



Assemblée générale

Distr. générale
19 juillet 2019
Français
Original : anglais

Soixante-quatorzième session

Point 72 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, présenté en application des résolutions 17/4 et 35/7 du Conseil des droits de l'homme.

* A/74/150.



Rapport du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises

Résumé

Dans le présent rapport, le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises examine ce que signifie dans la pratique la cohérence des politiques relatives aux entreprises et aux droits de la personne selon les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. On y trouvera les moyens pratiques d'améliorer la capacité, l'aptitude et l'action des pouvoirs publics pour atteindre cet objectif à partir des enseignements tirés de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans d'action nationaux sur les entreprises et les droits de la personne et des autres cadres de décisions pertinents. Le Groupe de travail y signale les possibilités d'harmonisation de la mise en œuvre et d'incitation à la cohérence des politiques lorsque les engagements exprimés dans les objectifs de développement durable recourent le débat relatif à la question des entreprises et des droits de la personne.

I. Introduction

A. Historique, buts et objectifs du rapport

1. Les États ont le devoir de protéger les personnes et les populations contre les violations des droits de l'homme liées à une activité commerciale. Ce devoir couvre un champ très étendu, car les entreprises peuvent avoir de très grandes répercussions sur l'exercice de l'ensemble, ou presque, des droits de la personne internationalement reconnus. Il s'applique aux incidences potentielles et réelles dans tous les secteurs, et appelle des mesures de prévention et de réparation. La cohérence des politiques et des actions menées dans tous les ministères est nécessaire pour amener de réels changements, ainsi que le constatent les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies (A/HRC/17/31, annexe). Dans les Principes, on signale en effet que la cohérence des politiques peut être assurée seulement si les obligations internationales incombant à l'État au titre des droits de la personne sont effectivement respectées par l'ensemble des ministères et organismes publics qui influent sur le comportement des entreprises ou qui sont en relation avec celles-ci, ainsi par que les entités qui appartiennent à l'État ou qui sont contrôlées par celui-ci.

2. Les États sont de plus en plus nombreux à constater la nécessité d'améliorer la cohérence des politiques relatives aux entreprises et aux droits de la personne. De même, des mesures concrètes sont prises dans ce sens par certaines administrations, notamment grâce à l'élaboration de plans d'action nationaux. Toutefois, beaucoup reste à faire pour concrétiser le potentiel des Principes directeurs. Dans la pratique, le manque de cohérence des politiques et l'absence de leadership au niveau national sur la question des entreprises et des droits de la personne sont très préoccupants et demeurent très largement répandus dans toutes les régions.

3. Dans le présent rapport, le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises examine ce que signifie dans la pratique la cohérence des politiques publiques relatives aux entreprises et aux droits de la personne et comment on peut l'améliorer. Le Groupe apporte des précisions sur les obligations incombant aux États au titre du Principe directeur 8 et fournit des orientations en la matière. Ce Principe directeur dispose que « Les États devraient veiller à ce que les ministères, les organismes d'État et autres institutions publiques qui influent sur le comportement des entreprises connaissent les obligations de l'État en matière de droits de l'homme et les observent lorsqu'ils remplissent leurs mandats respectifs, notamment en fournissant à ces entités les informations, la formation et le soutien voulus. »

4. En outre, les Principes directeurs signalent que les États doivent : conserver une marge de décision nationale suffisante pour satisfaire aux obligations qui leur incombent au titre des droits de la personne lorsqu'ils cherchent à atteindre d'autres objectifs, par exemple attirer des investissements étrangers (Principe directeur 9) ; aligner les pratiques des institutions multilatérales qui traitent des questions liées aux entreprises (ex. : finances, investissement et commerce) sur les Principes directeurs (Principe directeur 10) ; rendre opérationnel leur devoir de protection dans toutes leurs fonctions d'acteurs économiques (Principes directeurs 4 à 6). Le présent rapport ne couvre pas les autres principes, car le Groupe de travail s'est déjà penché sur les questions correspondantes de la cohérence des politiques dans de précédents rapports.

5. Le Groupe de travail recense aussi les moyens pratiques permettant d'améliorer la cohérence des politiques au niveau des États pour renforcer les capacités, les moyens et les actions des pouvoirs publics dans la protection contre les violations des droits de l'homme liées à une activité commerciale.

6. L'expérience semble indiquer que des tensions peuvent surgir entre différents ministères et services ministériels ayant des mandats et des programmes parfois incompatibles. C'est alors que se manifeste souvent un manque de « cohérence politique horizontale ». En effet, les services ministériels et les organismes publics – au niveau national et infranational – qui influent sur les pratiques commerciales, notamment ceux chargés du droit des sociétés, de l'investissement, du crédit et de l'assurance à l'exportation, du commerce et du travail, ainsi que ceux chargés de la gestion des ressources naturelles et de l'aménagement du territoire – ne sont pas suffisamment informés ni dotés de moyens suffisants pour agir conformément aux obligations internationales incombant aux États au titre des droits de la personne¹. Assurer la cohérence des politiques dans les États fédéraux et entre les échelons infranationaux pose d'autres problèmes.

7. Aux fins du présent rapport, la « cohérence politique horizontale » désigne la conformité des politiques et pratiques dans tous les domaines d'activité des administrations publiques au niveau national et infranational avec les obligations incombant aux États au titre des droits de la personne². Le présent rapport n'aborde pas « la cohérence politique verticale » qui désigne le caractère systématique de la transposition des obligations internationales incombant au titre des droits de la personne dans les cadres réglementaires nationaux.

8. Le Groupe de travail offre un aperçu des domaines d'importance critique où l'amélioration de la cohérence des politiques rendrait les États mieux à même de s'acquitter de leur devoir de protection. Y sont examinés les problèmes actuels ainsi que les pratiques positives qui existent dès l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action nationaux et des autres cadres d'action pertinents relatifs aux entreprises et aux droits de la personne. Le présent rapport indique également que les actions publiques ayant pour objet de mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 offrent des possibilités pour aligner les initiatives de mise en œuvre et inciter à la cohérence des politiques chaque fois que les engagements en faveur des objectifs de développement durable rejoignent le débat relatif à la question des entreprises et des droits de la personne.

9. Le Groupe de travail appelle de nouveau les organes de l'État à mettre leurs politiques en pratique dans le domaine des entreprises et des droits de la personne, et à passer de la parole aux actes dans la prévention des violations des droits de l'homme liées à une activité commerciale et dans les moyens d'y faire face, en proposant les actions voulues pour promouvoir une conduite responsable des entreprises. Il est crucial d'améliorer la cohérence des politiques pour mieux prévenir les violations des droits de l'homme liées à une activité commerciale. Les États devraient montrer l'exemple en tant qu'acheteurs, propriétaires, investisseurs et promoteurs du commerce, et aider à faire respecter les droits de la personne par les entreprises, ce qui aidera à améliorer la compétitivité et la durabilité d'ensemble. Le Groupe de travail demande instamment aux organes de l'État d'éviter de reléguer les plans d'action nationaux à un exercice se limitant à cocher des cases et de faire pleinement appliquer la politique publique, y compris par les entreprises publiques (voir [A/HRC/32/45](#)).

B. Méthodologie

10. Outre des sources d'information primaires et secondaires, le Groupe de travail a bénéficié de contributions écrites des États et d'autres acteurs en réponse à un appel

¹ Voir https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

² Voir le commentaire correspondant au Principe directeur 8 ([A/HRC/17/31](#), annexe).

à contribution³. Lors de la rédaction du rapport, le Groupe de travail s'est appuyé sur les entretiens conduits avec de nombreux experts et sur les conclusions des consultations menées avec les États, associations professionnelles, organisations de la société civile et autres partenaires, à Genève durant la vingt-troisième session du Groupe de travail. Le Groupe de travail fait également fond sur ses précédents rapports thématiques ainsi que sa participation aux côtés des États et des autres acteurs à la promotion de la mise en œuvre des Principes directeurs. Le Groupe de travail a également apporté des informations tirées des conclusions et des expériences des titulaires de droits et porteurs de devoirs réunis durant les visites de pays⁴.

11. Les États peuvent régler la question de la cohérence des politiques grâce à diverses stratégies politiques conduites par les pouvoirs publics. Toutefois, le Groupe de travail a souligné que les plans d'action nationaux constituent un moyen d'intervention utile pour promouvoir l'amélioration de la coordination et de la cohérence au sein des organes de l'État concernant toute une série de domaines d'action des pouvoirs publics sur la question des entreprises et des droits de la personne⁵. Le nombre toujours plus grand de pays qui élaborent des plans d'action nationaux ainsi que l'émergence de pratiques positives offrent l'occasion d'examiner comment les pouvoirs publics font face aux problèmes de cohérence des politiques dans la pratique.

II. Élaboration des politiques publiques relatives aux entreprises et aux droits de la personne

12. La cohérence des politiques amène des actions et des pratiques opérationnelles claires et bien établies. Elle permet ainsi d'enrichir les connaissances et de renforcer la responsabilisation de tous les acteurs publics qui influent sur les pratiques commerciales et qui sont en relation avec les entreprises. Elle améliore sensiblement la prévention des violences ainsi que l'accès des victimes d'atteintes aux droits de la personne aux recours. Les pouvoirs publics mesurent toujours plus l'importance de l'appel à la cohérence des politiques lancé par de nombreux acteurs. Nombre d'entreprises et d'associations et organisations professionnelles sont aussi conscientes du fait que le secteur privé souhaite que ses activités bénéficient des avantages de politiques clairement formulées, cohérentes et prévisibles, ainsi que d'un environnement général propice à l'activité économique.

13. Les plans d'action nationaux offrent une assise solide que les pouvoirs publics peuvent mettre à profit pour améliorer la cohérence des politiques dans le domaine des entreprises et des droits de la personne. Au plan international, dans sa résolution 26/22, le Conseil des droits de l'homme a noté « le rôle important que les plans d'action nationaux et d'autres cadres analogues concernant les entreprises et les droits de l'homme peuvent jouer en offrant un outil pour promouvoir l'application globale et efficace des Principes directeurs ». À l'époque de la rédaction du présent rapport, 21 États avaient élaboré un plan d'action national ; 2 avaient consacré plusieurs chapitres aux entreprises et droits de la personne dans leurs plans d'action nationaux plus généraux relatifs aux droits de la personne⁶ ; 14 procédaient à l'élaboration d'un

³ Les contributions écrites sont disponibles à <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/2019Survey.aspx>

⁴ Voir <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Reports.aspx#hrc>

⁵ Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme, « Guidance on national action plans on business and human rights » (Genève, novembre 2016). Disponible à (https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf)

⁶ Voir <https://globalnaps.org/country/>.

plan d'action national ou s'y étaient engagés⁷. L'élaboration d'un plan d'action national a été préconisée dans le cadre d'initiatives non étatiques dans au moins 15 pays⁸. Il est à noter que 18 des 21 États qui ont publié des plans d'action nationaux sont membres du Conseil de l'Europe. Trois plans d'action nationaux ont été élaborés par des États des Amériques, trois par des États d'Afrique et au moins cinq États d'Asie élaborent actuellement des plans⁹.

14. Au niveau régional, le plan d'action de l'Union européenne en faveur des droits de l'homme et de la démocratie pour la période 2015-2019 a appelé les États membres de l'Union européenne à progresser sur la question des entreprises et des droits de la personne, notamment en élaborant et en appliquant des plans d'action nationaux et en mettant en commun les expériences et les bonnes pratiques dans ce domaine¹⁰. En 2016, le Conseil de l'Europe a recommandé que les États membres élaborent et adoptent « des plans nationaux d'application des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme... »¹¹. La même année, l'Organisation des États américains a incité ses États membres à mettre en œuvre les Principes directeurs et a demandé au Secrétariat général, à la Commission interaméricaine des droits de l'homme ainsi qu'au Secrétariat exécutif pour le développement intégral de « continuer à soutenir [...] les États membres [...] dans le domaine des droits de l'homme et des entreprises, y compris un soutien à l'élaboration de plans d'action nationaux sur les droits de la personne et des entreprises [...] en tant que l'une des modalités d'application des Principes directeurs »¹². L'Union africaine est également en train de rédiger un cadre politique régional sur les entreprises et les droits de l'homme¹³.

15. L'Union européenne et ses membres, ainsi que d'autres gouvernements européens, appuient les initiatives d'apprentissage par les pairs et les programmes régionaux (y compris dans d'autres régions) pour promouvoir la mise en œuvre des Principes directeurs, notamment dans le cadre de l'adoption des plans d'action nationaux¹⁴. Les groupes de la société civile ainsi que les organisations internationales et régionales ont redoublé d'efforts pour analyser et fournir des recommandations afin

⁷ Voir <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>

⁸ Daniel Morris et autres, « National action plans on business & human rights: an analysis of plans from 2013-2018 » (Copenhague, Institut danois pour les droits de l'homme, 2018), p. 5. Disponible à www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrb_2018/nap-analysis_2018.pdf

⁹ Voir www.globalnaps.org

¹⁰ Voir objectif 18, p. 33, dans Conseil de l'Union européenne, « Plan d'action de l'Union européenne en faveur des droits de l'homme et de la démocratie » (Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2015). Disponible à https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/plan_action_ue_en_faveur_des_droits_de_lhomme_et_de_la_democratie.pdf

¹¹ Conseil de l'Europe, « Droits de l'homme et entreprises », [Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres adoptée le 2 mars 2016], par. 10 de l'annexe. Disponible à <https://edoc.coe.int/fr/liberts-fondamentales/7301-droits-de-lhomme-et-entreprises-recommandation-cmrec20163-du-comite-des-ministres-aux-etats-membres.html>

¹² Organisation des États américains, AG/RES. 2887 (XLVI-O/16). Disponible à https://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/documentos/discapacidad/RESOLUCIONES-AG/French/AG_2887_FR.doc

¹³ Voir https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/joint_aeu_press_release_on_stakeholders_validation_workshop_aeu_mar.pdf

¹⁴ Voir, par exemple, le projet financé par l'Union européenne intitulé « Projet conjoint sur la conduite responsable des entreprises en Amérique latine et dans les Caraïbes », mis en œuvre conjointement par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

de durcir les normes en matière de processus et de contenu des plans d'action nationaux. En 2013, les organisations de la société civile ont lancé un projet pour formuler des orientations et des critères visant à garantir la conformité des processus et des résultats des plans d'action nationaux avec les normes en matière de droits de la personne¹⁵.

16. Malgré la tendance positive à l'élaboration et à l'adoption de plans d'action nationaux, une analyse lucide souligne que d'autres grandes avancées sont nécessaires dans toutes les régions. Les plans d'action nationaux offrent un socle idéal à la cohérence des politiques, mais les obligations incombant à tous les États au titre des droits de la personne, y compris les États dépourvus de plan ou de tout autre cadre formel d'action sur la question des entreprises et les droits de la personne, ne leur imposent pas moins de chercher à mettre en œuvre un assortiment judicieux de mesures de protection des personnes et des populations contre les incidences négatives des activités liées aux entreprises. En effet, les actions menées dans ce sens peuvent utilement amorcer un processus sans exclusive ayant pour objet d'instaurer un plan d'action national.

17. L'élaboration et l'adoption d'un plan d'action national marquent une avancée majeure dans la bonne direction pour les pouvoirs publics. Toutefois, un plan devrait constituer un point de départ et amorcer une action nationale associant toutes les parties prenantes concernées, avec pour objectif de mettre les politiques en pratique. Le plan peut servir d'instrument prospectif puissant capable d'inspirer de nouvelles réglementations et politiques. Le Groupe de travail sait que les plans d'action nationaux sont de précieux outils d'élaboration des politiques visant à promouvoir l'amélioration de la coordination et de la cohérence au sein des pouvoirs publics pour toute une série de domaines d'action publique intéressant les entreprises et les droits de la personne. Ainsi, le Groupe de travail a formulé des orientations assorties de recommandations à l'intention de toutes les parties prenantes concernant les questions de procédure et de contenu correspondant aux plans d'action nationaux¹⁶.

18. Dans l'idéal, un projet national visant à garantir la cohérence des politiques impose à toutes les administrations publiques compétentes d'être pleinement informées et dotées de tous les moyens requis pour honorer les obligations incombant aux États au titre des droits de la personne lorsqu'elles s'acquittent de leur mandat, selon une approche coordonnée et cohérente, dans et entre lesdites administrations. Des mécanismes sont mis en place et maintenus pour fournir une information, une formation et une aide en vue d'institutionnaliser les connaissances à tous les niveaux, de renforcer les capacités opérationnelles et de garantir une mise en œuvre efficace de toutes activités liées au commerce. Des directives et méthodologies claires sont établies et utilisées, et les entreprises, notamment les entreprises d'État, connaissent les obligations qui leur incombent de se conformer aux principes directeurs et de suivre les pratiques requises. La société civile, les syndicats et le grand public ont accès à une information claire et cohérente concernant les entreprises et les droits de la personne, notamment la nature extraterritoriale de ces activités, ainsi qu'à des recours en cas de violations liées à une activité commerciale.

¹⁵ Institut danois pour les droits de l'homme et International Corporate Accountability Roundtable. Voir <https://www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans/icar-dih-national-action-plans-project>

¹⁶ Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme, « Guidance on national action plans on business and human rights ».

III. Repérer les obstacles à la cohérence des politiques dans certains domaines

19. Lors des visites de pays conduites par le Groupe de travail, l'insuffisance de la mise en œuvre des Principes directeurs imputable à une application non systématique et irrégulière des cadres politiques et juridiques correspondants a fréquemment été constatée, de même que les effets négatifs qui en résultent pour les victimes d'atteintes aux droits de la personne¹⁷. En outre, dans ses précédents rapports thématiques, le Groupe de travail a mis l'accent sur la nécessité de redoubler d'efforts pour garantir la convergence et la conformité avec les obligations incombant aux États au titre des droits de la personne dans certains domaines, notamment dans le cadre des Principes directeurs.

20. De nombreux obstacles entravent la réalisation de la cohérence des politiques dans la mise en œuvre des Principes directeurs. Ces obstacles sont notamment : le travail en vase clos des ministères, administrations et organismes publics qui communiquent peu sans nourrir une même conception des politiques ni des objectifs communs ; le manque de coordination et de collaboration dans et entre les administrations publiques ; une gestion et des échanges insuffisants de l'information et des connaissances concernant les politiques relatives aux entreprises et aux droits de la personne, et le peu d'intérêt que celles-ci revêtent pour les différentes administrations publiques ; le peu d'informations, d'orientations et d'assistance permettant d'orienter la mise en œuvre des politiques ; l'incapacité d'associer tous les acteurs à l'élaboration, à la mise en place et à la mise en œuvre des politiques et de couvrir tous les domaines de responsabilité de l'État pour ce faire ; l'insuffisance de la direction et de l'autorité au plan opérationnel et politique visant à garantir la mise en œuvre des politiques et l'obligation de rendre des comptes.

21. L'incohérence des mesures des pouvoirs publics a pour cause majeure l'action généralement isolée des ministères, administrations et organismes publics qui influent directement sur la pratique commerciale. Les différents ministères ont des mandats distincts et couvrent des objectifs, budgets et compétences propres à leurs administrations. Hormis dans les ministères et les administrations publiques investis de mandats expressément liés aux droits de la personne, les responsables des services de l'État cherchent souvent à atteindre leurs objectifs en fonction de leurs seuls domaines de compétence et affichent des connaissances et une prise en compte limitées ou inexistantes des questions des droits de la personne. D'où vient que différentes administrations risquent, dans l'acquittement de leur mandat, de mener des actions indépendantes sans mettre en commun les informations, outils, priorités et processus correspondants, notamment concernant les questions des droits de l'homme. L'absence d'approche coordonnée et cohérente entre tous les ministères compétents est un obstacle majeur à la garantie d'une action associant l'ensemble des administrations de manière compatible avec les obligations incombant aux États au titre des droits de la personne énoncés dans les Principes directeurs.

22. Les paragraphes ci-après offrent un aperçu non exhaustif de certains domaines clefs où la cohérence des politiques relatives aux entreprises et aux droits de la personne est très insuffisante et peut être améliorée en remédiant aux problèmes correspondants.

¹⁷ Tous les rapports sont disponibles à <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGCountryVisits.aspx>

A. Passation des marchés publics

23. La passation des marchés publics est un vaste domaine d'action qui offre beaucoup de possibilités pour développer des pratiques commerciales responsables. Dans le monde, les administrations publiques effectuent mille milliards d'euros d'achats chaque année¹⁸, et les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) consacrent 12 % de leur produit intérieur brut aux marchés publics¹⁹. Les problèmes de cohérence des politiques dans ce domaine consistent notamment à garantir que tous les agents de la fonction publique participant aux activités d'achat soient informés des politiques relatives aux questions des droits de la personne, et saisissent bien le rôle qu'ils jouent dans la mise en œuvre des Principes directeurs.

24. Les Principes directeurs précisent que le devoir incombant aux États de garantir les droits de la personne s'étend à la passation des marchés publics, et que les États ne sont pas libérés des obligations qui leur incombent au titre du droit des droits de l'homme lorsqu'ils privatisent des services pouvant avoir une incidence sur l'exercice des droits de la personne²⁰. Toutefois, l'absence d'orientations pratiques sur la manière dont les administrations publiques doivent traduire au plan opérationnel l'obligation incombant aux États de garantir les droits de la personne dans le cadre de leurs activités d'achat rend d'autant plus incohérentes les politiques et les lois en matière de passation des marchés.

25. On remarquera que si les acheteurs sont souvent tenus par la législation en vigueur de retenir l'offre la moins-disante, aucune disposition juridique n'impose de subordonner l'adjudication des marchés ni à l'exercice par les sociétés soumissionnaires de la diligence voulue en matière de droits de la personne ni à l'instauration par celles-ci de mécanismes de réclamation opérationnels ayant pour objectif de remédier aux incidences négatives. De façon similaire, mêmes les acheteurs publics qui bénéficient d'un cadre juridique et politique souple leur permettant de récompenser les efforts des entreprises, par exemple en matière de transparence de la chaîne d'approvisionnement ou de communication de l'information non financière, semblent pour la grande majorité d'entre eux dépourvus des connaissances, outils et ressources requis pour exploiter cette possibilité à bon escient²¹.

B. Entreprises publiques

26. Un État, qui traite avec des entreprises en tant qu'acteur économique, est particulièrement bien placé pour garantir la mise en œuvre efficace des politiques, lois et réglementations pertinentes en matière de respect des droits de la personne. Les États ne devraient pas être moins exigeants à l'égard des sociétés qui leur sont étroitement associées que vis-à-vis des entreprises privées. De leur côté, les entreprises sont beaucoup plus disposées à suivre les directives d'un État qui, à leurs

¹⁸ Claire O'Brien et Olga Martin-Ortega. « The SDGs, human rights and procurement: An urgent need for policy coherence », dans *High Impact Procurement: Supporting Sustainable Development* (Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, 2017). Disponible à https://www.researchgate.net/profile/Claire_Obrien12/publication/324829379_The_SDGs_human_rights_and_procurement_An_urgent_need_for_policy_coherence/links/5ae5990faca272ba50809af3/The-SDGs-human-rights-and-procurement-An-urgent-need-for-policy-coherence.pdf?origin=publication_detail.

¹⁹ Voir <http://www.oecd.org/fr/gov/commande-publique/>

²⁰ Voir Principe directeur 6 et commentaire du Principe directeur 5.

²¹ Claire O'Brien et Olga Martin-Ortega, « The SDGs, human rights and procurement: an urgent need for policy coherence ».

yeux, montre l'exemple et veille à ce que les entités qui lui sont les plus proches, même si elles ne lui sont pas directement associées, soient respectueuses des droits de la personne (voir [A/HRC/32/45](#)).

27. Toutefois, les entreprises publiques tardent en général à adopter et à exercer la diligence voulue en matière de droits de la personne en grande partie à cause de l'incohérence des politiques (voir [A/73/163](#)). Hormis certaines qui ont innové en prenant des engagements à cet égard, les entreprises publiques font souvent l'objet d'allégations d'atteintes aux droits de la personne dans leurs pays d'origine et dans le cadre de leurs activités à l'étranger. Ces allégations portent sur les abus au travail, la discrimination, les dégâts causés à l'environnement, les expulsions et les atteintes aux droits fonciers, ainsi que les actes d'intimidation et de diffamation commis contre les défenseuses et défenseurs des droits de la personne.

28. L'incapacité de surmonter ces déficiences tient souvent à la méconnaissance chez de nombreuses entreprises publiques de leur responsabilité en matière de respect des droits de la personne. Toutefois, cette incapacité vient également du fait que les variables des droits de la personne ne sont pas prises en compte dans les indicateurs clefs de performance en vue d'évaluer la mise en œuvre efficace des Principes directeurs et d'obliger ces entreprises à rendre des comptes. Y remédier exige d'améliorer la coordination et la cohérence des approches ayant pour objectif de garantir des politiques et pratiques opérationnelles claires et bien établies en matière des droits de la personne dans toutes leurs structures de gouvernances et activités. Les entreprises publiques fournissent traditionnellement leurs services surtout dans leur pays d'origine. Néanmoins, leurs activités se sont rapidement internationalisées au cours de la décennie passée. Les entreprises publiques asiatiques, par exemple, sont toujours plus présentes à l'international, aussi bien du point de vue des exportations que du financement des activités de développement²².

C. Outils économiques et de diplomatie commerciale des États

29. La promotion des exportations et du commerce, ainsi que les investissements peuvent constituer un outil efficace pour encourager les entreprises à respecter les droits de la personne²³. Toutefois, le Groupe de travail a mis en lumière la nécessité de mieux systématiser et généraliser la cohérence des politiques dans la pratique des États lorsque ceux-ci aident à promouvoir les échanges et les investissements. De même, le Groupe a constaté que la diligence voulue en matière de droits de la personne était mal intégrée dans les outils économiques et de diplomatie commerciale des États, comme le crédit à l'exportation, les garanties d'investissement, la promotion des exportations, la défense des intérêts commerciaux ainsi que la participation aux missions commerciales (voir [A/HRC/38/48](#)). La protection des droits des travailleuses et des travailleurs en offre un exemple : même les pays où les normes du travail sont respectées au niveau national peuvent participer à des activités commerciales et diplomatiques avec des États tiers où la protection des droits des travailleuses et des travailleurs est moins bonne.

30. Un engagement manifeste en faveur des Principes directeurs et un respect avéré de ceux-ci sont rarement fixés comme une condition préalable au bénéfice d'une aide et d'avantages publics en matière de promotion du commerce et des exportations, notamment la participation aux missions commerciales. Les entités de promotion des exportations et du commerce qui aident les entreprises à l'étranger ne procèdent ni à

²² Voir <https://globalnaps.org/issue/state-owned-enterprises-public-private-partnerships/>.

²³ Voir, par exemple, le retrait du « carton jaune » infligé par la Commission européenne à la Thaïlande, en réponse aux actions menées par ce pays contre la pêche illicite, disponible à http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-61_fr.htm.

l'élaboration ni à la diffusion systématiques d'orientations efficaces indiquant comment les entreprises devraient respecter les droits de la personne dans le cadre du commerce international. Par exemple, les missions commerciales pourraient être l'occasion de sensibiliser les entreprises bénéficiaires d'une aide publique à la diplomatie économique aux persécutions dont sont victimes les défenseuses et les défenseurs des droits de la personne et des risques qui en résultent pour les entreprises.

31. De même, les États doivent garder à l'esprit les obligations internationales qui leur incombent au titre des droits de la personne lorsqu'ils négocient des accords commerciaux et d'investissements au niveau bilatéral ou régional (Principe directeur 9)²⁴. Il est essentiel que la procédure de règlement des différends prévue par ces accords soit compatible avec le droit international des droits de l'homme et qu'elle n'aggrave pas l'asymétrie des pouvoirs en faveur des investisseurs²⁵.

D. Zones économiques spéciales

32. La constitution de zones économiques spéciales illustre à son tour la nécessité de mettre en œuvre des mesures cohérentes et coordonnées pour parer aux risques et incidences liés aux atteintes aux droits de la personne. Elle est également l'occasion d'aligner les politiques et les pratiques sur les Principes directeurs. Des mesures d'incitation fiscale et non fiscale dans plusieurs industries de main-d'œuvre visent souvent à attirer l'investissement étranger dans les zones économiques spéciales. Les États doivent être conscients de la nécessité d'œuvrer pour garantir que ces zones économiques et toutes les entreprises et activités qui leur sont associées relèvent de la politique nationale et soient strictement conformes aux normes relatives aux droits de la personne.

33. Le mode de constitution des zones économiques spéciales fait souvent craindre pour la cohérence des politiques, en particulier concernant les acquisitions foncières et les décisions relatives à leur emplacement. Les particuliers et les populations vivant sur les territoires attribués à ces zones souvent ne sont pas consultés et ne reçoivent pas d'indemnités équitables, et ce, en violation des Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement. L'impossibilité pour elles de produire des titres de propriété fragilise d'autant plus les populations touchées qui ont vécu sur des terres dont leurs moyens de subsistance dépendent et qui pourraient être attribuées aux zones économiques spéciales²⁶.

E. Protection des particuliers et des groupes plus exposés aux abus

34. Parfois, les États, y compris ceux qui se sont engagés à protéger les droits de la personne, ne préviennent pas, voire facilitent, les harcèlements dont sont victimes les défenseuses et défenseurs des droits de la personne qui dénoncent les incidences négatives de l'activité des entreprises sur les droits de la personne. C'est l'un des exemples les plus frappants d'un manque de cohérence des politiques à l'origine des violations des droits de l'homme liées à une activité commerciale. En 2018, 321 défenseuses et défenseurs des droits de la personne dans 27 pays ont été pris pour cibles et tués pour leur action. Soixante-dix-sept pour cent du nombre total des militantes et militants tués défendaient les droits fonciers, environnementaux ou des

²⁴ Voir aussi <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/IAs.aspx>

²⁵ Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24433>

²⁶ Voir, par exemple, A/HRC/41/43/Add. 1 (Mission effectuée en Thaïlande).

peuples autochtones, souvent contre les industries extractives et les mégaprojets alignés sur les besoins de l'État²⁷. Établir la cohérence des politiques dans le domaine des entreprises et des droits de la personne peut aboutir à la constitution de mécanismes et dispositifs de protection qui en définitive sauvent la vie des défenseuses et défenseurs des droits de la personne.

35. Le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits de la personne a signalé que les règles de diligence voulue des entreprises en matière de droits de la personne ne pourront atteindre leur but tant que d'autres lois et politiques permettront d'entraver l'action légitime des défenseuses et défenseurs des droits de la personne et des organisations de la société civile, et de bâillonner les personnes qui se disent légitimement préoccupées par les incidences négatives que les activités commerciales ont sur les droits de la personne (voir A/72/170)²⁸.

36. Certaines législations nationales autorisent ou facilitent des poursuites abusives contre les défenseuses et défenseurs des droits de la personne (notamment les syndicats), imposent des restrictions indues aux réunions, ou érigent en infraction les protestations pacifiques. Par ailleurs, un autre problème se pose : des pays « d'origine » se sont engagés à aider les défenseuses et défenseurs dans les pays tiers tout en facilitant le commerce et les investissements d'entreprises privées ou publiques là où des attaques sont perpétrées contre des défenseuses et défenseurs des droits de la personne.

37. D'autres domaines liés aux entreprises appellent une amélioration de la cohérence des politiques par de nombreux États, notamment la formulation de politiques globales sur les études d'impact sur l'environnement, les projets de développement de grande ampleur, l'aménagement des terres et la préservation des forêts, ainsi que la nécessité d'obtenir le consentement préalable, libre et éclairé lorsque les vies, les modes de subsistance et les cultures des peuples autochtones sont en jeu. De même, l'absence de cadres normatifs et de politiques complets régissant les expulsions, les réinstallations et les calculs des indemnisations lors de projets de développement économique a suscité des conflits en série dans le domaine des droits de la personne. Ces insuffisances sont aggravées lorsque les États ou les entreprises ne respectent pas le droit des populations et des personnes touchées de participer aux décisions qui les concernent.

F. Dimensions de genre de la question des entreprises et des droits de la personne

38. Le Groupe de travail a systématiquement souligné comment les incidences négatives des activités des entreprises peuvent être différentes et disproportionnées pour les femmes et les filles en regard des hommes et des garçons, et comment celles-ci doivent faire face à des obstacles supplémentaires à l'accès à des recours utiles²⁹. Elles se heurtent toujours à de multiples formes de discrimination, d'exclusion et de violence dans toutes les sphères de la vie. Elles sont sous-représentées aux postes de décision et sont, en outre, plus exposées aux incidences négatives de la quatrième révolution industrielle si, par exemple, la gestion des incidences de l'automatisation sur les tâches aujourd'hui à prédominance féminine ne tient pas compte des questions de genre.

²⁷ Association Front Line Defenders, « Global Analysis 2018 » (Dublin 2019). Disponible à https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf.

²⁸ Voir également Service international pour les droits de l'homme (SIDH), « Human Rights Defenders in National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights », (juin 2016).

²⁹ Voir, par exemple, A/72/162, A/HRC/41/43/Add.1 et A/HRC/38/48/Add.1.

39. Dans son dernier rapport soumis au Conseil des droits de l'homme « Prise en compte des questions de genre dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme » (A/HRC/41/43), le Groupe de travail a élaboré un cadre pour la prise en compte des questions de genre dans les Principes directeurs et a proposé des recommandations pratiques concrètes aussi bien aux États qu'aux entreprises dans la prise en compte des questions de genre lors de l'application des Principes directeurs pour atteindre une réelle égalité des genres.

40. Les États doivent mener d'autres actions pour veiller à ce que les questions d'égalité des genres relatives aux entreprises et aux droits de la personne fassent l'objet d'une prise en compte systématique et coordonnée dans l'ensemble des politiques, stratégies, programmes et actions de tous les ministères et administrations publiques. Les questions d'égalité des genres relèvent souvent du domaine exclusif d'un seul ministère (par exemple, le ministère des affaires féminines ou bien un ministère de l'égalité), tandis que les autres administrations publiques responsables de la réglementation des entreprises, du commerce ou de la promotion de l'investissement en tiennent insuffisamment compte dans leur mandat. De même, les entreprises publiques ne montrent pas l'exemple dans l'atteinte d'une réelle égalité des genres, et les administrations publiques usent rarement de leur influence pour atteindre une réelle égalité des genres lorsqu'elles mènent diverses opérations commerciales, notamment dans le cadre de leurs activités d'achat.

G. Assurer l'accès à des recours utiles

41. Les Principes directeurs exhortent les différentes administrations publiques à se doter des moyens pour fournir ou faciliter l'accès voulu aux recours judiciaires ou non judiciaires aux victimes de violations des droits de l'homme liées aux activités des entreprises. Toutefois, les personnes ou les populations qui cherchent à obtenir réparation se heurtent encore à de gros écueils que soulèvent de multiples facteurs simultanés, notamment des régimes politiques et juridiques dispersés, mal conçus et incomplets en matière de responsabilité dans les cas de violations des droits de l'homme liées aux activités des entreprises, ainsi qu'une méconnaissance du champ d'application et du fonctionnement desdits régimes, et l'inapplication des lois (A/HRC/32/19, par. 4).

42. Les institutions judiciaires et non judiciaires devraient être dotées des pouvoirs, compétences et ressources nécessaires pour être en mesure de fournir un « éventail de mesures de réparation » (voir A/72/162) (préventives, correctives et dissuasives) aux victimes de violations des droits de l'homme liées aux activités des entreprises. Les mécanismes non judiciaires, comme les institutions nationales des droits de l'homme et les Points de contact nationaux des États qui adhèrent aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multilatérales, ont un rôle important à jouer pour fournir un accès à des voies de recours dans les affaires relatives aux entreprises et aux droits de la personne. Toutefois, leur potentiel se heurte à des obstacles dans de nombreux pays, tels que l'incohérence des politiques, l'insuffisance du financement, le manque d'indépendance et la formation inadéquate du personnel. Conscients des limites dont pâtissent les points de contacts nationaux, les ministres du travail et de l'emploi du Groupe des Sept se sont engagés en juin 2019 à redoubler d'efforts pour renforcer les mécanismes d'accès aux voies de recours³⁰.

43. Les obstacles à la recherche de recours utiles sont encore plus graves dans les affaires internationales, car les autorités publiques compétentes agissent souvent dans

³⁰ Voir https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/g7_social_communique_and_outcomes_final.pdf.

les limites de régimes juridiques et politiques nationaux qui réglementent généralement les activités des entreprises et leurs incidences à l'intérieur du pays (A/HRC/32/19, par. 5). La faiblesse de l'état de droit et les déficits de gouvernance constituent d'autres entraves à l'accès aux voies de recours dans la mesure, par exemple, où les entreprises peuvent être alors en mesure de peser sur la procédure judiciaire.

IV. De la théorie à la pratique : pratiques positives, innovations et enseignements tirés

44. Les rubriques ci-après offrent un aperçu succinct et non exhaustif de certaines composantes que le Groupe de travail tient pour indispensables pour réaliser la cohérence des politiques et veiller à ce que l'élaboration d'un plan d'action national ne devienne pas un prétexte à l'inaction, mais un catalyseur de changements.

A. Direction politique et opérationnelle

45. L'engagement et la direction politiques de haut niveau des pouvoirs publics sont indispensables pour veiller à ce que toutes les administrations soient conscientes de leurs obligations, ainsi que pour bien coordonner la conception des politiques et insuffler un élan politique à leur mise en œuvre. Dans certains États, ce rôle relève même du bureau de la présidence, conférant ainsi un rang d'importance élevé au débat relatif à la question des entreprises et des droits de l'homme. Des compétences d'encadrement avérées au niveau ministériel et opérationnel doivent accompagner cet engagement, et les ministères concernés doivent exercer des fonctions de supervision et être tenus responsables du suivi dont le plan d'action doit faire l'objet dans la pratique. L'audience politique et la direction de haut niveau dans tous les ministères compétents sont essentielles pour sensibiliser et favoriser l'appropriation et la responsabilisation par l'ensemble des pouvoirs publics.

46. Aujourd'hui, presque tous les plans d'action nationaux attribuent le rôle de direction et de coordination à un ministère ou à un organisme interministériel³¹. Dans certains cas, le ministère des affaires étrangères se voit confier le rôle de chef de file tandis que les ministères ou les organismes publics dont les principales missions portent notamment sur les entreprises (par exemple, ceux chargés de la réglementation des entreprises, du commerce ou de la promotion de l'investissement) peuvent avoir un rôle de direction ou de coordination très modeste, voire nul. Cette situation peut compliquer l'appropriation des politiques. Tout ministère ou organisme à qui est attribué le rôle de chef de file doit avoir la possibilité de montrer la voie à suivre et de faire avancer les programmes prévus. Les messages lancés et les engagements pris par les forces politiques nationales, dont les partis politiques, doivent être cohérents et harmonieux à tous les niveaux de l'administration publique.

B. Importance de la coordination et de l'inclusion

47. Pour concrétiser le potentiel des plans d'action nationaux, tous les organismes publics, ministères, administrations et services de l'État compétents devraient participer d'emblée à l'élaboration d'un plan d'action national ou de tout autre cadre de décision relatif aux entreprises et aux droits de la personne. Ils doivent non seulement être au fait de la marche à suivre, mais également comprendre pourquoi ils sont concernés, et bien saisir la nature et l'évolution possible de leurs responsabilités

³¹ En Italie et au Luxembourg, par exemple.

durant le processus. La réussite de la mise en œuvre des engagements politiques dépend de la manière dont évolue la participation des entités publiques d'exécution durant la mise en œuvre des politiques.

48. La participation à un stade précoce de toutes les instances gouvernementales est indispensable pour favoriser la communication entre tous les organes de l'État, ainsi qu'une vaste adhésion et une conception commune des tâches à venir chez tous les organismes publics compétents. Cela en retour contribue à sensibiliser et à susciter un sentiment de maîtrise des politiques dans toutes les entités de l'État, et favorise des approches complètes et coordonnées de la part de toutes les administrations qui influent sur la pratique commerciale ou qui sont en relation avec les entreprises. Indispensable est la participation des parties prenantes, laquelle participation ne devrait pas être considérée comme un exercice bureaucratique, mais comme un processus nécessaire à l'instauration d'une vision commune de toutes les administrations de l'État.

49. En vue de resserrer la collaboration entre toutes les administrations publiques, la conduite d'une évaluation nationale de référence ayant pour objectif de recenser les lacunes de mise en œuvre des Principes directeurs par les États et les entreprises offrent une bonne occasion d'associer les différentes administrations publiques à un stade précoce. Une évaluation nationale de référence peut être un outil précieux pour garantir que tous les ministères soient informés et comprennent la mesure dans laquelle les violations des droits de l'homme liées à une activité commerciale intéressent leur mandat. Les évaluations nationales de référence offrent un point de repère très utile et une justification politique majeure aux vastes mesures prises par les pouvoirs publics dans le domaine des entreprises et des droits de la personne.

50. L'adhésion et la participation des ministères, agences et autres organismes compétents doivent être cultivées et préservées à mesure que progressent l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action nationaux. En particulier dans les États fédéraux, l'élaboration d'un plan d'action national devrait associer tous les échelons de l'administration. En Belgique, par exemple, les représentantes et représentants des administrations fédérales et des entités régionales ont participé à la rédaction du plan d'action national ; de même, les différents organismes consultatifs publics au niveau fédéral et régional y ont été invités à se prononcer sur l'avant-projet du plan.

51. Une étude réalisée par des organisations non gouvernementales portant sur le contenu et les processus de 11 plans d'action nationaux a constaté que tous avaient associé diverses administrations publiques à la rédaction des plans, par exemple, par la constitution de groupes de travail interministériels³². Dans chacun des cas analysés, l'organisme public chargé de superviser la rédaction a été clairement désigné. Au nombre des États actuellement en train de formuler un plan d'action national, l'Inde compte un projet de plan qui dispose que l'établissement du plan passera par le dialogue et la participation de tous les ministères et administrations du Gouvernement indien. Un comité de travail a été créé pour préciser les objectifs, établir des mesures assorties de délais pour leur réalisation, et définir clairement les responsabilités des ministères et administrations concernés³³.

³² Voir International Corporate Accountability Roundtable, Coalition européenne pour la responsabilité sociale et environnementale des entreprises et Centre d'études du droit, de la justice et de la société (Dejusticia) « Assessments of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights », (mise à jour d'août 2017), p. 3

³³ Inde, Ministère des entreprises, « National action plan on business and human rights, zero draft », p. 22. Disponible à <https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2019/02/draft-nap-india-2019.pdf>.

52. Coordonner l'action de l'ensemble des ministères et des administrations publiques lors de l'élaboration des plans d'action nationaux est une approche logique à suivre par les autres acteurs, ainsi qu'une pratique positive. La participation de l'autorité judiciaire et des autres organes de l'État investis de mandats en matière de responsabilités important tout autant, notamment les mécanismes non judiciaires compétents et les institutions publiques indépendantes comme les institutions nationales des droits de la personne et les médiateurs. Leur participation est essentielle pour garantir l'élargissement de l'accès des victimes à des recours utiles.

53. Plusieurs études ont souligné l'importance de se doter d'une stratégie de mise en œuvre détaillée de chacun des engagements des plans d'action nationaux pour garantir que les mesures soient bien prises et faciliter le bon déroulement de la surveillance, du suivi et de l'examen grâce à des structures de coordination efficaces. La mise en œuvre sera facilitée si les actions retenues dans le plan d'action national sont spécifiques, mesurables, réalisables, pertinentes et limitées dans le temps. Le plan de mise en œuvre devrait au minimum désigner les instances publiques chargées de mettre en œuvre chacun des engagements et actions et de fixer les délais pour leur mise en œuvre.

54. Toutefois, selon une récente analyse qui couvre 22 plans d'action nationaux (dont celui de la Géorgie)³⁴, seulement 9 des plans adoptés désignent l'administration publique, le ministère, ou bien l'organisme chargé(e) de la mise en œuvre de chacune des activités ; 6 assignent des délais à la totalité ou une partie des mesures ; 4 seulement précisent les indicateurs ou fixent des délais d'application des mesures. Aucun des plans d'action nationaux ne prévoit un budget couvrant l'ensemble des mesures. La création d'instruments et d'instances conçus pour garantir la coordination entre les domaines d'activité des administrations marque une évolution positive. De fait, les plans d'action nationaux en vigueur ou en cours d'élaboration sont dans leur majorité dotés de dispositions régissant ces instances (ex. : comité interministériel sur les entreprises et les droits de la personne³⁵, ou groupes de travail interministériel³⁶). Toutefois, la création de ces mécanismes n'amène pas nécessairement une mise en œuvre efficace et coordonnée des engagements.

55. Les États fédéraux se heurtent aux différences de prise de décision aux échelons infranationaux, où les structures d'exécution peuvent ne pas être adaptées pour garantir la cohérence politique horizontale requise. Les effets conjugués de la dispersion et de la répartition des pouvoirs, compétences et juridictions, d'une part, et de la différence des priorités politiques et économiques, d'autre part, constituent un problème particulier. En Allemagne, des mécanismes institutionnels ont été adoptés pour mieux coordonner l'action entre le pouvoir fédéral et les administrations locales³⁷.

C. Financement et ressources appropriés, et réunions régulières

³⁴ Cette analyse couvre l'Allemagne, la Belgique, le Chili, la Colombie, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Géorgie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (1^{er} et 2^e plans d'action nationaux), la Suède, et la Suisse. Une feuille Excel propose des informations ventilées et chiffrées, à www.globalnaps.org/resources.

³⁵ Par exemple, au Chili et en Italie.

³⁶ Par exemple, en Finlande, en Norvège, aux Pays-Bas et en Slovénie.

³⁷ Humberto Cantú Rivera. « National Action Plans on Business and Human Rights: Progress or Mirage? », *Business and Human Rights Journal*, (2019), p. 2.

56. L'insuffisance du financement, des ressources et des capacités visant à garantir la mise en œuvre, le respect et le suivi effectifs des plans d'action nationaux et à coordonner les nouvelles initiatives constitue l'un des principaux problèmes auxquels se heurtent les mécanismes de coordination. Aujourd'hui, le débat s'intensifie autour de la question des entreprises et des droits de la personne, et les États sont toujours plus tenus de redoubler d'efforts pour honorer leurs obligations. C'est pourquoi il faut se doter des ressources voulues notamment pour façonner l'évolution des politiques et y donner suite, et pour collaborer avec les différents acteurs afin que les devoirs et responsabilités de chacun soient bien pris en considération.

57. La protection environnementale en est un bon exemple. Des réglementations environnementales efficaces imposent aux entreprises d'effectuer de solides évaluations de l'impact de leurs activités sur l'environnement en vue de prévenir toutes incidences négatives sur les populations locales, notamment sur leurs droits à la santé et à une eau non polluée et sans risque. Toutefois, l'application de ces réglementations se heurte au manque de fonds requis pour acheter le matériel nécessaire à la vérification des niveaux de pollution sur le terrain ou pour embaucher un personnel en nombre suffisant chargé d'y procéder. Cela vaut également pour la réglementation sur la santé et la sécurité au travail où le manque de moyens compromet la mission des services de l'inspection du travail.

58. Les mécanismes de coordination doivent s'employer activement à assumer leur rôle fédérateur. Un mécanisme de coordination doit régulièrement organiser des réunions pour stimuler la cohérence des actions et des politiques. L'aménagement de l'espace nécessaire à la tenue de débats réguliers et effectifs aide à mettre en place un cadre de communication efficace entre tous les niveaux de l'administration, et anime l'esprit d'appropriation, de direction et de responsabilisation concernant les mesures prises au niveau du pays. Cette approche favorise également une vision commune des différents rôles et responsabilités.

D. Formation et sensibilisation de l'ensemble des acteurs étatiques

59. Les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre les politiques doivent absolument connaître les normes relatives aux entreprises et aux droits de la personne pour intégrer la protection et le respect des droits de la personne dans l'ensemble des fonctions de l'administration publique. Toutes tentatives visant à stimuler la cohérence entre tous les organismes publics, notamment la formulation et la mise en place d'un plan d'action national, vont nécessairement de pair avec le développement et la mobilisation des compétences, connaissances et capacités des fonctionnaires en matière d'entreprises et de droits de la personne. À terme, tous les ministères doivent parler le même langage en matière de droits de la personne et saisir parfaitement leurs engagements en faveur des droits de la personne. La chose est plus importante (et difficile) encore dans les États fédéraux et les gouvernements de coalition où différentes conceptions économiques et politiques peuvent s'opposer.

60. Lors de ses visites de pays, le Groupe de travail constate fréquemment que, hormis de rares fonctionnaires spécialisés dans la conduite responsable des entreprises, les entreprises publiques et les fonctionnaires connaissent et comprennent peu les obligations incombant aux États au titre des Principes directeurs ainsi que leurs incidences juridiques et politiques. Ce problème récurrent va de pair avec les difficultés que soulève la garantie d'une coordination efficace entre les différentes administrations publiques. Des initiatives concertées sont nécessaires pour y faire face afin de veiller à ce que tout organisme public en relation avec le secteur privé soit informé et en mesure d'honorer les obligations liées aux droits de la personne intéressant ses activités ou ses fonctions.

61. Certains plans d'action nationaux proposent aux fonctionnaires des services d'information et de formation au moyen de l'apprentissage en ligne, de séminaires et d'autres plates-formes d'apprentissage. C'est le cas par exemple en Colombie, en France, en Italie et aux Pays-Bas. La Recommandation CM/Rec(2016)3 du Conseil de l'Europe indique que les États membres devraient offrir des formations sur les entreprises et les droits de la personne aux fonctionnaires qui s'occupent des questions de responsabilité des entreprises, par exemple, le personnel diplomatique affecté dans des pays tiers où la situation des droits de la personne est sensible³⁸. Certains pays ont élaboré des documents d'orientation tels que des codes de conduites sectoriels portant sur l'application des Principes directeurs de l'Organisation des Nations Unies. Par exemple, en juillet 2019, le Canada a lancé « Voix à risque : Lignes directrices du Canada pour le soutien des défenseurs des droits de la personne »³⁹ qui propose des avis pratiques aux diplomates canadiens en poste dans le monde.

62. Toutefois, un fossé des connaissances existe souvent en matière de droits de la personne entre ministères investis de mandats à vocation économique et ministères chargés des droits de la personne. Traditionnellement, seuls souvent les fonctionnaires de certaines administrations publiques ont l'occasion de connaître les normes et questions relatives aux droits de la personne (ou à la conduite responsable des entreprises en général). Ainsi, les États devraient envisager de mieux s'appliquer à garantir que toutes les administrations publiques enrichissent, intègrent et cultivent leurs connaissances et leur compréhension des Principes directeurs. Une formation obligatoire et régulière à la question des entreprises et des droits de la personne pourrait ainsi être dispensée aux fonctionnaires. Les États peuvent envisager la mise en place de points focaux sur cette question, ou bien d'unités ou d'autres services d'experts similaires dans toutes les administrations publiques compétentes pour institutionnaliser les connaissances sur les entreprises et les droits de la personne.

63. Une autre question importe tout autant : les administrations et les organismes publics investis de mandats expressément liés aux droits de la personne doivent aider à élaborer et exécuter les politiques des entités publiques s'occupant du secteur des entreprises, notamment la promotion du commerce et de l'investissement, pour mieux harmoniser leurs activités respectives. L'adoption de plans d'action nationaux permet de corréliser les initiatives de renforcement des capacités des fonctionnaires en matière d'entreprises et de droits de la personne avec leur aptitude à honorer les obligations des États en matière de droits de la personne. Aussi peuvent-ils mieux prévenir les incidences négatives des entreprises ou des investisseurs nationaux intervenant à l'intérieur de leur propre pays ou à l'étranger. L'acquis des compétences et des expériences doit être préservé. Cela est particulièrement important au moment où s'ouvrent de nouvelles perspectives d'harmonisation des politiques et où d'autres organismes publics peuvent venir se joindre à un stade ultérieur.

E. Gestion de l'information et des connaissances concernant la politique des entreprises et des droits de la personne

64. Les obligations internationales et la politique nationale d'un État doivent être portées à la connaissance de différents échelons administratifs, organismes publics et ministères. De même, les orientations voulues doivent aider les fonctionnaires à s'acquitter de leurs devoirs. Par exemple, les droits de la personne doivent être

³⁸ Conseil de l'Europe, « Droits de l'homme et entreprises (Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des ministres aux États membres », annexe, par. 29.

³⁹ Disponible à https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_developpement-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/rights_defenders_guide_defenseurs_droits.aspx?lang=fra

pleinement pris en compte dans les documents directifs généraux sur la passation des marchés publics et dans les critères d'adjudication. Les orientations devraient inclure les actions à mener pour conduire des estimations des risques et pour adopter les mesures appropriées à chaque étape de la passation des marchés. Par exemple, en Belgique, l'Autorité flamande cherche à aider les acheteurs en leur proposant un outil pratique qui offre une référence automatique sur les manières de prendre en compte les questions liées aux droits de la personne, notamment la diversité, l'accessibilité et l'intégration des personnes issues de groupes à risque, pour chaque élément d'un marché public⁴⁰. En collaboration avec les organisations commerciales et les organisations de la société civile, le Gouvernement danois a élaboré le « CSR Compass », outil en ligne gratuit conçu pour aider les entreprises à se conformer aux directives internationales en matière de conduite responsable dans la chaîne d'approvisionnement⁴¹.

65. La cohérence de la communication extérieure des administrations publiques sur les politiques nationales relatives aux entreprises et aux droits de la personne est d'une importance critique. C'est ainsi que les administrations publiques doivent signaler en toute clarté et sans ambiguïté aucune ce qu'elles attendent de l'ensemble des activités des entreprises conduites dans le pays ou à l'étranger, et ce, de manière prévisible et cohérente. L'incohérence des messages transmis aux entreprises par différentes administrations compromettra rapidement toute ambition déclarée de voir les entreprises respecter les droits de la personne.

66. Pour ne pas être rapidement compromise, l'action publique doit également pouvoir s'appuyer sur la pratique des administrations. Celles-ci ont pour rôle et responsabilité d'offrir aide et assistance aux entreprises, notamment en leur fournissant avis, orientations, moyens et autres formes d'aide à l'intérieur du pays et dans le cadre de missions à l'étranger. Elles doivent pour ce faire partager la même vision du concept de diligence voulue en matière de droits de la personne et des mécanismes prévus pour le mettre en pratique. Cela en retour consolide les mesures qu'il est demandé aux entreprises de prendre pour montrer qu'elles respectent des droits⁴². Par exemple, le plan d'action allemand souligne les principaux éléments de la diligence voulue en matière de droits de la personne (ex. : procédures en vigueur pour repérer les risques pour les droits de la personne ; évaluation et examen des mesures prises). Le plan d'action précise les attentes du Gouvernement allemand vis-à-vis des entreprises et ce que les ministères devraient exiger de celles-ci dans leurs domaines de compétence respectifs. Toutefois, la manière dont les ministères formulent ces exigences aux entreprises souligne la difficulté à garantir que toutes les administrations publiques aient le même discours lorsqu'elles sont en relation avec les entreprises et le secteur privé.

67. La fourniture d'informations utiles aux entreprises privées et publiques ainsi qu'aux organismes chargés de la passation de marchés sur la situation des droits de la personne dans un pays donné contribue également à promouvoir la diligence voulue dans la mesure où les entreprises cherchent à évaluer les risques dans leurs chaînes d'approvisionnement. Par exemple, le plan d'action national de la Suède garantit que les rapports du Ministère des affaires étrangères sur la situation des droits de la personne dans différents pays sont mis à la disposition des entreprises, et que sont en outre proposées des orientations sur les problèmes et risques liés aux droits de la

⁴⁰ Contributions de la Belgique

⁴¹ Voir www.csrcompass.com

⁴² A/HRC/8/5, par. 29 ; OCDE, Plans d'action nationaux relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme visant à permettre une cohérence des politiques en matière de conduite responsable des entreprises, juin 2017, disponible en anglais à <https://mneguidelines.oecd.org/NAP-to-enable-policy-coherence-for-RBC.pdf>

personne dans les divers pays où les entreprises suédoises peuvent intervenir. Le site Web néerlandais « CSR Risk Check » (qui inclut une version en langue allemande)⁴³ constitue un outil utilisé également par d'autres États et conçu pour aider les entreprises à évaluer les risques qu'elles courent dans leurs activités, notamment d'achats, de production à l'étranger ou d'exportations.

68. Les actions de sensibilisation menées par les administrations publiques portent surtout sur les grandes entreprises et ciblent peu leurs filiales ou leurs investissements effectués à l'étranger. De même, les petites et moyennes entreprises sont souvent exclues du choix des orientations et des initiatives de mise en œuvre. Plusieurs plans d'action nationaux tiennent compte de la nécessité d'appuyer les initiatives des petites et moyennes entreprises, notamment l'exercice de la diligence voulue en matière de droits de la personne adapté à leur taille et à leur capacité. Plusieurs points de contact nationaux leur dispensent des formations à l'exercice de ladite diligence. Toutefois, on doit mieux s'appliquer à aider les petites et moyennes entreprises à prendre connaissance des orientations générales en vigueur et à traduire celles-ci en modalités opérationnelles adaptées à leurs situations. Les administrations disposent de multiples moyens d'action pour ce faire, notamment en faisant des Principes directeurs un objectif central de l'action de leurs programmes relatifs aux petites et moyennes entreprises, en stimulant les activités de formation et de renforcement des capacités proposées par les administrations, et en conditionnant le bénéfice de subventions et d'aides publiques à leur engagement et capacité de respecter les droits de la personne (A/HRC/35/32, par. 42).

F. Suivi et évaluation comme moyens d'améliorer la cohérence des politiques

69. La surveillance et l'établissement des rapports effectués par les administrations sur la mise en œuvre des plans d'action nationaux et leurs incidences, jouent un rôle essentiel pour garantir la responsabilisation, tandis que tous les processus et contenus correspondant aux plans d'action nationaux devraient faire l'objet d'une évaluation et d'un examen réguliers. Cela est indispensable pour que l'administration en question saisisse les enjeux liés à la question des entreprises et des droits de la personne, et entreprenne une action et des mesures coordonnées visant à y répondre. Toutefois, dans la plupart des cas de mise en œuvre des plans d'action nationaux, les composantes de la surveillance et de l'évaluation demeurent au mieux inégales.

70. Le suivi et l'examen de la mise en œuvre des plans d'action nationaux peuvent comporter plusieurs approches, notamment les examens effectués par les administrations des progrès accomplis, les mécanismes multipartites et les mécanismes indépendants. Selon une étude portant sur 22 plans d'action nationaux, 15 s'engageaient à publier des rapports sur les progrès accomplis, 17 prévoyaient des mécanismes de surveillance, 9 assignaient des responsabilités à des organismes nommés, 6 fixaient des dates ou des délais à l'achèvement des activités ; 4 comportaient des indicateurs ayant pour objectif d'évaluer si les actions sont menées à leur terme. La surveillance conduite par les administrations est l'approche la plus couramment mentionnée dans ceux des plans d'action nationaux qui prévoient l'engagement de constituer officiellement un organisme ou une procédure de surveillance.

71. Malheureusement, la majorité des plans d'action nationaux ne prévoit pas de normes d'établissement des rapports sur les progrès accomplis. Il conviendrait d'y remédier, car la communication de l'information permet de suivre l'état

⁴³ Voir <https://www.mvorisicochecker.nl/en/about-us>.

d'avancement des engagements visés dans le plan. De même, l'établissement de rapports permet d'aider à l'apprentissage et à l'amélioration et constitue l'occasion pour les différentes administrations publiques de mieux connaître le plan d'action national et de se faire une idée plus précise des raisons de son importance. Il aide à resserrer la collaboration entre toutes les administrations, à faire le bilan des initiatives passées, à suivre les actions en cours et à lancer de nouvelles actions, s'il y a lieu. L'absence de types clairs d'évaluation est une lacune majeure compte tenu de l'importance et du potentiel des processus de suivi et d'évaluation. L'absence d'indicateurs adéquats de la mise en œuvre des politiques complique la possibilité d'établir si de réels changements ont bien lieu.

72. Une participation ouverte associant d'autres partenaires est essentielle pour obliger les pouvoirs publics à rendre des comptes, ainsi que pour améliorer l'efficacité et en définitive la légitimité des politiques et actions qu'ils conduisent⁴⁴. Cette participation contribue à préserver la diligence de telle ou telle administration. C'est ainsi que le Gouvernement suisse a pour la première fois associé la société civile aux processus de suivi, d'évaluation et de mise en œuvre. De même, au Chili, un comité multipartite comprend des représentantes et représentants de la société civile, des syndicats, du monde des entreprises, des peuples autochtones, du milieu universitaire, ainsi que de l'Institut chilien des droits de la personne afin d'évaluer les progrès et formuler observations et recommandations⁴⁵. En Tchèque, l'évaluation du plan d'action s'appuiera sur une évaluation indépendante de la pratique des entreprises et des droits de la personne⁴⁶. La participation institutionnalisée associant d'autres acteurs permet d'échanger des informations essentielles sur la mise en œuvre des Principes directeurs au niveau national. Elle offre l'occasion d'un apprentissage continu sur la base des contributions et expériences des parties prenantes. Les pouvoirs publics devraient inviter tous les acteurs concernés à venir se joindre, notamment les représentantes et représentants de groupes particulièrement exposés aux violations des droits de l'homme liées à une activité commerciale, tels que les enfants, les femmes, les peuples autochtones, les minorités ethniques et les personnes handicapées.

73. Les initiatives de surveillance qui associent les institutions nationales des droits de l'homme peuvent aider à renforcer la capacité de l'État à mieux s'acquitter de ses obligations dans le cadre du troisième pilier du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies. Dans certains États, les institutions nationales des droits de l'homme ou bien un médiateur compétent se sont vu officiellement attribuer un rôle de surveillance parallèlement au groupe multipartite ou au sein de celui-ci, comme le recommandent le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et le Groupe de travail⁴⁷. La France a confié

⁴⁴ Dans ses orientations, le Groupe de travail conseille la constitution d'un groupe de surveillance multipartite indépendant, chargé de la surveillance selon des modalités bien définies (voir Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme, « Guidance on national action plans on business and human rights », p. 12)

⁴⁵ Chili, Ministère des affaires étrangères, « National action plan on business and human rights, Chile », p. 68, disponible à https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2017/11/national-action-plan-on-business-and-human-rights_.pdf

⁴⁶ Tchèque, Ministre des droits de la personne, de l'égalité des chances et de la législation, « National action plan for business and human rights, 2017-2022 », p. 54. Disponible à www.business-humanrights.org/en/czech-republic-adopts-national-action-plan-on-business-human-rights. Voir p. 54 du Plan d'action national

⁴⁷ HCDH « Handbook on national human rights plans of action », *Professional Training Series*, n° 10 (29 août 2002), p. 94, disponible à : www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/Training/HandbookNationalHR.pdf ; Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme, « Guidance on national action plans on business and human rights », p. 10.

un mandat clair à son institution nationale des droits de l'homme : surveiller et revoir son plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits de la personne. L'institution nationale des droits de l'homme au Chili et le médiateur compétent en Espagne, dans les deux cas, participent au groupe de surveillance multipartite et offrent leur avis d'experts sur les progrès accomplis par les pouvoirs publics dans la mise en œuvre du plan d'action national. Les institutions nationales des droits de l'homme participent toujours plus aux nouveaux processus des plans d'action nationaux dans les pays comme la Malaisie, la République de Corée et le Kenya (en entreprenant l'évaluation nationale de référence). Le Groupe de travail espère que cette tendance se poursuivra.

74. Le contrôle parlementaire des rapports de suivi des plans d'action nationaux constitue un autre niveau de responsabilisation démocratique, qui peut inciter à honorer les engagements politiques et à améliorer leur cohérence. Ce contrôle ouvre des possibilités pour discuter et faire prendre conscience des questions de politique générale concernant les entreprises et les droits de la personne associant la classe politique, les parlementaires et le grand public qui participent à l'instauration d'une culture nationale relative aux entreprises et aux droits de la personne. La publication du rapport sur les entreprises et les droits de la personne par la Commission mixte des droits de la personne du Parlement britannique offre un exemple de dialogue entre pouvoirs législatif et exécutif sur la manière de mieux mettre en œuvre les engagements des pouvoirs publics. La Commission mixte y signale plusieurs graves lacunes du plan d'action national en matière de protection et de mise en œuvre⁴⁸. Les plans d'action nationaux les plus récents, notamment ceux de l'Espagne, de la Belgique et de la Géorgie, imposent de communiquer aux parlements sur les progrès accomplis⁴⁹.

75. L'examen des avancées accomplies au niveau national devrait s'appuyer sur les mécanismes de suivi et de communication de l'information en matière de droits de la personne au niveau régional et international, comme l'Organisation internationale du Travail, l'Examen périodique universel, les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme et les organes créés en vertu d'instruments internationaux. Cet examen devrait également mettre à profit les recommandations pertinentes pour faire avancer la mise en œuvre au niveau national des Principes directeurs. Par exemple, les États de toutes les régions utilisent de plus en plus l'Examen périodique universel pour formuler et appuyer des recommandations portant sur le processus et le contenu des plans d'action nationaux. Les recommandations acceptées couvrent des domaines aussi divers que l'élaboration d'un plan d'action national⁵⁰, l'enrichissement de son contenu sur des questions spécifiques (par exemple, la lutte contre l'exploitation du travail au noir dans le secteur du bâtiment)⁵¹, l'extension du champ d'application des normes visées dans les Principes directeurs aux entreprises qui mènent des activités à l'étranger⁵², ainsi que la garantie de contacts noués avec des entreprises responsables dans les situations de conflits armés⁵³. L'examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre devrait se fonder sur les rapports, les informations et l'expérience pertinents émanant de la pratique des États dans l'élaboration et

⁴⁸ Voir <https://publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtrights/443/443.pdf>. La réponse du Gouvernement britannique, publiée le 12 janvier 2018, est disponible à <https://publications.parliament.uk/pa/jt201719/jtselect/jtrights/686/686.pdf>

⁴⁹ Voir https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2019/05/shrc_bhr_nap_report.pdf, p. 23

⁵⁰ Voir, entre autres, les recommandations formulées à l'intention de Malte, du Nigéria, du Japon, du Canada et du Brésil. Disponible à <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>

⁵¹ Recommandation à l'intention de l'Allemagne, voir [A/HRC/39/9](#).

⁵² Recommandation à l'intention de la Chine, voir [A/HRC/40/6](#).

⁵³ Recommandation à l'intention du Luxembourg, voir [A/HRC/38/11](#).

l'adoption de plans d'action nationaux. Les recommandations pertinentes formulées par les institutions nationales des droits de l'homme sur les questions relatives aux entreprises et aux droits de la personne doivent également être examinées.

G. Corréler l'action relative aux entreprises et aux droits de la personne avec les objectifs de développement durable et les autres cadres politiques nationaux

76. Le Groupe de travail a souligné que la lutte contre les incidences négatives des activités des entreprises de tous les secteurs sur les populations constitue un préalable à la réalisation des objectifs de développement durable⁵⁴. Le Groupe a insisté sur la nécessité pour les cadres nationaux d'aligner la mise en œuvre des objectifs sur les plans d'action nationaux et sur les politiques publiques relatives aux entreprises et aux droits de l'homme, et inversement⁵⁵. Multiples et complexes sont les domaines politiques liés aux droits de la personne qui intéressent les Principes directeurs et le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Aussi l'intégration des efforts de mise en œuvre est-elle nécessaire pour garantir une articulation claire entre les différents plans d'action. La collaboration et la coopération systématiques entre les divers acteurs publics ainsi que les autres acteurs sont nécessaires⁵⁶. Cela intéresse particulièrement les examens nationaux volontaires⁵⁷ ayant pour objectifs de renforcer les politiques et les institutions publiques et de mobiliser l'appui et les partenariats multipartites pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable⁵⁸.

77. Les Principes directeurs énoncent un certain nombre d'éléments pour que les États œuvrent à garantir la cohérence des politiques dans tous les domaines d'intervention axés sur les entreprises concernant le développement durable, aussi bien à l'intérieur de leurs frontières que dans des cadres multilatéraux. Par exemple, un examen des progrès réalisés sur la voie de la réalisation de l'objectif de développement durable 12 sur la consommation et la production responsables peut tenir compte des actions menées actuellement pour prévenir et combattre les incidences des entreprises sur les droits de la personne, notamment en faisant appliquer le cadre réglementaire relatif à la diligence voulue en matière de droits de la personne. La cible 12.7 « promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales » se rapporte directement à l'obligation qui incombe aux administrations publiques au titre des Principes directeurs d'intégrer les droits de la personne dans la passation des marchés publics.

78. L'objectif de développement durable 17 « renforcer les moyens de mettre en œuvre le partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser » intègre la « la cohérence des politiques et des structures institutionnelles » au nombre des

⁵⁴ Voir 10 recommandations clefs formulées aux gouvernements et aux entreprises par le Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme. Disponible à https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/InfoNoteWGBHR_SDGRecommendations.pdf.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Daniel Morris et autres, « National action plans on business & human rights ».

⁵⁷ Voir https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17346Updated_Voluntary_Guidelines.pdf.

⁵⁸ Voir, par exemple, OCDE, Plans d'action nationaux relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme visant à permettre une cohérence des politiques en matière de conduite responsable des entreprises, disponible à <https://mneguidelines.oecd.org/NAP-to-enable-policy-coherence-for-RBC.pdf>.

moyens de mise en œuvre⁵⁹. L'objectif comporte également une cible transversale visant à « renforcer la cohérence des politiques de développement durable » s'appliquant à l'ensemble du cadre des objectifs de développement durable. Pour atteindre cette cible, les administrations devront veiller à ce que leurs politiques dans toutes les sphères de la vie publique soient compatibles avec la réalisation des objectifs de développement durable sans compromettre ceux-ci⁶⁰.

79. Certains États ont déjà œuvré pour une approche intégrée dans l'établissement des rapports par les États en mettant à profit le cadre de suivi et d'examen du Programme 2030 afin d'améliorer la protection dans le domaine des entreprises et des droits de la personne. En juin 2019, 13 des 17 cadres d'action relatifs aux entreprises et aux droits de la personne⁶¹ publiés après l'adoption du Programme 2030 en 2015 se réfèrent au Programme 2030. Sur les 15 États qui ont soumis un examen national volontaire durant le Forum politique annuel de haut niveau pour le développement durable après publication d'un plan d'action national, 9 ont signalé le plan dans leur examen⁶². Dans sa déclaration d'engagements en faveur des droits de la personne, le Japon a explicitement promis de formuler un plan d'action national sur les entreprises et les droits de la personne en tant qu'une des grandes mesures de la réalisation des objectifs de développement durable⁶³. Au Chili, les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action national devraient être pris en compte dans les rapports sur le Programme 2030⁶⁴.

80. Les examens nationaux constituent l'occasion d'un dialogue multipartite sur les entreprises et les droits de la personne dans le cadre de multiples objectifs de développement durable. Ce dialogue contribue en retour à sensibiliser aux entreprises et aux droits de la personne. Toutefois, dans la pratique, les acteurs responsables des questions relatives aux entreprises et aux droits de la personne souvent ne sont pas ceux qui s'occupent de la mise en œuvre du Programme 2030. Face à ces problèmes de coordination, certains pays ont chargé l'organisme coordonnateur de la mise en œuvre du plan d'action national de coordonner également les politiques liées au développement durable. En Belgique, par exemple, chacune des mesures (excepté une) du plan d'action national se rapporte à un ou plusieurs objectif(s) concret(s) de développement durable. Cette approche témoigne ainsi de l'intention d'inscrire la mise en œuvre des Principes directeurs dans la stratégie plus générale de réalisation des objectifs de développement durable⁶⁵.

81. Le Groupe de travail sait que les États mènent d'autres politiques où le rôle des pouvoirs publics recoupe celui des entreprises, notamment dans le contexte des nouvelles problématiques mondiales telles que les changements climatiques, l'économie à la tâche et l'avenir du travail, la transition vers une économie verte, la mise sur pied d'infrastructures durables, la réduction des conflits et la consolidation

⁵⁹ Équipe d'assistance technique du Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable, « TST issues brief: means of implementation; global partnership for achieving sustainable development ». Disponible à

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2079Issues%20Brief%20Means%20of%20Implementation%20Final_TST_141013.pdf

⁶⁰ Voir www.oecd.org/gov/pcsd/toolkit%20framework%20for%20pcsd.pdf.

⁶¹ Il s'agit notamment des plans d'action nationaux ainsi que des chapitres sur la question des entreprises et des droits de la personne dans les plans d'action nationaux sur les droits de la personne.

⁶² Daniel Morris et autres, « National action plans on business & human rights ».

⁶³ Japon, « Japan's human rights commitments and pledges » (janvier 2019). Disponible à <https://www.mofa.go.jp/files/000175306.pdf>.

⁶⁴ Chili, Ministère des affaires étrangères, « National action plan on business and human rights, Chile », p. 68.

⁶⁵ Contributions de la Belgique.

de la paix, ainsi que les droits des migrants, l'avancement des femmes et l'égalité des genres. Les Principes directeurs s'appliquent à ces domaines d'intervention et doivent y être intégrés. De même, la mise en œuvre de ces politiques devrait s'aligner sur les actions menées pour appliquer les Principes directeurs. Aussi faut-il mettre en place des mécanismes institutionnels et des dispositifs de diffusion de l'information adéquats, investir dans le renforcement des capacités de l'ensemble des parties prenantes et créer de solides mécanismes de coordination adaptés et souples aux fins d'harmonisation face aux perspectives et problèmes qui se dessinent. Les stratégies de planification et de mise en œuvre des politiques dans les divers domaines d'intervention doivent garantir des liens forts entre administrations compétentes et les autres acteurs, notamment les organisations de base, les syndicats et les associations professionnelles, et faire fond sur les initiatives aussi bien institutionnelles que participatives.

V. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

82. Depuis leur adoption en 2011, les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme sont une référence qui fait autorité pour promouvoir l'amélioration de la coordination et de la cohérence des mesures prises par les États en vue de prévenir et combattre les incidences de l'activité commerciale sur les droits de la personne. Toutefois, beaucoup reste à faire pour que les engagements, notamment des plans d'action nationaux, amènent une amélioration de la protection des droits de la personne sur le terrain. D'innombrables exemples existent de préjudices causés par les lacunes et les incohérences de la mise en œuvre des cadres directeurs et réglementaires correspondants. De même, tous les États doivent accorder le plus haut rang de priorité à la réalisation de progrès dans ce domaine en vertu des obligations qui leur incombent au titre des droits de la personne et de la bonne gouvernance.

83. Les améliorations apportées à la cohérence des politiques peuvent aider à surmonter les problèmes auxquels se heurtent les personnes et les groupes plus exposés aux violations des droits de l'homme liées à une activité commerciale, notamment les défenseuses et défenseurs des droits de la personne, les femmes et les filles, les peuples autochtones, les travailleuses et travailleurs des secteurs à faible rémunération, ainsi que les travailleuses et travailleurs migrants. Ceux-ci pâtissent souvent des incohérences dans la conception ou l'application des politiques et réglementations, lesquelles incohérences conduisent les entreprises à prendre des mesures inappropriées pour recenser, prévenir, atténuer et expliquer les incidences négatives que leurs activités peuvent engendrer sur les droits de la personne. La vulnérabilité de ces personnes et groupes est aggravée par des politiques et réglementations qui les exposent à des abus et qui soulèvent de multiples obstacles à leur accès à un recours utile.

84. Les Principes directeurs rappellent aux États que veiller à la cohérence des politiques intéresse les trois piliers du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies. Les États doivent mieux s'appliquer à établir et maintenir des mécanismes d'institutionnalisation des connaissances et d'une vision commune de leurs responsabilités. Dans l'acquittement de leur obligation de protection, les États doivent renforcer leurs capacités opérationnelles et garantir l'application du principe de responsabilité dans toutes les entités publiques compétentes, notamment à l'échelon local et infranational. Toutefois, peu d'éléments attestent dans la pratique l'utilisation, l'application et le suivi rigoureux de directives cohérentes et claires ainsi que de méthodes établies.

85. La communauté internationale est devenue consciente de la nécessité de concrétiser les engagements sur le terrain. L'élaboration d'un plan d'action national peut constituer une première étape essentielle vers une approche cohérente des politiques ayant pour objet de prévenir et combattre les violations des droits de l'homme liées à une activité commerciale. Des initiatives existent pour surmonter les problèmes de cohérence des politiques, et la dynamique créée par l'élaboration de plans d'action nationaux ainsi que la pratique suivie dans leur mise en œuvre vont dans la bonne direction. Toutefois, ces initiatives sont encore trop peu nombreuses et leur envergure n'est pas à la hauteur des difficultés à surmonter.

B. Recommandations

86. Le Groupe de travail recommande que les États :

a) s'engagent à élaborer un plan d'action national avec le concours de tous les organismes publics et la participation réelle des principales parties prenantes, pour promouvoir la communication entre toutes les administrations publiques, ainsi qu'une large adhésion et une vision commune des difficultés et des tâches qui se profilent ;

b) démontrent qu'ils apportent une aide politique, qu'ils jouent un rôle de chef de file et qu'ils s'engagent au plus haut niveau pour promouvoir la mise en œuvre efficace des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Les ministères devraient exercer des fonctions de direction et de supervision, et être chargés de garantir la mise en œuvre des Principes directeurs et du plan d'action national dans la pratique ;

c) rédigent des directives claires assorties du financement et de l'appui publics voulus en faveur des actions menées par les ministères et les organismes compétents. Les États devraient gagner l'audience politique et l'appui de tous les partis politiques nécessaires au débat relatif à la question des entreprises et des droits de la personne ;

d) adoptent des mesures efficaces pour garantir la diffusion, l'intégration et la pérennisation de la connaissance et de la compréhension des Principes directeurs dans toutes les administrations publiques ;

e) proposent des séances de formation régulières et obligatoires, des possibilités d'apprentissage en ligne, des séminaires et d'autres plates-formes d'apprentissage sur les normes et les règles touchant les questions des entreprises et des droits de la personne, notamment les Principes directeurs ;

f) imposent aux différents ministères de mettre à jour leurs politiques pour y intégrer pleinement les questions des droits de la personne, notamment en mentionnant expressément les Principes directeurs dans leurs documents directifs, selon qu'il convient. Ils accorderont dans ces politiques toute l'attention voulue aux risques que les activités commerciales font courir aux populations vulnérables, y compris les défenseuses et défenseurs des droits de la personne ;

g) appréhendent l'égalité des genres comme une question transversale à prendre en compte dans l'ensemble des stratégies, politiques, documents, programmes et actions de tous les ministères et administrations, institutions et organismes publics qui influent sur les pratiques commerciales ;

h) incitent les différents ministères à élaborer des documents directifs en partenariat avec les entreprises et la société civile, par exemple, des codes de conduites sectoriels portant sur l'application des Principes directeurs ;

i) veillent à ce que les principaux ministères qui sont en relation avec les entreprises, dans le cadre entre autres du commerce, de la promotion des exportations et du conseil aux petites entreprises, aient les moyens d'aider les entreprises à comprendre comment elles peuvent mener des activités commerciales responsables. Les ministères peuvent, par exemple, élaborer des documents directifs sur les moyens d'exercer la diligence voulue en matière de droits de la personne et de garantir le respect des droits des populations et des personnes ;

j) imposent aux entreprises de montrer qu'elles s'engagent en faveur des Principes directeurs avant qu'elles ne puissent prétendre à des aides et avantages publics en matière de promotion du commerce et d'exportations, notamment la participation aux missions commerciales et l'admissibilité à la promotion du commerce. Les organismes de promotion des exportations et du commerce devraient collaborer avec les entreprises et les autres acteurs pour élaborer et diffuser des orientations utiles sur le respect des droits de la personne dans le commerce transfrontière ;

k) veillent à intégrer pleinement les droits de la personne dans les documents directifs généraux sur la passation des marchés publics ainsi que dans les critères d'adjudication des marchés. Les documents directifs devraient énoncer les actions requises pour conduire une estimation des risques et pour adopter les mesures appropriées à chaque étape de la passation des marchés ;

l) permettent aux ambassades et aux fonctionnaires chargés du commerce de guider les entreprises sur les questions relatives aux droits de la personne dans différents marchés dans le cadre de leurs services consultatifs plus généraux ;

m) envisagent la mise en place d'un point focal ou d'unités dans chaque ministère ou autre administration avec pour objectif de sensibiliser à la question des entreprises et des droits de la personne, et d'aider à institutionnaliser les connaissances correspondantes ;

n) dispensent des formations particulières à la question des entreprises et des droits de la personne à l'intention du personnel diplomatique et consulaire affecté dans des pays tiers où la situation des droits de la personne est sensible, notamment à la responsabilité d'améliorer l'exercice de la diligence voulue dans les situations de conflit et de post-conflit ;

o) veillent à ce que les responsables des administrations ou organismes publics investis de mandats expressément liés aux droits de la personne participent à l'élaboration et à l'application des politiques des administrations ou organismes investis de mandats à vocation économique ou commerciale ;

p) imposent aux entreprises publiques d'intégrer pleinement les questions des droits de la personne dans l'ensemble de leurs activités et de leurs structures de gouvernance, et d'honorer leurs engagements en faveur des droits de la personne en servant de modèles ;

q) détaillent une stratégie de mise en œuvre pour veiller à ce que l'action ait bien lieu et pour contribuer à la surveillance, au suivi et à l'examen effectifs par l'intermédiaire de structures de coordination efficaces. Pour favoriser la mise en œuvre, les mesures retenues dans le plan d'action national devraient être spécifiques, mesurables, réalisables, pertinentes et limitées dans le temps. Le

plan de mise en œuvre devrait désigner les acteurs chargés de contracter chaque engagement et de mener chaque action, en préciser le calendrier et y affecter les ressources suffisantes ;

r) établissent des structures de coordination telles que les organes interadministrations ou interministériels pour superviser la mise en œuvre du plan d'action national, associer l'ensemble des administrations publiques et autres acteurs compétents, et fournir un cadre pouvant obliger les administrations à rendre des comptes. Ce cadre doit se réunir régulièrement et être doté des moyens voulus ;

s) soient conscients que le plan d'action national est un document évolutif à revoir et évaluer régulièrement, notamment au moyen de rapports provisoires, et à mettre à jour autant que de besoin ;

t) envisagent des formes de dialogue institutionnalisé au moyen d'initiatives multipartites indépendantes de suivi et d'évaluation pour garantir une évaluation associant toutes les parties et renforcer la légitimité et le principe de responsabilité ;

u) imposent de communiquer une information périodique au parlement sur l'état de la mise en œuvre du plan d'action national, et reprennent cette information dans leurs rapports soumis aux organismes et mécanismes régionaux et internationaux de surveillance du respect des droits de la personne ;

v) vérifient de manière complète et anticipée s'ils satisfont, et dans quelle mesure ils y satisfont, aux obligations internationales qui leur incombent au titre des droits de la personne en tant qu'acteurs économiques, notamment au vu des investissements et des activités commerciales des entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent à l'intérieur de leurs frontières ou à l'étranger. Les États devraient clairement préciser qu'ils attendent des entreprises publiques qu'elles respectent les droits de la personne dans toutes leurs activités, qu'elles s'engagent en faveur des droits de la personne et qu'elles servent de modèles à cet égard ;

w) précisent dans leurs plans d'action nationaux les mesures à prendre pour veiller à ce que l'ensemble des institutions publiques contribuent à l'instauration de recours utiles. L'éducation et la sensibilisation des fonctionnaires (concernant la restitution, l'indemnisation, la réadaptation, la satisfaction et les garanties de non-répétition) sont nécessaires, de même que leur collaboration systématique avec les titulaires de droits. Les États sont encouragés à mettre à profit les orientations et les recommandations formulées dans le cadre du projet « responsabilité et recours » du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme⁶⁶;

x) décloisonnent l'action institutionnelle pour faciliter la coordination et la complémentarité des initiatives et aligner la mise en œuvre des plans d'action nationaux sur les objectifs de développement durable, en mettant à profit les concertations et les partenariats. Dans leurs plans de mise en œuvre, les États devraient indiquer expressément les liens entre les différents programmes ;

y) envisagent l'apprentissage par les pairs, la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre États, notamment en fournissant une coopération et une assistance techniques aux États tiers avec lesquels ils commercent et investissent, ou offrent une aide au développement. Les États devraient également contribuer à faire mieux respecter les droits de la personne tout au long des chaînes

⁶⁶ Voir [A/HRC/32/19](#), [A/HRC/32/19/Corr.1](#) et [A/HRC/32/19/Add.1](#) (sur les mécanismes judiciaires) ; [A/HRC/38/20](#) et [A/HRC/38/20/Add.1](#) (sur les mécanismes non judiciaires relevant de l'État).

d'approvisionnement internationales. Les États sont encouragés à conclure des partenariats au sein des régions et entre elles dans le cadre d'une stratégie plus générale relative aux entreprises et aux droits de la personne.
