



Assemblée générale

Distr. générale
27 mai 2011
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Dix-septième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection des droits de l'homme,
des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

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

Entreprises et droits de l'homme dans les zones touchées par des conflits : défis posés et options de réponse des États*

Résumé

Les plus graves atteintes aux droits de l'homme liées aux entreprises ont lieu dans des zones touchées par des conflits et d'autres situations de violence généralisée. Des violations des droits de l'homme peuvent déclencher ou aggraver les conflits, et ceux-ci peuvent à leur tour conduire à de nouvelles violations des droits de l'homme. La gravité des violations des droits de l'homme exige une réponse. Or, dans les zones de conflit, le régime international de protection des droits de l'homme ne peut fonctionner normalement. Ces situations exigent que les États prennent des mesures d'urgence. Mais entre les États persiste un manque de clarté en ce qui concerne la question des stratégies et instruments innovants, dynamiques, et surtout pratiques, qui auraient le plus grand potentiel de prévention et d'atténuation des violations des droits de l'homme liées aux entreprises dans les zones de conflit. Dans le présent rapport, le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises présente une gamme d'options stratégiques que les États d'origine, d'accueil et leurs voisins ont développé, ou peuvent développer, afin de prévenir et décourager les violations des droits de l'homme liées aux entreprises dans des contextes de conflit.

* Le présent rapport a été soumis tardivement afin d'y inclure l'information la plus récente.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1-4	3
II. Les défis qui se posent aux États pour soutenir les efforts des entreprises en matière de respect des droits de l'homme en situations de conflit.....	5-8	3
III. Les options de réponse des États vis-à-vis des entreprises qui opèrent dans des zones de conflit.	9-18	4
A. Les entreprises disposées à coopérer	12-16	5
B. Les entreprises qui rechignent à coopérer.....	17-18	7
IV. Conclusions : démarche graduelle	19-21	8

I. Introduction

1. Le mandat du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises comprend l'identification des voies et des moyens étant devant permettre aux États et aux entreprises d'éviter, d'atténuer et de réparer les violations des droits de l'homme liées aux entreprises. Dans sa résolution 8/7, le Conseil des droits de l'homme s'est félicité à l'unanimité du cadre de référence 'Protéger, respecter et réparer' proposé par le Représentant spécial et a prorogé son mandat pour trois ans supplémentaires, en le chargeant de fournir des orientations concrètes et des recommandations pratiques pour la mise en œuvre du cadre de référence.

2. Pour mettre en œuvre le devoir de protection des droits de l'homme qui incombe aux États, le Représentant spécial a convoqué la constitution de trois ateliers, auxquels ont participé des représentants d'un groupe restreint mais représentatif d'États. Ces ateliers avaient pour objet de formuler des idées pratiques et novatrices, faire des propositions de stratégies de soutien au respect des droits de l'homme par les entreprises qui opèrent en zones de conflit et faire en sorte que ces entreprises ne soient pas impliquées dans des violations. Les participants ont été invités sur la base de leur intérêt pour la question, de leur exposition antérieure ou actuelle au problème, de leur volonté de s'engager dans un tel processus, de leur représentation et de l'équilibre entre ce que l'appelle communément les pays d'origine et les pays d'accueil. Plusieurs pays ont accepté de participer dont la Belgique, le Brésil, le Canada, la Chine, la Colombie, les États-Unis d'Amérique, le Guatemala, le Nigeria, la Norvège, Sierra Leone, la Suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

3. Chaque atelier a été organisé sous forme de séances d'échange structurées autour d'un scénario. Le Représentant spécial a demandé aux participants de traiter le scénario en vue d'identifier la gamme d'options stratégiques que les États d'origine, d'accueil et du voisinage ont développées ou pourront développer afin d'éviter et de dissuader la perpétration de violations des droits de l'homme liées aux entreprises dans des situations de conflit. L'atelier 1 a abordé les options qui se présentent aux États pour traiter avec les entreprises qui sont matériellement présentes dans des situations de conflit. L'atelier 2 a abordé les options dont disposent les États pour traiter avec les entreprises engagées dans des activités d'investissement et de commerce qui s'étendent vers des situations de conflit. L'atelier 3 était consacré aux rôles individuels et collectifs qui jouent les États en faveur de l'engagement de la responsabilité des groupes d'entreprises et, en particulier, pour répondre aux entreprises qui refusent d'engager une responsabilité constructive. La nature des activités d'entreprise variait d'un scénario à l'autre, et chaque scénario a supposé des situations de conflit comportant l'escalade ou plusieurs formes de violence.

4. Il ne s'agissait pas pour les États de parvenir à un consensus ou à avaliser une quelconque position, mais qu'ils contribuent à un débat à caractère stratégique duquel le Représentant spécial pourrait ensuite s'inspirer pour formuler ses propres recommandations : celles qui sont contenues dans le présent rapport.

II. Les défis que se posent aux États pour soutenir les efforts des entreprises en matière de respect des droits de l'homme en situations de conflit

5. Les situations de conflit posent les plus grandes difficultés à la protection des droits de l'homme. Souvent, les violations des droits de l'homme déclenchent ou aggravent les conflits; les conflits peuvent à leur tour conduire à des violations plus graves des droits de l'homme. Nombreuses sont les entreprises qui doivent travailler dans ce genre d'environnement, soit parce que leurs activités exigent leur présence dans une zone en proie

à un conflit ou parce qu'elles y ont été prises lors du déclenchement du conflit. En outre, il n'est pas surprenant que les plus graves atteintes aux droits de l'homme liées aux entreprises se produisent dans de tels environnements où l'on ne peut escompter fonctionnement normal du régime international des droits de l'homme.

6. Il est important que tous les États s'attaquent à ce type de problèmes bien avant la détérioration de la situation sur le terrain. Dans les zones touchées par des conflits, ayant perdu le contrôle de la situation, l'État « d'accueil » peut être incapable de protéger les droits de l'homme. Lorsque des sociétés transnationales sont impliquées, leurs États « d'origine » ont un rôle à jouer en aidant ces entreprises et les États d'accueil à garantir que les entreprises ne soient pas impliquées dans les violations des droits de l'homme. Les États voisins pourraient fournir un soutien additionnel appréciable.

7. Plusieurs initiatives actuelles traitent des aspects particuliers du rôle des entreprises en zones de conflit. Il s'agit, entre autres, des efforts récents des Nations Unies en matière de conflits et de ressources naturelles; des travaux réalisés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale sur les zones de faible gouvernance et d'États fragiles; le «Processus de Kimberley» sur les «diamants de la guerre»; ou des initiatives telles que les Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme, les Orientations sur les activités économiques responsables des entreprises dans les zones de conflit et de haut risque du Pacte mondial ou le document sur les entreprises et le droit international humanitaire publié par le Comité international de la Croix-Rouge.

8. Ces initiatives portent, pour la plupart, sur le rôle des entreprises. Elles fournissent des orientations utiles pour les entreprises responsables qui cherchent, de plus en plus, les moyens d'éviter d'exacerber les atteintes aux droits de l'homme dans ces contextes difficiles. Cependant, elles fournissent peu d'orientations aux États, ce qui contribue à la persistance d'un manque de clarté par rapport à la question des stratégies et des instruments innovants, dynamiques, et surtout pratiques, qui auraient le plus grand potentiel de prévention et d'atténuation des violations des droits de l'homme liées aux entreprises en zone de conflit.

III. Les options de réponse des États vis-à-vis des entreprises qui opèrent dans des zones de conflit

9. L'engagement des États auprès des entreprises est nécessaire pour les aider à surmonter les difficultés inhérentes à leurs opérations dans des zones de conflit, en particulier pour éviter de contribuer aux violations des droits de l'homme. Les États ne doivent pas supposer que les entreprises préfèrent l'inaction gouvernementale ou en bénéficient et ils ne doivent pas hésiter à prendre attache avec les entreprises.

10. Cet engagement doit commencer tôt car, autant pour les États que pour les entreprises, la prévention est moins coûteuse que la réaction. Il est en outre plus probable que l'engagement pour aider les entreprises à éviter toute implication dans des violations des droits de l'homme soit plus efficace s'il a lieu avant que la violence ne se généralise. Néanmoins, la prévention pourrait ne pas suffire et les États doivent rester engagés auprès des entreprises pendant toute la durée du conflit.

11. Les entreprises responsables cherchent de plus en plus d'orientations des États sur les voies et moyens qui leur permettraient de ne pas contribuer à porter atteinte aux droits de l'homme dans ces contextes difficiles. En conséquence, les options qui s'offrent aux États peuvent être classifiées en fonction de la volonté des entreprises de coopérer avec eux.

A. Les entreprises disposées à coopérer

12. Les États doivent mettre en garde les entreprises du risque accru de se voir impliquées dans des violations flagrantes des droits de l'homme dans des zones de conflit et les informer clairement de leurs attentes en matière de respect des droits de l'homme, y compris dans des environnements difficiles. À quelques exceptions près, les États n'ont pas encore communiqué sur le comportement attendu des entreprises dans les situations de conflits. Normalement, les États doivent communiquer leurs attentes au moyen de politiques, de lois et de règles. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, par exemple, au cours des dernières années les États ont défini leurs attentes en matière de normes de conduite des entreprises à l'égard de la corruption, et les ont fait connaître par le biais de conventions internationales et de politiques et réglementations nationales. Cependant, contrairement au cas de la lutte contre la corruption, le cadre juridique et politique actuellement applicable aux régions touchées par des conflits n'a pas de volet consacré spécifiquement aux problèmes dus à l'implication des entreprises.

13. Cette lacune normative limite la capacité des États à engager ou conseiller les entreprises sur les conduites à tenir dans les zones de conflit ou en relation avec ces territoires. Les États doivent donc revoir leurs politiques, lois et réglementations, ainsi que les mesures pour les faire appliquer, afin de déterminer si elles répondent réellement aux risques accrus encourus par les entreprises de se voir impliquées dans des violations flagrantes des droits de l'homme, y compris les dispositions de diligence raisonnable pour les droits de l'homme applicables aux entreprises qui opèrent dans des situations de conflit. Les États doivent s'assurer que leurs cadres réglementaires sont adéquats, que leur applicabilité aux entreprises est clarifiée et, pour les cas les plus extrêmes, vérifier que leurs agences pertinentes sont dotées de ressources appropriées pour faire face au problème de l'implication des entreprises dans des crimes internationaux ou transnationaux tels que la corruption, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité.

14. Les États peuvent également aider les entreprises à évaluer et aborder les risques de violation des droits de l'homme en leur procurant l'information de base et en les aidant à identifier les outils nécessaires pour ce faire. Par exemple, le concept de diligence raisonnable (« *due diligence* »), présenté en 2008 par le Représentant spécial dans le cadre de référence 'Protéger, respecter et réparer' a été élaboré comme une méthode par l'OCDE, dans son Guide sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque. Cette méthode a été également approuvée par la Commission internationale sur la région des Grands Lacs et par le Conseil de sécurité, dans son examen de la situation en République démocratique du Congo.

15. Les États doivent s'assurer que leurs propres agences sont suffisamment outillées pour fournir des conseils utiles et efficaces. En particulier, les États « d'origine » doivent promouvoir une coopération plus étroite entre leurs agences d'aide au développement, leurs ministères des affaires étrangères et leurs institutions financières d'aide à l'exportation, aussi bien dans les capitales que dans les ambassades. Cette action doit être également élargie à la coopération entre ces agences et les acteurs gouvernementaux des États « d'accueil ». Ceci est particulièrement important pour les conseillers politiques et commerciaux dans les ambassades, les agences de crédit aux exportations et d'autres organismes similaires qui s'engagent directement avec le secteur privé. Les agences qui agissent sur le marché ou à l'étranger, dans les lieux où opèrent les entreprises, jouent un rôle déterminant dans la communication des attentes sur le comportement de celles-ci. Les États doivent faire davantage d'efforts dans des domaines tels que la formation des conseillers diplomatiques et commerciaux aux « alertes rouges » en matière de droits de l'homme, l'encouragement des organismes de crédit à l'exportation pour qu'ils traitent la problématique des droits de l'homme dans le cadre des risques non-financiers (sociaux et environnementaux), et élaborent des indicateurs d'alerte précoce pour prévenir les organismes gouvernementaux et les entreprises de problèmes éventuels.

16. Les mécanismes du secteur public qui peuvent contribuer à mettre ces mesures en place, comprennent :

a) des règles imposant aux entreprises qui opèrent dans des contextes violents, la définition d'une politique sensible à la question des droits de l'homme en situations de conflit (analogue à celle de l'engagement contre la corruption);

b) la collecte et la communication d'informations sur les obligations juridiques (par exemple, sur la législation de l'État d'origine, sur les sanctions du Conseil de sécurité et d'autres institutions), de même que dans les domaines du conseil (recommandations d'État vis-à-vis de certains contextes opérationnels spécifiques, responsabilités en matière des droits de l'homme et outils d'exercice de la responsabilité sociale des entreprises);

c) la compilation et la mise à disposition d'informations du domaine public sur la situation des droits de l'homme dans une zone de conflit en particulier;

d) L'établissement et la communication de normes de diligence raisonnable accrue pour les situations de conflit telles que le Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque;

e) la compilation d'une « Liste blanche » des entreprises disposées à coopérer pour l'utiliser pour les marchés publics, l'investissement, les crédits à l'exportation et d'autres opérations devant se conformer au critère de la diligence raisonnable dans les politiques et les pratiques des entreprises;

f) la recommandation de la prudence ou l'adoption de certaines mesures spécifiques aux zones à risque, par exemple, sur le modèle du 'un formulaire de « Conseils de Voyage » qui déclencherait des niveaux - ou différentes sortes - d'engagement entre les organismes publics et les entreprises;

g) s'assurer que les agences gouvernementales sont en mesure de satisfaire aux obligations de l'État visant à empêcher l'entrée sur le territoire de sa juridiction de tout bien volé ou pillé;

h) la mise en place de services gouvernementaux, de conciliation ou de médiation, aux endroits où se posent des conflits locaux impliquant des entreprises;

i) la fourniture, soit dans les capitales ou via les ambassades, de conseil confidentiel par les ministères du commerce, de l'industrie ou des affaires étrangères. Outre les activités de promotion du commerce, dans un certain nombre de pays les fonctionnaires chargés de promouvoir le commerce ont l'obligation de décourager les entreprises d'aller vers des activités qui semblent être problématiques, telles que la corruption. La création d'une mission supplémentaire concernant, par exemple, les crimes internationaux, exigerait l'affectation et la formation des agents et/ou des sections commerciales et politiques des ambassades et des ministères des affaires étrangères;

j) l'instauration d'un mécanisme de travail bilatéral entre États partenaires afin d'assurer une coopération efficace entre tous les États concernés par l'opération des entreprises dans une situation donnée de conflit. Par exemple, si un État « d'accueil » exige que les entreprises payent directement aux forces militaires ou de sécurité (c'est à dire, directement aux unités et non par le biais des impôts au trésor public), ou qu'elles fournissent une assistance logistique, la diplomatie bilatérale pourrait attester que les relations d'affaires entreprise-militaires sont régies par des accords signés et transparents;

k) un modèle d'évaluation par des pairs pourrait être appliqué aux réponses de l'État aux entreprises dans les régions touchées par un conflit, à l'image du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, qui est axé sur la gouvernance.

B. Les entreprises qui rechignent à coopérer

17. Dans les situations où un État estime qu'une entreprise n'est pas disposée à se conformer aux normes établies, ne met pas en œuvre les processus recommandés, de bonne foi, ou refuse de s'abstenir de tout comportement mettant les droits de l'homme en péril, il peut s'avérer nécessaire d'envisager des mesures supplémentaires. Celles-ci peuvent être envisagées selon une échelle variable et comprenant des mesures telles que :

- inviter une ambassade ou un autre organisme d'État à enquêter.
- Des interventions officielles peuvent être effectuées à un niveau supérieur pour communiquer les attentes de l'État à la direction de l'entreprise, s'il s'agit d'une grande entreprise, cela peut se faire à travers de réunions entre hauts fonctionnaires et ses cadres supérieurs, ou bien, au moyen d'une communication du ministre compétent à un directeur général.
- Des déclarations aux médias ou dans l'enceinte du parlement pour dénoncer le comportement des entreprises et/ou dissocier l'État des agissements de celles-ci.
- Une mission d'enquête peut être constituée pour enquêter et rendre compte au Parlement, par exemple.
- Un mécanisme de médiation avec une instance de droit national des contrats peut être activé.
- Les pays voisins de la région peuvent associer les pays partenaires à l'enquête, la conciliation et la médiation, par exemple, par l'intermédiaire de l'Union européenne, l'Union africaine ou l'Organisation des États américains.
- L'État peut menacer de retirer son soutien consulaire et/ou du soutien au développement de l'entreprise.
- Des dispositions d'exclusion de l'entreprise peuvent être prises à l'effet de lui interdire l'accès aux marchés publics de l'État, à l'investissement, au bénéfice des crédits à l'exportation et à d'autres transactions impliquant des entités publiques.

18. Dans les situations extrêmes où des entreprises commettent ou contribuent à la commission de graves violations des droits de l'homme et ne tiennent compte d'aucun conseil destiné à atténuer ou corriger les conséquences de telles violations, d'autres mesures supplémentaires doivent être envisagées, à savoir :

- les États doivent examiner la responsabilité civile, administrative ou pénale des entreprises;
- des sanctions unilatérales ou multilatérales peuvent être imposées (ciblant une personne physique ou morale);
- des livraisons de produits peuvent être saisies lorsqu'est établie l'existence d'un risque raisonnable que ces livraisons soient illicites (par exemple, dans des cas semblables à ceux considérés par la réglementation sur les biens à double usage) ou lorsqu'une interdiction a été imposée par un pays d'approvisionnement ou par le Conseil de sécurité;
- le gel des avoirs et l'émission de mandats d'arrêt ou de dépôt contre des personnes clés soupçonnées d'être en connivence avec des réseaux criminels internationaux;
- le Conseil de sécurité peut constituer une liste d'entreprises ou de cadres supérieurs qui soutiennent des parties à un conflit (ce qui nécessiterait des États membres qu'ils fournissent de noms à inscrire sur une telle liste);
- les agences chargées d'appliquer la loi peuvent, dans les cas de crimes internationaux, enquêter sur les cadres supérieurs et les entreprises ou les inculper;

- les agences chargées d'appliquer la loi peuvent enquêter sur un chef d'entreprise ou une entreprise soupçonné(e) de blanchiment d'argent (en invoquant les clauses punissant les produits du crime) et/ou les inculper;
- les États doivent envisager des approches multilatérales pour prévenir et combattre les violations flagrantes des droits de l'homme liées aux entreprises et soutenir les initiatives collectives efficaces.

IV. Conclusions : démarche graduelle

19. Certains États ont déjà commencé à appliquer une série de mesures telles que celles énoncées ci-dessus pour renforcer le rôle consultatif de l'État dans les cas où les entreprises sont impliquées dans les zones en proie à des conflits. Il s'agirait là des premières mesures logiques pour formuler des options de politiques publiques pour les États concernés par ces problèmes.

20. Les États doivent étudier également comment tirer le meilleur parti de la gamme d'options à leur disposition pour traiter avec les entreprises qui font fi des bonnes pratiques. L'une de ces premières mesures à identifier les risques ou les activités qui doivent susciter une réaction d'État et quelles réponses appropriées et nécessaires.

21. Un tel exercice d'établissement de normes pourrait être soutenu amplement par un accord multilatéral sur les risques et les activités interdites en relation avec les entreprises qui opèrent dans des zones de conflit ou dans d'autres situations à risque élevé. Les États sont plus enclins à adopter des stratégies qui fixent des normes ne mettant pas leurs propres entreprises en situation désavantageuse, ce qui indique que le processus multilatéral d'établissement de normes sur cette question pourrait s'avérer nécessaire pour s'assurer que les États respectent de mieux en mieux leur devoir de protection des droits de l'homme.
