



Normes ONU: la version Ruggie

Un autre monde, une autre économie, un autre travail

Flash-back en deux temps

Les "Normes de l'ONU sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises" ont été adoptées à l'unanimité par la sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. C'était en 2003. Et il s'agissait, alors, de rendre les entreprises directement responsables de leurs agissements en matière de droits humains. Elles devaient aussi rendre compte, de manière transparente, de leurs activités et, en cas de violation des droits de l'homme, compenser les victimes. Las ! Trop radical, trop contraignant, ce texte sera vite jeté aux oubliettes par la Commission¹.

Le Conseil des droits de l'homme qui, en 2006, succède à la Commission va nommer l'Américain John Ruggie comme rapporteur spécial sur les droits de l'homme et les sociétés transnationales. Il présentera en juin 2008 ses conclusions sous les hourras du Conseil, qui adoptera son rapport à l'unanimité. Le mandat de Ruggie sera ensuite prolongé pour trois années supplémentaires afin de rendre opérationnel son cadre conceptuel. C'est donc pour 2011...

Mais qui est Mr Ruggie?

Politologue de formation, Ruggie enseigne d'abord dans diverses universités américaines, notamment la Columbia University dont il sera doyen de la faculté de sciences politiques, avant d'être, et c'est là que l'on commence à comprendre, conseiller spécial pour le Global Compact (Pacte Mondial en français) jusqu'en 2001. Il est donc un des maîtres d'œuvre du dispositif des Nations Unies par lequel les entreprises s'engagent à respecter un code de conduite volontaire. Rappelons-le, "le Pacte n'est ni juridiquement contraignant, ni un moyen de surveiller et de contrôler les entreprises, ni une norme, ni un système de gestion ou un code de conduite, ni un organe de réglementation.", comme précise le site officiel. Voilà ce qui plaît à tout le monde, ou à certains du moins. En tout cas, le Conseil a trouvé son homme. En juin 2009, Ruggie présente un rapport qui développe une politique dite des trois piliers. Trois piliers ? Voyons cela.

Protéger, etc.

Protéger, respecter, réparer. Tels sont les trois piliers du "cadre conceptuel pour les entreprises et les droits de l'homme" de Ruggie². L'idée maîtresse en est la suivante: les entreprises ont le devoir de respecter les droits humains, les Etats celui de les protéger. Le premier pilier consiste, d'une part, en une obligation faite aux Etats de ne causer aucun dommage aux citoyens, que ce soit directement via leurs entreprises publiques ou, indirectement, par des facilitations accordées aux entreprises ou encore par la promotion du commerce et de l'investissement par le biais d'accords bilatéraux. (En anglais, c'est le "do not harm".) D'autre part, l'Etat a un devoir de protection ("duty to protect") qui consiste à prémunir les citoyens contre toute violation des droits humains impliquant des entreprises. Ruggie identifie ce qu'il ap-

pelle des "lacunes de gouvernance" créées par la mondialisation. Il s'agit, pour lui, de l'incapacité des Etats et des sociétés, ou leur manque de volonté, à gérer les conséquences négatives de l'impact des entreprises sur les droits humains.

Le deuxième pilier énonce que les entreprises ont la responsabilité de respecter les droits humains, et ce, en faisant preuve de "diligence raisonnable" (due diligence) et en étant conscient de l'impact préjudiciable que leurs activités et leurs relations économiques peuvent avoir sur les droits humains, en prévenant et en atténuant cet impact. Il ne suffit donc pas pour éviter de se rendre complice de prendre en considération l'impact de leur seule activité, mais également les abus perpétrés par des relations liées à celle-ci. Encore faut-il avoir une définition claire de ce qu'on entend par complicité.

Le troisième pilier, enfin, vise à améliorer l'accès des victimes à un recours effectif, qu'il soit judiciaire ou non judiciaire, ouvrant le droit à une réparation des abus commis.

Les mécanismes de réclamation, qu'ils soient judiciaires ou non, font partie tant de l'obligation de protéger incombant à l'Etat que de la responsabilité des entreprises. Ruggie souligne le fait qu'aucun système de protection des droits humains ne peut être efficace s'il n'existe pas de mécanisme d'enquête, de punition et de réparation des abus. Ruggie fait notamment référence ici aux Points de Contact Nationaux mis en place en vertu des Principes directeurs de l'OCDE pour les multinationales, actuellement en cours de révision (nouvelle version prévue pour juin 2011).

Examen de passage

Hors des salons feutrés des Nations unies, le rapport Ruggie ne fera pas l'unanimité. Cela va du "Très bien" au "Zéro pointé" en passant par le "Peut faire mieux". Le "Très bien" vient notamment de la Chambre internationale de commerce, des représentants des fédérations patronales et, globalement, des organisations de défense des droits humains, qui ponctuent tout de même leur avis d'un "mais...". La principale critique réside dans le caractère relativement "soft" de l'approche. Ne sont par exemple plus mentionnées les normes établies par les experts de la sous-Commission, fruits pourtant d'un long travail collectif. Ces normes auraient, selon Ruggie, "sombé dans leurs propres excès doctrinaires³" et ne pouvaient servir de bases de travail – alors que, pourtant, dans son rapport de 2008, il relativise quelque peu la valeur et le succès des initiatives volontaires. Rien n'y fait, cependant. Il n'envisage aucun encadrement juridique réellement contraignant. Le rapport d'avril 2009, qui vise à traduire en mesures concrètes son cadre conceptuel, manque cruellement de propositions de standards contraignants pour les entreprises.

Certains mettront également en évidence le manque d'espace donné aux victimes, qui ne sont évoquées qu'en termes généraux: peu de représentants des vic-

times ont eu l'occasion de participer au processus⁴. Une autre critique souligne que le droit à un recours effectif semble se limiter aux violations flagrantes des droits humains et non toutes leurs violations. Plusieurs ONG regrettent que le rapport ne fasse pas correctement état de la responsabilité des holdings. Quant aux Etats membres du Conseil des droits de l'homme, ils relèvent le peu d'attention accordée aux situations de conflits armés.

L'Union européenne est du voyage

En novembre 2009, la Présidence suédoise et la Commission européenne organisent une conférence sur la Responsabilité sociale des entreprises axée sur les trois piliers de Ruggie. Elle est clôturée par une déclaration commune des gouvernements suédois et espagnol⁵ qui qualifie le cadre Ruggie de base de travail importante et confie à l'Espagne le soin d'en poursuivre la promotion et la mise en œuvre. On peut appeler cela une amorce: l'Union européenne reconnaît par là qu'elle a, tout comme ses Etats membres, un rôle à jouer vis-à-vis des entreprises "délinquantes". Reste à voir ce qu'il en sera dans les faits. La déclaration reste extrêmement vague sur les mesures juridiques devant permettre de rendre les entreprises responsables et assurer un meilleur accès aux recours et compensations.

ONG en ordre dispersé

Les ONG, particulièrement les ONG "droits-de-l'hommes", réservent un accueil plutôt positif au processus Ruggie. Voir par exemple la déclaration commune publiée le 20 mai 2008 par une douzaine d'ONG des droits de l'Homme, dont **Amnesty International et Oxfam International**⁶. En gros, les ONG estiment que le cadre conceptuel a un grand potentiel et apprécient le fait que les Etats soient appelés à (re)jouer un rôle. La réparation des abus envers les victimes en tant que droit non négociable est également appréciée. La plupart des associations formulent des remarques critiques. Pour les uns, c'est la nécessité d'établir un mécanisme juridique contraignant au niveau international. Pour d'autres, c'est l'introduction dans les législations nationales de la notion de "diligence raisonnable" et la mise en place d'un mécanisme quasi-judiciaire. De même, une prise de position ferme sur la dimension extraterritoriale de l'obligation de protéger est exigée. L'**ECCJ** (European Coalition for Corporate Justice), ainsi, met l'accent sur l'obligation des Etats de protéger comme moyen de faire aboutir une législation européenne rendant responsables les compagnies européennes de leurs agissements à l'étranger. Déçu par le rapport d'avril 2009, le **CETIM** juge de son côté que Ruggie n'a pas tiré les conclusions qui s'imposent en ignorant la nécessité d'un mécanisme juridique contraignant au niveau international. La **FIDH**, enfin, insiste sur une position ferme en matière d'extraterritorialité et d'obligation de protection des Etats⁷.

Perspectives

A prendre ou à laisser? Telle est peut-être ici la question cornélienne. D'évidence, le canevas "rugginien" est en passe de devenir une référence obligée – entre autres grâce à son caractère peu contraignant, y compris du point de vue politique (là réside le secret de son succès): libre à chacun d'invoquer Ruggie en guise de préambule pour, ensuite, n'en plus tenir compte. D'évidence, aussi,

le cadre conceptuel ne manque pas de pertinence et le rejeter en bloc pourrait s'avérer stérile: en insistant sur l'obligation de protection des Etats, il renvoie la balle là où d'aucuns s'employaient à la faire disparaître. Avec Ruggie, les Etats ont, par principe, moral sinon juridique, un devoir d'ingérence dans les affaires "internes" des entreprises - et, en matière de droit international, principale pierre d'achoppement à la levée de l'immunité pénale dont bénéficient les multinationales, rien ne se fera jamais sans la signature des Etats. On n'est pas sorti de l'auberge, pour autant. Nul n'ignore, surtout au Sud, que les Etats ne naissent pas égaux et que le fameux principe d'obligation de protection a d'abord trouvé sa consécration dans le droit ("humanitaire") que se sont arrogé les puissances occidentales pour intervenir militairement dans des pays jugés incapables de protéger leurs propres citoyens... Alors, quadrature du cercle? Il demeure que tant que les entreprises multinationales n'auront pas l'obligation de répondre de leurs actes sur le plan tant civil que pénal, des exactions continueront à être commises et justice restera lettre morte. Dixit le CETIM: "Ne pas prendre des mesures contraignantes à l'égard des firmes transnationales, c'est capituler devant la puissance et nier le primat du politique qui est le fondement même de la démocratie."⁸ Bien compris, Ruggie peut représenter un pas en avant.

NOTES & REFERENCES

1. Nième tentative, nota bene. Au milieu des années 70, les Nations unies lancent, comme suite notamment à l'ingérence de la compagnie ITT, en complicité avec la CIA, dans le Chili, un processus qui aboutira 15 ans plus tard, en 1990, à un projet de code de conduite relatif aux investissements à l'étranger. Il sera bloqué par les États-Unis (menaces de diminution de leurs investissements dans les pays en développement). Voir *Transnational Corporations* (Vol. 18, n°2 août 2009) http://www.unctad.org/en/docs/diaeia200910a4_en.pdf
2. Voir John Ruggie "Protéger, respecter et réparer: un cadre conceptuel pour les entreprises et les droits de l'Homme", A/HRC/8/5, 7 avril 2008 et John Ruggie, "Entreprises et Droits de l'Homme: vers une traduction opérationnelle du cadre conceptuel "Protéger, respecter et réparer", A/HRC, 11/13, 22 avril 2009
3. Cité par Michel Brüher: <http://www.infosud.org/spip.php?article1409>
4. Note de position de la FIDH, p.2: http://www.fidh.org/IMG/pdf/FIDH_position_paper_OHCHR_Consultation_FRA.pdf
5. http://www.se2009.eu/fr/reunions_actualites/2009/11/11/la_sued_e_et_l_espagne_font_progresser_la_question_de_la_rse_au_suein_de_l_ue
6. Action Aid, Amnesty International, Earth Rights, Friends of the Earth, International Federation for Human Rights (FIDH), ESCR-Net, Human Rights Watch, International Commission of Jurists, Oxfam International, Rights & Accountability in Development, Women's Environment and Development Organization (WEDO) "Joint NGO Statement to the Eighth Session of the Human Rights Council" du 20 mai 2008: <http://www.tidescen-ter.org/news-resources/news-releases/single-press-release/article/joint-ngo-statement-to-the-eighth-session-of-the-human-right-s-council/index.html>
7. Note de position de la FIDH: http://www.fidh.org/IMG/pdf/FIDH_position_paper_OHCHR_Consultation_FRA.pdf
8. http://www.cetim.ch/fr/interventions_details.php?iid=274