Projet de traité international sur les sociétés transnationales et les droits de l'Homme. Entretien avec Juliette Renaud, Chargée de campagne senior sur la régulation des multinationales auprès des Amis de la Terre France

Sophie Grosbon

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/6503>

DOI : 10.4000/revdh.6503

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Sophie Grosbon, « Projet de traité international sur les sociétés transnationales et les droits de l'Homme. Entretien avec Juliette Renaud, Chargée de campagne senior sur la régulation des multinationales auprès des Amis de la Terre France », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 16 | 2019, mis en ligne le 28 mai 2019, consulté le 08 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/6503> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.6503>

Ce document a été généré automatiquement le 8 juillet 2020.

Tous droits réservés

Projet de traité international sur les sociétés transnationales et les droits de l'Homme. Entretien avec Juliette Renaud, Chargée de campagne senior sur la régulation des multinationales auprès des Amis de la Terre France

Sophie Grosbon

ACTUELLEMENT, AU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DE L'ONU, UN GROUPE DE TRAVAIL DISCUTE DE L'ADOPTION ÉVENTUELLE D'UN INSTRUMENT JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT VISANT À RÉGLER, DANS LE DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, LES ACTIVITÉS DES SOCIÉTÉS TRANSNATIONALES ET AUTRES ENTREPRISES COMMERCIALES. POURQUOI VOTRE ONG, LES AMIS DE LA TERRE, S'INTÉRESSE-T-ELLE À CE PROJET ?

La fédération internationale des Amis de la terre est un réseau mobilisé pour protéger les droits de l'Homme et l'environnement. Elle est présente dans 75 pays. Personnellement, je suis membre des Amis de la Terre France et aussi membre du comité de pilotage du programme « justice économique et résistance au néolibéralisme » des Amis de la Terre Internationale. Dans le cadre de ce programme, nous avons deux axes de travail : obtenir une régulation contraignante des activités des multinationales pour mettre fin à leur impunité lorsqu'elles violent les droits de l'Homme ou détruisent l'environnement ; lutter contre les accords de commerce et d'investissement et notamment contre les mécanismes arbitraux de règlement des différends investisseur/Etat.

Nous sommes mobilisés depuis des années sur le terrain auprès des communautés et des travailleurs affectés par les multinationales et nous mesurons donc tous les jours l'impact des activités de ces sociétés dans différents pays ainsi que l'impossibilité des

victimes d'accéder à la justice. Nous travaillons aussi beaucoup sur la question des menaces aux défenseurs des droits humains et de l'environnement, qui partout dans le monde sont de plus en plus victimes de persécution, de criminalisation, d'intimidation, voire d'assassinats, alors que ces personnes essayent simplement de se mobiliser pour défendre leur terre, leur communauté, leur mode de vie face à des projets destructeurs. Ils sont menacés soit par des entreprises, soit par des gouvernements qui soutiennent les projets de celles-ci.

Je coordonne également la coalition française pour le traité ONU qui rassemble une douzaine d'organisations (dont ActionAid France-Peuples Solidaires, AITEC, Amis de la Terre France, ATTAC France, CCFD-Terre Solidaire, CGT, Collectif Éthique sur l'étiquette, France Amérique Latine, Ligue des Droits de l'Homme, Sherpa, Union syndicale Solidaires). Les Amis de la Terre sont également membre de coalitions internationales comme l'Alliance pour un Traité qui regroupe plus de 900 organisations dans le monde en faveur du processus onusien visant à l'élaboration d'un instrument juridique contraignant sur les activités des sociétés transnationales et les droits de l'Homme.

POURQUOI VOUS MOBILISEZ VOUS EN FAVEUR DE L'ADOPTION D'UN TRAITÉ INTERNATIONAL SUR LES SOCIÉTÉS TRANSNATIONALES ET LES DROITS DE L'HOMME ?

Le processus d'élaboration d'un traité sur le sujet a une longue histoire. Les premières tentatives de règles contraignantes au niveau onusien remontent aux années soixante-dix et ont connu une série d'échecs successifs. Dans les années 1990-2000, on est passé au règne des règles purement volontaires avec notamment l'adoption à l'ONU en 2011 des principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme, précédé des principes directeurs de l'OCDE pour les multinationales (de 1976 révisés en 2011). Or, à nos yeux, ces règles sont inefficaces justement parce qu'elles sont volontaires et qu'il n'y a pas de sanctions. Les multinationales continuent de violer ces normes et les Etats n'ont pas d'outils efficaces pour les faire respecter.

En 2013, il y a eu une grande alliance de pays majoritairement du Sud pour appeler à négocier un instrument international contraignant. En 2014, une résolution portée par l'Equateur et l'Afrique du Sud au sein du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU a été adoptée créant un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant pour réglementer les activités des sociétés transnationales. Depuis, il y a une session de négociations chaque année. Les deux premières années ont donné lieu à des discussions générales pour savoir quel serait le cadre de ce futur traité. En 2017, les premiers éléments du traité ont été rédigés et discutés par les Etats. En 2018, le premier avant-projet de traité a été soumis aux Etats et discuté. Mais ces discussions sont tendues et sont nées dans la douleur. Tous les pays du Nord s'étaient opposés à l'adoption de la résolution du Conseil des droits de l'Homme. Ils soutenaient une résolution de la Norvège sur la nécessité de promouvoir les Principes directeurs de 2011 et donc de donner la priorité aux normes volontaires. Depuis, certains pays du Nord ne participent pas aux négociations. C'est le cas des Etats-Unis qui sont d'ailleurs sortis du Conseil des droits de l'Homme. L'Union européenne de son côté a boycotté la première session, elle est aujourd'hui présente dans les négociations mais elle multiplie les manœuvres d'obstructions au processus.

Dans ce contexte la France joue un rôle particulier. En 2017, la loi sur le devoir de vigilance des sociétés-mères et des entreprises donneuses d'ordre a été adoptée. C'est une loi pionnière puisqu'elle permet de commencer à lever le voile de l'autonomie de la personne morale. Elle permet de lier par une responsabilité la société-mère aux activités de ses filiales, ses sociétés contrôlées, ses principaux sous-traitants et fournisseurs. Cette loi est un élément d'inspiration pour le projet de traité international. Depuis l'adoption de cette loi, la France est beaucoup plus active dans les négociations, car il est dans son intérêt que d'autres Etats adoptent des normes similaires. La France essaye de pousser l'Union européenne à faire évoluer sa position.

COMMENT ANALYSEZ-VOUS LA RÉSERVE VOIRE L'OPPOSITION DE CERTAINS ETATS DU NORD AU PROCESSUS ?

Il existe plusieurs clivages, qui pour les Amis de la Terre, devraient pouvoir être dépassés.

Les questions des normes volontaires *versus* normes obligatoires, tout d'abord.

Pour nous, il n'y a pas de contradictions entre les normes volontaires et les normes obligatoires. Le traité peut se construire en s'appuyant sur les Principes directeurs des Nations unies et en être le prolongement. Les principes directeurs eux-mêmes prévoient pour leur application un « smart mix », c'est à dire un mélange intelligent entre la *soft law* et la *hard law*. Nous avons publié juste avant la dernière session de négociations un rapport intitulé « Impunité Made in Europe – les liaisons dangereuses de l'UE et des lobbies contre le traité ONU sur les multinationales », qui montre comment les multinationales s'immiscent de plus en plus dans les processus de décisions politiques, notamment dans les pays du Nord et au sein de l'Union européenne. Nous montrons comment dans le cadre des négociations pour le traité, l'UE et les lobbies des entreprises – qui sont représentés par l'Organisation Internationale des Employeurs et la Chambre Internationale de Commerce – ont des argumentations extrêmement similaires. Parmi ces arguments, il y a l'idée qu'il existe déjà des normes volontaires et que des normes contraignantes ne sont pas nécessaires. Pourtant, selon nous, si les entreprises respectent réellement volontairement les normes de *soft law*, elles ne devraient pas craindre les normes contraignantes, qui ne sanctionnent que celles qui y contreviennent. Un autre élément que soutiennent l'Union européenne et la France est la volonté de faire participer le secteur privé aux négociations. C'est extrêmement préoccupant à nos yeux car si les entreprises – qui doivent être réglementées par ce texte – participent aux négociations, il est dans leur intérêt de faire trainer le processus le plus longtemps possible pour que le traité ne soit pas adopté, mais également de tenter d'affaiblir les règles qui pourront leur être opposées au sein du traité.

La question du champ d'application du traité : application aux entreprises transnationales *versus* application à toutes les entreprises, ensuite.

Les pays du Nord soutiennent l'idée que le futur traité doit s'appliquer à toutes les entreprises et non uniquement aux multinationales. En droit international, le terme d'« entreprises transnationales » ou de « multinationales » n'a pas de définition précise. Donc le traité devra définir ces notions. Dans le projet actuel, le champ d'application concerne notamment les personnes morales qui ont des activités dans au moins deux juridictions. Le projet, comme la loi française, insiste sur la chaîne de

valeur, l'insertion des entreprises dans des groupes de société et des chaînes de production implantés dans différents pays. Il cherche à faire peser la responsabilité là où s'exerce réellement le pouvoir, c'est-à-dire sur les sociétés-mères et les entreprises donneuses d'ordre. En couvrant toute la chaîne de valeur, il s'appliquera *in fine* dans une économie mondiale globalisée quasiment à toutes les entreprises.

La plupart des dispositions de ce traité cherchent à résoudre les problèmes liés à la régulation de l'activité des multinationales, qui se jouent des différentes juridictions. Certains articles concernent les « juridictions compétentes » pour trancher le litige relatif à la violation des droits de l'Homme par les multinationales. L'enjeu est de permettre aux victimes de poursuivre les multinationales non seulement auprès des juridictions de l'Etat où a eu lieu le dommage, mais également dans l'Etat d'origine de la société-mère, ou dans l'Etat où celles-ci a des actifs importants. D'autres articles concernent la loi applicable en cas de litige. D'autres encore concernent la coopération judiciaire entre les Etats. Il s'agit bien de coopérer internationalement pour saisir les violations des droits de l'Homme par les entreprises.

N'EST PAS CÉPENDANT DANS L'INTÉRÊT DES ETATS DU NORD QU'UN TEL TRAITÉ VOIT LE JOUR AFIN DE LUTTER CONTRE LES DÉLOCALISATIONS D'ENTREPRISES MOTIVÉES PAR LA RECHERCHE D'UNE IMPLANTATION DANS LES ETATS LES MOINS VIGILANTS EN TERMES DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET DE L'ENVIRONNEMENT ?

L'idée de ce traité est en effet qu'on ait un socle de protection des droits de l'Homme commun. Un autre point en discussion est la question de savoir quel mécanisme de mise en œuvre du traité sera adopté au niveau international.

Une partie du traité cherche à renforcer la compétence des juridictions nationales, notamment pour qu'elles puissent traiter des dommages qui ont eu lieu dans d'autres Etats. Il s'agit d'un point clé parce que cela facilite l'accès à la justice pour les victimes, notamment dans les Etats d'origine des multinationales qui ont parfois des systèmes judiciaires plus solides. C'est également dans ces Etats que bien souvent les entreprises ont leurs actifs, qui éventuellement pourront être plus facilement saisis en cas de condamnation. Le contre-exemple en la matière est l'affaire *Chevron* où la multinationale a été condamnée par les tribunaux équatoriens, sans que la condamnation à payer les dommages et intérêts colossaux n'ait jamais pu être exécutée.

Mais si les juridictions nationales n'appliquent pas le traité, celui-ci doit-il prévoir une juridiction internationale compétente en matière de violation des droits de l'Homme par les multinationales ? Ceci soulève un grand nombre de questions.

Les Etats du Nord critique le caractère irréaliste et extrêmement coûteux d'un tel projet de juridiction internationale. Mais parallèlement, l'Union européenne pousse à la création d'une Cour multilatérale d'investissements, c'est-à-dire d'une Cour qui protégera les multinationales dans le cadre des accords internationaux d'investissement. On a donc l'impression que les gouvernements des Etats européens sont très volontaires et très actifs lorsqu'il s'agit de protéger les multinationales par des règles contraignantes, et que parallèlement ils trainent des pieds, lorsqu'il s'agit d'adopter des règles contraignantes pour protéger les droits humains.

MAIS LE CLIVAGE DANS LES NÉGOCIATIONS N'EST PAS UNIQUEMENT UN CLIVAGE NORD/SUD. CERTAINS ETATS DU SUD NE SONT PAS NON PLUS TRÈS ENTHOUSIASTES FACE À CE PROJET DE TRAITÉ. CERTAINS CRAignent QU'IL NUISE AU DÉVELOPPEMENT EN RALENTISSANT LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS. CERTAINS Y VOIENT UNE INGÉRENCE DANS LEURS AFFAIRES

INTÉRIEURES OU UNE APPLICATION EXTRATERRITORIALE DES DROITS DE L'HOMME PAR LES ETATS D'ORIGINE DES MULTINATIONALES.

- 1 Les clivages idéologiques entre le Nord et le Sud sont à nuancer. Certains Etats européens comme la France soutiennent le processus de négociations, même si ce n'est pas pour aboutir à un traité aussi ambitieux que ce qu'on souhaiterait. Du côté des pays du Sud, il existe de grandes différences de développement, de taille, de régime politique. Il y a donc des positions divergentes. Pour résumer : en Amérique du Sud, les avis sont assez partagés entre les Etats qui soutiennent fortement le processus et ceux qui sont plus timides, même si aucun n'y est farouchement opposé. Les changements politiques notamment au Brésil risquent de modifier les positions. En Asie, certains Etats ne suivent pas du tout le processus. La majorité des Etats africains soutiennent le processus. Parmi les opposants au traité, quand on regarde notamment les arguments portés par les lobbies d'entreprises, on trouve l'idée que ce n'est pas aux entreprises de protéger les droits humains, mais aux Etats et que les violations témoignent d'un manquement de l'Etat à respecter, protéger et appliquer les droits humains.
- 2 A nos yeux, la responsabilité de protéger les droits humains incombe en priorité aux Etats. Mais les entreprises ont une obligation de respecter les droits humains. Pourquoi les Etats dans les pays du Sud n'ont pas les moyens de protéger les droits humains contre les entreprises multinationales ? Parce que celles-ci poursuivent les Etats devant les tribunaux arbitraux lorsqu'ils adoptent des législations protectrices des droits humains ou de l'environnement qui risquent de compromettre leurs investissements ou de menacer leurs profits futurs. Par exemple, Philip Morris a attaqué l'Uruguay devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) pour contester sa législation anti-tabac ; Pacific Rim a attaqué le Salvador devant le CIRDI pour contester le refus de lui accorder une concession minière ; Vattenfall a attaqué devant un tribunal arbitral la décision de l'Allemagne visant à sortir du nucléaire. Il y a beaucoup d'affaires dans le secteur énergétique et extractif, qui sont des secteurs où les violations des droits humains sont très nombreuses.
- 3 Parfois le fait pour les investisseurs étrangers de menacer d'avoir recours à l'arbitrage transnational contre une législation en cours d'adoption suffit à faire reculer les Etats. Nous avons par exemple révélé par une enquête comment le projet de loi Hulot sur la fin des hydrocarbures de 2017 avait été vidé de sa substance à la suite de la pression des lobbies sur le Conseil d'Etat. Dans les documents (envoyés au Conseil d'Etat par les lobbies pétroliers) auxquels nous avons pu avoir accès, on trouve une entreprise pétrolière canadienne qui menace la France de poursuites devant un tribunal arbitral, si était maintenue la disposition selon laquelle les concessions pétrolières ne pourront plus être renouvelées. Il s'agissait d'une disposition centrale du projet de loi. Elle a disparu.
- 4 Le mécanisme d'arbitrage n'est pas le seul moyen par lequel les multinationales affaiblissent la capacité des Etats à protéger les droits humains et environnementaux. Il y a également les pressions exercées au niveau national lors de l'adoption des lois. Ceci existe dans tous les Etats du monde. Dans notre rapport « Impunité Made in Europe », nous consacrons une première partie au processus par lequel les lobbies influencent les décisions et une deuxième partie à l'étude d'une vingtaine de cas impliquant des multinationales européennes, qui montre que les principes volontaires applicables aux entreprises ne marchent pas et qui montre également comment les multinationales ont

réussi à affaiblir des législations. Par exemple, en Argentine, il y a eu de fortes pressions des industries pétrolières pour assouplir les normes environnementales afin d'exploiter plus facilement le gaz et le pétrole de schiste.

ON COMPREND VOTRE INQUIÉTUDE FACE À LA PARTICIPATION DES ENTREPRISES AU PROCESSUS DE NÉGOCIATIONS DU TRAITÉ. MAIS D'UN AUTRE CÔTÉ, ASSOCIER CES ACTEURS AU PROCESSUS N'EST-IL PAS UN MOYEN DE PRENDRE EN COMPTE AU MIEUX LES RÉALITÉS D'UN MONDE ÉCONOMIQUE COMPLEXE AFIN DE RÉDIGER LES DISPOSITIONS LES PLUS PERTINENTES ? N'EST-CE PAS UN MOYEN DE POUVOIR SAISIR AU MIEUX TOUTE LA CHAÎNE DE VALEUR, TOUT EN RESTANT DANS UN PROCESSUS DE RESPONSABILITÉ RAISONNABLE, CAR DU POINT DE VUE DES DROITS DE L'HOMME, ON NE PEUT PAS NOUS PLUS ACCEPTER UN TRAITÉ QUI CONDUIRAIT À CONDAMNER UNE ENTREPRISE POUR DES FAITS SUR LESQUELS ELLE N'A AUCUNE PRISE.

Les entreprises pourraient être auditionnées pour essayer de comprendre comment elles fonctionnent, quelles sont les difficultés auxquelles elles sont confrontées dans le contrôle de leur chaîne de sous-traitants ou de leurs filiales. Mais il existe une grande différence entre les auditions et l'obtention d'un siège à la table des négociations. Les multinationales ne doivent pas co-rédiger le texte. Nous constatons régulièrement les problèmes posés par la participation des entreprises aux négociations. Au niveau international par exemple, lorsque les entreprises polluantes à l'origine du changement climatique participent aux COP avec l'idée insensée qu'elles pourraient être porteuses de solution. Au niveau national, la loi française sur le devoir de vigilance se résume à trois articles. Pourtant, elle a mis presque trois ans et demi à être adoptée, en raison des pressions des lobbies. 3 ans et demi pour une loi pionnière certes, mais qui ne va pas assez loin notamment sur la question de l'accès à la justice des victimes.

ET SELON VOUS, DURANT LES NÉGOCIATIONS, LES ONG DOIVENT ÊTRE AUDITIONNÉES OU ELLES DOIVENT SIÉGER ?

Aujourd'hui travaille sur le projet un groupe de travail intergouvernemental : ce sont les Etats qui négocient. En revanche, les ONG qui ont le statut consultatif devant le Conseil économique et social de l'ONU ont accès et peuvent assister à la session plénière des négociations. Elles peuvent faire des interventions orales ou écrites pour proposer certains éléments. Dans ce cadre, les entreprises sont représentées par l'Organisation Internationale des Employeurs et la Chambre Internationale de Commerce. La situation doit rester celle-là, les ONG n'ont pas à négocier à la place des Etats.

QU'EST CE QUI À VOS YEUX DOIT ABSOLUMENT FIGURER DANS LE FUTUR TRAITÉ ?

Différents éléments peuvent être suggérés.

Un point clé est la responsabilité des maisons-mères et des entreprises donneuses d'ordre sur leur groupe de sociétés et sur la chaîne de valeur (filiales, fournisseurs...)

Le problème est le voile de l'autonomie de la personne morale. Alors qu'il existe économiquement un lien très fort de pouvoir et de contrôle entre ces différentes entités, juridiquement elles peuvent disposer chacune de la personnalité juridique et être indépendantes. Ceci permet à la maison-mère d'échapper à ses responsabilités, en se dédouanant sur l'action de la filiale, à l'origine de la violation.

Une deuxième préconisation est relative aux juridictions compétentes : la possibilité de poursuivre les entreprises non seulement dans le pays où le dommage a lieu mais

également dans le pays d'origine de la maison-mère et là où elle a des actifs importants.

Il faudrait aussi définir des obligations directes pour les entreprises. Aujourd'hui le projet de traité crée des obligations à la charge des Etats de mettre en œuvre dans leur droit national un certain nombre d'obligations qui pèseront sur les entreprises. Nous souhaiterions que le traité crée des obligations qui soient directement applicables aux entreprises. La demande est très largement relayée par la société civile, mais pour l'instant cette proposition est écartée par les Etats qui la considèrent comme impossible. Pourtant, un certain nombre d'experts (qui peuvent également être présents lors des négociations) témoignent de la nécessité et de possibilité d'introduire au sein du traité des obligations qui pèseraient directement sur les entreprises sans le truchement de l'Etat. Il s'agit donc d'une question de volonté politique et non d'impossibilité juridique. C'est un point essentiel, car sans obligation directe pesant sur les entreprises, la mise en œuvre du traité reposera sur la volonté des Etats parties de l'incorporer ou non dans leur droit interne.

On peut aussi défendre l'affirmation de la primauté des droits humains sur les traités de commerce et d'investissement, pour mettre fin à ce que nous appelons « l'architecture de l'impunité des multinationales ». C'est un point du débat qui semble juridiquement plus sensible et qu'il faut creuser. Il y a en ce moment une campagne européenne qui recouvre 200 ONG en Europe pour demander la fin des mécanismes d'arbitrage investisseurs/Etats et l'adoption de normes contraignantes au niveau national, européen, international sur la responsabilité des multinationales en matière de droit humains. Un demi-million de citoyens ont signé la pétition européenne lancée en ce sens.

Enfin, il faut que ce traité ait des « dents » : des moyens effectifs de mise, en œuvre. Aux Amis de la Terre, nous soutenons la mise en place d'une instance internationale, d'une Cour internationale qui puisse faire respecter ce traité en cas de défaillance de cours nationales. Mais d'autres mécanismes de mise en œuvre sont en discussion. Pour l'instant dans l'avant-projet présenté, ces mécanismes nous paraissent insuffisants. Si on a un traité même très ambitieux, sans moyen de mise en œuvre, il restera lettre morte.

AUJOURD'HUI VOUS ESTIMEZ QU'ON A UN PROJET DE TRAITÉ « TRÈS AMBITIEUX » ?

Non. Dans les éléments présentés en 2017, il y avait des dispositions plus intéressantes. Le contenu a déjà été affaibli entre 2017 et 2018. Il y a des éléments intéressants qui restent, sur les juridictions compétentes notamment. Mais d'autres dispositions sont insuffisantes et mériteraient d'être renforcées. On est assez inquiet sur la suite des négociations car on sait que ce type de négociations conduit plus vers une dilution des propositions que vers un renforcement. On a donc besoin d'un premier projet très ambitieux. C'est l'expérience que l'on tire notamment de la loi française sur le devoir de vigilance : le premier projet était beaucoup plus ambitieux. Certains acteurs de la société civile commencent à se demander si cela vaut la peine de continuer à se mobiliser en faveur de ce traité dans la mesure où l'avant projet de traité est déjà peu ambitieux. Aux Amis de la Terre, nous avons encore confiance sur notre capacité de pression en vue de le renforcer. Mais il est vrai que cela serait pire d'avoir un traité qui, sur le papier, semblerait régler le problème des multinationales

et des droits de l'Homme et qui, concrètement, ne permettrait absolument aucune avancée.

AUTEUR

SOPHIE GROSBON

Sophie Grosbon est Maitresse de Conférences en Droit privé à l'Université Paris Nanterre