



Amnesty International

DOCUMENT PUBLIC

***Les droits humains
et le monde des affaires :
vers une obligation légale
de rendre compte de ses actes***

***Conférence donnée le 23 janvier 2003
par David Petrasek,
directeur de la stratégie d'Amnesty International, à
l'occasion du Forum The Public Eye on Davos***

Index AI : IOR 50/001/2003

•
ÉFAI
•

***Les droits humains
et le monde des affaires :
vers une obligation légale
de rendre compte de ses actes***

***Conférence donnée le 23 janvier 2003
par David Petrasek,
directeur de la stratégie d'Amnesty International,
à l'occasion du Forum The Public Eye on Davos***

Introduction

Cela fait une dizaine d'années que les entreprises ont commencé à s'intéresser sérieusement aux questions relatives aux droits humains. Certaines d'entre elles ont adopté, souvent sous la pression de l'opinion publique, des politiques à suivre en la matière. Plusieurs centaines ont adhéré au Pacte mondial mis en place par l'Organisation des Nations unies, s'engageant ainsi pour les principes du respect des droits fondamentaux.

Les initiatives prises jusqu'à présent, toutefois, reposent essentiellement sur la volonté des entreprises elles-mêmes de respecter certaines règles. Il est ainsi courant de voir les sociétés s'auto-réglementer par des codes de conduite internes et faire leur apprentissage par l'évaluation de « *bonnes pratiques* ». En outre, de plus en plus conscients de la nécessité de veiller à ce que les sociétés dont le siège est établi sur leur territoire aient, à l'étranger, un comportement décent, des gouvernements ont mis l'accent sur les initiatives spontanées : ils ont mis en place des tables rondes ou des forums de discussion

d'actionnaires, ou adopté spontanément des principes de conduite dans des secteurs spécifiques. Même les militants ont recherché en premier lieu des moyens non coercitifs, tels que les campagnes auprès du grand public, le boycottage, les investissements éthiques, etc.

Les initiatives spontanées sont importantes. Il y a plus de chances que des entreprises agissent d'une certaine manière si elles sont elles-mêmes convaincues que la tendance adoptée est bonne. Cela étant, les différentes parties engagées dans le débat sont de plus en plus nombreuses à reconnaître que ces initiatives spontanées ne suffisent pas en elles-mêmes. Il y a une place pour la réglementation juridique et, dès lors qu'il s'agit des droits fondamentaux, pour le droit international relatif aux droits humains en particulier.

Je tenterai ici d'approfondir trois points :

Pourquoi les tentatives spontanées de responsabilisation des entreprises dans le domaine des droits humains sont-elles insuffisantes ?

Dans quelle mesure le droit international existant soumet-il déjà les entreprises à certaines obligations légales ?

Quels sont les moyens qui permettent de renforcer la responsabilité juridique des entreprises dans le domaine des droits humains ?

Échec des initiatives spontanées – nécessité d'une réglementation

Pourquoi des lois sont-elles importantes ? Pourquoi les initiatives spontanées ne suffisent-elles pas ? Pourquoi le droit aurait-il un rôle à jouer ?

Le droit national s'applique déjà

Il convient de signaler en premier lieu que les entreprises sont déjà soumises à de nombreuses lois qui, même si leur intitulé ne le dit pas, réglementent dans la pratique les activités en ce qui concerne les droits humains. Ainsi, les lois relatives à la non-discrimination et à l'égalité des chances, celles qui protègent les activités syndicales ou qui défendent le droit de se syndiquer, celles qui sanctionnent les entreprises ayant occasionné de graves dommages à l'environnement, sont autant de lois dont on peut dire qu'elles protègent les droits fondamentaux.

Bien évidemment, à l'ère de la mondialisation économique, le problème réside dans le fait que ces lois sont créées ou appliquées à des degrés très divers selon les pays (voir ci-après).

Le pouvoir doit être limité par une législation

Un deuxième argument en faveur d'une législation est, il convient de le rappeler, que son but premier est de restreindre l'exercice du pouvoir ; ceci est vrai en particulier pour le droit relatif aux droits humains, conçu à l'origine pour protéger les individus contre les abus de pouvoir de l'État. Même si cela est souvent exagéré, il est indéniable que les entreprises jouissent d'un pouvoir et d'une influence considérables. Les activités du monde des affaires ont des répercussions profondes sur les individus, positives ou

négatives. Il n'est donc pas surprenant que des tentatives soient faites pour limiter ce pouvoir, comme c'est le cas pour d'autres types d'institutions puissantes.

La loi a un effet dissuasif

En troisième lieu, la loi agit de manière dissuasive. Contrairement aux codes de conduite internes ou à l'auto-réglementation, les régimes juridiques mettent l'accent sur les principes de la responsabilisation et de la réparation. Les infractions à la loi sont sanctionnées ; les personnes dont les droits ont été violés peuvent obtenir des dommages et intérêts ou d'autres formes de réparation.

D'une manière générale, les initiatives spontanées ont des mécanismes de responsabilisation beaucoup moins stricts, si tant est qu'elles en ont. Ainsi, il est certes demandé aux entreprises qui adhèrent au Pacte mondial des Nations unies de s'engager à respecter les principes relatifs aux droits humains, mais le Pacte ne prévoit aucun mécanisme permettant de vérifier si tel est bien le cas.

En résumé, les entreprises prendront plus au sérieux des plaintes qui seront fondées sur une législation. Elles ne peuvent pas rester indifférentes aux peines encourues pour non-respect d'une loi ou au risque d'être qualifiées de hors-la-loi. De plus, les efforts déployés par les juristes, les mouvements de la société civile et les travailleurs pour que les entreprises soient contraintes de rendre des comptes auront plus de poids, et les actions seront considérées comme plus légitimes, s'ils se fondent sur des obligations légales.

Mais pourquoi le droit international ?

Même si la nécessité d'une législation a été établie, il n'est pas évident pour autant qu'elle doive se situer sur le plan international. Si nous reconnaissons qu'il convient et importe de légiférer, alors ne devrions-nous pas en laisser le soin aux gouvernements et aux pouvoirs législatifs nationaux ?

Un appui au droit national

La réponse, simple, à cette question est : oui. Pas plus dans ce domaine que dans de nombreux autres, le droit international ne peut remplacer le droit national. Même si des textes de loi internationaux rédigés en des termes clairs contraignent les entreprises au respect de certains droits, l'application de ces lois dépend des institutions et des tribunaux propres à chaque pays. C'est pourquoi il s'agit tout d'abord de renforcer le droit national.

Des points de repère pour les pays

Bien comprise, une législation internationale dans ce domaine compléterait – sans les remplacer – les moyens d'application des lois nationales. Des normes internationales constitueraient des points de repère pour l'évaluation des systèmes juridiques nationaux.

Acceptation universelle

Cela étant, c'est son importance universelle et, à un degré que sous-estiment souvent les entreprises, son acceptation quasi universelle, qui donnent toute sa valeur au droit international relatif aux droits humains. Les entreprises transnationales ont un champ d'action étendu, tout comme de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG). Il leur faut par conséquent des normes d'éthique de portée mondiale. Quoi de mieux que des normes internationales relatives aux droits humains ? Ce sont là des principes auxquels tous les gouvernements ont souscrit, sous une forme ou une autre.

Si une entreprise s'en tient à son propre code, aussi bon soit-il, elle risque toujours d'être mise en cause sous prétexte que ce code ne reflète qu'un seul point de vue éthique.

La loi est le complément des initiatives spontanées

Je ne voudrais pas, en justifiant le recours à la loi, donner l'impression que les engagements individuels ou l'auto-réglementation sont sans intérêt. Bien au contraire, je reconnais la valeur des initiatives telles que le Pacte mondial de l'ONU. Et même en l'absence de lois, le fait que les entreprises s'engagent dans ce sens permet aux responsables de campagnes de faire pression sur elles.

Cependant, sans un cadre légal, les actions spontanées seules ne nous mèneront pas bien loin. Sans un minimum de critères de base généraux, susceptibles d'être opposés à toutes les grandes compagnies, l'auto-réglementation demeurera contestée.

L'expérience d'Amnesty International

L'importance de la loi a été expérimentée à maintes reprises par Amnesty International dans ses rapports avec les gouvernements. Il n'en reste pas moins que tous les travaux que nous avons menés sur les gouvernements reposent sur le fait qu'il existe un cadre qui crée un minimum d'obligations. Ce cadre, c'est le droit international.

Pendant de nombreuses années nous avons demandé aux entreprises de soutenir de leur plein gré les principes de base des droits humains, et nous continuerons à le faire. Nous avons cependant constaté que cela ne suffit pas :

premièrement, seules les entreprises les plus éclairées ont accepté d'inclure des références aux droits humains dans leurs codes de conduite. Elles sont moins de 40 ;

deuxièmement, nous avons constaté que certaines entreprises profitent du fait qu'il n'existe pas d'accord clair portant sur des critères de base légaux pour prétendre qu'elles ne sont pas tenues de respecter les principes en matière de droits humains ;

troisièmement, le fait que la question a été confinée au domaine des engagements spontanés a trop souvent, dans la pratique, tiré les gouvernements d'un mauvais pas. Ainsi qu'il apparaît plus loin, les gouvernements sont bien évidemment tenus de veiller à ce que les entreprises respectent les droits humains. Les débats sur les droits fondamentaux et le secteur privé qui ne mentionnent jamais le rôle du droit jouent le jeu des gouvernements ne respectant pas ces obligations.

Le droit international et les entreprises

C'est pour imposer des contraintes aux États et aux agents de l'État qu'ont été rédigés les instruments comme la Déclaration universelle des droits de l'homme ; depuis toujours, le droit international fixe les règles qui s'appliquent non pas aux acteurs privés, mais aux États.

De plus en plus souvent, cependant, les normes juridiques internationales, y compris celles qui protègent les droits humains, visent des agents autres que les États. Les principes internationaux relatifs aux droits humains s'adressent de plus en plus aux groupes armés, aux institutions financières internationales, aux individus qui se rendent coupables de crimes contre l'humanité et aux compagnies commerciales.

Ces accords peuvent cependant avoir sur les entreprises des conséquences légales, qui pourraient se manifester sous deux formes :

- Indirectement

Les États ont le devoir de protéger les droits humains ; il leur incombe par conséquent de veiller à ce que ces droits ne soient pas bafoués par les acteurs privés, et notamment par les entreprises. Cette obligation des États entraîne à son tour indirectement des obligations pour les entreprises.

Jusqu'à présent, les droits humains ont généralement évoqué des obligations négatives : interdiction de la torture, de l'emprisonnement arbitraire, de l'ingérence dans la vie privée, de la liberté d'expression, etc. L'accent était mis sur les violations commises par l'État et les agents de l'État.

De nos jours il est communément admis que les obligations à l'égard des droits humains recouvrent également des actions positives : former les policiers de manière à ce qu'ils n'aient pas recours à la torture (et punir ceux qui y recourent), investir dans les tribunaux et l'aide judiciaire afin de garantir la tenue de procès équitables, etc. Il en ressort tout naturellement qu'une action positive visant à protéger les droits implique de protéger les particuliers contre les exactions d'acteurs privés. Les entreprises constituent des acteurs privés de grande importance et comme l'État a le devoir de protéger les droits de la personne, il devra mettre en place des lois qui touchent les entreprises.

- Directement

Le droit international peut imposer directement aux entreprises des obligations légales, dont l'exécution peut être demandée par des instances internationales si l'État ne peut pas ou ne veut pas prendre lui-même des mesures en ce sens.

Quoique moins solides que les fondements qui sous-tendent les obligations indirectes, des raisons justifiant l'imposition directe d'obligations aux entreprises existent néanmoins. Le préambule à la Déclaration universelle des droits de l'homme déclare ainsi que « *tous les individus et tous les organes de la société* » doivent s'efforcer de développer le respect des droits humains. De même, la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1977, dispose que les entreprises « *devraient respecter la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes internationaux*

correspondants » (des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels). Aux termes des Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'intention des entreprises multinationales, dont la première version de 1976 a été révisée en 2000, les entreprises multinationales devraient respecter « *les droits de l'homme des personnes affectées par leurs activités, en conformité avec les obligations et les engagements internationaux du gouvernement du pays d'accueil* ».

Les conséquences juridiques exactes de ces diverses déclarations n'ont pas été déterminées avec certitude. Il est cependant certain que de plus en plus souvent les avocats citent des normes de cette nature devant les tribunaux nationaux pour établir une responsabilité là où la portée de la législation nationale est mise en doute.

Il peut aussi arriver que des personnes travaillant pour des entreprises soient déclarées pénalement responsables en vertu du droit international si elles se sont rendues responsables de crimes contre l'humanité (par exemple s'il y a eu des politiques systématiques et répandues de meurtre, d'esclavage et de trafic d'êtres humains, de torture ou de déplacement forcé et arbitraire de personnes).

Ce qui est peut-être encore plus notable, c'est l'émergence d'une tendance à établir des obligations claires et directes. Ainsi, un Groupe de travail de la Sous-commission des Nations unies de la protection et de la promotion des droits de l'homme a rédigé un projet de texte intitulé Normes de responsabilité en matière de droits de l'homme à l'intention des sociétés transnationales et autres entreprises commerciales. Ce projet dispose clairement que « *les sociétés transnationales et autres entreprises commerciales, leurs cadres et les personnes qu'elles emploient ont des obligations et des responsabilités dans le domaine des droits de l'homme* ».

Dans son article premier, ce même texte soutient la notion d'obligations qui incombent indirectement et directement aux entreprises :

« Les États ont la responsabilité première de respecter, faire respecter et promouvoir les droits de l'homme reconnus tant en droit international qu'en droit interne, et de prévenir les atteintes à ces droits, en assurant aussi que les sociétés transnationales et autres entreprises commerciales respectent ces droits. Dans leurs domaines d'activité et leurs sphères d'influence respectives, les sociétés transnationales et autres entreprises commerciales sont cependant elles aussi tenues de respecter, faire respecter et promouvoir les droits de l'homme reconnus tant en droit international qu'en droit interne, et de prévenir les atteintes à ces droits ».

Amnesty International estime que ces obligations directes et indirectes doivent être renforcées. Elle formule à cette fin les recommandations suivantes :

Premiers pas vers une responsabilisation accrue

1. Insister sur les obligations qui incombent aux gouvernements

La responsabilité première en matière de protection des droits humains incombe aux gouvernements. Après tout, ce sont eux qui se sont engagés à l'égard des traités internationaux et, en définitive, seuls des gouvernements peuvent créer et faire fonctionner les institutions nécessaires pour traduire pleinement dans les faits le respect des droits humains.

Un droit interne efficace demeure le meilleur moyen pour garantir que les entreprises respectent les droits humains, des lois et des règles qui protègent les droits des travailleurs, l'environnement, la santé et la sécurité sur le lieu de travail et qui interdisent la discrimination, le recours au travail forcé ou au travail des enfants et l'ingérence dans la vie familiale ou sociale. Il faut ajouter à cela que des lois de cette nature n'ont de sens que s'il existe des organismes bien gérés et dotés des moyens nécessaires pour vérifier leur application et pour punir toute infraction et fournir des voies de recours contre les infractions commises.

Les Nations unies peuvent jouer un rôle primordial en rappelant aux gouvernements leurs responsabilités dans ces domaines, mais ce ne sont pas elles qui devraient s'en charger. Les entreprises et sociétés commerciales, certains gouvernements (en particulier ceux des pays puissants), les institutions financières internationales, les organisations économiques et commerciales internationales telles que l'OCDE et le G8, ont tous un rôle important à jouer pour convaincre les États de développer la capacité et la volonté nécessaires afin de garantir la mise en place d'un bon cadre juridique réglementant la conduite des entreprises, et pour les y aider. Certains de ces acteurs n'ont pas répugné à souligner les faiblesses, par exemple, de la réglementation bancaire ou des lois commerciales, ou le fonctionnement de certains tribunaux lors de litiges sur des questions d'investissement. La façon dont les systèmes juridiques nationaux protègent les individus contre les atteintes à leurs droits par des entreprises privées devrait faire l'objet d'une attention similaire.

2. Soutenir le développement du droit international

Comme je l'ai évoqué précédemment, certains fondements du droit international tel qu'il existe permettent d'étendre aux entreprises les obligations directes en matière de droits humains. En effet, le droit international ne s'applique pas seulement aux États et les obligations concernant les droits humains peuvent s'appliquer aux acteurs non étatiques. Les compagnies multinationales bénéficient déjà de droits et d'avantages en vertu du droit international, et il est normal qu'elles assument aussi certaines obligations.

Dans un avenir proche les Nations unies, les gouvernements et les entreprises devraient avoir accordé leur soutien aux travaux de la Sous-commission (le groupe d'experts cité plus haut) en vue de l'acceptation des Normes de responsabilité en matière de droits de l'homme à l'intention des compagnies transnationales et autres entreprises commerciales ; une fois que le texte aura été approuvé, ce qui devrait se faire prochainement, Amnesty International fera pression pour qu'il soit adopté au niveau des gouvernements et des entreprises. Certaines associations du milieu des affaires,

dont la Chambre de commerce internationale, se sont exprimées en des termes négatifs sur le projet de normes, qui énonce des garanties minima en matière de droits humains, garanties qui émanent de longues consultations notamment avec des personnes agissant dans le secteur privé. Les entreprises qui se déclarent chefs de file dans la défense des droits humains devraient souscrire au processus et peser de tout leur poids sur le projet de normes. Le Pacte mondial des Nations unies doit lui aussi soutenir l'initiative de la Sous-commission. Il est certain qu'une fois acceptées, les normes devraient constituer un moyen raisonnable de donner corps aux références plutôt vagues aux principes des droits humains contenues dans le Pacte mondial.

3. Renforcer la fonction d'observation de l'ONU

Certaines des initiatives spontanées auxquelles il est fait référence plus haut prévoient réellement l'obligation de rendre des comptes et même, dans certains cas, une procédure permettant le dépôt de plaintes. Il n'existe cependant aucune procédure internationale spécifique concernant la surveillance des entreprises. Le Pacte mondial des Nations unies ne prévoit aucun système d'observation qui permettrait de déterminer si les entreprises respectent ou non les principes figurant dans le Pacte qu'elles ont signé. Les organes des Nations unies qui surveillent la mise en œuvre des traités relatifs aux droits humains doivent se borner à observer le comportement des États. Les procédures établies dans les Principes directeurs de l'OCDE ou la Déclaration tripartite de l'OIT ne concernent pas spécifiquement les droits humains, puisqu'elles contiennent aussi de nombreux principes relatifs à l'environnement et aux questions sociales.

Amnesty International est d'avis que les Nations unies doivent mettre en place un mécanisme permettant au grand public de garder un œil sur le comportement des entreprises en matière de droits humains. Bien entendu, aucun mécanisme ne pourrait espérer rendre compte des activités des centaines de milliers de grandes compagnies existant dans le monde, ni même de celles des quelques milliers de compagnies transnationales. Il serait cependant possible d'élaborer des critères qui garantiraient que le mécanisme en question traite les allégations les plus importantes et les plus flagrantes de violation des droits humains commises par des entreprises commerciales. La personne ou l'équipe qui serait nommée pourrait rendre compte une fois par an à la Commission des droits de l'homme des Nations unies des efforts déployés pour veiller à ce que les entreprises respectent ces droits. Elle aurait faculté pour rencontrer des responsables et recevoir des informations des compagnies, des gouvernements et des ONG, et pour effectuer des visites sur le terrain. Elle pourrait également être mandatée pour réaliser des recherches et formuler des recommandations sur les moyens de renforcer la responsabilisation, notamment par des lois nationales et internationales. L'analyse qui en résulterait pourrait constituer un excellent moyen de clarification des principes juridiques internationaux.

4. Développer des règles claires sur la complicité

Ce sont encore les gouvernements et les autorités politiques qui sont responsables de la plupart des violations des droits humains. Dans nombre de cas, le bilan d'une entreprise sera soumis à une étude du fait de son association avec un gouvernement répressif. Les entreprises signataires du Pacte mondial s'engagent à ne pas se rendre « *complices* » de violations des droits humains. Nombre de procès très médiatisés intentés contre des

sociétés commerciales pour des violations présumées de ces droits se centrent en fait sur la question de savoir à quel point ces entreprises se sont rendues complices des autorités dans les violations commises par ces dernières.

Le sens du mot « *complicité* » ne va pas de soi. Il existe toute une gamme de cas où une entreprise peut être accusée de « *complicité* », allant de la conduite d'activités commerciales dans un pays où les violations des droits humains sont systématiques à la collusion active manifeste avec les gens au pouvoir dans le but de réprimer le respect de ces droits. Entre ces situations on peut citer les cas où une entreprise tire avantage de certaines atteintes aux droits humains (par exemple en cas d'interdiction des activités syndicales) même si elle n'a pas soutenu activement une telle politique, ou se rend responsable de violations de ces droits, commises du fait d'une association contractuelle avec un gouvernement et dans le cadre de ce partenariat.

Les entreprises commerciales peuvent légitimement exiger qu'une distinction claire soit établie entre deux notions, la complicité légale et la complicité morale. À l'heure actuelle, aucune règle juridique internationale ne dit quand des acteurs privés peuvent être considérés comme complices de violations des droits humains commises par les autorités politiques. Dans certaines affaires judiciaires aux États-Unis on s'est inspiré des principes du droit pénal national et international ainsi que du principe de la responsabilité du fait d'autrui, une notion qui émane du droit civil.

Il faudrait s'efforcer d'adopter des principes ou des lignes directrices qui détermineraient aussi précisément que possible dans quels cas un acteur privé, par exemple une entreprise, peut être considéré comme légalement complice de violations des droits humains commises par les autorités politiques. Des réunions entre représentants des États, entreprises, juristes internationaux et ONG, éventuellement organisées sous les auspices de l'ONU, pourraient permettre de parvenir à ce but. Si ces principes font l'objet d'un accord, ils pourront être d'un grand secours pour les tribunaux nationaux et servir de guide en vue d'une élaboration de lois cohérentes dans ce domaine.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre Business and Human Rights: Towards legal accountability. Speech delivered by David Petrasek, Senior Director of Policy, Amnesty International, at "PUBLIC EYE ON DAVOS".

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - janvier 2003.

Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>

Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :
