

**Avis du Comité économique et social européen sur «Un traité contraignant des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme»****(avis d'initiative)**

(2020/C 97/02)

Rapporteur: **Thomas WAGNSONNER**

Décision de l'assemblée plénière	24.1.2019
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Relations extérieures»
Adoption en section	28.11.2019
Adoption en session plénière	11.12.2019
Session plénière n°	548
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	136/23/12

**1. Conclusions et recommandations***Conclusions*

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) consacre pleinement les droits de l'homme comme fondement universel et inaliénable, indivisible, interdépendant, indissociable et, partant, obligatoire de tout engagement de société. Les droits de l'homme constituent un pilier fondamental pour la prospérité et la paix en Europe. Le CESE fait valoir que tous les droits de l'homme politiques et sociaux doivent garantir un mode de vie décent à tous les citoyens et que leur violation ne doit pas conduire à des profits injustifiés.

1.2. La prévention contre les violations des droits de l'homme est plus efficace lorsqu'il existe une norme internationale contraignante, conçue pour être mise en œuvre et protégée par les États. Le CESE accueille favorablement une approche reconnaissant qu'il incombe aux États de protéger, de promouvoir et de faire appliquer les droits de l'homme, et que les entreprises sont tenues de respecter ces droits.

1.3. Le CESE se félicite que le projet de texte actuel aborde des questions de fond proposées par l'Union européenne, notamment ses recommandations visant à étendre le champ d'application afin d'englober toutes les entreprises et à renforcer l'alignement conceptuel sur les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (PDNU). Les règles seront conçues en cohérence avec les systèmes de diligence raisonnée existants, en particulier les PDNU, afin de faciliter la mise en œuvre et d'éviter les doubles emplois.

1.4. Le champ d'application du projet de traité, fondé sur les recommandations de l'Union européenne, englobant désormais toutes les activités économiques, de manière générale quelle que soit leur taille, le CESE encourage l'Union européenne et ses États membres à prendre des mesures pour soutenir les entreprises dans la mise en œuvre de leurs obligations en matière de droits de l'homme, mesures qui pourraient se baser sur leurs engagements volontaires en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE), notamment en ce qui concerne les activités internationales. Le CESE reconnaît les difficultés que pourrait entraîner pour les petites et moyennes entreprises (PME) l'application des mesures prévues dans un tel traité et demande instamment à l'Union européenne et à ses États membres de les soutenir fermement et de faciliter la mise en place de cadres pratiques qui leur permettront de garantir le respect des droits de l'homme dans leurs activités.

1.5. Le CESE insiste sur le fait que les mesures non contraignantes et les mesures contraignantes ne s'excluent pas mutuellement, mais doivent être complémentaires.

1.6. Des systèmes tels que les principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'intention des entreprises multinationales et les obligations de communication des PDNU montrent qu'il existe déjà des moyens pratiques pour mettre en place des normes de conduite strictes au sein des entreprises en matière de droits de l'homme. Les entreprises qui se sont déjà engagées à respecter ces normes ne devraient pas se voir imposer de charges supplémentaires. Pour éviter de créer des redondances, le protocole facultatif envisagé dans le mécanisme de mise en œuvre doit tenir compte du système des points de contact nationaux de l'OCDE, qui devrait être adapté pour soutenir des règles contraignantes, ou d'autres institutions nationales de défense des droits de l'homme existantes.

1.7. En dépit de grandes avancées qu'il y a lieu de saluer, en particulier en Europe, concernant les lignes directrices non contraignantes pour le respect des droits de l'homme dans le contexte des entreprises (par exemple, les PDNU et les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales), un traité contraignant s'impose pour les entreprises qui ne prennent pas encore leurs responsabilités au sérieux. De cette manière, des normes, une compétence et un droit applicable uniformes au niveau mondial en matière de droits de l'homme, ainsi qu'un accès équitable et effectif à la justice seront assurés pour les victimes d'infractions aux droits de l'homme liées aux activités des entreprises. Cela favorisera également la mise en place de conditions identiques pour les entreprises, la création de sécurité juridique et l'émergence d'une concurrence mondiale plus équitable.

1.8. Le CESE se prononce en faveur de la compétence d'une instance unique<sup>(1)</sup> menant des procédures équitables, en particulier lorsqu'il est difficile de déterminer si la responsabilité est imputable à la société mère, à l'une de ses filiales ou à l'un de ses fournisseurs, même si les sociétés sont situées dans des pays différents. Le CESE souligne que, grâce à la disposition stricte relative à l'entraide judiciaire, il est possible d'éviter la pratique consistant à rechercher la juridiction la plus favorable.

1.9. Le CESE considère qu'il faut poursuivre les travaux du groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée. En conséquence, il est disposé à apporter sa pierre à l'édifice en sa qualité de voix de la société civile organisée. Le CESE affirme que le dialogue social, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile contribuent de manière significative au respect des droits de l'homme.

#### *Recommandations*

1.10. Afin de faire progresser et de promouvoir les droits de l'homme et de créer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises fondées sur des normes mondiales cohérentes et strictes, le CESE invite les institutions européennes, en particulier la Commission européenne et le Conseil européen, ainsi que les États membres à soutenir le processus d'élaboration du traité en cours et à prendre part de manière constructive aux négociations.

1.11. Le projet de texte actuel présente un potentiel d'amélioration considérable qu'il convient d'exploiter. La Commission européenne a besoin d'un mandat clair pour coordonner l'engagement européen nécessaire.

1.12. Le CESE préconise également l'obligation de prévoir des dispositions permettant une certaine souplesse entre des règles proportionnées mais n'entraînant pas une charge excessive pour les PME, d'une part, et des règles plus strictes applicables aux industries à haut risque, d'autre part. En outre, l'Union européenne proposera des instruments de soutien spécifiques pour aider les PME à surmonter les difficultés engendrées par un tel traité (par exemple, une agence, un soutien à l'apprentissage par les pairs).

1.13. Le CESE soutient pleinement les résolutions adoptées par le Parlement européen<sup>(2)</sup>, en particulier ses appels en faveur d'un engagement total à élaborer un instrument contraignant et plus précisément la nécessité d'un mécanisme de traitement des plaintes et de suivi. Il note qu'il existe des systèmes internationaux, comme la procédure de plainte à l'Organisation internationale du travail (OIT), qui peuvent servir de modèle pour une application internationale plus ambitieuse. En effet, des règles contraignantes ne seront pas efficaces sans un engagement fort des États et des mécanismes d'exécution solides.

1.14. Des plans d'action nationaux seront établis là où il n'en existe pas encore afin de mettre en œuvre le devoir de diligence en matière de droits de l'homme et un plan d'action européen sera également élaboré. La société civile organisée devrait être associée à l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution des plans d'action.

1.15. Le Comité recommande que la Commission européenne étudie la possibilité de créer une «agence publique de notation de l'Union européenne» pour les droits de l'homme dans le contexte commercial.

<sup>(1)</sup> *Oxford Dictionary of Law* (7<sup>e</sup> éd.) — Le lieu ou le pays dans lequel une affaire est entendue.

<sup>(2)</sup> Voir entre autres la résolution du Parlement européen du 4 octobre 2018 [2018/2763(RSP)].

1.16. Le CESE préconise l'obligation de mettre en place un solide mécanisme international de suivi et de contrôle, assorti de la possibilité d'introduire des plaintes devant un comité international. De plus, il faut désigner un agent indépendant des Nations unies (médiateur) pour les victimes de violations des droits de l'homme qui serait chargé, le cas échéant, d'enquêter et de soutenir leurs allégations, d'assurer le suivi, de manière indépendante, d'infractions présumées et de les porter à la connaissance du comité.

1.17. Le projet comprend une définition très large des droits de l'homme. Une référence, dans le préambule du projet de traité, à la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT et aux objectifs de développement durable (ODD) doit les inclure comme étant fondamentaux à son interprétation. En particulier, certains droits de l'homme, tels que le droit à un environnement sain, à l'éducation ou à la protection des données, devraient être mentionnés plus explicitement et inclus dans le champ d'application du traité.

1.18. Le projet propose déjà un choix de juridictions compétentes, qui pourrait éventuellement être affiné, et le CESE estime dès lors que, lorsqu'une entreprise déploie des activités commerciales dans le cadre de chaînes d'approvisionnement transnationales, il est impératif de garantir la compétence des tribunaux dans le pays où elle a son siège. Il faut également préciser que les filiales et les fournisseurs locaux peuvent être poursuivis ou, à tout le moins, associés dans le cadre de procédures intentées dans le pays où se trouve le siège de la société mère ou de l'entreprise bénéficiaire.

1.19. Le CESE prend acte de l'importance des témoins et du rôle des lanceurs d'alerte. Il se félicite des dispositions de protection figurant dans le projet de texte actuel. Les organisations non gouvernementales (ONG) actives dans ce domaine devront être soutenues.

1.20. Le CESE préconise de clarifier l'interaction entre le devoir de diligence et la responsabilité, notamment au moyen de dispositions claires et pratiques garantissant que le devoir de diligence intègre le suivi permanent dans les chaînes d'approvisionnement, en plus de la responsabilité respective, si cela ne devait pas suffire. Toute précision supplémentaire s'appuiera sur les concepts déjà développés pour les PDNU.

1.21. Le CESE recommande que la responsabilité pénale soit engagée en cas de négligence grave. Dans le cas d'infractions moins graves, par exemple un manquement au devoir de rapport régulier, c'est la responsabilité administrative qui doit l'être.

1.22. Le projet de texte contient une disposition relative à l'inversion de la charge de la preuve en matière de responsabilité civile, qu'il convient de clarifier afin de garantir une application cohérente dans l'ensemble des juridictions et de s'assurer que les victimes puissent compter sur son application lorsque cela s'avère nécessaire.

1.23. En ce qui concerne les accords de commerce et d'investissement, il faut préciser que les mesures d'exécution d'un traité sur les entreprises et les droits de l'homme sont justifiées et ne peuvent être contournées par un système de règlement des différends en matière d'investissements<sup>(3)</sup>.

1.24. Le projet actuel permet d'adhérer à un système de règlement des différends. Cette disposition doit être réexaminée afin de mieux s'inscrire dans les cadres existants dans la mesure où les neuf instruments principaux en matière de droits de l'homme qui prévoient un règlement des différends comprennent une disposition dérogatoire.

1.25. Le CESE se félicite que le projet de texte actuel aborde les questions d'assistance mutuelle. Cependant, les dispositions relatives au coût des procédures ont été modifiées de manière substantielle. Sauf en cas de recours abusifs, les victimes ne sont pas tenues de supporter les frais de procédure.

1.26. Le CESE est favorable à un instrument juridiquement contraignant en ce qui concerne les entreprises et les droits de l'homme, mais encourage vivement une coopération étroite avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile.

## 2. Contexte

2.1. Les objectifs de développement durable ciblent, de diverses manières, des améliorations dans les relations de travail, une production et une consommation responsables et des engagements fermes en matière de droits de l'homme. Un traité contraignant pourrait soutenir de manière substantielle ces efforts, en créant un cadre international de responsabilité.

---

<sup>(3)</sup> JO C 110 du 22.3.2019, p. 145.

2.2. Les principes directeurs internationaux relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme comprennent les PDNU et le «pacte mondial des Nations unies», ainsi que les principes directeurs élaborés par l'OCDE («principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales»). Ils offrent aux entreprises multinationales un cadre pour les stratégies en matière de RSE et pour la mise en œuvre juridique en structurant leurs contrats lorsqu'elles exercent leurs activités à l'étranger et utilisent des chaînes d'approvisionnement mondiales. L'OCDE fournit également des documents d'orientation pour un certain nombre de secteurs. Leur impact sur l'encouragement à mettre en œuvre le devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement<sup>(4)</sup> montre qu'il est possible de gérer les risques et d'appliquer des normes strictes en matière de violations des droits de l'homme.

2.3. La violation des droits de l'homme a une incidence sur la vie des personnes, leurs communautés, l'environnement ou leurs biens. Le CESE a dès lors salué les initiatives de ce type<sup>(5)</sup> et souligne combien la participation de la société civile et des syndicats aux procédures de diligence raisonnée est importante. L'entrepreneuriat responsable est devenu un sujet de préoccupation pour les entreprises. La société civile et les syndicats veillent à ce que celles-ci déploient les efforts nécessaires pour élargir la mise en œuvre pratique des droits de l'homme et d'une meilleure conduite commerciale. Dans le cadre des discussions en cours sur le traité, les représentants des entreprises soulignent l'importance des droits de l'homme à l'échelle mondiale qui s'appliquent à tous les travailleurs, de la mise en œuvre effective des normes et des règles de l'OIT en matière de santé et de sécurité au travail. Les rapports sur la RSE ne sont pas des outils de marketing, mais un moyen d'illustrer que cette responsabilité est endossée. Le CESE encourage les États membres à prendre des mesures fortes pour mettre en œuvre leurs politiques en faveur des droits de l'homme et à soutenir vigoureusement les entreprises dans leur engagement volontaire en matière de responsabilité sociale, notamment en ce qui concerne les activités internationales.

2.4. Toutefois, les mesures volontaires ne peuvent pas empêcher toutes les violations des droits<sup>(6)</sup>. Des mesures contraignantes assorties de sanctions appropriées permettraient de garantir l'adhésion à une norme juridique minimale, y compris par les entreprises qui ne prennent pas leurs responsabilités morales autant au sérieux que celles qui appliquent des normes élevées en matière de droits de l'homme, par exemple sur la base des PDNU. Des règles contraignantes doivent être conçues en cohérence avec les systèmes de diligence raisonnée existants, en particulier les PDNU, afin de faciliter la mise en œuvre et d'éviter les doubles emplois. Les mesures volontaires et les mesures contraignantes ne s'excluent pas mutuellement, mais sont complémentaires.

2.5. Le CESE reconnaît que la plupart des entreprises, en particulier dans l'Union européenne, sont attachées au respect des droits de l'homme. Toutefois, selon les statistiques de l'OIT, le travail forcé génère au niveau mondial, dans les secteurs de la construction, de la fabrication, de l'exploitation minière, des services collectifs et de l'agriculture, 43 milliards de dollars des États-Unis (USD) de bénéfices pour les entreprises qui ne se sont pas engagées suffisamment à veiller au respect des droits de l'homme dans leur chaîne de valeur.

2.6. La «référence des entreprises en matière de droits de l'homme» a été créée conjointement par des investisseurs professionnels et des ONG actives dans le domaine des droits de l'homme<sup>(7)</sup>. Cet indice de référence étant conçu comme un outil permettant aux investisseurs d'identifier les entreprises responsables, les entreprises ont donc tout intérêt à montrer une bonne performance. Il souligne la faiblesse de la mise en œuvre des PDNU dans le cas de nombreuses entreprises évaluées. Il convient de signaler tout particulièrement certaines entreprises déployant leurs activités au niveau mondial, comme McDonald's et Starbucks, qui sont surtout actives en Europe et ont un faible niveau de mise en œuvre des PDNU. Des entreprises internationales, non européennes, continuent, encore et encore, à obtenir des avantages concurrentiels au détriment d'entreprises européennes qui se sont engagées à respecter les droits de l'homme. Plus de 40 % des entreprises évaluées ont obtenu un score nul dans le domaine du devoir de diligence en matière de droits de l'homme, et deux tiers des entreprises ont obtenu une note inférieure à 30 % dans la mise en œuvre des PDNU. Ces chiffres concernent aussi des entreprises européennes.

2.7. Bien qu'une grande majorité des entreprises se sentent concernées par les droits de l'homme, les violations de ces droits dans le cadre de leurs activités continuent de se produire. Un traité contraignant garantirait aux victimes des normes uniformes dans ce domaine partout dans le monde, un droit applicable en matière de droits de l'homme, ainsi que l'égalité d'accès aux autorités administratives et aux tribunaux. Il favoriserait également la mise en place de conditions identiques pour les entreprises et la création de sécurité juridique, ainsi que l'émergence d'une concurrence mondiale plus équitable.

<sup>(4)</sup> <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/oecd-portal-for-supply-chain-risk-information.htm> (en anglais uniquement).

<sup>(5)</sup> JO C 303 du 19.8.2016, p. 17.

<sup>(6)</sup> Quelques exemples parmi les plus récents: les cueilleurs de noisettes en Turquie, <https://www.nytimes.com/2019/04/29/business/syrian-refugees-turkey-hazelnut-farms.html>; les pierres tombales produites par le travail des enfants, <https://kurier.at/politik/ausland/blutige-grabsteine-was-friedhofe-mit-kinderarbeit-zu-tun-haben/400477447>; l'extraction des minerais pour les batteries des voitures électriques <https://www.dw.com/de/kinderarbeit-f%C3%BCr-elektro-autos/a-40151803>

<sup>(7)</sup> <https://www.corporatebenchmark.org/>

2.8. L'ambition de l'Union européenne est de promouvoir et de diffuser les droits de l'homme grâce à sa politique extérieure. Le règlement de l'Union relatif aux minerais originaires de zones de conflit, la directive sur la publication d'informations non financières et le règlement sur le bois sont des exemples de législations en vertu desquelles le devoir de diligence en matière de droits de l'homme a été renforcé. Des clauses spécifiques dans les accords de libre-échange comportent des engagements en faveur de la protection de ces droits. Certains États membres de l'Union européenne, surtout la France mais aussi le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont adopté une législation visant à renforcer la responsabilité des entreprises et à mettre en place des cadres plus stricts dans le domaine du devoir de diligence en matière de droits de l'homme. L'Agence des droits fondamentaux (FRA) a analysé les compétences européennes en ce qui concerne les entreprises et les droits de l'homme et a estimé qu'il existe des motifs absolus régissant les compétences de l'Union européenne et celles des États membres<sup>(8)</sup>. Elle recommande par conséquent une méthode ouverte de coordination. S'il y a lieu de clarifier les questions de compétence avant toute ratification officielle de la convention, l'on peut toutefois supposer qu'il s'agira en principe d'une compétence mixte. Les violations des droits fondamentaux commises par des entreprises sont poursuivies indirectement sur la base du droit administratif, civil ou pénal. Ces poursuites soulèvent des questions de droit international privé et de droit pénal international (des sociétés), des matières juridiques qui ont, dans une certaine mesure, fait l'objet d'une harmonisation au sein de l'Union européenne.

2.9. Le Parlement européen a adopté plusieurs résolutions sur le sujet et a soutenu avec force la participation active aux négociations portant sur un instrument juridique contraignant. Il a également commandé une étude sur le thème «Access to legal remedies for victims of corporate human rights abuses in third countries» (Accès à des voies de recours pour les victimes de violations des droits de l'homme commises par des entreprises dans les pays tiers)<sup>(9)</sup>, laquelle formule également des recommandations concrètes à l'intention des institutions de l'Union européenne en vue d'améliorer cet accès.

2.10. Le Conseil a sollicité un avis de l'Agence des droits fondamentaux sur «L'amélioration de l'accès aux voies de recours dans les domaines des droits de l'homme et des entreprises au niveau de l'Union». Cet avis a permis de déceler d'importantes possibilités d'amélioration.

2.11. En 2014, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a adopté la résolution 26/9 en vertu de laquelle il est décidé de créer un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée (OEIWG) afin d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant pour réglementer, dans le cadre du droit international des droits de l'homme, les activités des sociétés transnationales et autres entreprises. La résolution a été soutenue par un grand nombre de pays en voie de développement. Le projet actuel a été présenté en juillet 2019.

2.12. L'Union européenne a participé au groupe de travail, avant de prendre ses distances par rapport aux résultats de la réunion du groupe d'octobre 2018 et de dénoncer un certain nombre de problèmes, dont les plus importants semblent être la question de l'applicabilité à toutes les entreprises et pas uniquement aux entreprises transnationales, l'orientation plus étroite des PDNU et un processus plus transparent. En l'état actuel du projet de texte, les problèmes de fond soulevés par l'Union européenne semblent avoir été pris en considération. Compte tenu des difficultés juridiques liées à l'harmonisation, l'Union européenne devrait participer pleinement au processus, dotée d'un mandat de négociation officiel, afin de représenter les intérêts de l'Union européenne et de ses États membres.

2.13. Certaines grandes économies, comme les États-Unis, ne participent pas activement, à l'heure actuelle, au processus d'élaboration du traité, et d'autres, comme la Chine, semblent ne pas être très impliquées. Doter le traité d'un large champ d'application permettra de promouvoir un comportement responsable des entreprises, y compris de celles issues de ces grandes économies. Même si celles-ci ne ratifient pas le traité contraignant, leurs entreprises qui déploieront leurs activités dans le marché commun européen pourront être tenues responsables en Europe, en vertu du traité. Ces pays devraient impérativement mettre en œuvre des règles plus strictes dans le domaine du devoir de diligence en matière de droits de l'homme s'ils souhaitent continuer de profiter des marchés européens.

### 3. Observations générales

3.1. Le CESE consacre pleinement les droits de l'homme comme fondement universel et inaliénable, indivisible, interdépendant, indissociable et, partant, obligatoire de tout engagement de société, qu'il s'agisse de politique, de coopération internationale, de dialogue social, d'économie ou d'affaires. Les droits de l'homme ont constitué un pilier pour la prospérité de l'Europe et la paix sur notre continent. Ils ont en outre permis, avec le modèle d'État social européen comprenant les systèmes d'éducation universels, d'assurer le développement économique et le bien-être matériel. Le CESE fait valoir que tous les droits de l'homme politiques et sociaux doivent garantir un mode de vie décent à tous à travers le monde et que leur violation ne doit pas conduire à des profits injustifiés.

<sup>(8)</sup> Avis de la FRA sur «L'amélioration de l'accès aux voies de recours dans les domaines des droits de l'homme et des entreprises au niveau de l'Union», p. 62.

<sup>(9)</sup> EP/EXPO/B/DROI/FWC/2013-08/Lot4/07, février 2019 — PE 603.475.

3.2. Selon lui, la prévention des violations des droits de l'homme devrait être le principal objectif d'un traité contraignant. Lorsqu'il existe une norme contraignante adoptée au niveau international concernant le comportement des entreprises, celles-ci ont besoin de davantage de soutien et d'orientations dans la mise en œuvre des mesures, et l'Union européenne et ses États membres doivent reconnaître la responsabilité qui leur incombe de veiller à ce que le comportement responsable des entreprises ne conduise pas à une concurrence déloyale.

3.3. Le CESE soutient pleinement les résolutions adoptées par le Parlement européen et réitère son exigence d'un engagement total et d'une participation active au processus de Genève en vue de l'élaboration d'un instrument contraignant, notamment à l'égard de la nécessité d'y intégrer un mécanisme de traitement des plaintes. La Commission européenne devrait donner suite à ces résolutions et faire preuve d'un engagement fort.

3.4. Le CESE marque également son accord sur les éléments que doit contenir un traité contraignant tels qu'ils sont fixés par le Parlement européen, à savoir:

- le traité doit s'appuyer sur le cadre des PDNU;
- la définition d'**obligations de devoir de diligence** pour les sociétés transnationales et les autres entreprises, **y compris** à l'égard de leurs **filiales**;
- la **reconnaissance des obligations extraterritoriales des États en matière de droits de l'homme** et l'adoption de mesures réglementaires à cet effet;
- la **reconnaissance de la responsabilité pénale des sociétés**;
- des mécanismes de **coordination et de coopération entre États en matière d'enquêtes, de poursuites et de mesures d'exécution dans les affaires transfrontalières**; et
- la **création de mécanismes judiciaires et non judiciaires internationaux pour la surveillance et les mesures d'exécution**.

3.5. Le CESE soutient également l'avis du Parlement selon lequel la possibilité offerte aux plaignants de choisir leur juridiction incitera les États à instaurer des règles strictes et des systèmes juridiques équitables, afin de garder ces affaires dans leur juridiction. Cependant, des mécanismes de contrôle devraient garantir qu'il est dans l'intérêt supérieur des États d'imposer par voie législative un devoir de diligence en ce qui concerne les entreprises et les droits de l'homme. Il existe des systèmes internationaux, comme la procédure de plainte à l'OIT, qui peuvent servir de modèle pour une application internationale plus ambitieuse.

3.6. L'existence de règles contraignantes ne doit pas conduire à une situation dans laquelle les entreprises adoptant une conduite responsable dans leurs activités deviennent la cible de recours abusifs. Il convient de définir clairement la mesure dans laquelle un acte contraignant tient les entreprises pour responsables des violations commises. Dès lors, la prévention contre les violations des droits de l'homme est plus efficace lorsqu'il existe une norme internationale contraignante, mise en œuvre et protégée par les États. Cette analyse se traduit par l'approche adoptée dans le projet qui n'impose pas d'obligations directes aux entreprises, mais oblige les États à mettre en œuvre une norme convenue conformément à leur propre système juridique.

3.7. L'étude du Parlement européen et l'avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne susmentionnés se penchent sur des questions spécifiques qui se posent régulièrement lorsque des personnes tentent de porter devant les juridictions européennes des violations des droits de l'homme commises par des entreprises, leurs filiales ou leur chaîne d'approvisionnement.

3.7.1. La **compétence** des tribunaux européens se limite généralement aux parties défenderesses européennes. Cela signifie qu'une entreprise basée en Europe peut être poursuivie devant une juridiction européenne, mais que ses filiales, dont le siège se trouve dans le pays où le dommage s'est produit, ne peuvent généralement pas l'être. Les fournisseurs et les intermédiaires de la chaîne d'approvisionnement sont encore plus éloignés de l'entreprise européenne en question. Le CESE indique qu'il convient de garantir aux victimes de violations des droits de l'homme liées aux activités des entreprises, au titre des droits de l'homme, une égalité d'accès aux tribunaux et aux autorités administratives ainsi que des procédures équitables. En particulier, les cas dans lesquels il est difficile de déterminer si la responsabilité est imputable à la société mère, à l'une de ses filiales ou à l'un de ses fournisseurs relèvent de la compétence d'une instance unique qui dirige des procédures équitables.

3.7.2. L'étude du Parlement évoque également les procédures de médiation qui peuvent être utilisées par les victimes pour faire valoir leurs allégations. Le CESE salue expressément ces intéressantes procédures volontaires telles qu'elles sont encouragées par l'OCDE, les PDNU et le pacte mondial, mais il note que ces procédures ne résolvent pas la question des violations des droits de l'homme commises par des entreprises qui n'appliquent pas les aspects de la RSE liés aux droits de l'homme. Par conséquent, des poursuites officielles sont également nécessaires.

3.7.3. Pour des raisons pratiques, il est souvent difficile pour les parties requérantes de recueillir des **preuves**. Les affaires impliquent fréquemment un grand nombre de personnes et comportent des barrières linguistiques. S'il est en général facile de prouver qu'une entreprise locale est une filiale ou un fournisseur d'une société européenne, il s'avère très difficile pour les victimes de démontrer l'étendue du contrôle exercé. Lorsqu'une compétence européenne peut être invoquée, les **frais de procédure** peuvent être démesurés, même lorsque les victimes d'infractions remportent le procès. Il existe de nombreuses possibilités d'amélioration de la coopération judiciaire internationale. Le CESE se félicite que le projet de texte actuel aborde les questions d'assistance mutuelle, mais demande que les victimes n'aient pas à supporter les frais de procédure, sauf en cas de recours abusifs.

3.8. Lorsque les États membres de l'Union européenne commenceront individuellement à mettre en place des cadres obligatoires de **devoir de diligence** plus stricts, cela entraînera un décalage entre ces normes au sein de l'Union européenne. Celles qui sont situées dans des États membres de l'Union européenne ayant des exigences plus strictes en matière de devoir de diligence ne doivent pas être en concurrence avec celles qui ne le sont pas. Le CESE indique que les entreprises doivent bénéficier de conditions de concurrence équitables et de la sécurité juridique, avec des responsabilités claires.

3.9. Le CESE considère par conséquent que la participation engagée et active des représentants de l'Union européenne au processus à venir est essentielle. L'Union européenne et ses États membres n'ont aucun intérêt à ne pas participer activement à l'élaboration d'un traité sur les droits de l'homme dont les effets sont susceptibles de s'étendre au système des échanges internationaux<sup>(10)</sup>. Le projet de texte actuel présente un potentiel d'amélioration considérable qu'il convient d'exploiter. Les institutions européennes et les États membres doivent s'engager activement et la Commission européenne a besoin d'un mandat clair pour être en mesure de coordonner l'engagement européen.

3.10. Le traité devra être mis en œuvre et appliqué par les États membres et l'Union européenne; il faut donc élaborer des plans d'action nationaux dans les États membres qui n'en disposent pas encore pour définir la manière dont le devoir de diligence en matière de droits de l'homme sera appliqué. Un plan d'action européen doit également être établi afin de garantir la participation de tous les niveaux de gouvernance européenne selon leurs compétences. La société civile organisée devrait être associée à l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution des plans d'action.

3.11. La Commission européenne devra étudier la possibilité de créer une «agence publique de notation de l'Union européenne» pour les droits de l'homme dans le contexte commercial, et de développer un système qui pourrait servir de base à la certification et au contrôle régulier (critères, suivi) des sociétés d'audit. Cette agence pourrait soutenir les entreprises (et en particulier les PME) en essayant de définir et d'améliorer leurs connaissances des droits de l'homme, les entreprises étant susceptibles d'en tirer profit sur des questions de responsabilité. L'examen de ce concept pourrait faire l'objet d'un avis ultérieur.

3.12. La responsabilité en matière de droits de l'homme devrait faire l'objet d'un cours obligatoire dans les études et les formations économiques, commerciales et apparentées, et les programmes de l'Union européenne en matière d'éducation pourraient soutenir l'intégration de cette matière dans les cursus.

#### 4. Observations particulières

4.1. Le traité est élaboré par un groupe de travail du Conseil des droits de l'homme des Nations unies (CDH), qui est chargé de la mise en œuvre des pactes des Nations unies relatifs aux droits de l'homme. Les destinataires du traité étant les États et non des personnes (comme des entreprises ou des personnes victimes d'infractions), la mise en place de ce groupe de travail au sein du CDH est logique, et d'autres organisations comme l'OIT et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont facilement associées. Le CESE considère qu'il faut poursuivre les travaux de ce groupe de travail (OEIWG).

4.2. Son mandat de base porte essentiellement sur les situations transnationales. Les associations d'entreprises et les syndicats ont plaidé en faveur d'un champ d'application plus large, englobant toutes les entreprises (par exemple, les entreprises publiques et les entreprises nationales). Le CESE se félicite que le projet de texte révisé ait en principe pris ces exigences en considération. Le projet de texte doit toutefois être clarifié. À cet égard, le CESE invite les institutions de l'Union à s'impliquer activement.

<sup>(10)</sup> Le CESE a relevé la pertinence de l'adoption d'un traité contraignant des Nations unies (JO C 110 du 22.3.2019, p. 145), paragraphe 2.19.

4.3. Il faut mettre en place un solide mécanisme international de suivi et de contrôle, assorti de la possibilité d'introduire des plaintes individuelles devant le comité international. Outre ce mécanisme, on devra désigner un agent indépendant des Nations unies (médiateur) pour les victimes de violations des droits de l'homme qui serait chargé, le cas échéant, d'enquêter et de soutenir leurs allégations, et d'assurer le suivi, de manière indépendante, d'infractions présumées pour les porter à la connaissance du comité.

4.4. Le projet comprend une définition très large des droits de l'homme. Le CESE salue l'inclusion de la convention n° 190 de l'OIT dans le préambule. Cependant, la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT comprend également un catalogue complet de déclarations et de droits relatifs aux entreprises multinationales et au travail, qui mentionne expressément les conventions et recommandations concernant la sécurité et la santé au travail. L'évolution récente des droits de l'homme a également mis davantage l'accent sur les droits à un environnement sain et à la protection des données, ce dont on devra tenir compte. Les documents et droits susmentionnés font partie d'un corpus fondamental de droits de l'homme, qui est applicable dans le monde entier et devra donc être intégré dans le champ d'application du traité. Le CESE se félicite que la dimension hommes-femmes des violations des droits de l'homme, qui constitue un aspect souvent négligé, ait été davantage intégrée dans le volet préventif d'un traité contraignant.

4.5. Le projet établit déjà en principe un choix de juridictions compétentes, qu'il convient d'affiner davantage. Lorsqu'une entreprise déploie des activités commerciales dans le cadre de chaînes d'approvisionnement transnationales (pour acquérir, par exemple, des produits ou des ressources), il faut garantir la compétence des tribunaux dans le pays où elle a son siège. Il convient également de préciser que les filiales et les fournisseurs locaux peuvent être poursuivis ou, à tout le moins, associés dans le cadre de procédures intentées dans le pays où se trouve le siège de la société mère ou de l'entreprise bénéficiaire.

4.6. Il s'impose de clarifier davantage l'interaction entre le devoir de diligence et la responsabilité, notamment au moyen de dispositions claires et pratiques garantissant que le devoir de diligence intègre le suivi permanent (au sens d'un système de vérifications et de contrôles) dans les chaînes d'approvisionnement, en plus de la responsabilité, si celle-ci ne devait pas suffire. La jurisprudence anglaise a mis au point une norme de contrôle pour les sociétés mères en ce qui concerne les infractions commises par leurs filiales<sup>(1)</sup>, laquelle pourrait inspirer une disposition plus claire en matière de responsabilité spécifique aux filiales. Le projet de texte actuel porte essentiellement sur les relations contractuelles, il pourrait dès lors être difficile de tracer de manière fiable les responsabilités tout au long des chaînes de valeur mondiales, les relations d'affaires étant susceptibles de prendre différentes formes tout au long de ces chaînes. Il est possible d'améliorer le texte actuel, et une clarification supplémentaire s'appuiera sur les concepts déjà développés pour les PDNU. L'Union européenne devra en faire une priorité.

4.7. Le champ d'application du projet de traité englobant désormais toutes les activités économiques et plus uniquement les activités transnationales, il convient également de prévoir des dispositions permettant une certaine souplesse entre des règles proportionnées mais n'entraînant pas une charge excessive pour les PME, d'une part, et des règles plus strictes applicables aux opérations à haut risque, d'autre part. En outre, l'Union européenne proposera des instruments de soutien spécifiques pour aider les PME à surmonter les difficultés engendrées par un tel traité (par exemple, une agence, un soutien à l'apprentissage par les pairs).

4.8. Le CESE prend acte des règles relatives à l'entraide judiciaire et à la coopération internationale contenues dans le projet actuel. Ces fonctions peuvent peut-être être facilitées par les bureaux internationaux d'un médiateur mandaté par les Nations unies tel que mentionné plus haut.

4.9. Le projet de texte contient une disposition relative à l'inversion de la charge de la preuve en cas de responsabilité civile qu'il conviendra de clarifier afin de garantir une application cohérente dans l'ensemble des juridictions et de s'assurer que les victimes puissent compter sur son application lorsque cela s'avère nécessaire. Cela signifierait au moins que, dans les cas de violations des droits de l'homme, l'on exigerait seulement des parties requérantes qu'elles prouvent l'existence d'un lien manifeste entre l'auteur de l'infraction (tel qu'un fournisseur ou une filiale) et la société (bénéficiaire ou mère) qui devra de son côté expliquer de manière plausible que les infractions échappaient à son contrôle. Le CESE doute que le renvoi du renversement de la charge de la preuve aux tribunaux, plutôt qu'à la législation, serve la sécurité juridique et la cohérence de la mise en œuvre.

4.10. Le CESE prend acte de l'importance des témoins et du rôle des lanceurs d'alerte. Il se félicite des dispositions de protection figurant dans le projet de texte actuel. Les ONG actives dans ce domaine devront être soutenues.

4.11. La responsabilité pénale sera engagée en cas de négligence grave. Dans le cas d'infractions moins graves, par exemple un manquement au devoir de rapport régulier, c'est la responsabilité administrative qui devra l'être.

---

<sup>(1)</sup> Voir la note 9 de bas de page, p. 40.



4.12. Le CESE se félicite de l'inclusion d'une disposition relative à la cohérence avec d'autres accords bilatéraux et multilatéraux. En ce qui concerne toutefois les accords de commerce et d'investissement, il convient de préciser que les mesures d'exécution d'un traité sur les entreprises et les droits de l'homme sont justifiées et ne peuvent être contournées par un système de règlement des différends en matière d'investissements.

4.13. Les États devront être en mesure de contrôler la mise en œuvre d'un traité contraignant. Il existe déjà des procédures pouvant servir de modèle à cette fin, telles que la procédure de plainte prévue par la constitution de l'OIT, qui permet aux partenaires sociaux et aux États de déposer une plainte en cas de non-respect des conventions de l'OIT. Si les États sont habilités à porter des plaintes les uns contre les autres, le respect de la mise en œuvre à l'échelle mondiale peut être contrôlé. Les entreprises qui agissent de manière responsable seraient mieux protégées contre la concurrence déloyale. Cette procédure de plainte devra également être accessible aux organisations de partenaires sociaux et aux ONG. Si un tel système est établi indépendamment des procédures de l'OIT, il fonctionnera sans préjudice du système de l'OIT et de ses dispositions.

4.14. Le projet actuel permet d'adhérer à un système de règlement des différends. Cette disposition sera réexaminée afin de mieux s'inscrire dans les cadres existants dans la mesure où les neuf instruments principaux en matière de droits de l'homme avec règlement des différends comprennent une disposition dérogatoire.

4.15. Dans le projet révisé, les dispositions sur les délais de prescription et le droit applicable ont été limitées par rapport à la première mouture du texte («projet zéro»). Ces dispositions contenant des droits procéduraux importants pour les victimes, le CESE recommande de revenir au texte de l'avant-projet.

4.16. Des représentants de la société civile organisée, notamment des représentants des entreprises, ont souligné la mise à disposition et la publication tardives de projets de documents dans le cadre du processus d'élaboration du traité en cours à Genève. Cet aspect doit être amélioré afin de permettre un retour d'information équilibré et constructif. Il faut garantir une transparence pour tous les participants à toutes les étapes du processus.

4.17. Le CESE est favorable à un instrument juridiquement contraignant en ce qui concerne les entreprises et les droits de l'homme, mais encourage vivement une coopération étroite avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile.

Bruxelles, le 11 décembre 2019.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---