



Octobre 2018

## Une stratégie de diversion

L'union européenne dans les négociations  
pour un traité onusien  
sur les entreprises transnationales  
et les droits humains



ccfd-terre solidaire



*« Tant d'entre nous ont perdu des membres ou en sont sortis handicapés. Mais maintenant tout le monde nous a oubliés ainsi que le désastre. Aucun d'entre nous ne voulait entrer dans l'atelier ce jour-là. Ils nous ont forcés à travailler malgré les fissures apparues dans les piliers la veille. Cinq années se sont écoulées et personne n'a été jugé ou puni »*

*Nilufer Begum, victime de l'effondrement de l'usine textile du Rana Plaza au Bangladesh, le 24 avril 2013*

## Entreprises multinationales et droits humains

Le 26 juin 2014, le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies établit par la résolution 26/9 un groupe de travail intergouvernemental afin « d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant pour régler, dans le cadre du droit international des droits de l'homme, les activités des sociétés transnationales et autres entreprises ».

Cette résolution est d'une importance cruciale afin de combler une faille majeure dans le système international. En effet, tandis que de nombreuses entreprises dont les opérations revêtent un caractère transnational (ci-après « entreprises transnationales ») sont impliquées dans des crimes et violations aux droits humains et à l'environnement, celles-ci échappent généralement aux poursuites judiciaires en raison de la complexité de leur structure juridique et de l'absence de mécanismes judiciaires efficaces au plan international.

Les catastrophes industrielles, les destructions environnementales et les scandales qui font la une des journaux sont ainsi souvent suivis de longues batailles judiciaires où les victimes tentent, souvent en vain, d'obtenir réparation de la part d'entreprises transnationales qui déclinent toute responsabilité dans la survenue de ces dommages et rejettent toute faute sur leurs filiales ou sous-traitants situés à l'étranger. De Bhopal au Rana Plaza, en passant par les cas emblématiques du Probo Koala ou de l'exploration pétrolière au Nigéria et en Équateur, les dénis de justice sont pléthoriques et jettent une lumière crue sur l'impunité dans laquelle les grandes entreprises transnationales opèrent<sup>1</sup>.

Selon un groupe d'expert mandaté par l'ONU,

*« l'impunité se définit par l'absence, en droit ou en fait, de la mise en cause de la responsabilité pénale des auteurs de violations, ainsi que de leur responsabilité civile, administrative ou disciplinaire, en ce qu'ils échappent à toute enquête tendant à permettre leur mise en accusation, leur arrestation, leur jugement et, s'ils sont reconnus coupables, leur condamnation à des peines appropriées, y compris à réparer le préjudice subi par leurs victimes »<sup>2</sup>*

Au cours des années 1970, l'ONU engage une série de travaux pour mettre fin à cette impunité et rendre les entreprises transnationales redevables de leurs impacts sur les droits humains et sur l'environnement devant des juridictions nationales ou internationales<sup>3</sup>. Néanmoins, les travaux menés par le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales entre 1974 et 1992 et par la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme entre 1998 et 2003 suscitent une telle levée de bouclier de la part des États membres de l'OCDE et des principales organisations patronales internationales qu'aucun instrument international juridiquement contraignant n'est adopté à l'issue de leurs travaux respectifs.

1 Melik Özden, Impunité des sociétés transnationales (Genève: CETIM, 2016).

2 Diane Orentlicher, « Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité » (Genève: UN Human Rights Council, 8 février 2005), 6.

3 Swann Bommier et Cécile Renouard, L'entreprise comme commun. Au-delà de la RSE (Paris: Editions Charles Léopold Mayer, 2018).

En conséquence, de multiples organisations non-gouvernementales et mouvements sociaux se mobilisent au tournant du millénaire pour demander à ce que les États s'accordent sur un nouveau régime juridique capable de rendre les entreprises transnationales redevables de leurs actes devant des juridictions nationales ou internationales dotées de pouvoirs de sanction effectifs<sup>4</sup>.

Dans ce contexte, le Secrétaire-Général de l'ONU Kofi Annan nomme le professeur John Ruggie Représentant spécial pour la question des droits de l'homme, des sociétés transnationales et autres entreprises en 2005. Après trois années de recherches et de consultations, ce dernier publie « Protéger, respecter et réparer »<sup>5</sup>, un rapport majeur proposant de fonder la régulation des entreprises transnationales sur trois piliers complémentaires :

1. l'obligation de protéger qui revient à l'État lorsque des tiers, y compris des sociétés, portent atteinte aux droits humains ;
2. la responsabilité de respecter les droits humains qui incombe aux entreprises ;
3. la nécessité d'un accès plus effectif à des mesures de réparation par des mécanismes judiciaires et non-judiciaires.

En 2011, ces trois principes sont adoptés à l'unanimité par le Conseil des droits de l'Homme en tant que Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme et rendent compte d'un consensus international sur ces questions : dans les mois qui suivent, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, la définition de la responsabilité sociale des entreprises par la Commission européenne, et la déclaration tripartite de l'Organisation internationale du travail sont revus afin de s'aligner sur ce nouveau cadre normatif.

C'est sur les fondements du second pilier que sont adoptés le Modern Slavery Act au Royaume-Uni en 2015, et la loi sur le devoir de vigilance en France en 2017. Et c'est sur les fondements du troisième pilier, et plus particulièrement sur le constat dressé par John Ruggie que « les requérants s'exposent au déni de justice dans un État d'accueil et ne peuvent pas accéder aux tribunaux des États d'origine quel que soit le bien-fondé de la plainte »<sup>6</sup>, que l'Équateur et l'Afrique du Sud proposent en 2014 au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU un projet de résolution visant à l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur les sociétés transnationales et les droits humains.

Le groupe de travail intergouvernemental institué par l'adoption de cette résolution s'inscrit donc dans un long processus onusien où, depuis des décennies, de nombreux États soutenus par des milliers d'organisations et de mouvements de la société civile cherchent à rendre les entreprises dont les opérations revêtent un caractère transnational redevables de leurs actes et de leur inaction à prévenir et réparer les violations aux droits humains et à l'environnement tout au long de leur chaîne de valeur.

Or, force est de constater que depuis la création de ce groupe de travail intergouvernemental, et en dépit de leurs déclarations en faveur des droits humains, les États membres de l'Union européenne et l'Union européenne, via son Service européen pour l'action extérieure (SEAE), ont failli à soutenir ce processus de négociation historique.

---

4 Peter Utting, « The struggle for corporate accountability », *Development and Change* 39, no 6 (2008): 959-75.

5 John Ruggie, « "Protect, Respect and Remedy": a Framework for Business and Human Rights » (Genève: UN Human Rights Council, 7 avril 2008).

6 John Ruggie, « Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: mise en œuvre du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» des Nations Unies » (Genève: Human Rights Council, 21 mars 2011), paragr. 26.

## L'Union européenne dans les négociations du groupe de travail intergouvernemental

Le 26 juin 2014, tout d'abord, l'ensemble des pays européens siégeant au Conseil votent, avec les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud, contre le projet de résolution de l'Équateur et de l'Afrique du Sud. L'ambassadeur de l'Italie, s'exprimant au nom des États membres de l'Union européenne, justifie cette opposition en décrivant la résolution comme une attaque portée contre les Principes directeurs des Nations Unies, et comme une initiative qui « divisera le Conseil des droits de l'Homme dans les prochaines années »<sup>7</sup>. L'Union européenne se refuse ainsi à envisager qu'un traité international puisse contraindre les opérations des entreprises transnationales au nom du respect des droits humains.

Bien que la résolution soit finalement adoptée grâce au vote favorable de 20 pays en développement et à l'abstention de 13 autres, l'Union européenne n'a, depuis, pas apporté son soutien à ce groupe de travail. Bien au contraire, lors des trois sessions de travail de 2015, 2016, 2017, et lors des cinq consultations informelles qui se sont tenues entre le 17 mai et le 17 juillet 2018, l'Union européenne n'a eu de cesse de remettre en cause le mandat du groupe de travail intergouvernemental et de l'opposer aux Principes directeurs des Nations Unies, alors que John Ruggie affirmait dès 2008 que les initiatives judiciaires nationales et internationales doivent être étudiées conjointement :

*« Les mécanismes judiciaires disposent souvent de moyens insuffisants pour assurer des recours effectifs aux victimes de violations commises par des entreprises [...] Les États devraient s'attaquer aux obstacles qui entravent l'accès à la justice, notamment pour les demandeurs étrangers – en particulier lorsque les violations alléguées constituent des violations massives et systématiques des droits de l'Homme [...] La situation reflète aussi les limites imposées volontairement et involontairement à la compétence et à la portée des mécanismes existants. C'est pourquoi, certains acteurs ont proposé de créer un poste de médiateur mondial qui serait chargé de recevoir et d'examiner les plaintes »<sup>8</sup>*

En dépit du caractère complémentaire des Principes directeurs des Nations Unies et du groupe de travail intergouvernemental, l'Union européenne ne reconnaît pas la légitimité et la pertinence de ce groupe de travail et boycotte la première session qui se tient en octobre 2015. Seule la France est présente, en tant qu'« observatrice ». En 2016, l'Union européenne et ses États membres reviennent dans la salle et participent de façon marginale aux débats. L'année suivante, en octobre 2017, l'Union européenne intervient enfin dans des débats de fond. Néanmoins, avec 100 délégations étatiques qui prennent part aux discussions, et avec des débats qui se précisent et qui rendent l'éventualité de la publication d'un premier projet de traité plausible, l'Union européenne tente de mettre un terme au groupe de travail lors de la séance de clôture : bien que le mandat accordé par la résolution 26/9 du 26 juin 2014 soit celui d'un « groupe de travail intergouvernemental à composition non-limitée » se fixant comme objectif l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant, l'Union européenne affirme qu'une nouvelle résolution est nécessaire pour engager des négociations substantielles. Dans un climat tendu, le groupe de travail conclut la troisième session de travail d'octobre 2017 en appelant à une série de consultations informelles afin d'aider la présidence équatorienne à avancer vers la publication d'une première version de traité :

7 UN Human Rights Council, « Action on the Resolution on the Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights » (Genève: UN Human Rights Council, 26 juin 2014), <https://bit.ly/2P4Mj15>.

8 Ruggie, « "Protect, Respect and Remedy": a Framework for Business and Human Rights », paragr. 88-91.

*« Le Président-rapporteur devrait, quatre mois au moins avant la quatrième session du Groupe de travail, présenter un projet d'instrument juridiquement contraignant concernant les droits de l'Homme et visant les sociétés transnationales et autres entreprises commerciales, établi sur la base des communications des États et des autres acteurs concernés, en vue de négociations sur le fond lors de la quatrième session annuelle et de celles qui suivront d'ici à la fin de son mandat [...] Le groupe de travail a demandé au Président-rapporteur de mener des consultations informelles avec les États et les autres acteurs concernés à propos de la suite à donner à l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant, conformément au mandat énoncé dans la résolution 26/9 »<sup>9</sup>*

En dépit de ces conclusions du président-rapporteur et du groupe de travail, l'Union européenne revient à la charge un mois plus tard lors des discussions budgétaires qui se tiennent à New-York à propos du programme de l'année 2018-2019. Le 2 novembre 2017, elle remet ainsi en cause, par écrit, la tenue de la quatrième session de travail prévue pour Octobre 2018, en expliquant que

*« nous comprenons que la résolution 26/9 du Conseil des droits de l'Homme ne prévoit que trois sessions du groupe de travail intergouvernemental à composition non-limitée »<sup>10</sup>*

Les services onusiens rappellent alors de manière explicite qu'il s'agit bien là d'une résolution visant « à établir un groupe de travail intergouvernemental à composition non-limitée » et que, « compte-tenu de la nature pérenne de son mandat, aucune action supplémentaire n'est requise concernant les ressources du groupe de travail »<sup>11</sup>.

Dans ce contexte, et afin de mettre en œuvre les résolutions prises par le groupe de travail intergouvernemental à la fin octobre 2017, la présidence équatorienne convie toutes les parties prenantes au groupe de travail intergouvernemental (États, agences spécialisées onusiennes, organisations internationales, et organisations non-gouvernementales possédant le statut consultatif au Conseil économique et social de l'ONU) à une série de consultations informelles afin de mieux percevoir les points de convergence et de tension entre les parties prenantes à la négociation sur divers points juridiques, et ce dans l'optique de publier une première version de l'instrument juridiquement contraignant en amont de la session de travail devant se tenir en octobre 2018.

Néanmoins, lors de la première consultation informelle qui se tient le 17 mai 2018 au Palais des Nations à Genève, l'Union européenne, par la voix d'un des diplomates du Service européen pour l'action extérieure, attaque à nouveau la légitimité du processus et s'engage dans une stratégie assumée de diversion. Tandis que la présidence du groupe de travail intergouvernemental souhaite recueillir des avis sur les dispositions juridiques du traité en cours d'élaboration, le représentant de l'Union européenne remet en cause le mandat du groupe de travail et dresse à grands traits les critiques qui reviendront dans les consultations informelles suivantes, en interrogeant tout à la fois la légitimité :

1. de la présidence équatorienne du groupe de travail
2. du groupe de travail par rapport aux Principes directeurs des Nations Unies
3. du caractère contraignant du traité
4. de son mode de fonctionnement par négociation intergouvernementale.

Suite à cette attaque virulente contre le groupe de travail intergouvernemental, sa présidence, son mandat et son mode de fonctionnement, l'Union européenne boycotte la seconde

9 UN Human Rights Council, « Rapport sur la troisième session du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme » (Genève: UN Human Rights Council, 27 octobre 2017).

10 UN General Assembly, « Agenda item 136 Proposed programme budget for the biennium 2018-2019 » (New York: UNGA, 2 novembre 2017), paragr. 8.

11 Souligné dans le texte du document officiel, UN General Assembly, paragr. 8.1.

consultation informelle du 25 mai 2018, considérant qu'en poursuivant les consultations juridiques sur le contenu du traité en cours d'élaboration, la présidence équatorienne ne répond pas à ses interrogations sur le mandat même du groupe de travail.

Trois semaines plus tard, le 14 juin 2018, lors de la troisième consultation informelle, l'Union européenne revient dans la salle et, après être restée silencieuse durant toute la séance, prend la parole dans les dernières minutes pour réitérer ses critiques. La solution préconisée par l'Union européenne est de revenir devant le Conseil des droits de l'Homme afin de faire adopter une nouvelle résolution portant sur un nouveau mandat, et de reconnaître la primauté des travaux relatifs aux Principes directeurs des Nations Unies qui, en tant que « cadre normatif faisant autorité », devraient être privilégiés.

Le représentant de la Namibie rétorque alors, avant que la consultation ne prenne fin, que l'heure n'est plus aux tergiversations et à la remise en débat de questions vieilles de quatre ans, mais bien à des discussions juridiques de fond dans l'optique de la publication d'un premier projet de traité.

À la suite de cette réunion, dans une note écrite du 6 juillet 2018, l'Union européenne demande à ce que la présidence équatorienne organise une consultation informelle additionnelle dédiée spécifiquement à la définition du processus de négociation.

Afin de démontrer sa bonne volonté, la présidence équatorienne annonce donc le 11 juillet 2018, lors de la quatrième consultation informelle, qu'à la demande de l'Union européenne, une consultation informelle supplémentaire aura lieu la semaine suivante pour que les États puissent échanger leurs points de vue concernant le déroulé de la quatrième session de travail prévue du 15 au 19 octobre 2018 à Genève. L'Équateur annonce également que la publication d'une première version du traité devrait être publiée dans les tous prochains jours, et ce afin de laisser le temps aux divers États et parties prenantes à la négociation de préparer la future session d'octobre.

Le représentant de l'Union européenne prend alors la parole, réitère ses critiques et, de manière inattendue, s'insurge contre le fait que la présidence du groupe de travail annonce la publication imminente d'un premier projet d'instrument juridiquement contraignant – conformément au mandat fixé par le groupe de travail à l'issue de la précédente session de négociation d'octobre 2017 – et la tenue de la session de négociation d'octobre 2018 alors que les États ne se sont pas encore entendus sur le programme de travail. Le diplomate du Service européen pour l'action extérieure s'interroge :

*« Le 6 juillet, à la clôture de la dernière session du Conseil des droits de l'Homme, la mission permanente de l'Équateur a annoncé que la quatrième session du groupe de travail intergouvernemental pourrait se tenir, va se tenir du 15 au 19 octobre. Cela a encore été rappelé aujourd'hui, en introduction à cette consultation. Et cela nous pose deux questions. N'y a-t-il pas un risque que l'annonce des dates puisse préjuger de l'issue des consultations sur le processus ? N'est-il pas plus logique de trouver d'abord un accord sur la voie à suivre avant d'annoncer les dates de la quatrième session du groupe de travail intergouvernemental ? J'ai encore quelques remarques en suspens, mais j'y reviendrai dans un second temps, merci »*

Les parties prenantes à la consultation perçoivent ces deux questions comme des formules rhétoriques visant non seulement à discréditer le discours de transparence et la bonne volonté affichée par la présidence de groupe de travail qui s'engage à organiser une cinquième consultation informelle, mais aussi à attaquer directement ses travaux et son mandat tel que défini par le Conseil des droits de l'Homme et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme – ces deux organes onusiens ayant inscrit depuis plusieurs mois la tenue de cette quatrième session de travail à l'agenda. Dans une ambiance électrique, l'ambassadeur équatorien qui préside la séance réplique :

*« Le mandat de la résolution 26/9 n'a pas seulement prévu trois réunions, il prévoit clairement que nous entamerons des négociations de fond à partir de la quatrième session. Compte-tenu de la réponse apportée par le Conseil des droits de l'Homme au rapport de la troisième session, nous disposons désormais d'une directive très claire pour aller de l'avant. [...] Pour des raisons de procédure, j'aimerais que tout le monde puisse s'exprimer, mais je n'aime pas être victime d'intimidation non plus »*

La consultation se poursuit alors dans une ambiance tendue, les pays membres de l'OCDE présents et la Russie s'affichant comme des soutiens ouverts à la stratégie de diversion de l'Union européenne, tandis que de nombreux pays en développement volent au secours de la présidence afin de réitérer leur soutien à ce groupe de travail intergouvernemental et à l'élaboration d'un traité juridiquement contraignant sur les entreprises transnationales et les droits humains.

Ayant constaté depuis près d'un mois et demi l'attitude d'obstruction de l'Union européenne durant ces diverses consultations, et ayant souhaité mobiliser la société civile européenne afin d'exposer publiquement le désaccord des organisations non-gouvernementales européennes avec cette stratégie de diversion, le CCFD-Terre Solidaire, à l'origine d'une lettre ouverte, prend la parole au nom de 36 associations et syndicats européens afin de demander à l'Union européenne et à ses États membres « de se saisir de ces éléments et d'étudier la première version de traité qui sera publiée par l'Équateur en conséquence, dans une attitude constructive, au-delà des débats stériles visant à attaquer la légitimité de ce processus historique »<sup>12</sup>.

En ce sens, la stratégie de diversion adoptée par l'Union européenne depuis près de deux mois porte ses fruits : les débats se polarisent sur des questions supposément résolues depuis l'adoption il y a quatre ans de la résolution 26/9 et ne permettent pas aux États de développer dans un esprit de délibération collective leurs points de vue sur des sujets juridiques de fond.

Le 17 juillet 2018, l'Union européenne décoche sa dernière salve de critiques avant les négociations d'octobre 2018 lors de la consultation informelle supplémentaire organisée à sa demande. Au-delà des critiques récurrentes formulées lors des consultations précédentes, le diplomate du Service européen pour l'action extérieure demande, au nom des 28 États membres de l'Union européenne, à ce qu'un nouveau processus de négociation soit établi dans une nouvelle résolution du Conseil des droits de l'Homme :

*« Nous pourrions envisager qu'une résolution du Conseil des droits de l'Homme donne mandat à un groupe d'experts éminents pour consulter les États et toutes les parties prenantes (y compris la société civile, les syndicats et les entreprises) et pour présenter d'ici un an au Conseil un projet contenant diverses options pour un instrument juridiquement contraignant. Ce groupe d'experts pourrait s'appuyer sur les discussions menées et sur les documents produits au cours des trois sessions du groupe de travail intergouvernemental. Une fois le rapport du groupe d'experts éminents présenté au Conseil, ce dernier pourrait décider du meilleur format pour poursuivre la discussion – reprendre un groupe de travail intergouvernemental, ou décider d'un autre format pour poursuivre l'ordre du jour. Nous espérons que l'une de ces deux propositions pourra être considérée de manière favorable afin de permettre des progrès significatifs en vue d'un éventuel instrument juridiquement contraignant »*

L'Union européenne, au terme de deux mois de rencontres entre les diverses parties prenantes à ce groupe de travail intergouvernemental, campe donc toujours sur l'opposition de principe émise dès le vote de la résolution 26/9 à l'été 2014. Elle demande une nouvelle résolution du Conseil des droits de l'Homme et un processus de négociation piloté par des « experts » de manière supposément apolitique, repoussant ainsi aux calendes grecques la tenue des

<sup>12</sup> Voir à ce propos sur le site internet du CCFD-Terre Solidaire CCFD-Terre Solidaire, « Que font les États membres de l'Union européenne à l'Onu pour mettre fin à l'impunité des multinationales ? » (Paris: CCFD-Terre Solidaire, 12 juillet 2018), <https://bit.ly/2NhwNx1>.



négociations intergouvernementales nécessaires à l'adoption de tout nouveau traité onusien. En dépit de cette adversité, la présidence équatorienne tient bon et met en ligne le 20 juillet 2018 un premier projet d'instrument juridique contraignant<sup>13</sup>. Il s'agit là d'une étape historique. En effet, depuis la fondation du Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales en 1974, les États ont pour la première fois face à eux, dans le cadre de négociations intergouvernementales, un projet de traité contraignant relatif aux entreprises transnationales et aux droits humains.

Afin de soutenir la présidence équatorienne dans ce moment historique, diverses organisations onusiennes et non-gouvernementales apportent publiquement leur soutien au groupe de travail intergouvernemental face aux pressions et critiques émanant de l'Union européenne et des pays membres de l'OCDE. Le 18 septembre 2018, à la suite d'une nouvelle attaque portée par l'Union européenne contre le fonctionnement du groupe de travail intergouvernemental lors de la session d'automne du Conseil des droits de l'Homme, les organisations non-gouvernementales et les mouvements sociaux membres de l'Alliance pour un Traité publient un communiqué appelant « l'Union Européenne et ses alliés à cesser leur action de déstabilisation pour s'engager de manière constructive dans le processus de négociation, pour mettre en place un instrument contraignant ambitieux qui protégerait les communautés affectées à travers le monde »<sup>14</sup>. Le 20 septembre 2018, la Haut-Commissaire adjointe des Nations Unies aux droits de l'Homme Kate Gilmore réitère de façon officielle lors d'un évènement organisé par l'Équateur durant la session du Conseil des droits de l'Homme que

*« le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme se félicite de ce travail et des perspectives qu'un tel traité ouvre pour renforcer de manière tangible et concrète les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. [...] Ce sont des initiatives complémentaires – qui ne s'excluent pas mutuellement, mais qui se renforcent mutuellement. Tant la lettre que l'esprit des Principes directeurs des Nations Unies prévoient des développements juridiques pertinents et significatifs aux niveaux international, régional et national afin de mieux assurer la protection contre les atteintes aux droits humains par des entreprises »<sup>15</sup>*

Tout en reconnaissant l'incongruité de la situation, la Haut-Commissaire Gilmore s'attaque alors frontalement aux opposants à ce processus de négociation, souhaitant mettre un terme définitif aux attaques répétées émises par les pays membres de l'OCDE, et l'Union européenne en particulier :

*« Compte-tenu du caractère complémentaire de ces initiatives, et afin de préserver l'intégrité des divers travaux visant à ce que les entreprises respectent les droits, nous devons les protéger de leurs détracteurs. [...] C'est assez étrange de prendre ainsi la parole, donc pardonnez-moi si ma prise de position va à l'encontre de vos attentes. Toutefois, nous voudrions témoigner avec un grand respect de notre reconnaissance envers la présidence équatorienne et envers les autres parties impliquées dans ce processus complexe, et exhorter toutes les parties prenantes à s'engager de manière aussi constructive et collaborative que possible dans les travaux qui précèdent et qui auront lieu durant la prochaine session, où nous espérons que les problèmes de procédure et de substance pourront être résolus »<sup>16</sup>*

13 Consulter ce document sur le site du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme : <https://bit.ly/2Ly1nT0>.

14 Treaty Alliance, « Treaty Alliance calls on EU states not to frustrate binding treaty on business & human rights process », 18 septembre 2018.

15 Kate Gilmore, UN Deputy High Commissioner for Human Rights, « Side-event on the "Update on the progress towards the effective fulfilment of the mandate of resolution 26/9 through the preparation for the 4th session of the OEIGWG" » (Genève: UN Human Rights Council, 20 septembre 2018).

16 Kate Gilmore, UN Deputy High Commissioner for Human Rights.

A l'heure où nous publions ces lignes, et en dépit de ce soutien sans équivoque des plus hautes instances onusiennes en charge des droits humains à l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant, nos alliés à Bruxelles et dans diverses capitales européennes nous informent que l'Union européenne et son Service européen pour l'action extérieure, qui fonctionne par consensus, n'a pas encore officiellement convenu de sa participation à la session de négociation qui s'ouvrira dans quelques jours au Palais des Nations à Genève.

Dans ce contexte, un pas de côté hors de l'enceinte onusienne et de la diplomatie européenne est nécessaire. En effet, tandis que les diplomates du Service européen pour l'action extérieure concentrent leurs efforts sur des stratégies de diversion et d'obstruction, le Parlement européen a déjà adopté neuf résolutions en faveur du traité onusien<sup>17</sup>. Et surtout, si les États membres de l'Union européenne se réfugient derrière la bannière du Service européen pour l'action extérieure dans l'enceinte onusienne, ces derniers conservent leur entière souveraineté et compétence pour s'engager dans les négociations en leur nom propre, l'Union européenne n'ayant reçu aucun mandat officiel de la part des 28 États membres pour négocier et ratifier ce traité en leur nom.

Dès lors, qu'attendre de la France ? Le gouvernement français accepte-t-il que le Service européen pour l'action extérieure prenne, en son nom, des positions telles vis-à-vis des efforts déployés depuis 2014 pour mettre fin à l'impunité des entreprises transnationales et pour faire advenir un instrument juridiquement contraignant sur les entreprises transnationales et les droits humains ?

### L'heure de vérité pour la France ?

Ces questions sont d'autant plus pertinentes que la France détient un statut et une responsabilité particulière dans les débats relatifs à la régulation des entreprises transnationales depuis que la loi sur le devoir de vigilance a été adoptée par le parlement français le 27 mars 2017.

Si besoin est d'illustrer ce statut particulier de la France dans le groupe de travail intergouvernemental, il suffit de noter que c'est le député Dominique Potier, qui a porté au sein de l'Assemblée nationale française la proposition de loi sur le devoir de vigilance entre 2013 et 2017, qui a ouvert, à l'invitation de la présidence du groupe de travail, la troisième session du groupe de travail intergouvernemental le 23 octobre 2017 en tant qu'orateur principal aux côtés de la ministre équatorienne des affaires étrangères Maria Fernanda Espinosa.

Nous l'avons vu, avec la publication le 20 juillet 2018 d'un premier projet de traité juridiquement contraignant, les travaux du groupe de travail entrent cette année dans une phase historique. Si ce premier projet de traité a été accueilli avec enthousiasme et soulagement par les organisations non-gouvernementales et les mouvements sociaux mobilisés depuis des années sur ces questions au sein de l'Alliance pour un Traité et au sein de la Campagne mondiale<sup>18</sup>, la présidence équatorienne du groupe de travail a pris ses distances avec un certain nombre de demandes portées par la société civile au cours des dernières années et a repris à son compte un certain nombre de critiques émises par ses contradicteurs afin de proposer une version de départ acceptable par toutes les parties prenantes aux négociations.

Si un long travail de plaidoyer demeure pour les organisations non-gouvernementales et les mouvements sociaux afin de préciser divers éléments et afin d'améliorer autant que possible ce premier projet de traité, celui-ci démontre à l'Union européenne et à ses États membres que la présidence équatorienne essaie, de bonne foi, et conformément à son mandat, de faire progresser les négociations en tenant compte de la pluralité des points de vue afin que les

17 Voir par exemple EU Parliament, « Resolution on the EU's input to a UN Binding Instrument on transnational corporations and other business enterprises with transnational characteristics with respect to human rights » (Bruxelles: European Parliament, 2 octobre 2018), <http://bit.ly/2Rochhw>.

18 Global Campaign, « Open letter to the member States of the United Nations regarding the publication of the "zero draft" text for negotiation » (Global Campaign to dismantle corporate power, août 2018), <https://bit.ly/201pbEs>.

négociations aboutissent à un instrument juridique qui puisse être largement ratifié.

Compte-tenu des signaux ainsi envoyés par la présidence du groupe de travail aux États, et compte-tenu du statut qui est le sien dans cette enceinte depuis l'adoption de la loi sur le devoir de vigilance en 2017, la France se doit de prendre ses responsabilités et de s'engager de manière constructive dans les négociations sur le fond. Les prises de position publiques de membres du gouvernement et les discours successifs prononcés par le Président de la République vont également dans ce sens.

En effet, il y a un an, lors de la séance de questions au gouvernement du 17 octobre 2017, et en réponse à une question du député Dominique Potier, le ministre des Affaires étrangères Jean-Yves Le Drian a confirmé la détermination de la France à voir ce projet de traité aboutir :

*« Dans ces discussions, la France apportera une approche constructive et pragmatique. Elle cherchera des solutions qui garantissent une mise en œuvre équitable et universelle des normes au niveau international afin d'éviter que seules nos entreprises ne supportent des obligations supplémentaires, mais nous avons de quoi dire puisque, vous venez de la rappeler, une loi du 27 mars 2017 dont vous êtes l'auteur a permis d'étendre la responsabilité juridique des multinationales aux violations des droits humains sur toute la sphère d'influence et notamment sur les chaînes de sous-traitance des multinationales, que ce soit sur le territoire national ou pas. C'est une référence, et du coup la France sera très déterminée à faire en sorte que cette proposition de traité puisse être activée et retenir l'attention des Nations Unies »<sup>19</sup>*

Quelques jours plus tard, dans une lettre ouverte adressée au Président de la République, 245 parlementaires français issus de la majorité et des partis d'opposition en appellent à l'Élysée pour que le gouvernement français s'engage « en faveur d'une proposition de traité et à prendre le leadership de ce combat au sein de la communauté européenne »<sup>20</sup>.

Plus récemment, lors de la Conférence des Ambassadeurs qui s'est tenue à Paris le 27 août 2018, le Président Emmanuel Macron a livré un vibrant appel en faveur de l'adoption de nouvelles règles internationales afin de corriger les « aberrations sociales » de la mondialisation contemporaine :

*« En matière sociale, notre ordre mondial peut être bien mieux régulé. Et je pense que les 100 ans de l'Organisation internationale du travail en 2019 doivent nous permettre d'aller plus loin et de marquer une nouvelle ambition. Partout où la mondialisation est critiquée, ce qu'on critique, ce sont ces aberrations sociales, ce que critiquent les classes populaires et moyennes, au Royaume-Uni, aux États-Unis, comme dans notre pays, c'est le fait qu'elles ne s'y retrouvent plus, que cet ordre a construit des inégalités que j'évoquais tout à l'heure, qui ne sont plus soutenables. Il nous faut donc les penser, non pas les uns contre les autres, mais construire, comme nous avons su le faire dans d'autres domaines, les voies et moyens d'une coopération internationale qui puisse nous aider à définir des standards communs, et donc penser là aussi, la convergence de ceux qui le veulent, la coopération de tous »<sup>21</sup> ?*

Toutefois, en dépit de ces prises de position publiques en faveur du groupe de travail intergouvernemental et en faveur d'un multilatéralisme soucieux de protéger les biens communs mondiaux et de construire de nouvelles normes internationales<sup>22</sup>, et en dépit de l'adoption de la loi française sur le devoir de vigilance, de nombreux blocages demeurent.

19 Voir la vidéo complète sur <https://bit.ly/2FIfM1Z>.

20 Voir l'article et la lettre ouverte sur Libération, « Responsabilité sociale des entreprises: 245 parlementaires veulent voir Macron faire bouger l'Europe », 26 octobre 2017, <https://bit.ly/2NiZFFv>.

21 Voir le discours du Président de la République à la Conférence des Ambassadeurs le 27 août 2018 sur <https://bit.ly/2lwgRGw>.

22 L'allocution du Président de la République à la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies le 26 septembre 2018 en est une nouvelle illustration. Voir <https://bit.ly/2lvOeuM>.

- Tout d’abord, la France n’a manifestement pas opposé son veto à ce que l’Union européenne perpétue, durant les cinq consultations informelles qui se sont tenues entre mai et juillet 2018 à Genève, une stratégie de diversion et d’obstruction assumée. Les diplomates français qui composent la délégation permanente française auprès de l’ONU à Genève n’ont pas non plus jugé bon de venir nuancer publiquement, en séance, les critiques acerbes formulées par les diplomates du Service européen pour l’action extérieure lors de ces multiples consultations.
- Ensuite, les discussions au sein de la Plateforme RSE, l’instance française de concertation multi parties prenantes placée auprès du Premier ministre français, témoignent des fortes réticences de l’administration française à multiplier les prises de positions favorables au groupe de travail intergouvernemental. En effet, début septembre 2018, le CCFD-Terre Solidaire propose que le groupe de travail relatif à l’articulation entre RSE et Objectifs du Développement Durable émette une proposition indiquant que la France devra « soutenir activement les négociations onusiennes pour l’élaboration d’un instrument international juridiquement contraignant sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l’Homme afin de faciliter l’accès à la justice et la création de sociétés inclusives, conformément à l’ODD 16 »<sup>23</sup>. Force est de constater que, lors des réunions qui s’en suivent, un ministère s’est fortement opposé à une telle recommandation, ne souhaitant pas que la Plateforme RSE engage explicitement le gouvernement dans cette voie, contrairement aux déclarations publiques du ministre des affaires étrangères Le Drian devant les membres de la représentation nationale un an plus tôt.
- Enfin, divers diplomates français en charge du dossier rencontrés à Paris et à Genève par le CCFD-Terre Solidaire et la Coalition française pour un traité ONU ont également affirmé ne pas détenir de « mandat écrit [...] ou d’instruction écrites interministérielles ».

Malgré les nombreux freins qui semblent ainsi persister au sein de l’administration française, les réunions que la Coalition française pour un Traité ONU mène en ce moment auprès de l’Élysée, du ministère des affaires étrangères et du ministère de l’économie et des finances témoignent que des discussions interministérielles sont désormais engagées et se poursuivent à un rythme soutenu.

Dans ce contexte, la France ne peut demeurer en retrait lors des négociations qui vont se dérouler du 15 au 19 octobre 2018 à Genève. La France doit au contraire s’engager activement

- au sein de l’Union européenne, afin de faire évoluer la position de ses États membres et du Service européen pour l’action extérieure sur le sujet ;
- au sein du groupe de travail intergouvernemental, par des prises de position claires et constructives, et ce quelles que soient les positions prises par les diplomates de la délégation de l’Union européenne<sup>24</sup>.

23 Plateforme RSE, « Document de travail sur la RSE et les Objectifs du Développement Durable » (Paris: Plateforme RSE, France Stratégie, septembre 2018).

24 La Commission nationale consultative des droits de l’Homme (CNCDH) a adopté à l’unanimité ce mardi 2 octobre 2018 une déclaration allant dans ce sens. C’est également la position de la Coalition française pour un traité ONU, dont le CCFD-Terre Solidaire est membre fondateur, et qui porte ces recommandations depuis des mois, affirmant dès mars 2018 que « la France doit user de son influence pour que l’Union européenne participe positivement aux négociations, et ne constitue pas un obstacle à l’élaboration d’un tel traité, en cessant de recourir à des arguments de procédure ou invalides sur le fond ». Voir CNCDH, « Déclaration sur l’adoption d’un instrument international contraignant sur les entreprises et les droits de l’homme » (Paris: CNCDH, 2 octobre 2018) ; Coalition française pour un traité ONU, « Traité ONU sur les multinationales et les droits humains: vrais enjeux et faux débats » (Paris: Coalition française pour un traité ONU, 2018).

En effet, depuis l'adoption des Principes directeurs des Nations Unies en 2011, la résolution 26/9 du Conseil des droits de l'Homme, le Modern Slavery Act et la loi sur le devoir de vigilance témoignent que mettre fin à l'impunité des entreprises transnationales et palier aux insuffisances du droit international fait désormais largement consensus. Mais surtout, la loi sur le devoir de vigilance confère à la position française un poids dans l'espace européen et onusien qu'elle ne peut ignorer.

La France doit donc aujourd'hui tenir compte de ces divers éléments et convertir ses paroles en actes, et les discours de politique générale de ses plus hauts représentants en prises de position claires pour affirmer le primat des droits humains et de la protection de l'environnement sur la conquête de nouveaux marchés, le primat de la redevabilité et de la transparence des entreprises sur la défense de leurs intérêts privés.

Rendez-vous est pris le 15 octobre à Genève !

## Bibliographie

Bommier, Swann, et Cécile Renouard. *L'entreprise comme commun. Au-delà de la RSE*. Paris: Éditions Charles Léopold Mayer, 2018.

CCFD-Terre Solidaire. « Que font les États membres de l'Union européenne à l'ONU pour mettre fin à l'impunité des multinationales ? » Paris: CCFD-Terre Solidaire, 12 juillet 2018. <https://bit.ly/2NhwNx1>.

CNCDH, « Déclaration sur l'adoption d'un instrument international contraignant sur les entreprises et les droits de l'homme » (Paris: CNCDH, 2 octobre 2018)

Coalition française pour un traité ONU. « Traité ONU sur les multinationales et les droits humains : vrais enjeux et faux débats ». Paris: Coalition française pour un traité ONU, 2018.

UN Human Rights Council. « Rapport sur la troisième session du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme ». Genève: ONU, 27 octobre 2017.

EU Parliament, « Resolution on the EU's input to a UN Binding Instrument on transnational corporations and other business enterprises with transnational characteristics with respect to human rights » (Bruxelles: European Parliament, 2 octobre 2018), <http://bit.ly/2Rochhw>.

Global Campaign. « Open letter to the member States of the United Nations regarding the publication of the "zero draft" text for negotiation ». Global Campaign to dismantle corporate power, août 2018. <https://bit.ly/2O1pbEs>.

Libération. « Responsabilité sociale des entreprises : 245 parlementaires veulent voir Macron faire bouger l'Europe ». 26 octobre 2017. <https://bit.ly/2NiZFFv>.

Orentlicher, Diane. « Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'Homme par la lutte contre l'impunité ». Genève: UN Human Rights Council, 8 février 2005.

Özden, Melik. *Impunité des sociétés transnationales*. Genève: CETIM, 2016.

Plateforme RSE. « Document de travail sur la RSE et les Objectifs du Développement Durable ». Paris: Plateforme RSE, France Stratégie, septembre 2018.

Ruggie, John. « Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme : mise en œuvre du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» des Nations Unies ». Genève: UN Human Rights Council, 21 mars 2011.

———. « "Protect, Respect and Remedy": a Framework for Business and Human Rights ». Genève: UN Human Rights Council, 7 avril 2008.

Treaty Alliance. « Treaty Alliance calls on EU states not to frustrate binding treaty on business & human rights process », 18 septembre 2018.

UN Deputy High Commissioner for Human Rights, Kate Gilmore. « Side-event on the "Update on the progress towards the effective fulfilment of the mandate of resolution 26/9 through the preparation for the 4th session of the OEIGWG" ». Genève: UN Human Rights Council, 20 septembre 2018.

UN Human Rights Council. « Action on the Resolution on the Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights ». Genève: UN Human Rights Council, 26 juin 2014. <https://bit.ly/2P4Mj15>.

UN General Assembly. « Agenda item 136 Proposed programme budget for the biennium 2018-2019 ». New York: UNGA, 2 novembre 2017.

Utting, Peter. « The struggle for corporate accountability ». *Development and Change* 39, no 6 (2008): 959-75.



## Première ONG française de développement,

le CCFD-Terre Solidaire, créé il y a plus de **55 ans**, est aux côtés de celles et ceux qui luttent quotidiennement contre toutes les causes de la faim.

Rompant avec les pratiques d'assistance, il soutient **697 projets** dans **66 pays** du Sud et de l'Est. Le CCFD-Terre Solidaire les accompagne, avec son expertise d'acteur international, à la fois financièrement et humainement. Ces projets, qui couvrent un large spectre (agriculture familiale, économie solidaire, dérèglements climatiques...), sont mis en oeuvre par des organisations partenaires locales qui refusent de subir et ont choisi d'inventer des solutions pour maîtriser leur destin. Consultant auprès du Conseil économique et social des Nations unies, le CCFD-Terre Solidaire agit pour faire changer les politiques auprès des décideurs et décideuses aux niveaux national et international vers plus de justice et de solidarité. Reconnu d'utilité publique en 1984, il s'appuie sur un réseau de **15 000 bénévoles** investis pour sensibiliser les Français·es à la solidarité internationale et à la citoyenneté mondiale.

Pour télécharger et consulter cette brochure en format numérique,  
rendez-vous sur le site :

**[ccfd-terresolidaire.org](http://ccfd-terresolidaire.org)**



[facebook.com/ccfdterresolidaire](https://facebook.com/ccfdterresolidaire)



[@ccfd\\_tsolidaire](https://twitter.com/ccfd_tsolidaire)

### Contact :

Swann BOMMIER

*chargé de plaidoyer régulation des entreprises multinationales*

[s.bommier@ccfd-terresolidaire.org](mailto:s.bommier@ccfd-terresolidaire.org)