



Assemblée générale

Distr. générale
25 septembre 2012
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme
Forum sur les entreprises et les droits de l'homme
Première session
4 et 5 décembre 2012

Note d'information du secrétariat

Résumé

On trouvera dans le présent document des informations générales sur le Forum sur les entreprises et les droits de l'homme et sur les normes internationales pertinentes – les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme – ainsi qu'un aperçu du contexte actuel eu égard à l'objet principal du Forum: les tendances et les défis en ce qui concerne l'application des Principes directeurs.

I. Introduction et historique

1. Les activités des entreprises font partie intégrante de la société et contribuent au développement dans une large mesure. En revanche, le déroulement de leurs activités peut aussi avoir des conséquences négatives sur l'exercice des droits de l'homme. De par leur fonctionnement, les entreprises – quels que soient leur taille, la région où elles sont basées et leur secteur – ont sur l'ensemble des droits de l'homme reconnus au niveau international des conséquences qui ont été solidement étayées¹. En outre, il est quotidiennement fait mention d'entreprises qui sont à l'origine de violations des droits de l'homme ou y contribuent directement, ou qui ont un lien indirect avec ces violations².

2. Dans sa résolution 17/4 du 16 juin 2011, le Conseil des droits de l'homme a approuvé à l'unanimité les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme pour la mise en œuvre du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» des Nations Unies (A/HRC/17/31). Il s'agit d'une décision historique, cette adoption ayant établi les Principes directeurs comme norme mondiale faisant autorité pour prévenir les effets préjudiciables de l'activité commerciale sur les droits de l'homme et y remédier.

3. Les Principes directeurs ont été présentés par le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises au terme de six années de consultations et de recherche de grande ampleur auprès de nombreuses parties prenantes. Ces Principes établissent les règles normatives et opérationnelles destinées à la mise en œuvre du cadre «protéger, respecter et réparer» des Nations Unies sur la question des entreprises et des droits de l'homme, présenté par le Représentant spécial en 2008³.

4. Les Principes directeurs s'appuient solidement sur le droit international des droits de l'homme existant, ainsi que sur les normes et les pratiques qui existaient déjà avant leur établissement. Bien qu'ils ne créent pas de nouvelles obligations juridiques, les Principes directeurs restent essentiels, car ils explicitent, et précisent ce qui était nécessaire, les implications juridiques et politiques des devoirs et responsabilités respectifs des États et des entreprises à l'égard des droits de l'homme. Ils indiquent les étapes par lesquelles les États doivent passer pour garantir le respect des droits de l'homme par les entreprises; ils fournissent aux entreprises un modèle leur permettant de savoir si elles respectent les droits de l'homme et de le montrer, réduisant ainsi le risque de causer, ou de contribuer à causer, des dommages résultant de violations des droits de l'homme; ils indiquent les étapes par lesquelles les États doivent passer pour offrir une voie de recours efficace à ceux dont les droits ont été violés; enfin, ils constituent un étalon que les parties prenantes peuvent utiliser pour mieux évaluer, mettre en œuvre et promouvoir le respect des droits de l'homme par les entreprises et leurs responsabilités à cet égard.

¹ Voir le rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des entreprises et des droits de l'homme intitulé «Entreprises et droits de l'homme: étude relative à l'étendue et aux types de violations présumées des droits de l'homme mettant en cause des entreprises» (A/HRC/8/5/Add.2).

² Le Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme, organisation indépendante, est une source importante d'informations. Il publie les allégations de violation des droits de l'homme mettant en cause des entreprises ainsi que les incidences positives signalées (voir www.business-humanrights.org/).

³ A/HRC/8/5. Voir aussi les rapports du Représentant spécial sur la traduction opérationnelle du cadre (A/HRC/11/13 et A/HRC/14/27).

5. Les Principes directeurs et le cadre de référence reposent sur trois piliers:
- L'obligation de protéger incombant à l'État lorsque des tiers, y compris des entreprises, portent atteinte aux droits de l'homme, ce qui suppose des politiques, des règles et des recours;
 - La responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme, autrement dit de faire preuve de diligence raisonnable pour s'assurer de ne pas porter atteinte aux droits d'autrui et de parer aux incidences négatives dans lesquelles elles ont une part;
 - La nécessité d'un accès plus effectif des victimes de violations des droits de l'homme par des entreprises à des mesures de réparation, tant judiciaires que non judiciaires.
6. Afin de promouvoir la diffusion et l'application des Principes directeurs, le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 17/4, a créé le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, qui est composé de cinq experts indépendants ayant un mandat de trois ans.
7. Le Conseil des droits de l'homme a également institué le Forum annuel sur les entreprises et les droits de l'homme, placé sous la conduite du Groupe de travail, pour réunir des parties prenantes – notamment des États, des institutions internationales, des organisations régionales, des entreprises, la société civile, des personnes et des groupes concernés et d'autres parties intéressées – provenant de toutes les régions et leur permettre de dialoguer et de coopérer sur la question des entreprises et des droits de l'homme dans l'optique de l'application efficace et intégrale des Principes directeurs. Le Forum devrait plus précisément faciliter le débat sur les tendances et les défis qui apparaissent en ce qui concerne l'application des Principes directeurs, notamment les défis liés à des secteurs particuliers, à l'environnement opérationnel ou des droits ou groupes spécifiques, tout en mettant en évidence les bonnes pratiques.
8. En indiquant que le Forum devrait également promouvoir le dialogue et la coopération sur les questions liées aux entreprises et aux droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme a reconnu qu'il était essentiel d'adopter une approche globale multipartite pour surmonter les défis dans ce domaine et de mettre en évidence les possibilités et les solutions.

II. Tendances concernant l'application des Principes directeurs

9. La première session du Forum sur les entreprises et les droits de l'homme a lieu les 4 et 5 décembre 2012, un an et demi seulement après l'adoption des Principes directeurs. Si les États et les entreprises sont certes censés prendre des mesures immédiates pour assumer les devoirs et les responsabilités qui leur incombent au titre des Principes directeurs, le processus menant à la pleine application des Principes vient à peine de commencer. Il en va de même pour l'adoption et l'application des Principes par d'autres parties intéressées.
10. L'application des Principes directeurs est un processus long et continu qui doit tenir compte de l'évolution des situations et des difficultés, son objectif essentiel étant, à terme, d'écarter le risque lié aux effets négatifs des activités commerciales sur les droits de l'homme et d'y remédier. Cela n'empêche pas qu'à long terme les normes relatives aux entreprises et aux droits de l'homme puissent connaître d'autres développements.
11. Avant même que les Principes directeurs ne soient présentés au Conseil des droits de l'homme, les parties prenantes avaient commencé à appliquer le cadre de référence «protéger, respecter et réparer» des Nations Unies. Des analyses informelles réalisées par

l'ancien Représentant spécial ont montré que le cadre de référence suscitait un grand intérêt de la part des États, des institutions et mécanismes internationaux, des organisations régionales, des entreprises, des groupes de la société civile et d'autres acteurs⁴.

12. Le rapport soumis au Conseil des droits de l'homme, à sa vingtième session, par le Groupe de travail (A/HRC/20/29) donne un aperçu non exhaustif des mesures concrètes prises pour diffuser et appliquer intégralement les Principes directeurs. Il met notamment en lumière l'incorporation des Principes directeurs dans plusieurs normes et initiatives internationales et les mesures prises par des organisations intergouvernementales régionales, des États, des institutions nationales des droits de l'homme, des organisations d'entreprises, des entreprises et la société civile pour faire progresser leur mise en œuvre et leur diffusion (ibid., par. 22 à 39).

13. Le rapport soumis à l'Assemblée générale, à sa soixante-septième session, par le Groupe de travail (A/67/285) met en avant les nouvelles orientations et initiatives stratégiques adoptées pour ancrer les Principes directeurs dans les cadres de gouvernance mondiaux depuis leur adoption et les mesures prises par des parties prenantes en matière de diffusion et d'application. Le rapport fait référence aux récentes évolutions de la gouvernance mondiale intéressant des entités et des mécanismes de l'ONU, à d'autres initiatives intergouvernementales, à des initiatives privées et multipartites, ainsi qu'aux possibilités futures et aux occasions manquées dans ce domaine. Il énumère les initiatives importantes visant à la diffusion et à l'application des Principes directeurs, prises entre autres par les gouvernements, les institutions internationales, les organisations et mécanismes intergouvernementaux régionaux, les institutions nationales des droits de l'homme, les associations et les réseaux d'entreprises, les initiatives multipartites, les organisations non gouvernementales de la société civile, les fédérations syndicales et les parties prenantes des milieux universitaires.

14. Le rapport du Secrétaire général sur la manière dont le système des Nations Unies dans son ensemble peut contribuer à l'avancement du débat relatif à la question des entreprises et des droits de l'homme et à la diffusion et à l'application des Principes directeurs (A/HRC/21/21) recense également plusieurs exemples de mise en œuvre des Principes directeurs.

15. C'est ainsi que de nombreuses initiatives sont prises par les groupes concernés, qui constituent les premiers pas vers l'application effective des Principes directeurs et donnent à penser que des pratiques et des tendances vont peut-être se dégager. À titre de première observation, il est néanmoins évident que des mesures de bien plus grande envergure, c'est-à-dire plus simples et approfondies, sont nécessaires.

16. Des constats plus concluants seront faits sur les tendances actuelles en matière d'application lorsque l'on aura davantage de recul depuis l'adoption des Principes directeurs. Le premier Forum annuel contribuera à mettre en lumière ces évolutions en dressant le bilan de plusieurs initiatives et mesures importantes entreprises par des parties prenantes jusqu'à présent. Les débats s'appuieront principalement sur les recherches et analyses menées par le Groupe de travail sur l'état actuel de l'application des Principes directeurs par les États.

⁴ Voir le rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises intitulé «Applications du cadre de référence "protéger, respecter et réparer" des Nations Unies», juin 2011. Consultable à l'adresse www.business-humanrights.org/media/documents/applications-of-framework-jun-2011.pdf.

III. Difficultés relatives à l'application des Principes directeurs

17. Les Principes directeurs reconnaissent expressément les difficultés et lacunes existantes à surmonter leur mise en œuvre effective sous l'angle du devoir qui incombe à l'État de protéger les droits de l'homme, de la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme et de l'accès des victimes à des voies de recours. D'importantes mesures sont en cours; toutefois, le Groupe de travail a souligné qu'en dépit d'évolutions et d'initiatives prometteuses, «des difficultés et lacunes importantes subsistent sur la voie d'une diffusion et d'une application efficaces» (voir A/67/285, par. 14).

18. Les immenses besoins des différentes parties prenantes en matière de renforcement des capacités constituent une difficulté commune et fondamentale à une mise en œuvre efficace et intégrale des Principes directeurs, comme l'ont signalé le Secrétaire général et le Groupe de travail dans leurs récents rapports (voir A/HRC/21/21 et A/67/285). Le Groupe de travail a également relevé plusieurs autres difficultés au niveau stratégique⁵, notamment:

a) La nécessité de faire en sorte que les pratiques des États et des entreprises en matière d'application et les outils destinés à faciliter l'application soient conformes aux Principes directeurs;

b) La nécessité de veiller à une convergence entre les cadres de gouvernance mondiaux pertinents et les Principes directeurs et de favoriser les synergies entre les actions menées;

c) L'absence d'un registre central pour la collecte et l'échange des connaissances s'agissant des mesures prises, des lacunes existantes et des meilleures pratiques en matière d'application;

d) La nécessité de renforcer la diffusion et l'application des Principes directeurs, notamment en faisant en sorte que les efforts progressent dans l'ensemble des régions et que les Principes directeurs soient adoptés par de nouveaux acteurs, notamment par les acteurs du secteur public et du secteur privé de toutes les régions;

e) La correction des lacunes en matière de protection et de voies de recours, en particulier concernant certains groupes de titulaires de droits exposés à un risque accru de vulnérabilité, de discrimination et de marginalisation dans le contexte des activités des entreprises;

f) L'élaboration de bonnes pratiques dans le dialogue multipartite au niveau national sur l'application des Principes directeurs.

19. Dans le cadre de son objectif consistant avant tout à débattre des difficultés rencontrées dans l'application des Principes directeurs, le Forum favorisera une meilleure compréhension des principaux défis identifiés et de la manière dont ils se rattachent aux trois piliers sur lesquels reposent les Principes directeurs et le cadre de référence, ainsi que de l'ancrage des Principes directeurs dans les cadres de gouvernance mondiaux. Le premier Forum annuel sera consacré en particulier aux principales difficultés rencontrées par les États, les institutions internationales et régionales, le système des Nations Unies, les entreprises, la société civile et les parties prenantes concernées. En outre, les difficultés liées à certains contextes, à des questions et des groupes de parties prenantes spécifiques seront également abordées.

20. Les paragraphes qui suivent dressent une liste initiale non exhaustive des difficultés relatives à l'application des Principes directeurs qui pourraient être abordées dans les débats du Forum. D'autres questions pourront être soulevées et élucidées au cours des débats.

⁵ Voir A/HRC/20/29 et A/67/285.

21. L'obligation qui incombe à l'État de respecter les droits de l'homme donne lieu à toutes sortes de difficultés qui existent dans l'ensemble des différentes régions, bien qu'elles se manifestent en fonction de contextes spécifiques:

- a) Mieux comprendre en quoi consistent les mesures juridiques et politiques les plus efficaces, tant au niveau de la prévention que de la réparation;
- b) Interpréter les limites juridiques et pratiques de l'exercice de la compétence extraterritoriale;
- c) Appliquer effectivement les lois en vigueur au niveau national;
- d) Donner de véritables orientations aux entreprises;
- e) Identifier les mesures concrètes que l'État devrait prendre pour traiter les situations intéressant les groupes exposés à un risque accru de vulnérabilité, en conformité avec les Principes directeurs et les normes relatives aux droits de l'homme pertinentes;
- f) Trouver le juste équilibre entre les mesures d'incitation, les sanctions et le «bon dosage des politiques»;
- g) Préciser les autres incidences opérationnelles concernant le rôle des entités que l'État détient ou contrôle;
- h) La «privatisation»;
- i) Mettre en place des stratégies efficaces en matière d'application des Principes directeurs dans les cas où l'État participe à des transactions commerciales;
- j) Assurer la cohérence des politiques dans la pratique, tant sur le plan «horizontal» que «vertical»;
- k) Préciser le rôle des différents organismes et départements publics et veiller à la coordination entre eux;
- l) Permettre aux institutions nationales des droits de l'homme de jouer leur rôle, potentiellement crucial, pour faciliter la mise en œuvre des trois piliers;
- m) Prendre en compte ce que l'on persiste à voir comme des contradictions entre la protection des droits de l'homme dans le contexte des activités des entreprises, au niveau national et à l'étranger, d'une part, et préserver la compétitivité, les investissements et les flux d'investissement, d'autre part;
- n) La corruption, le manque de transparence dans les relations État-entreprises et concernant l'influence politique des entreprises;
- o) Les écarts entre les États sur le plan des capacités dans toutes les régions.

22. L'exercice de la responsabilité des entreprises en matière de respect des droits de l'homme soulève un certain nombre de difficultés aussi bien pragmatiques que systémiques:

- a) Intégrer la question des droits de l'homme dans les questions plus générales de développement durable et de stratégie commerciale ou industrielle dont les dirigeants d'entreprise ont la responsabilité pour obtenir leur engagement et leur attention;
- b) Déterminer à qui est confiée la supervision du respect des droits de l'homme sur le plan interne;
- c) Veiller à ce que l'exercice d'une diligence raisonnable soit conforme aux Principes directeurs et aux normes relatives aux droits de l'homme, tant sur le plan de la procédure que sur celui du contenu;

- d) Incorporer l'engagement de l'entreprise en faveur d'une politique des droits de l'homme dans les plans opérationnels de ses différentes activités;
- e) Élargir le risque d'entreprise traditionnel pour le centrer sur le risque encouru à l'égard des personnes et élaborer des indicateurs adaptés pour mesurer ce risque;
- f) Associer les parties prenantes à l'identification, l'évaluation, la gestion et la justification des conséquences des activités des entreprises sur les droits de l'homme et à l'élaboration de stratégies d'atténuation, notamment dans les situations à «risque élevé»;
- g) Identifier les mesures concrètes à adopter par l'entreprise pour prendre en compte les situations intéressant les groupes exposés à un risque accru de vulnérabilité, en conformité avec les Principes directeurs et les normes relatives aux droits de l'homme pertinentes;
- h) Comprendre, renforcer et utiliser les effets de levier dans le contexte des relations commerciales;
- i) Comment agir dans les situations où la législation nationale est muette, n'est pas appliquée ou est contraire aux normes relatives aux droits de l'homme reconnues sur le plan international;
- j) Communiquer et échanger effectivement des informations, notamment sur la manière dont les systèmes de gestion et les procédures internes des entreprises peuvent être mis en conformité avec les Principes directeurs;
- k) Faciliter l'accès à des voies de recours, que ce soit par des mécanismes de réclamation au niveau opérationnel ou par d'autres mécanismes;
- l) Demander aux associations et aux réseaux d'entreprises qui n'ont pas encore pris part aux travaux sur la question des entreprises et des droits de l'homme de contribuer à la diffusion et à l'application des Principes directeurs.

23. Depuis l'adoption des Principes directeurs, certains groupes de la société civile ont étroitement collaboré avec des entreprises et des gouvernements sur des initiatives visant à appliquer les Principes directeurs. D'autres ont contribué à l'élaboration de guides et de documents directifs afin de faire progresser la mise en œuvre des Principes directeurs par les États et les entreprises. Certains ont mis en lumière des exemples de bonnes pratiques en matière d'application. D'autres groupes de la société civile ont signalé des violations des droits de l'homme qui seraient imputables à des entreprises, ainsi que l'inaction des gouvernements qui ne se sont pas acquittés de leur devoir de protection et ont lancé des campagnes de protestation. Ces groupes ont aussi relevé des difficultés persistantes rencontrées pour obtenir que les victimes aient accès à des voies de recours et mis l'accent sur les principales lacunes observées dans la mise en œuvre des Principes directeurs.

24. La société civile est confrontée à des difficultés pour faire progresser l'application des Principes directeurs, tant sur le plan externe qu'interne. Les défis sur le plan externe sont notamment: la difficulté qu'ont les communautés concernées à engager des processus d'échanges véritables avec les entreprises lorsqu'elles sont confrontées à des conséquences négatives potentielles sur les droits de l'homme et à obtenir entre autres des informations adéquates de la part des sociétés ou des gouvernements; la violence et les menaces à l'égard des défenseurs des droits de l'homme qui enquêtent et font rapport sur des violations potentielles ou présumées mettant en cause des entreprises ou les autorités. Les difficultés sur le plan interne, d'autre part, peuvent être liées aux contraintes pesant sur les groupes et les acteurs de la société civile en matière de ressources et de capacités.

25. Les Principes directeurs recensent certains obstacles majeurs à surmonter pour garantir l'accès des victimes à un recours effectif, notamment à un recours judiciaire. Dans certains pays, les difficultés sont systémiques, lorsque par exemple le système judiciaire est

inaccessible, trop coûteux ou trop lent ou manque d'indépendance, et que les procédures de médiation ou les mécanismes de réclamation internes aux entreprises sont inexistantes ou en nombre insuffisant. D'autres difficultés sont d'ordre juridictionnel, par exemple dans les cas où les victimes n'ont accès à aucun mécanisme de plainte efficace dans le pays où les abus se sont produits et où elles ne sont pas en mesure de former un recours dans un autre pays. Concernant les mécanismes de réclamation non judiciaires, les parties prenantes continuent de suivre la manière dont les mécanismes conformes aux Principes directeurs fonctionnent dans la pratique. Les difficultés majeures rencontrées par ces mécanismes consistent notamment à veiller à ne pas amoindrir le rôle légitime des syndicats et ne pas empêcher l'accès aux mécanismes judiciaires.

26. Les zones touchées par un conflit ou par une violence généralisée, dans lesquelles sont commises les pires violations des droits de l'homme mettant en cause des entreprises, se heurtent à des difficultés particulières dans l'application des Principes directeurs. Si ces situations requièrent une action urgente, «un certain flou subsiste dans les États sur le point de savoir quels moyens politiques et outils innovants, préventifs et, avant tout, pratiques ont le meilleur potentiel de prévention des violations imputées aux entreprises ou d'atténuation de leurs effets dans les situations de conflit»⁶.

27. Des groupes particuliers de parties prenantes sont aussi confrontés à des difficultés spécifiques pour appliquer les Principes directeurs. Par exemple, les petites et moyennes entreprises rencontrent des problèmes parce qu'elles connaissent mal les Principes directeurs et les normes relatives aux droits de l'homme à appliquer aux entreprises, qu'elles manquent d'outils directifs qui leur sont destinés, ainsi qu'elles souffrent d'importants écarts de ressources et de capacités lorsqu'il s'agit de prendre des mesures pour appliquer les Principes directeurs. Les groupes particulièrement vulnérables aux atteintes aux droits de l'homme sont notamment les enfants, les peuples autochtones et les groupes de personnes marginalisées. Le lien difficile entre le rôle de l'État, les activités des entreprises et la situation des peuples autochtones, par exemple, concerne les trois piliers.

28. Certains problèmes relatifs à la mise en œuvre des Principes directeurs ne concernent que des questions ou des secteurs spécifiques. Sur un plan opérationnel, il est nécessaire d'apporter des éclaircissements supplémentaires quant au lien entre les activités financières sous leurs diverses formes et les incidences des activités des entreprises sur les droits de l'homme. Le rôle des financements publics – au niveau national et au niveau international – pose un certain nombre de questions, portant par exemple sur la cohérence des politiques, les mesures de diligence raisonnable appropriées, la participation des parties prenantes et les mécanismes de réclamation. Le rôle des investisseurs privés soulève également un certain nombre de questions. De plus, assurer la gestion des risques pour les droits de l'homme dans les négociations contractuelles entre États et investisseurs demeure une difficulté, malgré les travaux effectués par l'ancien Représentant spécial et les principes pour des contrats responsables (A/HRC/17/31/Add.3) figurant dans l'additif aux Principes directeurs.

IV. Observations finales

29. Dans le cadre des débats du Forum, les participants s'efforceront de mettre en évidence les tendances et les défis en ce qui concerne l'application des Principes directeurs et de mettre en lumière les possibilités, les solutions et les priorités concernant la voie à suivre en vue de l'application effective des Principes directeurs par les parties prenantes concernées.

⁶ 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/17/32), p. 1.