

Déclaration sur l'adoption d'un instrument international contraignant sur les entreprises et les droits de l'homme

Assemblée plénière du 2 octobre 2018 - Adoption à l'unanimité

1. La France n'a eu de cesse de jouer un rôle moteur dans la promotion de la thématique « *entreprises et droits de l'homme* » aux niveaux national, régional et international. Au niveau national, dès les années 1990, la France a été très active en matière de transparence et de *reporting* extra financier¹. Plus récemment, c'est en matière de lutte contre la corruption que la France s'est illustrée avec l'adoption de la loi *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation* (dite loi Sapin II)². Enfin, la France a adopté le 27 mars 2017 la loi *relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*³, qui inscrit en droit interne l'obligation internationale de « diligence raisonnable » dans la chaîne d'approvisionnement⁴. De manière inédite cette loi a rendu le pays pionnier en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE), ce dont la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) se félicite.
2. Au niveau régional, la France a porté le thème de la transparence et du *reporting* extra-financier, jouant un rôle clé dans l'adoption en 2014 de la directive dite « Barnier »⁵. En parallèle, au niveau international, la France a soutenu l'initiative onusienne d'adoption du Pacte Mondial en 2000⁶ et participé aux négociations internationales en vue de l'adoption à l'unanimité en 2011 des *Principes directeurs des Nations unies relatifs aux droits de l'homme et aux entreprises* (appelés également « Principes Ruggie »)⁷. Elle a ensuite fait preuve d'une continuité certaine renouvelant son soutien à ces Principes et en œuvrant pour leur mise en œuvre, notamment au niveau national. En effet, elle a adopté en avril 2017 son Plan national d'action pour la mise en œuvre des principes onusiens⁸. La France a également soutenu les initiatives de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), le Point de contact national (PCN) français jouant un rôle important dans la promotion et la diffusion des *Principes directeurs de l'OCDE à l'attention des multinationales*

¹ Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 *relative aux nouvelles régulations économiques* (dite Loi NRE).

² Loi n°2016-1691 du 9 déc.2016 *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*.

³ Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 *relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*.

⁴ *Principes directeurs des Nations unies relatif aux entreprises et aux droits de l'homme* n° 15 et n°17. V. CNCDH, *Avis sur les enjeux de l'application par la France des principes directeurs des Nations unies*, JORF n°0266 du 16 novembre 2013, texte n° 56.

⁵ Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 *modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes*. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>.

⁶ <https://www.unglobalcompact.org/>.

⁷ Résolution A/HRC/RES/17/4, adoptée le 6 juillet 2011 par le Conseil des droits de l'homme.

⁸ Le Plan national d'action peut être consulté sur <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/droits-de-l-homme/entreprises-et-droits-de-l-homme/article/plan-national-d-action-pour-la-mise-en-oeuvre-des-principes-directeurs-des-> La CNCDH s'est vue confier le mandat d'évaluateur de la mise en œuvre de ce Plan national d'action.

à l'instar de sa mobilisation internationale à la suite de la catastrophe du Rana Plaza⁹.

3. La CNCDH a été à la charnière de ces réflexions et évolutions. L'engagement de la CNCDH sur la thématique « *Entreprises et droits de l'homme* » depuis deux décennies est particulièrement marquant : suivi des travaux de l'ancienne Sous-commission des droits de l'homme des Nations unies¹⁰, rédaction d'une étude en 2008¹¹, adoption en 2013 de l'avis sur l'application des *Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*¹², sur saisine du gouvernement, participation aux travaux de la Plateforme RSE sur la proposition de Plan national d'action « *Entreprises et droits de l'homme* » (PNEDH)¹³, nouveau mandat confié à la CNCDH pour évaluer la mise en œuvre du Plan national d'action pour la mise en œuvre des *Principes directeurs des Nations unies relatifs aux droits de l'homme et aux entreprises* publié le 26 avril 2017.
4. Dès les années 1970, des initiatives intergouvernementales ont vu le jour au sein des Nations unies¹⁴, afin de responsabiliser les entreprises en matière de droits de l'homme. La primauté d'une logique de concurrence entre *hard law* et *soft law* n'a toutefois pas permis jusqu'à aujourd'hui d'élaborer un instrument international contraignant à l'attention des entreprises. L'exemple emblématique de cette concurrence fut l'échec en 2003 du projet de normes contraignantes (intitulé « *Normes sur la responsabilité des sociétés transnationales et autres entreprises* ») de la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme¹⁵, au bénéfice du Pacte Mondial puis des « Principes Ruggie ». Toutefois, si le projet de la Sous-Commission n'a pas abouti, il a permis d'inscrire dans l'agenda des Nations unies la question de la responsabilité des entreprises en matière de respect des droits de l'homme de manière pérenne¹⁶ et l'idée d'un instrument international contraignant est resté d'actualité.
5. Ainsi, en juin 2014, a été adoptée une résolution du Conseil des droits de l'homme¹⁷ visant à créer un Groupe intergouvernemental de travail dont le but serait d'élaborer un instrument international contraignant « *relatif aux violations des droits de l'homme par les entreprises transnationales et les autres entreprises* ». A l'époque, la volonté de la création d'un tel Groupe de travail n'avait pas fait consensus au sein des Nations unies¹⁸, une grande partie

⁹ Rapport du PCN sur la mise en œuvre des « Principes directeurs de l'OCDE dans la filière textile-habillement », 2 déc. 2013, (<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/398810>).

¹⁰ Sous-Commission des droits de l'homme, 2003/16, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 du 26 août 2003.

¹¹ Etude de la CNCDH, *La responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme*, Volume I – Nouveaux enjeux, nouveaux rôles ; Volume II – Etat des lieux et perspectives d'action publique, La Documentation française, 2008 et 2009. Disponible sur <http://www.cncdh.fr/fr/publications/la-responsabilite-des-entreprises-en-matiere-de-droits-de-lhomme-0>

¹² CNCDH, *Avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies*, 24 septembre 2013. Disponible sur <http://www.cncdh.fr/fr/publications/entreprises-et-droits-de-lhomme>

¹³ Plateforme RSE, *Avis sur le Plan d'application des Principes directeurs des Nations unies pour les droits de l'homme et les entreprises* (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/174000024.pdf>)

¹⁴ Le projet de code de conduite des entreprises multinationales des Nations unies n'ayant pas abouti (V. pour la dernière version du projet, UN Doc.E/1990/94), l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) ont pris la relève en adoptant respectivement la *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale* (1977) et les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* (1976).

¹⁵ Sous-commission des droits de l'homme, 2003/16, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 26 août 2003 ; Commission des droits de l'homme, décis.2004/116, 22 avril 2004.

¹⁶ Cette question traverse l'activité de différents organes de contrôle onusiens, y compris l'Examen périodique universelle (EPU). Audition de l'Ambassadeur pour les droits de l'homme devant la CNCDH le 18 septembre 2018.

¹⁷ Résolution A/HRC/26/9, dite « Résolution 26/9 », adoptée le 26 juin 2014 par le Conseil des droits de l'homme.

¹⁸ Introduite par l'Equateur et suivie par la Bolivie, Cuba et l'Afrique du Sud, la résolution a été adoptée par 20 voix en faveur, 14 voix contre et 13 abstentions. L'Union européenne (dont la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie), les Etats-Unis et le Japon ont notamment voté contre. Les résultats des votes sont disponibles sur <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/221-transnational-corporations/52651-treaty-alliance-press-release-on-resolution-on-binding-human-rights-standards.html>.

des Etats de l'Union européenne avait notamment voté contre la résolution¹⁹. Une fois créé, le Groupe de travail, piloté par l'Equateur, a été très critiqué, notamment par l'Union européenne qui a d'abord boycotté les négociations n'y participant que pour préciser sa position et poser ses conditions²⁰. Les difficultés et résistances restent à l'heure actuelle très fortes, fragilisant le processus de négociation. Les opposants à un traité continuent d'affirmer leur souhait de privilégier la *soft law* et plus précisément l'application des « Principes Ruggie », comme si, pour certains, le processus d'adoption d'un traité (*hard law*) était incompatible avec la mise en œuvre des principes directeurs onusiens. Pourtant, après quatre années et trois réunions du Groupe de travail, l'Equateur est parvenu à publier un projet de traité le 20 juillet dernier²¹. La session du Groupe intergouvernemental de travail lors de laquelle ce texte sera débattu est prévue du 15 au 19 octobre 2018.

6. Au cours de ces négociations, la position de la France a évolué. Lors du vote de la résolution en 2014, elle a suivi la position de l'Union européenne en votant contre le texte. Cependant, depuis le début des travaux, sans rompre avec la position de l'Union, elle a participé aux différentes sessions du Groupe de travail dans une démarche constructive – ce que la CNCDH tient à saluer –, en essayant de mobiliser ses partenaires européens pour que ceux-ci ne se concentrent pas uniquement sur des questions de procédure qui auraient pour conséquence de bloquer le processus. Ainsi, la CNCDH souhaite que l'ensemble des Etats et l'Union européenne se focalisent sur les questions substantielles multiples et cruciales²².
7. La position actuelle de la France est confortée par une forte mobilisation de la société civile, ce que la CNCDH salue. De plus, une déclaration en faveur d'un instrument contraignant a également été récemment évoquée au plus haut niveau de l'Etat²³ et une pétition en octobre 2017 a été adressée au Président de la République par près de 250 parlementaires français lui demandant de soutenir publiquement le traité lors des négociations onusiennes²⁴.
8. L'implication et la participation active de la France aux travaux sur le fond semblent primordiales à la CNCDH au regard de certaines défaillances du projet actuel de traité. La France doit jouer un rôle moteur dans ces négociations d'autant plus que le texte proposé (« zero draft ») par l'Equateur peut être positivement interprété comme un appel à la collaboration de la part des Etats membres du Groupe de travail.
9. S'agissant du projet de traité, en premier lieu, la CNCDH regrette que celui-ci et son protocole optionnel n'aient pas été traduits dans les six langues de travail des Nations unies et ne soient à ce jour disponibles qu'en anglais sur le site internet du Haut-Commissariat des droits de l'homme. En second lieu, la Commission souligne avec regret que le projet de protocole optionnel a été publié ultérieurement au projet de traité, sans communication préalable. De même, la CNCDH regrette que le protocole, qui contient pourtant un élément essentiel et central (mécanisme national de mise en œuvre des obligations contenues dans le traité afin d'en assurer le suivi) ait été dissocié du corps du projet de traité. Elle s'inquiète également de l'articulation entre les deux textes, le protocole traitant à la fois des

¹⁹ Voir par exemple l'explication de vote de l'Union Européenne lors du vote de la résolution 26/9 https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/HRC_resolution_Explanation_of_vote_EU.pdf.

²⁰ Audition de l'Ambassadrice et Représentante spéciale chargée de la bioéthique et de la responsabilité sociale des entreprises auprès du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères devant la CNCDH le 18 septembre 2018. Voir également la prise de parole de l'Union européenne lors de la première réunion du Groupe de travail. Disponible sur <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session1/Pages/Session1.aspx>.

²¹ Disponible sur <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntNC.aspx>.

²² La CNCDH souligne toutefois qu'elle ne sous-estime pas les enjeux liés aux questions techniques et procédurales.

²³ Le ministre de l'Europe et affaires étrangères, Monsieur Jean-Yves Le Drian, a affirmé que ce traité était une « nécessité » et que la France y « participe de manière active et assidue » en apportant « une approche constructive et pragmatique » - Déclaration de M. Jean-Yves Le Drian, en réponse à une question sur la responsabilité juridique des multinationales aux violations des droits humains, à l'Assemblée nationale le 17 octobre 2017.

²⁴ Lettre ouverte datée du 18 octobre 2017.

mécanismes de contrôle national et international (voire transnational lorsqu'il fait référence à la coopération entre mécanismes nationaux de mise en œuvre). Une attention particulière devra également être portée au contenu et à l'articulation de ces mécanismes de contrôle avec d'autres dispositifs existants prévus par l'OCDE, et ce, afin d'assurer une cohérence d'ensemble.

10. La CNCDH regrette que de multiples dispositions contenues dans le document ne soient pas suffisamment claires. Elle souligne l'importance de renforcer la protection des droits de l'homme tout en assurant une sécurité juridique par une clarification des dispositions du projet de traité actuel, notamment le périmètre des entreprises concernées, la nature des responsabilités et des obligations des différentes entités et la compétence juridictionnelle.
11. La CNCDH souhaite néanmoins saluer l'esprit du projet de traité considérant qu'il constitue une avancée pour le processus de responsabilisation des entreprises en matière de droits de l'homme. La CNCDH se félicite que le texte marque la reconnaissance de l'importance d'établir une politique internationale cohérente en matière de droits de l'homme et de commerce. Elle salue également le rôle central accordé à la diligence raisonnable pour s'assurer de la responsabilité effective des entreprises et l'accent mis sur la coopération mutuelle entre les Etats.
12. La CNCDH reconnaît que la multiplication d'instruments de *soft law* a permis de changer les pratiques d'entreprise dans la conduite des affaires. Pour autant, il demeure des externalités négatives qui se traduisent par des violations des droits de l'homme et des atteintes à l'environnement. Sans remettre en question l'évolution de la *soft law* et des engagements volontaires, la CNCDH considère qu'un texte contraignant est nécessaire. Elle souhaite insister sur le fait que normes contraignantes et normes volontaires ne sont pas incompatibles ou forcément concurrentes, mais au contraire, elles sont complémentaires. Si depuis les années 1970, on assiste au sein des travaux des Nations Unies à une tension entre *hard law* et *soft law* en la matière, le projet de traité représente une occasion de démontrer qu'une articulation entre ces deux types de normativité est possible. La France, qui a adopté un Plan national de mise en œuvre des « Principes Ruggie »²⁵ et joué un rôle pionnier en matière de RSE – y compris par sa juridicisation (cf. la Loi sur le devoir de vigilance²⁶) -, doit rester active dans l'adoption d'un traité contraignant²⁷. Ainsi, la CNCDH encourage la poursuite de ces deux voies en les articulant au profit d'une protection plus efficace des droits de l'homme.
13. La CNCDH invite la France à continuer à jouer un rôle moteur dans les négociations en apportant son expertise et contribuant à faire progresser le projet de traité. Au sein de l'Union européenne et par le biais d'autres réseaux (notamment l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et le Réseau européen des institutions nationales de protection et promotion des droits de l'homme (ENNHRI)), la CNCDH souhaite que la France crée une dynamique au sein de ses partenaires européens pour qu'ils participent activement et de manière constructive aux négociations.

²⁵ *Op. cit*

²⁶ *Op. cit*

²⁷ Audition du Sous-directeur adjoint des droits de l'homme et affaires humanitaires du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères devant la CNCDH le 18 septembre 2018.