

MOBILISONS-NOUS POUR UN TRAITÉ VISANT À METTRE FIN À L'IMPUNITÉ DES ENTREPRISES TRANSNATIONALES

Contributeurs

Cette note doit beaucoup au travail mené par la Campagne internationale pour démanteler le pouvoir des multinationales, dont Attac France est membre, ainsi qu'au travail de membres fondateurs d'Attac comme l'Aitec, les Amis de la Terre, etc. qui travaillent également sur ces enjeux.

Auteurs

Maxime Combes, Laurence Boubet, Alexis Chaussalet

Introduction

Bhopal, Texaco, Erika, AZF, Rana Plaza ... nombreux sont les noms d'entreprises et de sites industriels qui évoquent à la fois des catastrophes aux impacts humains, sociaux et écologiques considérables et la difficulté pour les victimes d'accéder à la justice et faire valoir leurs droits. Il se pourrait pourtant que l'on soit enfin sur le chemin de l'édification d'un droit international qui permette plus aisément de faire condamner les violations des droits de l'homme et les exactions commises par les entreprises transnationales. C'est en effet tout l'enjeu des négociations qui se déroulent au sein du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU. Si le Forum économique mondial de Davos ne tremble pas encore, ces négociations portant sur un futur Traité international contraignant sur les entreprises transnationales et les droits humains divisent fortement : la majorité des pays du Sud en soutiennent le principe, avec l'appui des ONG, tandis que les pays de l'OCDE s'y sont jusqu'ici fermement opposés, tout comme les entreprises transnationales. Après plusieurs décennies ayant conduit à la signature de traités internationaux sur le commerce et l'investissement qui concèdent aux acteurs économiques et financiers internationaux des pouvoirs disproportionnés et une très forte impunité, voilà l'occasion de faire en sorte que les droits des peuples, les droits sociaux et le droit de l'environnement priment enfin sur le droit commercial et de l'investissement, et sur les intérêts des transnationales.

Une bataille qui prendra des années

A l'initiative de l'Équateur et de l'Afrique du Sud, le Conseil des droits de l'Homme (CDH) de l'ONU a adopté, en juin 2014, une résolution¹ visant à élaborer un instrument international contraignant relatif aux violations des droits humains par les entreprises transnationales². Adoptée par 20 voix contre 14, dont la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis³, cette résolution a précisément créé un groupe intergouvernemental de travail (GIGT) qui a pour mandat de mettre sur pied un cadre juridiquement contraignant visant à réglementer les activités des entreprises transnationales et fournir une protection, l'accès à la justice et des recours adéquats aux victimes des violations des droits humains.

Le GIGT s'est réuni en juillet 2015 et en octobre 2016 pour deux premières sessions de négociations. Ce premier cycle de discussions a permis aux experts et représentants de la société civile d'établir un diagnostic devant les représentants des États afin d'avoir de premiers échanges sur le champ d'application, les droits concernés, les mécanismes d'application, mais aussi l'articulation avec le droit des investissements consacré dans les traités internationaux. Après avoir fait en sorte que les membres de l'UE aient voté contre la résolution, la mission permanente de l'UE à Genève s'est évertuée à ralentir les négociations en posant des conditions quant à sa participation ou en quittant la salle de négociations pour marquer le peu de considération qu'elle y porte.

Ce n'est qu'en octobre 2017 que le GIGT doit entrer dans le vif du sujet, avec l'examen d'un premier brouillon de Traité rédigé par l'Équateur⁴. C'est une étape décisive qui va contribuer à précisément définir les contours possibles d'un éventuel traité international : le texte rédigé par l'Équateur regroupe une série d'éléments qui forme « une base pour des négociations sur le fond ». Tout l'enjeu de cette réunion de Genève est de s'assurer que ce cadre de travail puisse se poursuivre, sur ces bases.

Le document de travail comprend plusieurs parties:

- un cadre général composé d'un préambule, d'une série de principes, qui précise les objectifs d'un tel Traité ;
- un champ d'application permettant de préciser quels sont les droits à protéger, les acteurs sujets à l'application dudit traité ;
- les obligations que les différents acteurs (États, entreprises transnationales, organisations internationales, etc) devraient satisfaire ;
- les mesures de prévention prévues pour améliorer la situation actuelle ;
- la responsabilité juridique des différentes parties ;
- la façon dont il serait possible d'accéder à la justice, via des recours efficaces et appropriés ;
- les juridictions concernées ;
- un certain nombre de mécanismes de mise en œuvre, de promotion et de suivi du traité, ainsi que des dispositions générales.

Beaucoup de commentateurs critiques prétendent qu'un droit international contraignant serait trop complexe à mettre en œuvre, ou bien inapplicable. Un argument qui s'accompagne bien souvent de celui consistant à dire que des réglementations nationales unilatérales seraient inefficaces et inappropriées car les multinationales sont par essence des acteurs économiques internationaux. Ce sont les arguments classiques de ceux qui veulent écarter le sujet et qui préfèrent substituer l'impuissance politique et le statu-quo à la nécessité de s'attaquer à quelques-uns des grands défis de ce 21^{ème} siècle : promouvoir un droit qui protège les droits humains, l'environnement et les biens communs et contraigne les multinationales à se conformer à ces exigences.

La promulgation de la loi française sur le devoir de vigilance et l'ouverture de négociations dans un cadre international balaient ces deux arguments infondés. Si la complexité, bien réelle, ne doit pas être niée, il faut bien constater que ce sont les pays du Nord, où siègent 85 % des transnationales, qui répugnent le plus à un texte contraignant au niveau international : Etats-Unis, Australie et Canada sont aux abonnés absents tandis que l'UE tergiverse. Voilà tout l'enjeu des échéances à venir : que la France et l'UE se joignent à ce processus historique, sans le bloquer et sans en réduire la portée.

Compte tenu des réticences et oppositions manifestées par les Etats les plus puissants de la planète, c'est une bataille de longue haleine qui est donc ouverte au sein du CDH. Quoiqu'il advienne, la question est désormais sur la table : quels sont les règles et dispositifs contraignants qui permettraient de limiter les droits des multinationales et investisseurs et encadrer strictement leurs activités et pratiques économiques, sociales, environnementales et financières ?

Depuis quarante ans, la « soft law » l'a emporté sur les réglementations contraignantes

Ces nouvelles négociations interviennent après des décennies de discussions et tentatives infructueuses. Dans les années 1970, sous la triple influence des pays du Sud, devenus numériquement majoritaires, des pays communistes et des milieux syndicaux internationaux, une réflexion sur la « responsabilité sociale » des entreprises transnationales émerge progressivement au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de l'ONU. Ce travail conduit l'OIT à faire adopter en 1971 une résolution portant sur « la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise » et à organiser plusieurs réunions internationales portant spécifiquement sur ces enjeux au sein des entreprises transnationales. Ce travail aboutira en 1977 à une Déclaration de principes tripartite sur les entreprises transnationales et la politique sociale⁵.

Parallèlement, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), très perméable aux intérêts des transnationales de par sa composition et son fonctionnement, sent la critique monter. Elle crée, en son sein, en 1974, un centre d'information et de recherche sur les entreprises transnationales. Elle élabore ainsi une doctrine conduisant à privilégier les engagements volontaires des entreprises sur d'éventuelles réglementations contraignantes. De ce travail découle la rédaction et l'adoption des Principes directeurs de l'OCDE en 1976⁶. A l'invitation des représentants des entreprises siégeant au sein de l'OIT, le travail mené par l'OCDE semble bel et bien avoir influencé, et adouci, le contenu de la déclaration adoptée par l'OIT un an plus tard. Si la responsabilité sociale des entreprises (RSE), notamment en matière d'emplois, est ainsi reconnue, l'engagement volontaire va primer sur les réglementations contraignantes.

Les années 1980 et 1990 entérinent cette orientation. Née en 1974 dans le cadre du Conseil économique et social (ECOSOC) de l'ONU⁷, la « Commission des Nations Unies sur les transnationales » est désarmée en 1994 à la demande des Etats-Unis et des pays de l'OCDE, pour ne devenir qu'une simple division de travail au sein de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Cette décision traduit l'abandon par l'ONU de toute volonté d'établir un contrôle sur les entreprises transnationales, préférant la mise en avant de mesures volontaires et non contraignantes et leur reconnaître une « contribution à la croissance et au développement »⁸. Il n'a depuis plus jamais été question pour l'ONU d'introduire une réglementation contraignante sur les entreprises transnationales.

La décennie ouverte par le sommet de la Terre à Rio (1992) fut également celle d'une participation plus systématique et intensive des entreprises transnationales dans les instances internationales, y compris dans les processus onusiens. Le Conseil mondial des affaires pour le développement durable, qui revendique plus de 200 transnationales membres, est devenu un acteur majeur de toutes les négociations internationales⁹. Kofi Annan, secrétaire général des Nations-Unies (1997-2006) est allé au bout de cette logique

en lançant le Pacte Mondial le 26 juillet 2000 après l'avoir évoqué lors du Forum de Davos en janvier 1999 : établissant une liste de dix principes non contraignants, le Pacte mondial invite les entreprises transnationales à s'engager sur la voie du développement durable.

Reconnaissant le rôle grandissant des transnationales et le retrait progressif des Etats dans la régulation des enjeux économiques, le Pacte mondial a été utilisé pour justifier qu'il n'y ait point besoin de règles contraignantes. La sous-commission des droits de l'Homme des Nations unies a ainsi tenté d'élaborer un traité sur le sujet que les États se sont empressés, à travers la Commission des droits de l'Homme (l'ancien nom du CDH), de refuser en 2004.

Dans la foulée, en juin 2005, John Ruggie, un universitaire connu pour avoir participé à l'élaboration du Pacte Mondial, est mandaté par le CDH pour être « représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour les droits de l'Homme, les entreprises transnationales et autres entreprises ». Son travail débouche sur l'adoption unanime par le CDH, en juin 2011, des Principes directeurs sur les entreprises et les droits de l'Homme¹⁰. Présentés comme pouvant servir de passerelle entre les législations nationales et le caractère international des entreprises transnationales, ces principes de l'ONU ne sont pas plus contraignants, se limitant à des engagements volontaires et peu ambitieux. Ils consacrent l'affirmation du rôle central de l'Etat dans la protection des droits de l'Homme vis-à-vis des entreprises et le refus de mettre en œuvre un cadre international contraignant devant lequel les victimes pourraient faire valoir leurs droits.

De son côté, si l'OCDE a mis à jour à cinq reprises ses Principes directeurs, dernièrement en 2011, il n'a jamais été question d'en revoir la logique, se limitant à établir des recommandations non contraignantes en matière de « responsabilité des entreprises dans la société » (travail, droits de l'homme, environnement, protection des consommateurs, etc). Depuis 2011, chaque pays-membre de l'OCDE se doit d'avoir un Point de contact national (PCN) qui a une

double fonction : la promotion de ces principes et la médiation lorsqu'un conflit existe. Le PCN, qui n'est pas une juridiction en tant que tel, n'est donc pas doté de moyens contraignants pour imposer ses recommandations et ses résultats sont jugés peu probants¹¹.

En se limitant à des principes volontaires et limités, les institutions internationales ont étendu le domaine de la « soft law » au détriment d'une approche du droit juridiquement contraignante. Bien que nombreux, ces dispositifs ne sont pas dotés d'instrument indépendant de vérification et de sanction. La documentation accumulée sur le terrain au fil des ans montre qu'ils ne permettent ni d'assécher les violations des droits humains, du droit du travail et des normes environnementales, ni de les condamner lorsqu'elles sont avérées. Incapables de rendre justice, les dispositifs internationaux existants sont insuffisants pour faire disparaître l'asymétrie persistante entre les entreprises et les populations. L'ouverture de négociations sur un Traité contraignant est, pour partie, une réponse aux limites des régimes d'engagements volontaires et non contraignants.

Des entreprises transnationales trop puissantes pour ne pas être régulées !

En plus de libéraliser l'accès aux marchés intérieurs, les accords de l'OMC, la multiplication des accords bilatéraux ou régionaux visant à libéraliser le commerce (ALE) et l'investissement (TBI), mais aussi un ensemble d'évolutions des droits nationaux, ont donné aux entreprises transnationales – et plus généralement à l'ensemble des entreprises privées – de nombreux droits et de nouvelles latitudes pour étendre leurs activités et leurs sphères d'influence. Il existe plus de 3400 instruments et accords internationaux qui ont institué des cadres juridiques qui accordent des protections unilatérales à leurs activités, y compris le droit de poursuivre les gouvernements pour la perte réelle ou supposée de profit ou le droit à exiger des changements dans la législation environnementale, mais qui ne leur imposent aucune obligation.

Sous l'emprise de l'autonomie laissée aux marchés internationaux, le pouvoir déclinant des Etats se confronte au pouvoir grandissant des transnationales qui, devenues économiquement et politiquement plus fortes, sont désormais des acteurs majeurs des relations internationales. La concentration accélérée du capital, à travers un processus de fusions et acquisitions et un accès étendu à d'importantes liquidités financières, a fait naître des géants mondiaux, puissants et bien organisés. Bien aidés par l'apparition de nouvelles technologies et par la financiarisation croissante du capitalisme, les transnationales sont devenues des acteurs dominants du droit commercial international et les marchés internationaux deviennent des espaces qui échappent, pour partie, à la juridiction des Etats. On est passé d'une économie mondiale structurée par les économies nationales à une économie mondiale reposant de plus en plus sur des réseaux de transnationales.

La division internationale du travail a en effet accentué la concentration des échanges entre quelques grandes transnationales. Près de 30% du commerce mondial s'effectue au sein même des transnationales, entre leurs filiales, et les deux tiers du commerce international correspondent à des échanges de biens

intermédiaires, et non de produits finis. Acteurs majeurs du commerce international, elles maîtrisent les chaînes mondiales de valeur¹² : selon le rapport de la CNUCED de 2010, 82 000 entreprises transnationales contrôlaient 810 000 filiales. On considère aujourd'hui que sur les cent économies les plus puissantes de la planète, plus de 50 % sont des transnationales¹³, tandis que la maîtrise des importations et exportations est du fait d'une poignée d'entreprises¹⁴. A peine 737 banques, assurances ou grands groupes industriels contrôlent 80 % de la valorisation boursière des transnationales de la planète¹⁵.

Dominée par ces entreprises transnationales et intérêts financiers, l'économie mondiale est devenue un champ de bataille où la conquête des marchés prévaut, tant pour les entreprises que pour les Etats. A la merci des décisions d'acteurs économiques et marchés internationaux interconnectés, les Etats se sont transformés en VRP de leurs transnationales : ils ouvrent leurs marchés, accroissent la protection des investisseurs et font la promotion des intérêts de leurs entreprises, non parce que cela améliore nécessairement la situation des populations, mais parce qu'ils pensent, du moins l'affirment-ils, que les gains de leurs transnationales apporteront la prospérité et la croissance.

Des études, tant de la Banque Mondiale que de la CNUCED¹⁶, tendent pourtant à montrer que la protection des investisseurs est un élément moins décisif, pour attirer des investisseurs, que le développement des infrastructures, l'importance du marché intérieur ou le dynamisme du secteur productif local. Les EEtats se font pourtant concurrence pour que leurs entreprises étendent leurs investissements et gagnent de nouveaux marchés, montrant qu'ils sont prêts à presque tout pour proposer un « environnement attractif » aux transnationales et aux investisseurs directs étrangers.

Pour attirer des investisseurs internationaux et des bouts d'activités d'entreprises transnationales, de nombreux pays et collectivités territoriales sont prêts à leur accorder un « environnement attractif », y compris en réduisant les mesures de protection du travail ou de l'environnement. La recherche de compétitivité et l'accès aux marchés internationaux sont érigés comme les deux leviers de création de richesse par bon nombre d'économistes et de gouvernements, indépendamment des considérations d'équité et de soutenabilité écologique. Les territoires, les législations et les populations sont ainsi mis en concurrence les uns avec les autres au niveau international.

Il en découle une asymétrie significative entre les entreprises et les populations. Une asymétrie rendue d'autant plus grande que les systèmes de droit interne peuvent avoir été rendus incapables de fournir aux populations les outils et mécanismes juridiques leur permettant de faire valoir leurs droits face à des cas manifestes de crimes ou violations. Bon nombre de pays, notamment pauvres, ont en effet dû adapter leurs lois et droits nationaux pour attirer les transnationales ou pour protéger les « *droits des investisseurs* » aux dépens des droits fondamentaux des personnes.

Cette asymétrie constitue fondamentalement une « architecture de l'impunité » favorable aux investisseurs et transnationales : il n'est pas rare de constater des violations manifestes des droits humains, des droits sociaux ou des droits environnementaux sans que les populations, ou même les collectivités locales, n'aient les moyens d'inquiéter les entreprises ou investisseurs concernés. Cette (relative) impunité n'est pas fortuite. Devenues les maîtres du jeu, les transnationales évoluent dans un cadre réglementaire international qui leur va comme un gant, sous la protection d'Etats qui leur déroulent le tapis rouge.

Preuve s'il en est encore besoin, qu'un instrument juridiquement contraignant, pourvu de mécanisme de sanction, visant à réguler et contrôler les impacts des activités des entreprises transnationales sur les droits humains et assurer l'accès à la justice aux victimes, est absolument nécessaire.

Des sociétés-mères protégées des agissements de leurs filiales et sous-traitants

Il n'est pas surprenant que l'Equateur soit à la proue de ce processus de négociations pour un traité contraignant. Le scandale Texaco, entreprise pétrolière américaine rachetée par Chevron en 2000, a profondément marqué le pays. La multinationale du pétrole avait en effet délibérément déversé, en pleine jungle et dans des rivières, des millions de tonnes de déchets toxiques liés aux forages et à l'exploitation pétrolière en Amazonie équatorienne entre 1964 et 1990. Condamné par la justice équatorienne à verser 9,5 milliards de dollars de dommages pour les activités de sa filiale, qui s'est retirée des sites exploités sans dépolluer, Chevron refuse d'indemniser les victimes et les a même poursuivies en justice pour « extorsion ». Quand elles existent, les décisions prises par les tribunaux et les juridictions nationales peuvent être écartées, non exécutées ou carrément rejetées par les transnationales.

Emblématique de l'impunité dans laquelle se complaisent les entreprises transnationales, le cas Chevron n'est pas isolé. De Bhopal (20 000 morts au moins) au Rana Plaza (1135 morts), nombreux sont les accidents industriels pour lesquels il est difficile d'obtenir une condamnation des transnationales et des réparations pour les victimes. L'effondrement du Rana Plaza a d'ailleurs démontré l'urgence d'une évolution des outils de régulation des transnationales : si Carrefour, Auchan et Camaïeu¹⁷, au milieu de beaucoup d'autres, sont impliqués dans l'affaire du Rana Plaza, et alors que les travailleurs n'avaient même pas le droit de refuser de travailler dans un bâtiment dangereux, les entreprises françaises n'auront pas à indemniser les familles de victimes.

De nombreux cas documentés montrent que les enjeux ne se limitent pas à quelques catastrophes très médiatisées ou à des entreprises déviantes. Les entreprises « françaises » sont concernées. Mise à l'index chaque année pour ses pratiques d'optimisation fiscale, Total n'est ainsi que relativement peu inquiétée pour les impacts environnementaux de ses activités pétrolières, notamment au Nigéria. Et quand elle est inquiétée, c'est particulièrement long : il a fallu plus de 13 ans de procédures pour qu'elle soit condamnée pour la catastrophe de l'Erika.

Alstom est accusé de corruption au Brésil¹⁸, et est engagé dans la construction¹⁹, avec EDF et GDF, de grands barrages en Amazonie qui dévastent des régions entières et bafouent les droits des populations. En Inde, c'est Veolia qui est accusée de profiter de contrats de gestion de l'eau très défavorables pour les populations²⁰, tandis que les projets d'Areva²¹ sont violemment contestés par les populations locales. Du côté de Carrefour, qui reconnaît ne pas procéder à des vérifications sociales jusqu'au bout de ses chaînes d'approvisionnement, des sous-traitants sont accusés de recourir au travail esclave en Thaïlande²².

Tous ces exemples illustrent le fait que les standards volontaires et engagements non contraignants ne sont pas en mesure d'apporter une réponse suffisante pour prévenir les atteintes aux droits humains et à l'environnement et qu'un encadrement par le droit est nécessaire. Quand une entreprise comme Total compte 900 filiales, ne pas pouvoir caractériser la responsabilité juridique de la société mère – ou du donneur d'ordre – est un problème majeur.

C'est un dysfonctionnement à grande échelle du droit qui se révèle incapable de protéger et faire prévaloir les droits des victimes alors que dans le même temps, le droit est doté d'instruments légaux qui en font un outil extrêmement efficace pour les multinationales dans la défense de leurs profits et de leurs intérêts. Alors que les populations concernées trouvent difficilement un système judiciaire où elles peuvent se défendre et revendiquer leurs droits, les acteurs économiques

transnationaux disposent d'une architecture judiciaire très efficace pour se défendre, y compris des revendications des mouvements citoyens.

Profitant à la fois des faiblesses des cadres législatifs de certains pays mais aussi de leurs très nombreuses filiales et multiples sous-traitants, les multinationales jouent avec les vides juridiques existants pour échapper à leurs responsabilités. Derrière la complexité de leurs chaînes d'approvisionnement et la multiplication des structures juridiques se construit ce qui est appelé le « voile de l'autonomie de la personne morale » qui empêche d'engager la responsabilité de la société mère ou de l'entreprise donneuse d'ordre pour des actes commis par ses filiales ou sous-traitants.

Si les profits peuvent remonter des filiales vers la société-mère, ou les sociétés-mères profiter de sous-traitants peu regardant sur les normes sociales ou environnementales, tout fonctionne comme si la responsabilité juridique ne pouvait suivre les mêmes chemins et comme si elle se heurtait à une frontière infranchissable entre les différentes filiales et la société-mère. Bien que les liens économiques soient avérés entre les filiales d'une même entreprise, ce « voile » cantonne la responsabilité globale de la société-mère ou du donneur d'ordre à une portion très limitée de la chaîne globale de valeur.

Selon le principe de la hiérarchie des normes du droit international, la Charte internationale des droits de l'Homme des Nations Unies devrait primer sur le droit commercial international. C'est en fait ce dernier qui supplante les droits humains du simple fait qu'il est le seul contraignant et en mesure de délivrer des sanctions. L'accumulation des ALE et TBI, ainsi que la multiplication de normes, règles et standards élaborés dans ce cadre depuis plusieurs dizaines d'années, instituent un droit du business qui prime sur l'échelon national mais également sur le droit international de l'ONU, marginalisé, de fait. Cette primauté consacre un consentement quasi-généralisé à des (dé)régulations qui ne sont plus le fruit des délibérations démocratiques.

La mondialisation s'est accompagnée ces dernières décennies du développement d'un « droit global », c'est-à-dire un droit émanant d'indicateurs, standards, codes de conduites et bien sûr des « usages, pratiques et coutumes du commerce transnational » et non plus de processus législatifs démocratiques. Ce droit global a aujourd'hui la primauté de fait sur les lois nationales ou le droit international de l'ONU, devenus relativement obsolètes face à l'hyperactivité de la mondialisation. Mais cette primauté n'est pas neutre : elle consacre le laisser-faire et le consentement généralisé des États à des types de régulations qui se libèrent de plus en plus du contrôle démocratique, et qui favorisent les acteurs économiques transnationaux et leurs intérêts financiers.

Quel contenu pour un accord contraignant ?

Lancée en 2012, la Campagne mondiale pour revendiquer la souveraineté des peuples, démanteler le pouvoir des multinationales et mettre fin à leur impunité est un réseau de 200 mouvements, réseaux, organisations et communautés affectées engagés contre l'accaparement des terres, l'extractivisme, l'exploitation des salariés ou la destruction de l'environnement causés par les multinationales²³. Soutenue par Attac France et de nombreux Attac de par le monde, cette campagne aspire à faciliter les échanges d'expériences et de stratégies, en agissant comme un espace de visibilité des résistances et d'approfondissement de la solidarité face à l'impunité des multinationales.

Fruit d'une expérience de plusieurs années de travail de documentation et de mobilisation de solidarité avec les populations affectées, cette campagne internationale vise à relayer la très forte demande pour une action internationale existante sur le terrain. Les organisations membres de cette campagne partagent l'idée selon laquelle les affrontements avec le secteur privé peuvent conduire à des transformations profondes s'ils s'accompagnent d'alternatives visant à enraciner une nouvelle vision du monde, et de batailles globales visant à faire bouger les rapports de force, comme dans le cas de ce Traité contraignant élaboré dans le cadre du CDH.

C'est pourquoi l'appel à mobilisation de cette campagne internationale, loin de se limiter à quelques demandes vis-à-vis du processus de négociation officielle, s'accompagne de la rédaction d'un Traité des peuples, visant à construire un large consensus sur l'urgence et la nécessité d'obtenir des obligations contraignantes portant sur les transnationales et un mécanisme international pour les faire respecter. C'est dans ce cadre que six propositions ont été rendues publiques²⁴ en amont des négociations d'octobre 2016, et qu'une première version de ce Traité des peuples a été remis aux négociateurs lors de ces négociations d'octobre 2017²⁵.

Puisque le Traité négocié au sein de la CDH vise à encadrer les activités des entreprises, il apparaît logique, comme un minimum exigible, que ces dernières ne soient pas parties prenantes de l'élaboration dudit traité qu'il faut préserver de leur influence.

Les exigences principales de la campagne à laquelle participe Attac France sont au nombre de six, que nous pouvons résumer ainsi :

1. ENVERGURE DU TRAITÉ INTERNATIONAL

Les entreprises multinationales ne sont pas reconnues comme des personnes morales internationales, qualité jusqu'ici dévolue aux seuls Etats et organisations inter-étatiques. A ce titre, il est souvent considéré qu'elles ne peuvent être tenues comme directement responsables de violations des droits humains quand ce n'est pas directement la société-mère qui est concernée. Seuls les Etats, sujets du droit international, seraient chargés de cette responsabilité sous leur propre juridiction et de faire en sorte que les filiales ne violent pas les droits humains. Si ce sont bien les Etats qui doivent négocier et ratifier le Traité international, les entreprises multinationales, en tant que personnes morales, doivent pouvoir être redevables de leurs agissements tout au long de la chaîne d'approvisionnement et il doit être possible d'exiger qu'elles s'abstiennent de tout acte qui violerait les droits humains et qu'elles agissent pour que le respect de ces droits soit garanti.

2. OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES DES ETATS

Les entreprises transnationales ne doivent pas violer les droits humains là où elles exercent leurs activités pour une protection effective de ces derniers. Les Etats d'origine des transnationales ont pour obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits humains. En ce sens, ils ont aussi l'obligation de tout mettre en œuvre pour obtenir la réparation des violations de droits humains commises par les transnationales dans des juridictions étrangères. Le futur Traité doit établir clairement les obligations territoriales et extraterritoriales des Etats en matière de droits humains, ces derniers devant être protégés, que ce soit sur ou en dehors des territoires nationaux.

L'introduction d'une forme de juridiction universelle dans les droits nationaux pourrait impliquer l'obligation d'enquêter et, si nécessaire, de poursuivre à travers les tribunaux nationaux, les crimes prévus dans le cadre du droit international : génocide, crime contre l'humanité, crimes de guerre, piraterie, esclavage, disparitions forcées, torture, trafic d'êtres humains, exécutions extrajudiciaires et crimes d'agression. Et de l'étendre aux crimes économiques portant atteinte à l'environnement et qui affectent gravement les droits humains des communautés, ou qui impliquent la destruction irréversible des écosystèmes. Du fait de cette intégration dans le droit national, les entreprises multinationales deviendraient ainsi responsables devant la loi, que ce soit par action (y compris pour complicité, collaboration, dissimulation, incitation directe ou indirecte) ou par omission, en vertu du droit pénal ou civil, pour l'ensemble des crimes listés.

3. UN TRIBUNAL INTERNATIONAL

Alors que les normes internationales en matière de commerce et d'investissement protègent les intérêts des entreprises transnationales et peuvent conduire à la sanction des Etats récalcitrants, l'absence de mécanismes internationaux de contrôle et de mise en œuvre prévaut dès qu'il s'agit de respect des droits humains et de protection de l'environnement : les codes de bonne conduite sont volontaires sans qu'ils ne puissent être la source de sanctions effectives. Un tribunal international portant sur les entreprises transnationales et les droits humains compléterait les dispositifs existants et permettrait de garantir aux personnes et communautés affectées l'accès à une instance judiciaire internationale indépendante afin d'obtenir justice, en cas de violations de leurs droits civils, politiques, sociaux, économiques, culturels et environnementaux.

Cette instance serait chargée de recevoir, instruire et juger, les plaintes déposées contre les entreprises transnationales et les institutions internationales économique-financières, en cas de manquement à leurs obligations, pour violations des droits humains. Elle permettrait ainsi de faire reconnaître la responsabilité civile et pénale de ces entités pour les crimes économiques, industriels et écologiques internationaux. Ce tribunal international pourrait être doté de fonctions judiciaires indépendantes des Etats, ainsi qu'avoir la charge de coordonner la réponse la plus appropriée à donner aux plaintes et exigences des victimes et populations affectées. Ses jugements et sanctions seraient quant à eux exécutoires et obligatoires.

4. LA RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE ET CONJOINTE DES ENTREPRISES TRANSNATIONALES

Le traité des Nations Unies doit exiger des Etats qu'ils prévoient dans leur législation nationale le principe de la responsabilité juridique (civile et pénale) tant des entreprises transnationales que de leurs dirigeants. Le principe de la double imputation, à savoir la responsabilité solidaire de la personne morale et des personnes physiques qui prennent les décisions, doit être retenu. Par ailleurs, il faut appliquer le principe de la responsabilité civile et pénale aux crimes et délits commis à part entière par les transnationales et leurs propres dirigeant-e-s, ainsi qu'aux crimes et délits commis par complicité, collaboration, instigation, omission, négligence ou dissimulation. Le traité doit également inclure des normes claires sur la responsabilité partagée des transnationales et de leurs filiales (de droit ou de fait) ainsi que de leur chaîne de valeur (filiales, fournisseurs, preneurs de licence, sous-traitants, etc).

La dilution des responsabilités de l'entreprise mère dans sa chaîne de valeur, à travers la conclusion de contrats et d'accords de sous-traitance, et sous l'apparence de personnes morales indépendantes, doit conduire à

rompre avec la logique d'externalisation des responsabilités sociales, du droit du travail et environnementales. La solution passe par l'affirmation d'une responsabilité solidaire, par action ou omission, des entreprises mères pour les violations des droits humains tout au long de la chaîne de valeur. Dans ce sens, il est proposé que tous les agents économiques qui tirent un profit d'une activité commerciale doivent être tenus responsables des conséquences que cette activité entraîne. Ainsi, la victime doit avoir un droit à la réparation et pouvoir s'adresser à tous les responsables conjointement, ou individuellement, ou à certains d'entre eux.

5. PRIMAUTÉ DES DROITS HUMAINS SUR LES RÈGLES DE COMMERCE ET D'INVESTISSEMENT

Les politiques économiques imposées par le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale (BM), les banques régionales et d'autres institutions financières (agences de crédit à l'exportation,...), tout comme l'OMC et la multiplicité d'ALE et TBI en vigueur instituent une asymétrie de régulation de laquelle découle une architecture de légitimation et d'impunité pour les activités des transnationales. L'effectivité du Traité dépendra de son statut par rapport à l'ensemble de ces institutions financières et commerciales internationales et de leurs règles qui constituent une branche contraignante et effective du droit international.

Pour que les droits humains soient enfin considérés comme prioritaires, ce traité devra expliciter toutes les situations (protection de l'environnement, de la santé publique, de la sécurité des populations etc) où les règles de commerce et d'investissement devront être suspendues et les agissements des institutions financières conditionnées à la défense des droits humains. L'universalité, l'indivisibilité,

l'interdépendance et l'indissociabilité des droits humains, doivent primer sur les autres traités et cadres juridiques. Le traité devrait par exemple mettre fin au système actuel de règlement des différends et à la privatisation de la justice constatée dans le cadre des systèmes d'arbitrage des investissements.

recours collectifs (class actions), la célérité des procédures et la limitation des solutions transactionnelles doivent également être des principes qui orientent la rédaction du futur Traité.

6. DROITS DES AFFECTÉ-E-S

Quand on pense à un traité sur les droits humains, il est nécessaire de penser aux victimes des entreprises transnationales et des Etats, ainsi qu'à leur position au sein de ce processus. Dans la perspective d'un traité qui vise à les régler, il est nécessaire de reconnaître l'autorité morale et légitime des populations en tant qu'acteurs clés dans ce type de situation et dans le procédé de création de règles et de règlements qui visent à renforcer la primauté des droits humains. Il est également nécessaire de reconnaître le rôle historique que ces communautés affectées ont joué dans leur résistance permanente face aux différentes violations et crimes qui, d'ailleurs, restent pour la plupart du temps impunis.

Le principe d'interdépendance et d'indivisibilité des droits humains doit conduire à ce que l'ensemble des droits civils et politiques, droits économiques et sociaux, droits environnementaux, etc, soient couverts par le nouveau traité. Ainsi que les cinq grands principes établis en droit international qui permettent de lutter contre l'impunité des violations des droits humains : le droit de savoir, le droit à la justice, le droit à la réparation, le droit aux garanties de non renouvellement des violations et l'obligation des États de prendre des mesures efficaces de lutte contre l'impunité.

La protection de celles et ceux qui veulent faire valoir leurs droits et de celles et ceux qui sont en charge de les défendre doit également être assurée. Il apparaît nécessaire également de renverser la charge de la preuve pour rétablir l'équilibre et permettre à la victime de faire valoir ses droits devant les juridictions. La gratuité de la procédure, la possibilité des

En France, une Loi sur le devoir de vigilance

Le 27 mars 2017 la loi française sur le devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre a été promulguée. Fruit d'une longue bataille menée notamment par des ONG, associations et syndicats, cette loi est à la fois inédite et insuffisante. Inédite parce qu'elle permet de poser des jalons dans la responsabilité des sociétés transnationales vis-à-vis des pratiques de leurs filiales ou de leurs sous-traitants tout au long de leur chaîne d'approvisionnement. Elle impose aux grands groupes de rédiger, publier et mettre en œuvre un plan de vigilance pour identifier et prévenir les risques d'atteintes graves aux droits humains et à l'environnement.

Tout manquement à la mise en œuvre de ce plan constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de la société mère devant une juridiction française. Si le plan ne prévoit pas de mesures suffisantes pour faire face aux risques annoncés, ou si le plan n'est pas mis en œuvre de façon effective, ces entreprises pourront être poursuivies, notamment par les organisations de la société civile : le juge pourra s'appuyer sur ce plan pour évaluer si les dommages avérés (ou possibles) résultent d'un plan de vigilance insuffisant, de mauvaise qualité. La loi française permet donc de sortir du cadre du volontariat et de la « soft law » puisque la responsabilité des multinationales sera mise en cause, au civil, si ce qui se passe sur le terrain, dans leurs filiales ou chez leurs sous-traitants n'est pas acceptable.

La loi française reste insuffisante puisqu'elle ne s'applique qu'à de très grandes multinationales, comportant au minimum 5 000 salariés en France ou 10 000 à l'étranger. Entre 120 et 140 grosses entreprises françaises seraient concernées. Un certain nombre d'entreprises de secteur à risques, tels que l'industrie textile ou le secteur extractif, vont échapper à ces nouvelles obligations légales. Insuffisante également parce que la charge de la preuve incombe toujours aux victimes ou bien parce que l'action légale intentée doit se limiter à attaquer les mesures de prévention prises par la multinationale et ne peut attaquer le préjudice lui-même.

Ressources

Sur le site d'Attac France :

- Dossier de Lignes d'Attac sur les multinationales, juin 2015 : <https://france.attac.org/nos-publications/lignes-d-attac/article/multinationales>
- Vers un traité contraignant sur les transnationales ? Maxime Combes, 6 juin 2017, <https://france.attac.org/nos-idees/mettre-au-pas-la-finance-les-banques-et-les-transnationales/article/vers-un-traite-contraignant-sur-les-transnationales>
- Interview de Brid Brennan et Gonzalo Berrón, animateur de la campagne internationale visant à démanteler le pouvoir des multinationales, 26 juin 2014, <https://france.attac.org/se-mobiliser/le-grand-marche-transatlantique/article/vers-la-fin-de-l-impunite-pour-les>

Campagne internationale pour mettre fin à l'impunité des multinationales

- Infos les plus récentes : <https://www.stopcorporateimpunity.org/la-fin-de-limpunite-des-multinationales-est-proche/?lang=fr>
- Site internet : <https://www.stopcorporateimpunity.org/>
- Facebook : <https://www.facebook.com/stopcorporateimpunity>
- Twitter : @StopTNCimpunity

Alliance pour un Traité (regroupe 900 organisations au sujet du Traité international)

- Site internet : <http://www.treatymovement.com>
- Déclaration pour Genève 2017 : <http://www.treatymovement.com/declaration/>
- Toutes les contributions dans le cadre des négociations sont disponibles ici : <https://business-humanrights.org/en/binding-treaty/intergovernmental-working-group-sessions>

Partenaires français et autres

- Interpellation du gouvernement et d'Emmanuel Macron : <http://stopimpunite.org/>
- Décryptage par Action Aid France/Peuples Solidaires, Amis de la Terre France, Aitec, CCFD – Terre Solidaire, CGT, Collectif Ethique sur l'Etiquette, Sherpa : https://ethique-sur-etiquette.org/IMG/pdf/presentationtraiteonu_coalitionfr-2.pdf
- Aitec, Vers un traité contraignant de l'ONU pour les multinationales et les droits humains, 3 octobre 2017, <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article1637>
- Amis de la Terre et Action Aid pour des peuples solidaires, Rapport « Fin de cavale pour les multinationales ? Droits humains, environnement : d'une loi pionnière en France à un traité à l'ONU. », http://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/rapport_multinationales_hd.pdf
- Vidéo : 5 trucs pour punir une multinationale : <https://www.youtube.com/watch?v=QHkN1izdxbU>
- Déclaration de parlementaires français en faveur d'un Traité international : <https://www.alternatives-economiques.fr/139-deputes-interpellent-president-devoir-de-vigilance-multinat/00081172>

Références

1. Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Résolution 26/9, 14 juillet 2014, Elaboration d'un instrument juridiquement contraignant sur les sociétés transnationales et autres entreprises et droits de l'homme, A/HRC/RES/26/9, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/O62/4I/PDF/G14O624I.pdf?OpenElement>
2. Voir le communiqué d'Attac France : Le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU favorable à la fin de l'impunité des transnationales. La France vote non, juin 2014 <https://france.attac.org/actus-et-medias/salle-de-presse/article/le-conseil-des-droits-de-l-homme>
3. Adoptée par 20 voix contre 14, avec 13 abstentions.

Ont voté pour : Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Burkina Faso, Chine, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Éthiopie, Fédération de Russie, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Kenya, Maroc, Namibie, Pakistan, Philippines, Venezuela (République bolivarienne du), Viet Nam.

Ont voté contre : Allemagne, Autriche, Estonie, États-Unis d'Amérique, ex-République yougoslave de Macédoine, France, Irlande, Italie, Japon, Monténégro, République de Corée, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Se sont abstenus : Arabie saoudite, Argentine, Botswana, Brésil, Chili, Costa Rica, Émirats arabes unis, Gabon, Koweït, Maldives, Mexique, Pérou, Sierra Leone.
4. Eléments pour le projet d'instrument juridiquement contraignant sur les sociétés transnationales et autres entreprises commerciales en matière de droits humains, Présidence de l'OEIGWG établie par la Res. A/HRC/RES/26/9 du CDH (29/09/2017), http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs_FR.pdf
5. Ce document, dans sa cinquième révision (mars 2017), est disponible ici : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_124923.pdf
6. Ce texte, dans sa version révisée de 2011, est disponible ici : <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/2011102-fr.pdf>
7. Proposée initialement par le Chili de Salvador Allende en 1972, cette commission a finalement été mise sur pied décembre 1974 par la résolution 1913 (LVII), qui a créé une Commission intergouvernementale sur les entreprises transnationales qui devait fonctionner comme un organe consultatif ayant notamment la tâche d'établir un code de conduite pour les entreprises transnationales.
8. Conseil économique et social, résolution 1994/1, 14 juillet 1994.
9. Le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) est né en 1995 de la fusion du Business Council for Sustainable Development et du World Industry Council for the Environment, à l'initiative de l'industriel suisse Stephan Schmidheiny, ex-PDG de Swiss Eternit Group, et de Maurice Strong, qui fut secrétaire général de la Conférence de Rio.
10. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf
11. Voir le rapport de OECD Watch, qui fait le bilan des 10 ans d'existence des Points de contact nationaux sur les saisines effectuées par les ONG (qui représentent 50% des plaintes) : https://www.oecdwatch.org/publications-en/Publication_4201
12. Une « chaîne de valeur » est un ensemble articulé d'activités (conception, production, logistique, marketing, vente...) qui permet à une entreprise de créer un avantage sur ses concurrents.

13. Top 200: The Rise of Global Corporate Power (2000) - <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/221-transnational-corporations/47211.html>
14. WTO, World Trade report 2012
15. Bastamag, 737 maîtres du monde contrôlent 80 % de la valeur des entreprises mondiales, <http://www.bastamag.net/737-maitres-du-monde-controlent-80>
16. Cnuced, Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990s, United Nations Publications, 1998, Hallward-Driemier, Mary, «Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit... and they could bite», Banque mondiale, document de travail n° 3121, 2003.
17. Observatoire des multinationales, 2014, Un an après le Rana Plaza, Auchan et Carrefour pas prêts à assumer leurs responsabilités <http://multinationales.org/Un-an-apres-le-Rana-Plaza-Auchan>
18. Observatoire des multinationales, 2014, Brésil : les accusations de corruption se multiplient contre Alstom <http://multinationales.org/Bresil-les-accusations-deAm>
19. Observatoire des multinationales, 2013, Alstom et GDF Suez, au cœur de Belo Monte et du développement hydroélectrique de l'Amazonie, <http://multinationales.org/Alstom-et-GDF-Suez-au-coeur-de>
20. Observatoire des multinationales, 2013, Veolia en Inde, <http://multinationales.org/Veolia-en-Inde-version-longue>
21. Observatoire des multinationales, 2014, Les projets nucléaires d'Areva à Jaitapur, en Inde : catastrophe à l'horizon ? <http://multinationales.org/Les-projets-nucleaires-d-Areva-a>
22. Bastamag, 2014, Commerce de la crevette : des sous-traitants de Carrefour accusés de recourir au travail esclave <http://www.bastamag.net/Des-sous-traitants-de-Carrefour>
23. Voir le site <http://www.stopcorporateimpunity.org> et les membres ici <https://www.stopcorporateimpunity.org/list-of-signatories/>
24. Vers un Traité des Nations Unies contraignant pour les multinationales. Un pas en avant pour mettre fin à l'impunité, Octobre 2016 http://www.stopcorporateimpunity.org/wp-content/uploads/2016/10/SIX-points_FR.pdf
25. Proposition de Traité des peuples, en anglais, https://www.stopcorporateimpunity.org/wp-content/uploads/2017/10/Treaty_draft-EN.pdf