Parlement européen
2019-2024

Commission des affaires étrangères

2023/2108(INI)

2.10.2023

PROJET DE RAPPORT

Façonner la position de l'Union sur l'instrument contraignant des Nations unies relatif aux entreprises et aux droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne l'accès aux voies de recours et la protection des victimes (2023/2108(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteure: Heidi Hautala

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 10

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

Façonner la position de l'Union sur l'instrument contraignant des Nations unies relatif aux entreprises et aux droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne l'accès aux voies de recours et la protection des victimes
(2023/2108(INI))

Le Parlement européen,

– vu les articles 2, 3, 8, 21 et 23 du traité sur l'Union européenne,

– vu les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (PDNU), adoptés par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies dans sa résolution 17/4 du 16 juin 2011,

– vu la résolution 26/9 du 26 juin 2014 du Conseil des droits de l'homme des Nations unies,

– vu le projet d'instrument juridiquement contraignant mis à jour, diffusé le 31 juillet 2023 par le président-rapporteur du groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée (OEIGWG),

– vu la résolution 76/300 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 28 juillet 2022 sur le droit des êtres humains à un environnement propre, sain et durable,

– vu la résolution sur les entreprises et les droits de l'homme en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples du 7 mars 2023,

– vu l'avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne du 10 avril 2017 intitulé «Améliorer l'accès aux voies de recours dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme au niveau de l'UE»[1] et son rapport du 6 octobre 2020 intitulé «Entreprises et droits de l'homme – Accès aux voies de recours»[2],

– vu les conclusions du Conseil du 20 février 2023 sur les priorités de l'Union en 2023 dans les enceintes des Nations unies compétentes en matière de droits de l'homme,

– vu sa résolution du 25 octobre 2016 sur la responsabilité des entreprises dans les violations graves des droits de l'homme dans les pays tiers[3],

– vu sa résolution du 4 octobre 2018 sur la contribution de l'Union à l'élaboration d'un instrument contraignant des Nations unies pour réglementer les activités des sociétés transnationales et autres entreprises à caractéristiques transnationales au regard des

[1] Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level, 2017.
[2] Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne Business And Human Rights – Access To Remedy', 2020.
[3] JO C 215 du 19.6.2018, p. 125.

droits de l'homme[4],

– vu sa résolution du 18 janvier 2023 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière – rapport annuel 2022[5], et ses résolutions antérieures sur les rapports annuels précédents,

– vu l'article 54 de son règlement intérieur,

– vu l'avis de la commission du développement,

– vu le rapport de la commission des affaires étrangères (A9-0000/2023),

A. considérant que les entreprises sont des acteurs essentiels de la mondialisation économique, des services financiers et du commerce international et qu'elles sont tenues de respecter l'ensemble de la législation applicable et des traités internationaux en vigueur ainsi que les droits de l'homme; que les entreprises peuvent causer des incidences négatives sur les droits de l'homme et l'environnement, y contribuer ou y être directement liées; que les entreprises peuvent également jouer un rôle important dans la promotion des droits de l'homme, des normes environnementales et de la responsabilité des entreprises;

B. considérant que les victimes d'abus commis par des entreprises sont confrontées à des obstacles multiples et qui se chevauchent pour accéder aux voies de recours; que l'impunité pour les violations des droits de l'homme commises par des sociétés transnationales reste largement sans solution en l'absence d'un cadre réglementaire solide et complet et d'un alignement aux niveaux mondial et régional;

C. considérant que le Conseil des droits de l'homme des Nations unies (CDH) a adopté le 26 juin 2014 une résolution créant un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée (OEIGWG) afin d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant (IJC) pour réglementer, dans le cadre du droit international des droits de l'homme, les activités des sociétés transnationales et autres entreprises;

D. considérant que l'OEIGWG, qui est présidé par l'Équateur depuis sa création, a, à ce jour, tenu huit sessions et un certain nombre de consultations régionales et autres avec les parties prenantes, y compris de la société civile et du secteur privé; qu'en juillet 2023, le président a diffusé un projet d'instrument mis à jour avant la neuvième session de l'OEIGWG, prévue du 23 au 27 octobre 2023;

E. considérant que la position de l'Union et des États membres a peu évolué par rapport aux travaux du groupe de travail OEIGWG; qu'en l'absence de mandat de négociation, le représentant de l'Union n'a participé aux sessions de l'OEIGWG qu'en tant qu'observateur et n'a contribué qu'à des déclarations générales;

F. considérant que, par la suite, la position des États membres de l'Union a progressivement évolué, plusieurs d'entre eux participant activement aux dernières sessions du groupe de travail OEIGWG; que la France et le Portugal ont rejoint le

[4] JO C 11 du 13.1.2020, p. 36.
[5] JO C 214 du 16.6.2023, p. 77.

groupe des «Amis de la présidence» pour l'aider à élaborer des propositions de consensus émanant de blocs régionaux; que, parmi ses priorités dans les enceintes compétentes en matière de droits de l'homme en 2023, le Conseil s'est déclaré déterminé à «participer activement» aux discussions des Nations unies sur l'IJC et s'est déclaré prêt à collaborer avec le président du groupe de travail OEIGWG et les Amis de la présidence pour explorer un instrument consensuel susceptible de renforcer efficacement la protection des victimes et de créer des conditions de concurrence équitables à l'échelle mondiale;

G. considérant que le Parlement n'a cessé de soutenir les discussions des Nations unies sur l'IJC, notamment en adoptant un certain nombre de résolutions appelant l'Union et les États membres à participer de manière constructive aux négociations;

H. considérant que, ces dernières années, l'Union a lancé un certain nombre d'initiatives législatives visant à réglementer les activités des entreprises en matière de droits de l'homme et d'obligations environnementales et climatiques;

I. considérant que plusieurs États membres de l'Union ont récemment adopté une législation contraignante en matière de devoir de vigilance, tandis qu'un certain nombre d'autres États membres envisagent de le faire;

J. considérant que des initiatives réglementaires, y compris législatives, sur les entreprises et les droits de l'homme ont été adoptées ou sont en cours de discussion dans des pays tiers;

Observations générales et cadre international sur les entreprises et les droits de l'homme

1. souligne que le niveau global de l'exercice des droits de l'homme dans le monde dépend inévitablement du comportement des entreprises, compte tenu de l'ampleur actuelle de la mondialisation et de l'internationalisation des activités commerciales et des chaînes de valeur;

2. soutient fermement la mise en œuvre intégrale, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union, des normes internationales sur la conduite responsable des entreprises afin de compléter et de renforcer la mise en œuvre des principes directeurs des Nations unies;

3. souligne que la responsabilité sociale des entreprises envisagée uniquement sur une base volontaire risque de créer des distorsions du marché et une concurrence déloyale pour les entreprises qui choisissent de se conformer aux normes internationales ou qui sont soumises à des obligations nationales ou régionales; se félicite, par conséquent, de la réorientation actuelle des évolutions normatives en vue de passer des initiatives non contraignantes à des normes contraignantes;

4. souligne qu'il importe de combler les lacunes juridiques et réglementaires qui sont exploitées par les entreprises et les investisseurs transnationaux au détriment des droits de l'homme et de l'environnement;

5. constate avec inquiétude que de nombreux obstacles procéduraux, matériels et pratiques persistent en ce qui concerne l'accès des victimes à la justice, y compris les difficultés à identifier la juridiction compétente, les obstacles liés aux normes juridictionnelles, la

brièveté des délais de prescription légaux, les charges de preuve excessives, la responsabilité limitée due à l'écran de la personnalité morale, l'accès à la représentation juridique et à l'information, ainsi que d'autres inégalités entre les demandeurs et les défendeurs;

6. soutient fermement les travaux menés au sein des Nations unies par l'intermédiaire du groupe de travail OEIGWG pour développer cet instrument; exprime sa reconnaissance pour le travail accompli par les présidents successifs, représentant l'Équateur, pour diriger cette entreprise complexe et se félicite du rôle de soutien joué par le groupe des Amis de la présidence;

7. invite le président du groupe de travail OEIGWG et les États membres des Nations unies à veiller à ce que les négociations soient menées de manière transparente, avec un dialogue constructif avec toutes les parties prenantes, y compris la société civile, les syndicats et le secteur privé; insiste en outre sur l'importance de garantir un engagement actif de toutes les régions, en vue de mettre au point un instrument efficace qui reflète la diversité mondiale des réalités juridiques, économiques et politiques ayant une incidence sur les droits de l'homme et qui s'appuie sur les bonnes pratiques mises en œuvre aux niveaux national et régional; encourage les organisations régionales de défense des droits de l'homme et les organisations économiques à contribuer à faciliter cet engagement universel;

Participation de l'UE et des États membres au processus des Nations unies

8. rappelle que l'Union s'est engagée, sur la base des traités, à promouvoir les droits de l'homme dans le monde entier ainsi que les solutions multilatérales des Nations unies à des problèmes communs, ce qui n'a pas encore été reflété dans sa participation au groupe de travail OEIGWG;

9. reconnaît que le groupe de travail OEIGWG est le seul forum mondial et multilatéral où des règles contraignantes sur les entreprises et les droits de l'homme sont débattues et estime, par conséquent, qu'il est essentiel que l'Union participe activement à ce processus;

10. souligne que les dernières évolutions normatives au niveau de l'Union en matière d'entreprises et de droits de l'homme n'ont guère porté sur l'accès à la justice et les droits des victimes, qui sont au cœur de l'IJC en tant que traité fondamental sur les droits de l'homme; souligne, à cet égard, la nature, les objectifs et la portée complémentaires des deux voies normatives, qui fonctionneront à différents niveaux;

11. estime que l'Union devrait participer activement aux négociations en cours, en particulier pour poursuivre l'élaboration du projet d'IJC, tout en mettant l'accent sur les victimes d'abus liés aux entreprises, en supprimant les obstacles à la justice et aux voies de recours efficaces, et en renforçant la coopération sur la base des perspectives internationales et des bonnes pratiques; estime que cet engagement contribuerait à terme à garantir une meilleure mise en œuvre et une meilleure application des droits de l'homme au niveau international, tout en contribuant également à des conditions de concurrence équitables au niveau international et à la mise en place d'un instrument mondial largement soutenu et ratifié par les États dans toutes les régions, y compris, mais pas exclusivement, en Europe, et qui reste pertinent face à l'évolution constante

des menaces pour les droits de l'homme liées aux entreprises;

12. se félicite que le Conseil se soit engagé à ce que l'UE renforce son action et participe activement au groupe de travail OEIGWG; estime toutefois que le seul moyen utile et tangible de concrétiser cet engagement est l'adoption d'un mandat de négociation de l'Union; demande dès lors instamment à la Commission de recommander au Conseil d'adopter dès que possible un mandat de négociation ambitieux afin que l'Union puisse participer activement aux négociations en vue de constituer le futur IJC, qui se trouve déjà à un stade avancé;

13. invite les États membres, dans l'intervalle, à coordonner leurs positions en amont des négociations, afin de défendre une position forte, commune et claire de l'Union; attend du Service européen pour l'action extérieure et de la Commission, en particulier la délégation de l'Union auprès des Nations unies à Genève, qu'ils jouent un rôle proactif et constructif dans ce processus;

14. invite la Commission, le Service européen pour l'action extérieure et les États membres à dialoguer de manière proactive avec tous les États partenaires et à donner la priorité à ce sujet dans leurs dialogues avec les pays tiers et les organisations régionales;

Éléments en vue d'une position de l'UE sur l'IJC

15. se félicite de la mise à jour du projet d'IJC, publiée en juillet 2023, et estime qu'il constitue une base solide et prometteuse pour faire avancer les négociations, tout en reconnaissant la nécessité d'améliorations;

16. estime qu'un IJC serait compatible et complémentaire avec les évolutions normatives en cours au niveau de l'Union et contribuerait ainsi à créer un cadre juridique mondial plus cohérent sur les entreprises et les droits de l'homme;

17. est favorable à un large champ d'application de l'IJC, en vue de couvrir toutes les entreprises commerciales, y compris les activités commerciales transnationales et les entreprises publiques; estime que le fait de laisser aux États parties la possibilité de différencier, dans le cadre de leur législation nationale, la manière dont les entreprises s'acquittent des obligations de prévention au titre de l'IJC, offrirait une marge de manœuvre importante pour l'adaptation nationale et serait compatible avec le champ d'application universel des principes directeurs des Nations unies;

18. insiste sur le fait que l'IJC devrait couvrir un large champ d'application des instruments internationaux, y compris, mais sans s'y limiter, la déclaration universelle des droits de l'homme, tous les traités internationaux fondamentaux en matière de droits de l'homme et les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail, conformément à l'universalité et à l'indivisibilité des droits de l'homme;

19. regrette que plusieurs références à l'environnement et au changement climatique aient été retirées du champ d'application de l'IJC dans le dernier projet; estime que l'Union et les États membres devraient s'efforcer d'inclure les incidences environnementales et climatiques des activités commerciales dans le champ d'application de l'IJC;

20. souligne que l'initiative relative aux droits de l'homme devrait prévoir un cadre

ambitieux, complet, réactif et obligatoire pour la prévention des violations des droits de l'homme par les entreprises; note, à cet égard, que le fait de laisser aux États parties la flexibilité nécessaire pour adapter leurs cadres préventifs à leurs propres systèmes juridiques serait un facteur essentiel pour garantir une large adhésion à l'IJC;

21. demande à l'Union et aux États membres de veiller, conformément aux dispositions des principes directeurs des Nations unies, à ce que le cadre de prévention de l'IJC oblige les entreprises à accorder une attention particulière à leurs activités en rapport avec les zones de conflit ou les territoires sous occupation ou annexion, où le risque de violations flagrantes des droits de l'homme est accru, y compris en ajoutant des références au droit international humanitaire, au droit pénal international et au droit international coutumier dans le champ d'application de l'IJC;

22. estime que l'obligation pour les entreprises de procéder régulièrement à des analyses d'impact sur les droits de l'homme avant et tout au long des opérations, et de tenir compte des besoins des personnes exposées à un risque accru constitue un élément particulièrement important pour le cadre de prévention de l'IJC, y compris en intégrant une perspective de genre, mais aussi en tenant compte des questions relatives aux groupes exposés au risque de vulnérabilité ou de marginalisation;

23. demande que l'IJC accorde un rôle central aux parties prenantes concernées, notamment par l'obligation de promouvoir la participation active et constructive des parties prenantes concernées, y compris les syndicats, les organisations non gouvernementales, les peuples autochtones et les organisations locales, ainsi que le secteur privé, à la mise en œuvre de la législation, des politiques et d'autres mesures;

24. insiste sur l'importance, pour l'Union et les États membres, de veiller à ce que l'IJC comporte l'obligation de protéger la sécurité des défenseurs des droits de l'homme, des défenseurs de l'environnement, des journalistes, des travailleurs, des peuples autochtones et des autres groupes marginalisés, et d'intégrer la prise en compte de ces groupes dans l'ensemble de l'instrument;

25. souligne la nécessité de veiller à ce que les États mettent en œuvre des mécanismes solides et efficaces, mais pratiques, de contrôle de l'application et du respect de la législation; insiste en outre sur la nécessité d'établir des rapports réguliers et approfondis de la part des entreprises et des États parties;

26. attend de l'Union et des États membres qu'ils promeuvent des dispositions solides en matière d'accès à la justice, y compris l'accès à des voies de recours judiciaires relevant des États, dans le cadre de l'IJC, conformément à leur engagement de respecter les principes directeurs des Nations unies;

27. souligne qu'il est nécessaire que les dispositions de l'IJC relatives aux droits des victimes et des titulaires de droits précisent les moyens de garantir le droit à un accès à la justice équitable, adéquat, rapide, non discriminatoire, approprié et tenant compte de la dimension de genre, à des réparations individuelles ou collectives et à un recours effectif en cas de violations des droits de l'homme causées par des entreprises ou auxquelles elles contribuent;

28. insiste sur le fait que l'IJC devrait inclure l'obligation pour les États parties de mettre en

place un système complet et adéquat de responsabilité juridique qui réponde aux besoins des victimes, en ce qui concerne les voies de recours, et qui soit à la hauteur de la gravité des abus;

29. insiste sur le fait que l'IJC devrait s'attaquer aux obstacles pratiques et procéduraux auxquels sont confrontées les victimes d'abus commis par des entreprises lorsqu'elles cherchent à obtenir justice;

30. se félicite de la proposition de création d'un fonds international pour les victimes dans le cadre de l'IJC qui fournirait une aide juridique et financière aux victimes cherchant à accéder à des voies de recours;

°

° °

31. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, au vice-président de la Commission/haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, au président du Conseil des droits de l'homme des Nations unies et au président du groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les entreprises comptent parmi les acteurs les plus importants de la mondialisation économique, des services financiers et du commerce international et qu'elles sont tenues de respecter l'ensemble de la législation applicable et des traités internationaux en vigueur ainsi que les droits de l'homme. Elles peuvent causer des incidences négatives sur les droits de l'homme et l'environnement, y contribuer ou y être directement liées. Toutefois, les entreprises peuvent également jouer un rôle important dans la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance, des normes environnementales et de la responsabilité des entreprises;

Les victimes d'abus commis par des entreprises sont confrontées à des obstacles multiples et qui se chevauchent pour accéder aux voies de recours. L'impunité pour les violations des droits de l'homme commises par des sociétés transnationales reste largement sans solution en l'absence d'un cadre réglementaire solide et complet et d'un alignement aux niveaux mondial et régional.

Ces dernières années, l'UE a lancé un certain nombre d'initiatives législatives visant à réglementer les activités des entreprises en ce qui concerne les droits de l'homme et les obligations environnementales et climatiques, notamment par la proposition d'une directive de l'UE sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, le règlement interdisant les produits issus du travail forcé, ainsi que de nombreuses initiatives sectorielles, notamment le règlement sur les produits «zéro déforestation», le règlement sur les minerais provenant de zones de conflit et la législation sur les matières premières critiques.

Plusieurs États membres de l'Union, comme la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, ont récemment adopté une législation contraignante en matière de devoir de vigilance, tandis qu'un certain nombre d'autres États membres envisagent de le faire.

En dehors de l'UE, des initiatives réglementaires, y compris législatives, sur les entreprises et les droits de l'homme ont été adoptées ou sont en cours de discussion, comme en Australie, au Brésil, aux États-Unis, aux Japon, en Norvège, en Nouvelle-Zélande, au Canada, au Mexique, en Afrique du Sud, au Ghana et en Suisse, et de nombreux autres pays ont élaboré un plan d'action national sur les entreprises et les droits de l'homme.

Au niveau des Nations unies, le Conseil des droits de l'homme (CDH) a adopté le 26 juin 2014 une résolution créant un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée (OEIGWG) afin d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant (IJC) pour réglementer, dans le cadre du droit international des droits de l'homme, les activités des sociétés transnationales et autres entreprises.

À ce jour, le groupe de travail a tenu huit sessions et plusieurs consultations régionales et autres avec les parties prenantes. En juillet 2023, le président a diffusé un projet d'instrument mis à jour avant la neuvième session de l'OEIGWG, prévue du 23 au 27 octobre 2023.

La position de l'Union et des États membres a évolué par rapport aux travaux du groupe de travail OEIGWG. Dans un premier temps, tous les États membres de l'UE qui étaient alors membres du CDH ont voté contre la résolution lançant le processus de négociation de l'IJC et, en l'absence de mandat de négociation, le représentant de l'UE n'a participé aux sessions du groupe de travail OEIGWG qu'en qualité d'observateur et n'a contribué qu'à des déclarations générales.

Par la suite toutefois, la position des États membres de l'Union a progressivement évolué, plusieurs d'entre eux participant activement aux dernières sessions du groupe de travail OEIGWG. La France et le Portugal ont rejoint le groupe des «Amis de la présidence». En outre, parmi ses priorités dans les enceintes compétentes en matière de droits de l'homme en 2023, le Conseil de l'UE s'est déclaré déterminé à «participer activement» aux discussions des Nations unies sur l'IJC et s'est déclaré prêt à collaborer avec le président du groupe de travail OEIGWG et les Amis de la présidence pour explorer un instrument consensuel susceptible de renforcer efficacement la protection des victimes et de créer des conditions de concurrence équitables à l'échelle mondiale.

Les communautés touchées, les peuples autochtones, les syndicats, les membres de la société civile, les universitaires et les experts à l'échelle mondiale font preuve d'un intérêt, d'une mobilisation et d'attentes considérables et croissants pour les discussions menées au niveau des Nations unies sur l'IJC.

Le Parlement n'a cessé de soutenir les discussions des Nations unies sur l'instrument de prêt à long terme, y compris dans un certain nombre de résolutions. Au fur et à mesure de l'accélération des négociations sur l'IJC, il a été jugé important de souligner la position actuelle du Parlement, compte tenu des derniers développements, tant au niveau de l'Union qu'au niveau des Nations unies, et de rappeler la nécessité pour l'Union d'adopter un mandat de négociation ambitieux afin de participer de manière déterminante aux discussions.