme les entreprises à assurer le respect des droits de l'homme par les sociétés commerciales.

15. Quatrièmement, le Représentant spécial a souligné la nécessité d'élaborer d'urgence des mesures et des outils novateurs que les gouvernements pourraient utiliser pour guider les entreprises opérant dans des régions en proie à un conflit, où les structures de gouvernance et l'état de droit sont par définition faibles ou inexistantes. Il a engagé des discussions sur ce que pourraient être les paramètres

¹⁵ Pour plus d'informations, voir <http://reports-and-materials.org/Corporate-law-firms-advise-Ruggie-23-Mar-2009.pdf>.

¹⁶ Beaucoup de pays membres de l'OCDE ont adopté de telles politiques, dont on retrouve certains éléments dans d'autres pays, comme le Brésil, la Chine ou l'Indonésie.

d'un tel projet avec un groupe informel d'États d'origine et d'États d'accueil constituant un échantillon géographique représentatif, y compris des États sortant d'un conflit.

16. Enfin, et de manière plus générale, le Représentant spécial entend clarifier plus avant la question de l'extraterritorialité de l'obligation de protection incombant à l'État, y compris les mesures que les États sont tenus de prendre au titre du droit international des droits de l'homme pour prévenir les abus des entreprises commis à l'étranger et pour y remédier, celles qu'ils sont autorisés à prendre, et celles qu'il serait pour eux de bonne politique de prendre.

B. La responsabilité incombant aux entreprises de respecter les droits de l'homme

17. Le deuxième pilier des principes d'action est la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme. S'ajoutant à l'obligation de se conformer aux lois nationales, cette responsabilité constitue ce que l'on est en droit d'attendre au minimum de toute entreprise en toutes circonstances, à savoir, en essence, qu'elle agisse avec toute la diligence requise pour éviter de porter atteinte aux droits de tiers. Elle est reconnue par la quasi-totalité des initiatives volontaires et des instruments de caractère non contraignant, comme la Déclaration de principes tripartite du Bureau international du Travail et les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'OCDE, et est un élément central du Pacte mondial des Nations Unies. Les sociétés commerciales sont libres de prendre des engagements supplémentaires, mais toutes doivent veiller à s'acquitter de cette responsabilité qui leur incombe de respecter les droits de l'homme.

18. Les sociétés dotées d'un mécanisme qui leur permettrait d'affirmer avec certitude qu'elles respectent bien les droits de l'homme sont relativement peu nombreuses. Il est donc besoin d'un dispositif de gestion du risque d'atteinte aux droits de l'homme qui leur donnerait les moyens de connaître ces risques et de les prévenir ou de les éliminer. Le Représentant spécial a retenu à cet effet quatre grandes mesures : adopter une politique des droits de l'homme; procéder à des études d'impact sur les droits de l'homme; intégrer les droits de l'homme selon qu'il convient dans toutes les activités de l'entreprise; et suivre de près les résultats et en rendre compte.

19. Le Représentant spécial a été nommé et mandaté pour élucider de manière générale les responsabilités des entreprises en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, et par conséquent la manière de prévenir les violations de ces droits impliquant des entreprises. Ce besoin a été reconnu en ces termes dans la réponse d'un gouvernement au questionnaire que le Représentant spécial avait adressé aux États en 2006 :

Le cadre international existant (en matière de responsabilité sociale des entreprises) se caractérise par de nombreux codes volontaires, des normes en constante évolution et un débat permanent sur la définition des responsabilités attribuées aux gouvernements, aux entreprises et aux autres intéressés. De plus, même si, dans la plupart des projets multilatéraux en matière de responsabilité sociale des entreprises, il est fait référence au moins une fois aux droits de la personne, il reste encore beaucoup à faire avant que ne soit adoptée une déclaration formelle sur les obligations des entreprises au regard

des droits humains – d'une teneur équivalente à la Déclaration de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur les normes et les principes et droits fondamentaux au travail –, pour permettre d'évaluer les activités des entreprises¹⁷.

20. Le Représentant spécial a d'ores et déjà comblé une lacune dans le domaine normatif en suscitant le consensus sur le concept de responsabilité incombant aux entreprises de respecter les droits de l'homme. Il s'emploie maintenant à mieux cerner ce que cette responsabilité implique dans la pratique, conformément au mandat que lui a confié le Conseil des droits de l'homme en le priant de préciser davantage la portée et le contenu de la responsabilité des entreprises de respecter tous les droits de l'homme, et de fournir des orientations concrètes aux entreprises et aux autres parties prenantes.

21. À cette fin, il s'efforce d'élaborer un ensemble de principes directeurs qui traitent à la fois des processus au moyen desquels une entreprise devrait s'assurer qu'elle ne porte pas atteinte aux droits de l'homme, et aident à résoudre les dilemmes complexes que les entreprises pourraient rencontrer dans l'exercice de leur responsabilité, par exemple en cas de conflit entre les normes internationales en matière de droits de l'homme et le droit national.

22. S'agissant de la gestion du risque d'atteintes aux droits de l'homme, le Représentant spécial s'attachera à établir des principes directeurs d'utilité permanente et applicables à tous les types de sociétés commerciales, depuis les petites et moyennes entreprises jusqu'aux sociétés transnationales, tout en proposant des normes de référence claires, propres à aider concrètement chaque entreprise à gérer ce risque. Il traitera aussi de la spécificité des droits de l'homme et de leur compatibilité avec d'autres enjeux dont les entreprises doivent tenir compte, comme l'éthique et la durabilité du point de vue de l'environnement.

23. Entre autre dilemmes complexes, il y a lieu de déterminer quelle est la conduite à suivre lorsque les normes internationales en matière de droits de l'homme entrent en conflit avec le droit national, ou lorsque les responsabilités d'une entreprise ne se limitent pas au respect des droits de l'homme, et où s'arrête la responsabilité d'une entreprise, par rapport par exemple aux chaînes de distribution ou aux partenaires d'une co-entreprise. Sur toutes ces questions, le Représentant spécial ne donnera pas de réponses faussement pratiques ou prescriptives, mais s'efforcera de formuler des orientations de principe qui aident les entreprises à trouver des solutions adaptées à leur situation.

24. Depuis son rapport de 2008, le Représentant spécial a engagé des échanges bilatéraux avec des spécialistes de la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme, y compris des membres d'autres initiatives connexes. Son intention n'est pas de se substituer à de telles initiatives, dont beaucoup ont pour objet des branches d'activité ou des questions particulières, mais plutôt de forger des principes fondamentaux applicables à tous les droits et à tous les secteurs d'activité qui pourraient servir d'assise à d'autres initiatives.

25. Le Représentant spécial poursuit ses consultations auprès d'experts et prévoit d'organiser vers la fin de 2009 une consultation en ligne visant à associer un large éventail de personnes à la définition du concept de responsabilité incombant aux

¹⁷ Un résumé de toutes les réponses des États au questionnaire du Représentant spécial figure dans le document A/HRC/4/35/Add.3.

entreprises de protéger les droits de l'homme. Il organisera aussi une consultation multipartite en Allemagne en février 2010.

C. L'accès à des voies de recours

26. Dans le rapport qu'il a présenté au Conseil des droits de l'homme à sa onzième session, le Représentant spécial a fait observer que l'obligation de protection incombant à l'État et la responsabilité des entreprises exigent l'une et l'autre la mise en place de mécanismes d'examen judiciaire ou non judiciaire des plaintes. De tels mécanismes étaient indispensables pour que les victimes d'abus commis par des entreprises puissent obtenir réparation. Tant que les États ne prenaient pas des mesures appropriées pour enquêter sur les abus commis à l'encontre de personnes relevant de leur juridiction ou présentes sur leur territoire, sanctionner ces abus et y remédier, l'obligation de protection n'aurait pas grand sens ou resterait lettre morte. Les États pouvaient aussi adopter des lois et des normes afin de contraindre ou d'inciter les entreprises à s'acquitter de leur responsabilité, et de réprimer les abus. S'agissant des entreprises, les mécanismes mis en place au niveau opérationnel offraient l'avantage supplémentaire de les alerter rapidement en cas de problème et de faciliter les mesures correctives avant qu'un abus se produise ou que des poursuites soient engagées. En cela, ils étaient un moyen de gérer efficacement le risque, aussi essentiel que les activités de suivi et les audits.

27. Toutefois, le Représentant spécial a souligné aussi que les obstacles à l'accès aux voies de recours judiciaire étaient trop nombreux, et trop rares les mécanismes non judiciaires conformes aux principes d'efficacité minimaux qu'il avait énoncés dans les rapports présentés au Conseil des droits de l'homme à ses huitième et onzième sessions. De plus amples améliorations, un apprentissage commun et des innovations étaient nécessaires. La suite des travaux du Représentant spécial sur l'accès aux voies de recours visera à faire en sorte que ces trois objectifs soient atteints.

28. Le Représentant spécial étudie trois aspects de l'accès à la justice : les obstacles d'ordre juridique, les obstacles d'ordre pratique et les difficultés particulières auxquelles se heurtent des groupes potentiellement « à risque » ou vulnérables. S'agissant des obstacles d'ordre juridique, son travail actuel consiste à enquêter sur les normes nationales existantes en matière de responsabilité civile et pénale des entreprises, à examiner les principaux problèmes de compétence, en particulier dans le cas de groupements d'entreprises ou d'entreprises ayant des activités à l'étranger, et à mettre en lumière les relations entre responsabilité des entreprises et responsabilité des individus.

29. En ce qui concerne les obstacles d'ordre pratique, le Représentant spécial examine la nécessité de réduire les coûts et de permettre l'accès à un conseil juridique, le rôle des recours d'intérêt public et des recours collectifs, et les difficultés d'enquêter et de réunir des éléments de preuve dans les affaires où le préjudice s'est produit à l'étranger. Sa réflexion tient compte des difficultés plus générales qui tiennent à la faiblesse ou au manque de ressources de l'appareil judiciaire dans certaines juridictions.

30. Pour ce qui est des groupes potentiellement vulnérables, le Représentant spécial s'emploie à déterminer comment l'absence de protections adéquates des droits des femmes et des populations autochtones dans la législation nationale peut

réduire les possibilités offertes à ces groupes de demander réparation pour des abus impliquant des entreprises. Il compte d'autre part recueillir les avis de spécialistes sur les moyens, judiciaires ou non judiciaires, éprouvés de régler les différends entre communautés autochtones et entreprises. Enfin, il s'intéresse à la situation d'autres groupes, en particulier les artisans et les petits groupes de mineurs, qui risquent d'être marginalisés dans leurs relations avec des sociétés transnationales et s'agissant de l'accès à des voies de recours¹⁸.

31. Pour faciliter son examen de ces questions, le Représentant spécial s'appuie sur le précieux travail accompli par un certain nombre d'organismes juridiques, d'organisations non gouvernementales, d'établissements universitaires et d'associations d'entreprises. En particulier, il attend avec intérêt les résultats de l'étude que l'Union européenne doit entreprendre au début de 2010 sur les droits de l'homme et les obligations en matière d'environnement des sociétés domiciliées sur le territoire communautaire pour ce qui concerne leurs opérations à l'étranger. En septembre 2009, le Fafo Institute for Applied International Studies, Amnesty International et le Centre norvégien pour la consolidation de la paix (Noref) organiseront conjointement pour l'appuyer une réunion visant à examiner un certain nombre de ces questions et les moyens possibles d'aller de l'avant. Le Représentant spécial continuera de consulter les parties prenantes sur la manière de lever les diverses difficultés d'accès à la justice rencontrées par les individus et les communautés lésés.

32. En ce qui concerne l'accès à des voies de recours non judiciaires, les activités présentes du Représentant spécial s'organisent selon trois grands axes.

33. Premièrement, comme indiqué dans son rapport de 2009 au Conseil des droits de l'homme, le Représentant spécial a lancé un projet pilote d'une durée de 20 mois en vue de tester les sept principes auxquels devraient se conformer les mécanismes mis en place au sein des entreprises : légitimité, accessibilité, prévisibilité, caractère équitable, compatibilité avec les droits, transparence, et dialogue et information. Le projet comprendra quatre essais pilotes principaux et un mini-essai pilote, couvrant quatre continents et cinq secteurs d'activité. Les essais pilotes principaux seront menés dans les entreprises suivantes : la Sakhalin Energy Investment Corporation en Fédération de Russie; une co-entreprise associant Gazprom, Shell, Mitsui et Mitsubishi; Carbones del Cerrejón en Colombie, une co-entreprise de Anglo American, BHP Billiton et Xstrata; le Groupe Esquel et ses installations au Viet Nam; Tesco et plusieurs de ses fournisseurs. Le mini-essai pilote concernera Hewlett-Packard et deux de ses fournisseurs en Chine. Les rapports finals de ces essais pilotes seront rendus publics.

34. Le Représentant spécial remercie l'Organisation internationale des employeurs, la Chambre de commerce internationale et le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE pour leur appui à ce projet, ainsi que toutes les sociétés qui ont accepté d'y participer. Il se réjouit à la perspective de bénéficier de leur expérience et de celle de leurs partenaires.

35. Outre les mécanismes d'examen des plaintes mis en place au sein des entreprises, le Représentant spécial a entrepris d'examiner les autres facteurs internes dont pouvait dépendre leur efficacité dans la gestion des conflits. Au stade actuel, il s'intéresse plus spécialement aux industries extractives en vue de mieux

¹⁸ Le Représentant spécial attend avec intérêt les résultats d'une étude entreprise par une équipe de l'atelier Lowenstein sur les droits de l'homme de la Yale Law School.

comprendre la relation entre culture d'entreprise et gestion des conflits. Par culture d'entreprise, il faut entendre les valeurs cultivées par une organisation, ainsi que les pratiques, les systèmes et les processus qui en assurent l'assimilation. Le concept de conflit correspond à un continuum qui va des tensions et frictions caractérisant toute relation entre des individus à l'affrontement violent. Les premières recherches et consultations d'experts ont mis en évidence un certain nombre de facteurs liés à la culture d'entreprise qui semblent avoir un effet important sur l'efficacité de la gestion des conflits dans les entreprises minières¹⁹. Le Représentant spécial continuera d'étudier ces questions au cours des années à venir.

36. Enfin, le Représentant spécial poursuit le développement du forum interactif en ligne BASESwiki (www.baseswiki.org) qui permet de faire des recherches et de s'informer sur les mécanismes d'examen des plaintes et les dispositifs de règlement des conflits disponibles auprès des entreprises et de leurs partenaires extérieurs, et d'en débattre. Depuis son rapport de 2009 au Conseil des droits de l'homme, des versions en coréen et en japonais de BASESwiki ont été lancées grâce à l'appui de partenaires de République de Corée et du Japon. Une version en langue arabe est en cours d'élaboration et sera bientôt prête, complétant ainsi l'ensemble proposé par le site Web dans les six langues de l'Organisation des Nations Unies. Des discussions sont en cours avec des organisations de divers autres pays afin de s'assurer leur concours pour rendre ces ressources accessibles aux groupes communautaires.

37. BASESwiki a été conçu par des utilisateurs à l'intention des utilisateurs. Le Représentant spécial invite donc l'ensemble des parties prenantes à visiter le site, à rejoindre la communauté de ses utilisateurs et à explorer, améliorer ou enrichir l'information disponible de façon à développer cette précieuse ressource. Il est reconnaissant à l'Association internationale du barreau de sa collaboration et au conseiller/médiateur (application des directives) du Groupe de la Banque mondiale et à la JAMS Foundation du soutien qu'ils ont apporté à ce projet.

III. La dichotomie mesures obligatoires/mesures volontaires : un obstacle au progrès

38. Dans bon nombre de pays, l'adhésion à une dichotomie rigide et de plus en plus stérile opposant mesures volontaires et mesures obligatoires fait obstacle à toute réflexion créative ou politique novatrice sur la question des entreprises et des droits de l'homme. Le Représentant spécial a soulevé ce problème dans les exposés qu'il a présentés en 2009 devant le Sous-Comité aux droits de l'homme du Parlement européen et le Comité parlementaire mixte des droits de l'homme du Royaume-Uni.

39. Les partisans de mesures obligatoires ne tiennent pas compte du fait que les traités internationaux sont des instruments volontaires en ce sens qu'aucun État ne peut être contraint d'en adopter un; au niveau mondial, ils doivent être négociés entre les 192 États Membres de l'Organisation des Nations Unies, dont les perspectives et les capacités diffèrent dans une mesure considérable; et à supposer même que ces États parviennent à trouver d'importantes raisons communes d'adopter un traité contraignant sur les entreprises et les droits de l'homme, son application de facto ne pourrait être qu'en grande partie volontaire parce qu'il

¹⁹ <http://www.reports-and-materials.org/Conflict-management-and-corporate-culture-in-mining-roundtable-12-Jun-2009.pdf>.

n'existe pas et n'existera vraisemblablement pas de sitôt un quelconque mécanisme coercitif international dans ce domaine.

40. Dans l'autre camp, les sociétés commerciales qui défendent l'idée d'un pur volontarisme n'ont toujours pas expliqué comment celui-ci pourrait un jour atteindre une échelle suffisante pour que les choses bougent ou que l'on arrive à rallier ceux qui traînent les pieds.

41. Les gouvernements qui s'en remettent au seul volontarisme adoptent rarement ne fût-ce que des directives non contraignantes ou des incitations conçues pour encourager les entreprises à respecter les droits de l'homme, ce qui laisse entendre que les normes volontaires n'ont guère de conséquence pratique. De plus, ces gouvernements ne font pas aux entreprises une grande faveur en ne leur offrant aucune aide adéquate, en particulier lorsque celles-ci opèrent dans des régions difficiles, en proie à un conflit ou dans lesquelles les mécanismes de gouvernance sont affaiblis pour toute autre raison, qui sont celles où elles ont causé les plus graves atteintes aux droits de l'homme et connu les pires déboires. En définitive, les politiques fondées sur le volontarisme ne sont souvent rien d'autre que du laisser-faire, autrement dit une absence totale de politique. Il importe de reconnaître la nécessité de combiner judicieusement mesures obligatoires et mesures volontaires et de s'attacher à résoudre les problèmes concrets.

IV. Principales réunions et activités de sensibilisation

A. Activités générales

42. Le Représentant spécial a poursuivi ses efforts pour faire largement connaître ses travaux et y associer de nombreux partenaires à travers des consultations bilatérales et multipartites, des réunions d'experts et une collaboration avec les organisations internationales.

1. Consultations régionales

43. Le Représentant spécial a organisé deux consultations régionales en 2009. La première s'est tenue à New Delhi les 5 et 6 février 2009, et la seconde à Buenos Aires les 14 et 15 mai 2009. Conçues sur le même modèle, elles ont rassemblé l'une et l'autre des représentants des États, des entreprises et de la société civile, ainsi que des chercheurs et des juristes de l'ensemble des régions concernées. Comme cela avait été le cas pour les précédentes consultations régionales organisées par le Représentant spécial, l'objectif n'était pas de se rendre dans un pays pour enquêter sur la situation des droits de l'homme au niveau national, mais de réunir des spécialistes de toute une région afin de recueillir leurs vues sur les meilleurs moyens de rendre opérationnels les principes d'action en matière de protection, de respect et de réparation. En particulier, les consultations avaient pour objet de faciliter la constitution de réseaux et le partage d'information entre les parties prenantes qui ne sont pas basées en Amérique du Nord ou en Europe et n'ont pas les moyens de participer aux consultations qui y sont organisées.

44. Les consultations ont porté sur les trois piliers des principes d'action concernant les entreprises et les droits de l'homme, les moyens potentiels de rendre ces principes opérationnels, et les possibilités et difficultés que cela impliquait. Une dernière séance ouverte à tous a offert aux participants l'occasion de débattre de

questions relatives aux entreprises et aux droits de l'homme qui revêtaient une importance particulière pour eux. À l'issue de chacune des deux consultations, les organisations de la société civile qui y avaient participé ont adressé des communications au Représentant spécial, lequel y a répondu²⁰.

2. Organisations internationales

45. En octobre 2008, le Représentant spécial a rencontré des membres de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et s'est entretenu avec eux des vues de la Commission sur la question des entreprises et des droits de l'homme²¹.

46. Dans une déclaration prononcée le 18 mai 2009 à la huitième session de l'Instance permanente sur les questions autochtones à New York, le Représentant spécial a dit clairement qu'il importait, si l'on voulait rendre les principes opérationnels, de mieux comprendre la situation et l'expérience particulières des populations autochtones. Les entreprises dont les activités avaient des incidences sur ces populations devaient, a-t-il souligné, envisager des normes supplémentaires conçues spécialement à leur intention.

47. Dans son rapport final, l'Instance permanente a souscrit aux principes d'action en matière de protection, de respect et de réparation²². Elle a aussi approuvé les efforts plus généraux du Représentant spécial pour presser les États de prendre en compte les droits de l'homme dans les domaines où ils sont le mieux à même d'influer sur les pratiques des entreprises et pour encourager celles-ci à réfléchir aux normes pertinentes et à mettre en place un solide dispositif pour gérer le risque d'atteintes aux droits des populations autochtones²³. L'Instance permanente a reconnu que, pour assurer l'accès à des moyens de recours effectifs, les États devaient veiller à ce que les sociétés respectent les lois et normes pertinentes, et les sociétés transnationales et autres entreprises commerciales mettre en place des mécanismes opérationnels pour le traitement des griefs afin de fournir des moyens d'alerte rapide et de résoudre les problèmes avant qu'ils ne s'aggravent. Il subsistait toujours des obstacles importants à l'accès à des recours judiciaires et non judiciaires et l'Instance permanente appuyait les travaux du Représentant spécial visant à définir et proposer des moyens d'éliminer ces obstacles²⁴.

3. Institutions nationales

48. Après la présentation de son rapport de 2009 au Conseil des droits de l'homme, le Représentant spécial a été invité à faire part de ses conclusions au Comité parlementaire mixte des droits de l'homme du Royaume-Uni dans le cadre de l'enquête menée par celui-ci sur les entreprises et les droits de l'homme, et au Comité consultatif national sur les droits de l'homme de l'Australie, qui conseille le

²⁰ Les rapports des consultations, ainsi que les communications des organisations de la société civile et les réponses du Représentant spécial sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.Business-humanrights.org/Updates/Archive/UNSpecialRep-Consultationsworkshops>.

²¹ Le rapport sur le dispositif interaméricain de protection des droits de l'homme est disponible à l'adresse suivante : <http://www.reports-and-materials.org/State-Responsibilities-under-Inter-American-System-Apr-2008.pdf>. Pour une note de synthèse sur la rencontre entre le Représentant spécial et la Commission interaméricaine des droits de l'homme, voir : <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-presentation-IACHR-17-Oct-08.pdf>.

²² E/2009/43, chap. I, sect. B, par. 12.

²³ E/2009/43, chap. I, sect. B, par. 13 à 15.

²⁴ E/2009/43, chap. I, sect. B, par. 16.

Gouvernement fédéral de ce pays sur les mesures propres à renforcer la protection des droits de l'homme en Australie, y compris en ce qui concerne les entreprises.

49. Dans son exposé devant le Comité parlementaire mixte des droits de l'homme, le Représentant spécial s'est félicité de la décision du Comité d'organiser son enquête en se guidant sur les principes d'action en matière de protection, de respect et de réparation. Il a rappelé les divers déficits de gouvernance existants sur la question des entreprises et des droits de l'homme et souligné qu'y remédier nécessitait une réflexion créative et des politiques novatrices, auxquelles faisait souvent obstacle l'adhésion tenace des gouvernements à une distinction rigide entre mesures volontaires et mesures obligatoires, comme indiqué plus haut. Le Représentant spécial a répondu à toute une série de questions soulevées par le Comité et attend avec intérêt les résultats de son enquête.

50. Dans sa communication écrite au Comité consultatif national sur les droits de l'homme de l'Australie, le Représentant spécial a appelé l'attention sur les principes d'action et, comme il l'avait fait dans sa contribution à l'enquête britannique, a encouragé le Comité à reconsidérer certaines idées toutes faites concernant les entreprises et les droits de l'homme²⁵.

B. Autres activités importantes

1. Groupe directeur

51. Les 14 et 15 juin 2009, le Représentant spécial a convoqué à Salzbourg (Autriche) la première réunion du Groupe directeur établi par lui en septembre 2008 et chargé de lui donner des avis stratégiques et techniques. Lors de cette première réunion, le Groupe directeur a examiné les progrès accomplis dans l'exécution du mandat du Représentant spécial et la manière dont ses membres pourraient, collectivement et individuellement, avoir un effet multiplicateur en la matière²⁶. La réunion était organisée sous les auspices du Gouvernement autrichien et de l'organisation non gouvernementale respACT-Austrian Business Council for Sustainable Development. Une note relative à la réunion est disponible sur le Web²⁷.

2. Prise en compte de la question de l'égalité des sexes

52. Pour donner effet à la clause de son nouveau mandat l'invitant à mener ses travaux dans une optique d'égalité entre les sexes, le Représentant spécial a accepté la proposition qui lui avait été faite par l'organisation non gouvernementale Realizing Rights: the Ethical Globalization Initiative d'organiser une réunion de spécialistes de la question de l'égalité des sexes afin qu'ils en débattent. Cette réunion a eu lieu le 29 juin 2009 à New York²⁸.

²⁵ Le texte de la communication est disponible à l'adresse suivante : <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-submission-to-Australian-Natl-Human-Rts-Consultation-Committee-9-Jun-2009.pdf>.

²⁶ On trouvera des renseignements sur le Groupe directeur et ses membres à l'adresse suivante : <http://www.business-humanrights.org/Gettingstarted/UNSpecialRepresentative>.

²⁷ Un compte rendu analytique de la réunion est disponible à l'adresse suivante : <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-Salzburg-Leadership-Group-mtg-15-Jun-2009.pdf>.

²⁸ Un compte rendu analytique de la réunion est disponible à l'adresse suivante : <http://www.reports-and-materials.org/Gender-meeting-for-Ruggie-29-Jun-2009.pdf>.

V. Conclusion

53. L'adoption par la communauté internationale d'un régime international des droits de l'homme visant à mieux protéger les individus et les communautés contre les atteintes aux droits de l'homme impliquant des entreprises n'en est encore qu'à ses premiers stades. Le Représentant spécial a néanmoins déclaré à maintes reprises que ne rien faire ne serait bon pour personne, y compris pour les entreprises.

54. Comme indiqué dans le présent rapport, les efforts du Représentant spécial pour rendre opérationnels les principes d'action concernant les entreprises et les droits de l'homme se poursuivent avec le concours d'un large groupe de personnes et d'organisations représentant l'ensemble des parties prenantes et des mandants. Le Représentant spécial les remercie tous de leur engagement constant, sans lequel ses efforts demeureraient vains. Sa reconnaissance va également à tous les gouvernements qui continuent de le soutenir dans ses travaux.

55. Le Représentant spécial se réjouit à la perspective de la consultation mondiale sur les entreprises et les droits de l'homme organisée par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme en application de la résolution 8/7 du Conseil des droits de l'homme sur les moyens de rendre opérationnels les principes d'action, qui doit se tenir les 5 et 6 octobre 2009. Il espère que cette réunion importante, à laquelle vont contribuer un large éventail d'experts et de groupes, dont des représentants des victimes d'atteintes aux droits de l'homme impliquant les entreprises, lui sera d'une aide précieuse dans ses efforts.
