

Analyse du Plan d'action national belge "Entreprises et Droits de l'Homme"

Décembre 2017

Introduction

En juin 2011, les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme (UNGP) ont été adoptés à l'unanimité par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies. Les Principes directeurs ont été élaborés sous la direction de John Ruggie, Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les entreprises et les droits de l'homme, nommé en 2005. En 2008, il propose un Cadre de référence "protéger, respecter et réparer" qui est approuvé par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, après quoi le mandat de John Ruggie a été élargi pour rendre ce cadre opérationnel. Cela a conduit à l'adoption des UNGP en 2011. Les Principes directeurs prévoient que tous les États doivent élaborer un Plan d'action national (PAN) pour la mise en œuvre des Principes directeurs.

En 2011, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a créé un groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'Homme pour promouvoir la diffusion et la mise en œuvre des Principes directeurs. Le groupe de travail a élaboré un guide¹ pour aider les États à élaborer leurs Plans d'action nationaux. Le groupe de travail souligne qu'il existe quatre critères indispensables à l'élaboration d'un PAN efficace. (1) Les PAN doivent refléter de manière adéquate les obligations d'un État (en vertu du droit international des droits de l'homme) de protéger les populations contre atteintes à leurs droits humains par les entreprises et d'assurer un accès effectif aux voies de recours. En outre, les PAN doivent promouvoir la le principe de « diligence raisonnable » pour les entreprises. (2) Deuxièmement, les PAN doivent être adaptés au contexte local et répondre aux violations réelles et potentielles de droits humains. (3) Les PAN doivent être élaborés de manière transparente et participative et (4) ils doivent être régulièrement révisés et actualisés.

Le PAN belge² a été publié en juillet 2017, six ans après l'adoption des UNGP. Si nous nous penchons aujourd'hui sur le Plan d'action belge et que nous l'évaluons à la lumière des critères susmentionnés, nous constatons qu'il présente de graves lacunes. La présente analyse se propose de revenir sur ces lacunes, ainsi que sur certains des éléments clés du PAN belge. Notre analyse montre qu'il est nécessaire de renforcer profondément le PAN, en particulier en ce qui concerne la régulation des entreprises et l'accès aux recours pour les individus et les communautés dont les droits humains ont été violés.

Au cours de ses 30 années d'existence, FIAN a documenté de nombreux cas de violations du droit à l'alimentation impliquant des entreprises. Notre conclusion est que les mesures proposées dans le PAN belge sont insuffisantes pour faire face aux violations de droits humains que nous avons documentées. Au-delà des initiatives volontaires telles que les UNGP et les PAN qui les accompagnent, il est également nécessaire de prendre des mesures contraignantes. Il est donc essentiel que la Belgique participe activement au processus de conclusion d'un Traité Contraignant sur les Entreprises et les Droits de l'Homme³. Ce nouveau Traité permettrait de préciser davantage les obligations individuelles et collectives des États en ce qui concerne les entreprises et les droits de l'homme, y

¹ UN working group on business and human rights, Guidance on national actions plans on business and human rights, 2014, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAPGuidance.pdf

² https://www.sdgs.be/sites/default/files/publication/attachments/20170720_plan_bs_hr_fr.pdf

³ Pour en savoir plus sur le processus de négociation du Traité contraignant : <http://www.treatymovement.com/>

compris les obligations extraterritoriales⁴, et il contribuerait à faciliter l'accès aux recours pour les personnes et les communautés touchées.

Un processus d'élaboration sans participation suffisante

Le processus du PAN a été long. Il s'est écoulé près de deux ans entre la publication de l'avant-projet et la version finale du Plan d'action national. FIAN s'étonne que le PAN soit resté pratiquement inchangé sur cette longue période et ce, malgré les nombreuses recommandations du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CCPD) et du Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD). Cela soulève des questions sur le processus d'élaboration du document et sur la façon dont les commentaires des intervenants ont été intégrés. La participation et la transparence exigent non seulement que l'avis des parties prenantes soit sollicité, mais aussi que la décision d'intégrer ou non les commentaires et les propositions soit justifiée de manière transparente. Pourtant, les conseils consultatifs n'ont pas reçu de motivation claire pour décider d'inclure ou non certaines de leurs recommandations.

En outre, FIAN soulève de sérieuses réserves quant à l'absence de distinction entre les groupes d'intérêts (les parties prenantes) et les titulaires de droits. En l'occurrence, les entreprises, dont les agissements peuvent gravement porter atteinte aux droits humains des populations, ont été impliquées de la même manière que les ONG qui représentent ces victimes de violations de leurs droits. FIAN s'inquiète d'une éventuelle emprise des entreprises (corporate capture⁵) et de leur forte influence sur le processus d'élaboration du PAN.

Un contenu aux nombreuses lacunes

1. L'objectif fixé n'est pas suffisamment ambitieux

Dans le Plan d'action national belge, les autorités fédérales et fédérées compétentes indiquent qu'elles entendent concrétiser leur engagement en matière d'« Entreprises et Droits de l'Homme », : « en introduisant les droits de l'Homme dans le cadre de l'entrepreneuriat socialement responsable, et du développement durable en soutenant activement l'entrepreneuriat socialement responsable en général, prêtant attention aux/en coopération avec les entreprises belges qui ont un niveau d'ambition élevé dans ce domaine (...) ». Le PAN veut fournir une plate-forme pour mettre en exergue les bonnes pratiques de secteur et d'entreprises. Cet objectif ne permet pas de remplir les obligations du gouvernement en vertu des traités internationaux de droits de l'Homme⁶. On ne mentionne ni réglementation ni sanction. Le respect des droits humains ne peut se limiter à une simple promotion. En outre, nous ne devons pas perdre de vue le fait qu'il existe déjà aujourd'hui un énorme déséquilibre de pouvoir entre les personnes et les communautés concernées et les entreprises concernées. Le gouvernement a l'obligation envers les populations de faire respecter les droits humains et de protéger les populations des violations de droits humains pouvant être commises par les entreprises. Il ressort des objectifs actuels du PAN que les autorités belges ne prennent pas cette responsabilité au sérieux.

Par ailleurs, la Belgique a choisi de combiner le NAP sur la question des Entreprises et des droits de l'Homme et le NAP sur la responsabilité sociale des entreprises. En théorie, cela ne devrait pas nécessairement poser problème, mais dans ce cas-ci cela produit à des effets pervers. Le résultat de l'intégration de ces deux plans d'action est que la dimension des "droits de l'homme" a été presque entièrement absorbée par la dimension "responsabilité sociale des entreprises", au lieu d'accorder une attention et une place égale à ces deux aspects. Cela pose problème étant donné que la responsabilité sociale des entreprises part d'un principe volontaire, alors que l'obligation de protéger les droits humains pour les États est inscrite dans des Traités internationaux contraignants. L'intégration des obligations de droits de l'Homme dans ces engagements volontaires conduit à une érosion de ces droits, qui ne deviennent qu'une question de charité ou un

⁴ ETO consortium, « Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights », 2013 : http://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23

⁵ Par Corporate capture (emprise des entreprises) nous entendons: un processus dans lequel une élite économique compromet la réalisation des droits humains en exerçant une influence abusive sur les décideurs et les institutions publiques.

⁶ Committee on Economic, Social and Cultural rights, General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, 2017, p. 5, point 15 ; United Nations, « Guiding principles on business and human rights », 2011, p. 3

effort positif qui mérite une récompense ou un label.

2. Où sont les droits économiques, sociaux et culturels?

Le Plan d'action national met en avant un certain nombre de domaines de droits humains considérés comme prioritaires. FIAN constate que les droits économiques, sociaux et culturels, et en particulier le droit à l'alimentation et à l'accès aux ressources naturelles, sont absents de cette liste.

De même, le PAN ne fait pas référence aux droits de groupes vulnérables spécifiques tels que les femmes, les enfants, les migrants ou les communautés autochtones. Cette observation avait d'ailleurs déjà été formulée dans l'avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques pour le développement.

3. Les propositions d'action ne sont pas assez "SMART".

Le PAN a pour but d'établir un plan d'action axé sur les résultats. Cela exige des objectifs, des indicateurs, des responsabilités et un calendrier de mise en œuvre clairs. Contrairement à cet objectif, les propositions d'action du PAN sont formulées de manière vague. Dans la plupart des cas, le calendrier, les indicateurs et les responsabilités manquent. L'absence d'indicateurs et de données de référence clairs rend difficile l'évaluation et le suivi. En tant qu'ONG, nous sommes censés élaborer des programmes dont les objectifs et les indicateurs sont clairs et conformes au principe SMART. Et pourtant, cela ne semble pas être le cas pour nos autorités quand nous examinons ce PAN.

4. Les observations et recommandations du CCPD et du CDFD n'ont pas été suffisamment intégrées.

Le Conseil fédéral du développement durable (CDFD) et le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CCPD) ont identifié d'importantes lacunes lors de l'élaboration du PAN. Toutefois, ces observations n'ont pas été prises en compte ou ont été insuffisamment intégrées lors de la finalisation du PAN. Par exemple, dans son avis, le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques a fait valoir que le volet sur la réglementation des entreprises n'est pas suffisamment élaboré et les avis des deux Conseils indiquaient que la section sur les mécanismes de réparation était trop faible. C'est toujours le cas dans la version finale du PAN.

Dans son avis, le Conseil consultatif pour la cohérence des politiques se penche sur trois thèmes prioritaires auxquels il conviendrait d'accorder une attention particulière: le principe de "diligence raisonnable", l'accès aux mesures de réparation et la transparence. FIAN constate encore ici que le PAN prend peu ou pas de mesures concrètes pour assurer la « diligence raisonnable » et l'accès aux mesures de réparation.

a. Le principe de "diligence raisonnable"

En vertu de son obligation de protéger, le gouvernement doit créer un cadre juridique contraignant garantissant que les entreprises assument leurs responsabilités telles que définies par le Principe directeur 13 des UNGP. Seul un cadre juridique contraignant garantit des conditions de concurrence loyale pour toutes les entreprises. Les responsabilités des entreprises trouvent leur expression concrète dans le concept de « diligence raisonnable »⁷. En d'autres termes, les entreprises devraient avoir l'obligation légale de développer des plans en matière de « diligence raisonnable ». Pour ce faire, la Belgique pourrait s'inspirer du droit français⁸.

La proposition d'action 15 du PAN vise à « intégrer le principe de diligence raisonnable au sein des organismes de gestion de l'entreprise, également en matière de droits de l'Homme ». Malgré le titre prometteur, il s'agit là une fois encore d'un engagement flou et non contraignant. L'action consiste à prendre contact avec les responsables pour les 2 codes de gouvernance d'entreprise belges afin d'examiner la possibilité d'y intégrer le principe de "diligence raisonnable". Toutefois, aucun résultat, calendrier ou responsabilité précis n'est indiqué.

b. Accès aux voies de recours judiciaires

Les UNGP affirme que les gouvernements doivent garantir un accès efficace aux recours

⁷ Voir le Principe directeur 17 des UNGP pour les détails de ce principe : United Nations, « Guiding principles on business and human rights », 2011

⁸ LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, 2017: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/3/27/2017-399/lo/texte>

judiciaires et à d'autres mécanismes de plaintes non juridiques. Nous pouvons donc logiquement nous attendre à ce que le PAN prévoie des mesures concrètes pour y parvenir. Cette nécessité a été encore soulignée dans les avis du CFDD et du CCPD. Nous sommes donc surpris que ces propositions concrètes fassent défaut.

Le PAN contient 4 propositions d'action liées à cet objectif :

- Élaborer une brochure sur les mécanismes de réparation liés à l'autorité publique (Proposition d'action 2);
- Assurer la diffusion de la boîte à outils et de la brochure sur les mécanismes de réparation parmi les représentants belges à l'étranger et sensibiliser ceux-ci à la question (Proposition d'action 5);
- Formulation de recommandations en vue d'améliorer l'accès à un mécanisme de réparation judiciaire (Proposition d'action 3);
- Renforcer le Point de Contact national de l'OCDE (Proposition d'action 23).

L'élaboration d'une brochure est un outil utile pour mieux comprendre les mécanismes qui existent déjà. Cependant, la mesure ignore complètement les obstacles actuels déjà connus, qui rendent souvent impossible l'accès aux recours judiciaires pour les personnes affectées, tels que les coûts élevés, les difficultés procédurales et les problèmes liés à la juridiction. Il n'est pas clair non plus de savoir comment le gouvernement compte s'assurer que les victimes de violations de droits humains aient accès à la brochure. De plus, la brochure s'adresse tant aux entreprises qu'aux victimes. Cependant, il est impossible pour une brochure d'informer ces deux groupes de la même manière que ce soit en raison de la langue, du style ou de l'information qu'elle devrait contenir. La diffusion prévue de la brochure vise principalement à soutenir les entreprises. Et il est très douteux que la brochure parvienne effectivement aux personnes et aux communautés concernées au vu des canaux de diffusion proposés (le réseau diplomatique).

Formuler des recommandations pour un meilleur accès à un mécanisme de réparation est une action nécessaire qui a été ajoutée à la version finale du PAN. Nous en sommes donc très satisfaits. Bien qu'il s'agisse d'une amélioration positive, cette action ne garantit nullement la mise en œuvre de ces recommandations.

Enfin, il est certainement bon de renforcer le Point de Contact national (PCN) de l'OCDE, même si la manière d'y parvenir reste floue. Surtout sachant que cela ne résoudra pas le manque actuel d'accès à des recours effectifs, étant donné que le PCN ne fonctionne que sur base volontaire et ne peut pas imposer de sanctions. Par exemple, le cas récent dans lequel le PCN belge a dû interrompre ses travaux dans le cadre de l'affaire SOCAPALM après 6 ans de négociations sans résultat⁹, témoigne du manque d'efficacité du PCN. Outre le renforcement du PCN, il est donc nécessaire d'assurer un accès effectif aux voies recours judiciaires.

Nous pouvons donc conclure que le PAN est loin d'assurer des mesures correctives efficaces et qu'il n'a pas suffisamment tenu compte des propositions concrètes formulées dans les avis des conseils consultatifs susmentionnés.

c. Transparence et traçabilité

La transparence des entreprises est cruciale pour dénoncer d'éventuels atteintes aux droits humains et fait partie des obligations de « diligence raisonnable » des entreprises et des gouvernements.

Il est donc encourageant de savoir que la Directive européenne sur le rapportage non-financier a été transposée en droit belge le 11 septembre 2017 (proposition d'action 16). Malgré ce premier pas positif, FIAN estime qu'il est possible et nécessaire d'en faire davantage pour garantir une réelle transparence.

5. Les droits humains dans la coopération au développement

La Belgique s'engage à intégrer les principes des droits de l'Homme dans la stratégie de soutien au développement du secteur privé local de la coopération belge. C'est une intention que FIAN ne peut que soutenir. Malheureusement, aucun des deux avis (CCPD et CFDD), qui soulignaient la nécessité d'une plus grande transparence de la part de BIO (la

⁹ Pour plus d'information, voir : Point de contact national belge nt, « Communiqué du 15 juin 2017 du Point de contact national belge pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales relatif à la circonstance spécifique SOCAPALM », 15 juin 2017 : http://economie.fgov.be/fr/binaries/2017_Communique-final-PCN-belge-Socapalm-fr_tcm326-283817.pdf ; Sherpa, « Le PCN belge clôture l'affaire Socapalm en raison de la non-application du plan d'action par les sociétés Bolloré et Socfin », 22 juin 2017, <https://www.asso-sherpa.org/pcn-belge-cloture-laffaire-ocapalm-raison-de-non-application-plan-daction-societes-bollore-socfin>

Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement), n'a été suivi et notamment celle de publier « sur son propre site web de tous les acteurs économiques pouvant bénéficier d'un prêt ou d'un investissement ». Il est vraiment surprenant que cette recommandation fondamentale de transparence n'ait pas été suivie par le gouvernement.

Quelques éléments positifs

FIAN se félicite de l'intention du gouvernement belge de promouvoir l'engagement actif de l'UE aux travaux du Groupe de travail intergouvernemental des Nations Unies chargé d'élaborer un instrument international sur les droits humains et les sociétés transnationales et autres entreprises. Nous demandons donc aux autorités belges de s'engager pleinement dans ce groupe et de faire des commentaires spécifiques avant février 2018 sur les éléments définis par le président du groupe de travail (négociés en octobre 2017).

FIAN est également satisfait de l'intention de procéder à une évaluation approfondie du PAN et de sa mise en œuvre après trois ans. Nous demandons que cette évaluation soit menée de manière participative, en impliquant la société civile et les mouvements sociaux. Dans ce cadre, il est essentiel que les autorités justifient la non-prise en compte de certaines recommandations (tel que souligné ci-dessus).

L'urgence d'un traité contraignant

En définitive, l'évaluation de FIAN de la version finale du Plan d'action national Entreprises et Droits de l'homme est très décevante. Malgré l'obligation internationale des États de protéger les droits humains et d'assurer des recours efficaces pour les personnes et les communautés affectées, le PAN belge se limite presque entièrement à la promotion d'initiatives volontaires et à la sensibilisation des entreprises.

Compte tenu du résultat de ce processus volontaire, FIAN Belgium demande un engagement plus fort du gouvernement belge dans le domaine "Entreprises et Droits de l'homme". La Belgique peut le faire au moyen d'initiatives législatives qui devraient contribuer à une réglementation plus stricte des entreprises, telle que l'obligation de diligence raisonnable. Nous appelons également le gouvernement belge à participer activement et de manière constructive au processus d'élaboration d'un Traité contraignant sur les entreprises et les droits de l'homme, actuellement négocié au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations unies.

FIAN considère que ce Traité contraignant devrait réaffirmer et clarifier les obligations des États. Parmi les éléments qui ne peuvent pas être négligés dans ce Traité figurent l'obligation des États de protéger les droits et la nécessité d'initiatives législatives pour se conformer à cette obligation, la primauté des droits humains sur les autres instruments internationaux, les obligations extraterritoriales des États, l'obligation de coopérer entre les États et la garantie d'un accès effectif aux mécanismes de réparation pour les victimes de violations des droits humains.

**Avec le soutien de
LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT** 



Les opinions qui sont exprimées dans ce document ne représentent pas nécessairement celles de la Belgique et de la Fédération Wallonie-Bruxelles et n'engagent pas ceux-ci.