

Le rôle des INDH dans la lutte contre l'impunité des sociétés transnationales pour les atteintes aux droits humains

Questions choisies d'actualités

Emilie Van den Broeck

Septembre 2020

 **UCLouvain**



Institute for Interdisciplinary Research in Legal sciences (JUR-I)
Centre for Philosophy of Law (CPDR)

La Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (CRIDHO) a été constituée au sein du Centre de philosophie du droit, centre de recherches localisé au sein de l'Institut pour la recherche interdisciplinaire en sciences juridiques (JUR-I) de l'Université de Louvain, par des chercheurs soucieux de réfléchir le développement contemporain des droits fondamentaux à l'aide d'outils d'autres disciplines, notamment l'économie et la philosophie politique. La CRIDHO travaille sur les rapports entre les mécanismes de marché et les droits fondamentaux, aussi bien au niveau des rapports interindividuels qu'au niveau des rapports noués entre Etats dans le cadre européen ou international.

CRIDHO Working Papers

Tous droits réservés.

Aucune partie de ce document ne peut être publiée, sous quelque forme que ce soit, sans le consentement de l'auteur.

The Interdisciplinary Research Cell in Human Rights (CRIDHO) has been created within the Centre for Legal Philosophy (CPDR), a research centre located in the Institute for Interdisciplinary research in legal science (JUR-I) of the University of Louvain, by scholars seeking to understand the development of fundamental rights by relying on other disciplines, especially economics and political philosophy. The CRIDHO works on the relationship between market mechanisms and fundamental rights, both at the level of interindividual relationships as at the level of the relationships between States in the European or international context.

CRIDHO Working Papers

All rights reserved

No part of this paper may be reproduced in any form without consent of the author

Le rôle des INDH dans la lutte contre l'impunité des sociétés transnationales pour les atteintes aux droits humains

Questions choisies d'actualité

Emilie Van den Broeck

Table des matières

Introduction.....	4
I. Fonction de promotion.....	8
1.1 Favoriser la mise en œuvre des PDNU.....	9
1.2 Partager des outils.....	11
II. Fonction de recommandation	13
2.1 Soutenir les négociations menées au niveau supranational.....	13
2.2 Plaidoyer en faveur du développement de normes contraignantes en matière de diligence raisonnable.....	15
III. Fonction de protection	19
3.1 Exploiter le mandat de traitement des plaintes.....	20
3.2 Interagir avec les Points de Contact Nationaux	21
Conclusion	24
Annexe : Tableau des INDH.....	26

Liste des abréviations et acronymes

AFCNDH	Association Francophone des Commissions Nationales des Droits de l'Homme
AGNU	Assemblée Générale des Nations Unies
CdE	Conseil de l'Europe
CDH de l'ONU	Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies
CIC	Comité international de coordination des institutions nationales des droits de l'Homme pour la promotion et la protection des droits de l'Homme (devenu GANHRI)
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme (INDH française)
DIHR	Danish Institute for Human Rights (INDH danoise)
ENB	Evaluation nationale de base sur les entreprises et les droits de l'homme
ENNHRI	European Network of National Human Rights Institution
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
GANHRI	Global Alliance of National Human Rights Institutions (Alliance mondiale des INDH)
GTNU	Groupe de travail des Nations Unies relatif aux entreprises et aux droits de l'homme
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
IFPPDH	Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (Belgique)
INDH	Institution(s) nationale(s) (pour la protection et la promotion) des droits de l'homme
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEIGWG	Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights (Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme)
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONU	Organisation des Nations Unies
PAN	Plan d'action national « Entreprises et droits humains »
PCN	Point de contact national (de l'OCDE)
PDNU	Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SCA	Sous-comité des accréditations de GANHRI
UE	Union européenne

INTRODUCTION

Le 9 décembre 2019, à la COP25, la Commission des droits de l'homme des Philippines¹ annonce les résultats de son enquête² à propos de la responsabilité des 'Carbon Majors'³ dans le réchauffement climatique. Quatre années d'une enquête publique internationale d'envergure auprès des différentes parties prenantes ont permis à la Commission d'établir que les violations des droits humains découlant du changement climatique pourraient engager la responsabilité légale de ces grandes entreprises. La liste des droits potentiellement impactés semble sans fin : droits à la dignité, à la vie, à la santé, au développement, à l'alimentation, à l'eau, au logement, au travail et à la sécurité sociale, à la culture, à l'égalité, etc⁴.

Les conclusions de cette enquête s'inscrivent dans un mouvement global qui vise à ce que les Etats renforcent leur contrôle sur les entreprises⁵, afin que ces dernières répondent des violations des droits humains qui leur sont directement ou indirectement imputables et préviennent, autant que possible, ces incidences négatives⁶. Mais les obstacles juridiques et matériels sont complexes et multiples, en particulier dans les situations extraterritoriales⁷. Précisons-le immédiatement : les Institutions nationales des droits de l'homme (INDH) ne constituent pas une réponse clé-sur-porte à ces obstacles. De par la situation unique qu'elles occupent au sein de l'architecture mondiale de protection des droits humains, elles disposent cependant d'un potentiel intéressant pour contribuer à ce mouvement, en complémentarité avec les Etats, la société civile et les institutions internationales.

Les Institutions nationales des droits de l'homme (INDH)

Les INDH sont des institutions publiques indépendantes dont la mission est de promouvoir et

¹ La *Commission on Human Rights of the Republic of the Philippines* est l'Institution nationale des droits de l'homme (INDH) des Philippines.

² Il s'agit d'une enquête débutée en septembre 2015, suite aux plaintes déposées par des citoyens philippins victimes de désastres provoqués par le réchauffement climatique. Les documents relatifs à cette enquête sont disponibles en ligne : <https://www.greenpeace.org>, (consulté le 23/07/2020).

³ Le terme 'Carbon Majors' se réfère aux entreprises de combustibles fossiles qui émettent le plus de gaz à effet de serre, responsable du changement climatique. Voy. à ce sujet le site internet de CDP : <https://www.cdp.net> et P. GRIFFIN, *The Carbon majors Database – CDP Carbon Majors Report 2017*, CDP, 2017, <http://www.truevaluemetrics.org> (consulté le 25/07/2020).

⁴ COMMISSION ON HUMAN RIGHTS OF THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES, *Memorandum for the Petitioners*, p. 86 et s.

⁵ A propos des obligations des Etats en la matière, lire l'Observation générale n°27 de 2017 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les obligations des Etats en vertu du pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises.

⁶ Les entreprises peuvent également avoir une incidence positive sur les droits fondamentaux. Pour des exemples d'incidences positives et négatives des entreprises sur les droits fondamentaux, voy. : N. GÖTZMANN et C. METHVEN O'BRIEN, *Les entreprises et les droits de l'homme – Guide à l'intention des Institutions nationales des droits de l'homme*, CIC et DIHR, 2013, <http://afcnhdh.org> (consulté le 25/07/2020), p. 8.

⁷ Pour un panorama de ces problématiques, lire O. DE SCHUTTER, « La responsabilité des Etats dans le contrôle des sociétés transnationales : vers une convention internationale sur la lutte contre les atteintes aux droits de l'homme commises par les sociétés transnationales », in E. DECAUX (dir.), *La responsabilité des entreprises multinationales en matière de droits de l'homme*, Ed. Bruylant & Nemesis, Bruxelles, 2010 p. 19-100 et N. MAZIAU, « La responsabilité des entreprises multinationales en matière de droits de l'homme : rapports 'mère-fille' et application extraterritoriale du droit. Brève analyse de jurisprudence comparée », *D.A.O.R.*, 2016/4, p. 5.

protéger les droits humains⁸. Nées concomitamment aux Nations-Unies, les INDH n'ont véritablement pris leur envol que suite à l'adoption des Principes de Paris⁹ par l'Assemblée Générale des Nations-Unies, en 1993. Elles constituent des passerelles entre les acteurs de la société civile et l'Etat, d'une part, et entre le niveau national et les institutions internationales de protection des droits humains, d'autre part. En 2019, l'alliance mondiale des INDH (GANHRI - *Global Alliance of National Human Rights Institutions*) comptait 114 membres¹⁰.

Les Principes de Paris laissent une large marge de manœuvre quant à la forme que les INDH peuvent adopter¹¹. C'est ainsi que l'on retrouve des Commissions des droits de l'homme, des Organismes de promotion de l'égalité, des Médiateurs, des Institutions hybrides ou même, dans certains pays, plusieurs institutions¹². Ils précisent, en revanche, six critères minimaux auxquels les INDH doivent répondre : un mandat aussi large que possible et clairement défini par la Constitution ou par la loi, des infrastructures autonomes et adaptées à leurs activités, une indépendance garantie par la loi ou la constitution, des ressources adéquates pour permettre l'exercice de leur mandat en toute indépendance, des pouvoirs leur permettant de traiter toute question relevant de leur mandat et une composition pluraliste¹³.

GANHRI, au travers du Sous-Comité des Accréditations¹⁴ (SCA), est chargée de délivrer aux INDH l'accréditation témoignant de leur degré de conformité aux Principes de Paris. Une conformité totale est récompensée par une accréditation « A », tandis que le « B » témoigne d'une concordance partielle avec ces exigences¹⁵. Sauf précision contraire, le terme « INDH » sera utilisé ci-dessous pour se référer à ces deux catégories d'INDH.

Le large mandat conféré aux INDH implique idéalement que celles-ci puissent mener des activités au niveau national comme international ; qu'elles puissent couvrir l'ensemble des droits humains, en ce compris les droits économiques, sociaux et culturels ; et que leur mandat leur permette de s'intéresser tant aux pratiques des Etats qu'à celles des acteurs non-étatiques, comme les entreprises. Mais, dans la pratique, les INDH disposent de mandats très variés : certaines ne sont compétentes que pour les violations des droits civils et politiques et non pour les droits économiques, sociaux et culturels ; d'autres sont limitées aux activités nationales ; d'autres enfin disposent d'un mandat restreint aux activités des entités étatiques, excluant *de facto* les entreprises

⁸ Pour disposer d'un panorama plus complet à propos des INDH, lire par exemple V. HAASZ, « The Role of National Human Rights Institutions in the Implementation of the UN Guiding Principles », *Hum. Rights Rev.*, 2013, p. 166 et s.
⁹ AGNU, Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (les Principes de Paris), [A/RES/48/134](#), 1993.

¹⁰ GANHRI (anciennement appelée le CIC) met la liste des INDH membres à disposition sur son site internet (www.ganhri.org - consulté le 12/08/2020).

¹¹ La Déclaration de Vienne précise qu'« il appartient à chaque État de choisir le cadre le mieux adapté à ses besoins particuliers au niveau national ».

¹² Voy. parmi d'autres : V. HAASZ, *op. cit.*, p. 166 et s. ; M. NOWAK, « National Human Rights Institutions in Europe. Comparative, European and International Perspectives », in J. WOUTERS et K. MEUWISSEN (eds.), *National Human Rights Institutions in Europe. Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge – Anvers – Portland, 2013, p. 19-21.

¹³ N. GÖTZMANN et C. METHVEN O'BRIEN, *Les entreprises et les droits de l'homme – Guide à l'intention des Institutions nationales des droits de l'homme*, CIC et DIHR, 2013, <http://afcnhdh.org> (consulté le 25/07/2020), p. 18.

¹⁴ Pour des informations détaillées à propos du processus d'accréditation, voy. GANHRI, *A practical guide to the work of the Sub-Committee on accreditation (SCA)*, 2018, <https://nhri.ohchr.org> (consulté le 25/07/2020).

¹⁵ Le statut « C » a été délivré jusqu'en octobre 2007 et reflétait l'absence de conformité aux principes de Paris. L'accréditation avec réserve « A(R) », délivrée jusqu'en avril 2008, indiquait une documentation insuffisante pour l'octroi du statut « A ». Source : site internet du SCA (<https://nhri.ohchr.org>, consulté le 25/07/2020).

de leur champ d'action.

INDH et entreprises

En adoptant la Déclaration d'Edimbourg¹⁶ en 2010, les INDH se sont engagées, dans le cadre de leur mandat, à lutter contre les violations des droits humains commises par des entreprises. Des groupes de travail ont été mis en place au sein de GANHRI et au niveau régional, avec pour mission de renforcer l'action des INDH dans ce domaine. En Europe, ENNHRI¹⁷ dispose d'un groupe de travail¹⁸ actif sur cette thématique, qui couvre les entreprises nationales comme transnationales.

La mondialisation et l'allongement de la chaîne d'approvisionnement de bon nombre d'entreprises¹⁹ rend la distinction malaisée²⁰ et les INDH envisagent bien souvent leurs actions sans distinguer entre les entreprises transnationales et les autres. Par exemple, l'INDH du Royaume-Uni propose des outils en ligne²¹ à destination des administrateurs et des managers d'entreprises, dans lesquels différentes thématiques particulièrement pertinentes pour rencontrer les effets liés à l'internationalisation des entreprises (comme l'obligation de *due diligence* ou les plaintes déposées par des travailleurs employés par des sous-traitants) sont abordées. Cette façon de procéder ne pose pas de problème, pour autant que les INDH veillent, le cas échéant, à prendre en compte les éventuelles particularités des entreprises transnationales (par exemple lorsque sont abordées les possibilités de recours). Dans la brochure d'information sur les plaintes émanant de travailleurs²², l'INDH du Royaume-Uni a pris soin de distinguer entre les recours disponibles pour les victimes de violations sur le territoire national et ceux pour les victimes à l'étranger.

Structure de cette étude

Les Principes de Paris précisent une série de responsabilités devant idéalement être confiées aux

¹⁶ CIC, *Déclaration d'Edimbourg*, 2010, <https://nhri.ohchr.org> (consulté le 12/08/2020).

¹⁷ ENNHRI (European Network of National Human Rights Institutions) est le réseau des INDH des pays du Conseil de l'Europe. Pour plus d'informations, voy. <http://ennhri.org> (consulté le 25/07/2020).

¹⁸ En juillet 2020, ce groupe de travail était composé des INDH des pays suivants : Allemagne, Arménie, Croatie, Danemark, Ecosse, Finlande, France, Géorgie, Irlande du Nord, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Slovaquie. Source : <http://ennhri.org> (consulté le 25/07/2020).

¹⁹ Voy. parmi de nombreux autres articles sur le sujet : K. DE BACKER et N. YAMANO, *Mesurer la mondialisation à l'aide des tableaux internationaux d'entrées-sorties*, OCDE, N°2007/08, OECD Publishing, Paris, 2007, <https://www.oecd-ilibrary.org> (consulté le 26/07/2020) ; M. ENGMAN, *L'extension des chaînes d'approvisionnement internationales: Le rôle des économies émergentes dans la fourniture de services informatiques et de services aux entreprises*, OCDE, No. 52, OECD Publishing, Paris, 2007, <https://www.oecd-ilibrary.org> (consulté le 26/07/2020).

²⁰ « *International supply chains can run the gamut from a primarily domestic business with some international suppliers to a truly integrated global supply chain* » (D. SIMCHI-LEVI et al., *Designing and managing the supply chain. Concepts, Strategies, and Case studies*, 3rd ed., McGraw-Hill, New-York, 2008, p. 312). Il est symptomatique de constater que ce livre publié en 2008, consacré aux chaînes d'approvisionnement et destiné aux étudiants, n'aborde absolument pas la question du respect des droits humains ou de l'environnement, au contraire de celle des risques liés au protectionnisme dans les états émergents (p. 325). Les ouvrages similaires publiés plus récemment incluent généralement un chapitre portant sur la responsabilité sociale des entreprises, en ce compris les droits humains, ce qui témoigne de la prise de conscience croissante en la matière.

²¹ <https://www.equalityhumanrights.com/en/advice-and-guidance/human-rights-and-business> (consulté le 26/07/2020).

²² Equality and Human Rights Commission, *Business and human rights : Getting the right process and remedy in place for workers' complaints*, 2016, <https://www.equalityhumanrights.com> (consulté le 26/07/2020), p.8.

INDH²³. Nous structurerons notre propos autour de ces responsabilités, regroupées en trois *fonctions* principales²⁴, qui sont complémentaires et interagissent. Par exemple, sur base de plaintes reçues dans le cadre de sa fonction de *protection*, une INDH pourrait décider de formuler des recommandations afin de prévenir des violations ultérieures (fonction de *recommandation*) et de diffuser ces recommandations largement, dans un langage adapté afin de sensibiliser la population à ce sujet (fonction de *promotion*).

Dans un premier chapitre, nous nous intéresserons à la *fonction de promotion* en faveur d'une société respectueuse des droits humains. Cette fonction peut s'exercer au travers d'actions de sensibilisation à l'attention du grand public et par le biais de l'éducation et des formations. Le deuxième chapitre traitera de la *fonction de recommandation*, au sein de laquelle nous regrouperons la rédaction d'avis, de recommandations, de rapports, de propositions en vue d'améliorer la protection des droits humains par la législation et les politiques publiques, en ce compris via l'harmonisation de la législation nationale avec les instruments internationaux de protection des droits humains. Le troisième et dernier chapitre portera sur la *fonction de protection* qui concerne, d'une part, l'identification et les enquêtes sur les violations des droits humains et, d'autre part, les voies de recours et les possibilités de réparations pour les victimes.

Chaque chapitre examinera plus en détail deux thématiques d'actualité ou d'importance particulière. Par ailleurs, la coopération avec les instances internationales et régionales de protection des droits humains et avec les autres INDH présente de l'intérêt pour chacune de ces *fonctions* et nous l'envisagerons donc de manière transversale. Nous avons choisi de concentrer cette étude sur les INDH situées dans les pays membres du Conseil de l'Europe.

²³ AGNU, *op. cit.*, 1993.

²⁴ La même classification est retenue dans G. DE BECO, « Compliance with the Paris Principle and the ICC Sub-Committee on Accreditation », in J. WOUTERS et K. MEUWISSEN (eds.), *National Human Rights Institutions in Europe. Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge-Anvers-Portland, 2013, p. 248 et 249.

I. FONCTION DE PROMOTION

Selon le SCA, la fonction de promotion « *comprend les fonctions qui visent à créer une société dans laquelle les droits de la personne sont compris et respectés de façon plus générale. Ces fonctions peuvent comprendre l'éducation, la formation, la prestation de conseils, la sensibilisation du public et la défense des intérêts.* »²⁵. En Belgique, par exemple, l'INDH²⁶ propose gratuitement des modules de formation en ligne²⁷ à l'intention des entreprises, sur des thématiques telles que la législation antidiscrimination, le handicap ou la diversité en entreprise.

En matière de respect des droits humains par les entreprises, différents instruments²⁸ ont été adoptés au niveau international par l'OIT (Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale²⁹), l'OCDE (Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales³⁰), l'UE³¹ et l'ONU (Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³²), qui sont complémentaires et se renforcent mutuellement. Nous nous intéresserons ici plus particulièrement aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (PDNU), dans la mesure où il s'agit de l'initiative la plus largement mise en œuvre à travers le monde³³. L'UE³⁴, le CdE³⁵, l'OCDE³⁶ et l'OIT³⁷ soutiennent les PDNU en appuyant leurs propres initiatives sur le cadre proposé par les Nations Unies.

Mais la mise en œuvre des PDNU reste trop lente au regard des enjeux. Comment les INDH peuvent-elles contribuer à promouvoir la mise en œuvre des PDNU ? Ce sera l'objet de la première

²⁵ SCA, Observation générale n°3, 2013, pt. 1.2.

²⁶ L'INDH belge, Unia, est accréditée avec un statut B (www.unia.be - consulté le 16/08/2020).

²⁷ Un site web est dédié à ce projet : <https://www.ediv.be> (consulté le 10/08/2020).

²⁸ Pour un aperçu de ces instruments et un court historique, consulter FRA, *Business-related human rights abuses reported in the EU and available remedies*, 2019, <https://fra.europa.eu> (consulté le 10/08/2020), p. 4 et s.

²⁹ Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale adoptée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à sa 204e session (Genève, novembre 1977) et amendée à ses 279e (novembre 2000), 295e (mars 2006) et 329e (mars 2017) sessions, disponible sur <https://www.ilo.org> (consulté le 25/07/2020).

³⁰ OCDE, *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Éditions OCDE, 2011.

³¹ L'UE a adopté [différentes législations et recommandations liées à cette thématique](#), dont la principale est la Directive (UE) 2014/95 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes, *J.O.U.E.*, L.330, 15 novembre 2014.

³² CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, John Ruggie - 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, 2011, [A/HRC/17/31](http://HRC/17/31).

³³ Pour un historique plus complet à propos de PDNU et de leurs effets, lire : B. FARACIK, *Mise en œuvre des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, TEPSA, Belgique, 2017, p. 11 et s.

³⁴ Voy. par exemple le plan d'action 2019 -2024 de l'UE pour la mise en œuvre des Principes directeurs ('*Shadow EU Action Plan on the Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights within the EU*') : <https://responsiblebusinessconduct.eu> (consulté le 25/07/2020).

³⁵ Le Conseil de l'Europe a créé une [Plateforme en ligne pour les droits de l'homme et les entreprises](#) afin de favoriser le partage d'expertise entre Etats membres. Voir aussi la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les droits de l'homme et les entreprises, adoptée le 2 mars 2016, <https://rm.coe.int> (consulté le 25/07/2020).

³⁶ Les Principes directeurs de l'OCDE préexistent aux PDNU, mais ils ont fait l'objet d'une mise à jour qui prend en compte l'adoption des PDNU en 2011.

³⁷ La version révisée en 2017 de la Déclaration de principes tripartite (*op. cit.*) mentionne *expressis verbis* la prise en compte des Principes directeurs.

partie de ce chapitre. Dans la deuxième partie, nous présenterons brièvement les ressources mises à disposition par le DIHR et mettrons en évidence quelques facteurs contribuant au succès de ce partage.

1.1 FAVORISER LA MISE EN ŒUVRE DES PDNU

Les PDNU, entérinés par le Conseil des droits de l'homme en juin 2011³⁸, résultent du travail réalisé entre 2005 et 2011 par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les entreprises et les droits de l'homme, John Ruggie. Ces lignes directrices juridiquement non contraignantes mettent en œuvre le Cadre de référence « *protéger, respecter et réparer* » des Nations Unies³⁹ et constituent le premier texte applicable mondialement consacré exclusivement à la thématique des entreprises et des droits humains. Ils sont organisés en 3 piliers : le premier concerne les obligations dévolues aux Etats, le deuxième s'adresse aux entreprises et le troisième traite des voies de recours^{40 41}.

Les Principes et leurs commentaires se réfèrent expressément au rôle des INDH, et ce pour chacun des trois piliers⁴², ce qui s'explique par la participation active du groupe de travail 'Entreprises et droits de l'homme' de GANHRI (alors appelée CIC) et de certaines INDH aux consultations⁴³ menées à l'époque par le Professeur Ruggie.

« L'un des principaux enjeux inhérents à la mise en œuvre des principes directeurs est le faible degré de sensibilisation, non seulement des agents gouvernementaux, mais aussi des autres groupes de parties prenantes, à l'égard des principes directeurs eux-mêmes et des considérations relevant des entreprises et des droits de l'homme. »⁴⁴

Les PDNU devraient bien sûr encore gagner en visibilité, ce que des initiatives comme la vidéo d'information⁴⁵ à destination du grand public réalisée par l'INDH du Royaume-Uni peuvent contribuer à réaliser. Les INDH peuvent aussi assurer cette promotion en se référant aux PDNU dans les rapports, que la plupart d'entre elles soumettent périodiquement aux autorités nationales, dans leurs brochures et outils à destination des entreprises⁴⁶, ou dans les formations qu'elles proposent. Les sites web des INDH devraient systématiquement consacrer une page aux PDNU, même lorsque le mandat de l'institution exclut le secteur privé, puisque l'identification de

³⁸ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Résolution 17/4. Les droits de l'homme et les sociétés transnationales et autres entreprises, 2011, [A/HRC/RES/17/4](#).

³⁹ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Protéger, respecter et réparer: un cadre pour les entreprises et les droits de l'homme - Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, M. John Ruggie, 2008, [A/HRC/8/5](#).

⁴⁰ HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, [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](#), Nations Unies, New York et Genève, 2011, p. 1.

⁴¹ Pour un panorama plus complet du contenu des PDNU, voy. HCDDH, [La responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme : Guide interprétatif](#), ONU, Genève, 2012.

⁴² Voy. les commentaires des Principes directeurs n°3, 23 et 27.

⁴³ Pour plus d'informations concernant l'historique et le contenu de cette participation, voy. V. HAASZ, *op. cit.*, p. 176 ; CIC, [Submission of the international co-ordinating committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights \(ICC\)](#), 2011.

⁴⁴ B. FARACIK, *op. cit.*, p. 60.

⁴⁵ Cette courte vidéo intitulée « [Due Diligence - Business and Human Rights](#) » est disponible sur YouTube et renvoie vers le site internet du DIHR.

⁴⁶ Pour des développements portant sur le travail réalisé par les INDH à l'égard des entreprises, lire C. METHVEN et T. PEGRAM, *Guaranteeing access to remedies for business-related human rights abuses : Role of NHRI*, 2016, <https://www.researchgate.net> (consulté le 28/07/2020), p. 11-14.

responsabilités dans le chef des entreprises ne décharge aucunement les Etats de leurs obligations à cet égard. En Slovaquie, un projet mené de concert par l'INDH, le DIHR, l'INDH Géorgienne et ENNHRI a permis la création en 2018 d'un « Point Focal National », doté de son propre site Internet⁴⁷, dont le rôle consiste à promouvoir et mettre en œuvre les PDNU⁴⁸. Ce Point Focal National fonctionne sous l'égide de l'INDH Slovaque, mais dispose de son propre plan stratégique et d'un plan de communication dédié⁴⁹, ce qui en fait un outil prometteur en termes de visibilité.

Plus fondamentalement, les INDH⁵⁰ devraient encourager les autorités nationales à mettre en place un Plan d'action national sur les entreprises et les droits humains (PAN)^{51 52}. En Albanie, par exemple, le plan stratégique 2019-2022 de l'INDH⁵³ mentionne des activités de plaidoyer en faveur des PDNU et fixe comme objectif que ceux-ci soient pris en compte dans les politiques du gouvernement, en ce compris dans le Plan d'action national sur les droits humains. En Arménie, l'INDH a rédigé une proposition de PAN à l'attention du gouvernement⁵⁴. Veiller à la qualité du PAN et en surveiller la mise en œuvre sont également des missions que les INDH remplissent. En Géorgie, par exemple, suite à la publication d'un rapport⁵⁵ du Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme (GTNU), l'INDH a écrit au Premier Ministre afin de lui communiquer son inquiétude quant à la mise en œuvre lacunaire des objectifs liés aux entreprises et aux droits humains contenues dans le PAN 2018-2020 et de proposer sa contribution au processus de rédaction du prochain PAN.

Le tableau suivant reprend de manière synthétique les principaux rôles des INDH à chaque étape du PAN :

Etat d'avancement	Rôle de l'INDH
Aucun PAN encore existant	Réaliser ou faire réaliser une ENB, informer la société civile, sensibiliser et former les autorités nationales
PAN en cours de rédaction	S'impliquer dans les consultations, jouer un rôle d'expert/de leader, informer la société civile
PAN adopté	Surveiller la mise en œuvre du PAN, rapporter aux Organes de Traités de l'ONU et aborder la thématique dans l'EPU, informer

⁴⁷ <https://www.nakom.sk/> (consulté le 8/08/2020).

⁴⁸ Slovak National Centre for Human Rights, *Statute of the National Focal Point for Business and Human Rights*, <https://www.nakom.sk/nase-dokumenty> (consulté le 8/08/2020), p. 1.

⁴⁹ Ces documents sont consultables en anglais sur le site web du Point Focal National : <https://www.nakom.sk/nase-dokumenty> (consulté le 8/08/2020).

⁵⁰ Le guide sur les PAN réalisé par le GTNU prévoit l'intervention des INDH à différentes étapes : phase préliminaire, ENB et consultation, contribution à la mise en œuvre et évaluation (GTNU, *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, Genève, 2016).

⁵¹ Un PAN est défini comme étant une « *evolving policy strategy developed by a State to protect against adverse human rights impacts by business enterprises in conformity with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs)*. » (GTNU, *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, Genève, 2016, p. i).

⁵² Les INDH devraient également réaliser ou contribuer à la réalisation de l'évaluation nationale de base sur les entreprises et les droits humains (ENB) lorsqu'une telle initiative existe. Le DIHR et ICAR (International Corporate Accountability Roundtable) ont développé un [template](https://globalnaps.org/resources/) d'ENB, disponible sur le site <https://globalnaps.org/resources/> (consulté le 8/08/2020).

⁵³ The People's Advocate of Albania, *Strategic Plan of the People's Advocate of the Republic of Albania 2019-2022*, 2018, <https://www.avokatipopullit.gov.al> (consulté le 8/08/2020), p. 27.

⁵⁴ Cette information est extraite de la [réponse formulée par l'INDH arménienne](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/AccessToRemedySubmissions.aspx) à l'enquête sur les voies de recours auprès des INDH menée en 2019 par le GTNU et dont les résultats sont disponibles en ligne : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/AccessToRemedySubmissions.aspx> (consulté le 8/08/2020).

⁵⁵ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Visite en Géorgie - Rapport du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises*, 2020, [A/HRC/44/43/Add.1](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/AccessToRemedySubmissions.aspx).

	la société civile
PAN terminé	Evaluer la mise en œuvre du PAN, plaider en faveur d'un nouveau PAN et s'impliquer dans la rédaction de celui-ci

En Belgique, bien que 3 Institutions⁵⁶ soient membres de ENNHRI, aucune d'entre elles n'est pourtant impliquée dans le *Dialogue des parties prenantes autour du Plan d'action national (PAN)*⁵⁷. Une étude réalisée en 2018⁵⁸ met en exergue cette absence, par comparaison au rôle joué à cet égard par les INDH allemande, française et néerlandaise. L'état des lieux du PAN belge réalisé au printemps 2020⁵⁹ mentionne en préambule la création prochaine d'un IFPPDH⁶⁰, qui viendra compléter le paysage institutionnel belge en matière de droits humains et est appelé à jouer un rôle de premier plan dans la promotion des PDNU comme dans la mise en place du prochain PAN.

1.2 PARTAGER DES OUTILS

L'échange de bonnes pratiques entre INDH permet de ne pas devoir sans cesse « réinventer la roue » et contribue à économiser les précieuses ressources humaines et financières des institutions. Le *Danish Institute for Human Rights (DIHR)* constitue un modèle en termes de collaboration et de partage de ressources. Il publie chaque année une quantité impressionnante de brochures et d'outils à destination des entreprises, des gouvernements, des INDH et de la société civile, accessibles gratuitement sur son site internet : analyses d'impact sectorielles⁶¹ ; *database* pour les entreprises sur des initiatives de diligence raisonnable en lien avec les Objectifs du Développement Durable⁶², *toolkit* pour l'intégration de la dimension droits humains dans la conclusion de marchés publics⁶³ ou dans les évaluations d'impact environnemental, social et sanitaire⁶⁴ ; guides par pays sur l'impact des entreprises au niveau local⁶⁵ ; un site internet sur les PAN⁶⁶ ; une formation en ligne sur les entreprises et les droits humains⁶⁷ créée en collaboration avec GANHRI et destinée

⁵⁶ Unia (accréditation « B »), Myria et le Service de Lutte contre la Pauvreté sont des institutions de protection des droits humains sectorielles.

⁵⁷ Le groupe de travail des Nations Unies encourage les Etats à traduire les Principes directeurs dans leurs politiques grâce à l'adoption d'un Plan d'Action National (PAN) : <https://www.ohchr.org/fr/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx> (consulté le 25/07/2020). La Belgique a adopté son [premier PAN en 2017](#).

⁵⁸ H. HUYSE et B. VERBRUGGE, Belgium and the Sustainable Supply Chain Agenda: Leader or Laggard? Review of Human Right Due Diligence Initiatives in the Netherlands, Germany, France and EU, and Implications for Policy Work by Belgian Civil Society, HIVA-KU Leuven, Leuven, 2018, p. 24. Voy. aussi le [résumé de cette étude](#), sous forme de PowerPoint (en particulier la dia n°11).

⁵⁹ https://www.developpementdurable.be/sites/default/files/content/version_fr_overview_bhr_2020.pdf (consulté le 25/07/2020).

⁶⁰ Loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, M.B., 21 juin 2019, p. 63964 et s.

⁶¹ <https://www.humanrights.dk/business/tools/sector-wide-impact-assessments> (consulté le 8/08/2020).

⁶² <https://www.humanrights.dk/business/tools/sustainable-development-through-human-rights-due-diligence> (consulté le 13/08/2020).

⁶³ <https://www.humanrights.dk/business/tools/toolkit-human-rights-policy-makers-public-buyers> (consulté le 8/08/2020).

⁶⁴ <https://www.humanrights.dk/business/tools/human-rights-environmental-social-health-impact-assessments> (consulté le 8/08/2020).

⁶⁵ <https://globalnaps.org/human-rights-and-business-country-guides/> (consulté le 8/08/2020).

⁶⁶ <https://globalnaps.org/> (consulté le 8/08/2020).

⁶⁷ <https://www.humanrights.dk/learning-hub/introduction-business-human-rights> (consulté le 8/08/2020), disponible en anglais, français, arabe et espagnol.

aux INDH ; et tant d'autres⁶⁸.

Le succès des outils développés par le DIHR tient probablement à différents facteurs. La qualité et la pertinence des contenus, l'identification des destinataires (entreprises, gouvernements, INDH), la diversité des supports (vidéos, brochures, banques de données, e-learning, boîtes à outils,...), le développements en partenariat avec d'autres INDH ou avec des entreprises⁶⁹,... De plus, le site internet du DIHR est accessible en anglais et langue également utilisée pour la majorité des publications liées à la thématique « entreprises et droits humains », qui sont souvent traduites ou résumées dans d'autres langues. Par exemple, la recherche sur la chaîne d'approvisionnement en huile de palme de Nestlé en Indonésie⁷⁰ est doublée d'un résumé en indonésien et la formation en ligne pour les INDH existe en anglais, en arabe, en espagnol et en français⁷¹.

⁶⁸ https://www.humanrights.dk/tools?field_topic_target_id=All&combine= (consulté le 8/08/2020).

⁶⁹ Le DIHR et Nestlé ont publié ensemble un document décrivant les étapes mises en œuvre dans le cadre de leur partenariat, en vue d'évaluer et de traiter les impacts réels et potentiels des activités de Nestlé dans 7 pays : DIHR et NESTLÉ, *Talking the human rights walk - Nestlé's experience assessing human rights impacts in its business activities*, 2013, <https://www.humanrights.dk> (consulté le 9/08/2020).

⁷⁰ D. HOFFMANN, T. BANSAL et J. NAIDU, *Labour rights assessment: Nestlé's palm oil supply chain in Indonesia*, DIHR et The Forest Trust, 2018, <https://www.humanrights.dk/publications/> (consulté le 9/08/2020).

⁷¹ http://humanrightseducation.dk/NHRI_BHR_elearning/index.html (consulté le 13/08/2020).

II. FONCTION DE RECOMMANDATION

Selon les Principes de Paris, « *les institutions nationales ont, notamment, les attributions suivantes :*

a) Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme; les institutions nationales peuvent décider de les rendre publics; ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative des institutions nationales se rapportent aux domaines suivants :

i) Les dispositions législatives et administratives et les dispositions relatives à l'organisation judiciaire dont l'objet est de protéger et d'étendre les droits de l'homme; à cet égard, les institutions nationales examinent la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et font les recommandations qu'elles estiment appropriées pour que ces textes se conforment aux principes fondamentaux des droits de l'homme; elles recommandent, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives »⁷².

Les méthodes adoptées par les INDH pour œuvrer en faveur du renforcement du cadre législatif et réglementaire sont multiples : recommandations, avis, plaidoyer. Mais envisager les possibilités de manière exhaustive nécessiterait de trop longs développements⁷³. C'est pourquoi nous concentrerons notre propos sur deux questions d'actualité. La première concerne le rôle des INDH dans les négociations internationales, en partant de l'exemple de celles actuellement menées aux Nations-Unies à propos du développement d'un instrument contraignant. La seconde s'intéresse au plaidoyer en faveur de l'obligation de diligence raisonnable au niveau national et européen.

2.1 SOUTENIR LES NEGOCIATIONS MENEES AU NIVEAU SUPRANATIONAL

Que ce soit en faveur du « *Projet d'instrument contraignant sur les activités commerciales et les droits de l'homme des Nations Unies* »⁷⁴ ou de la future proposition de directive européenne sur la diligence raisonnable⁷⁵, l'apport des INDH aux négociations internationales prend des formes multiples et complémentaires.

Au niveau national, les INDH peuvent s'adresser à différents interlocuteurs. Premièrement, il s'agit

⁷² AGNU, *op. cit.*, 1993.

⁷³ Sans que cette liste soit limitative, nous pouvons citer quelques exemples : les INDH peuvent parfois exercer un rôle préventif, en contrôlant *a priori* la conformité des nouvelles législations aux droits humains (Pour une étude approfondie des législations et des pratiques des INDH européennes relatives au contrôle de conformité, lire O. DE SCHUTTER, « [La législation à l'épreuve des Droits de l'homme : Le rôle des institutions nationales de défense des Droits de l'Homme dans l'examen de compatibilité de la législation nationale avec les Droits de l'Homme](#) », in : *Quand les institutions nationales des Droits de l'Homme peuvent-elles intervenir efficacement dans les processus législatif?*, 2006, p. 2-17) ; elles peuvent soumettre des recommandations suite aux résultats d'une recherche ou aux constats posés dans le cadre de dossiers individuels ; un autre moyen consiste à agir de manière indirecte en soumettant des rapports parallèles aux Organes de traités des Nations Unies dans le cadre des rapports périodiques de l'Etat ou en contribuant à l'EPU ; elles peuvent aussi se mobiliser en faveur de la ratification d'instruments de protection des droits de l'homme internationaux.

⁷⁴ L'idée d'adopter un instrument contraignant sur le sujet n'est pas nouvelle, mais les travaux ont repris de manière plus intensive depuis 2014, avec la création par le CDH du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme (OEIGWG).

⁷⁵ Voir ci-après, chapitre 2.2.

d'informer et de sensibiliser la population en traduisant les enjeux de ces discussions, souvent techniques et abstraites. Deuxièmement, par rapport aux organisations de la société civile, les INDH ont la possibilité de consulter largement et d'aménager des occasions de rencontres, le cas échéant avec les autorités nationales. Enfin, le rôle des INDH va aussi être fonction de l'attitude de ces autorités. Lorsque ces dernières sont réfractaires à s'engager dans les négociations, il s'agira d'abord de les inciter à s'impliquer. Si leur implication est acquise, l'INDH concentrera ses efforts sur le contenu et formulera des propositions d'amélioration, dans l'espoir que ces préoccupations soient relayées par le gouvernement afin de renforcer le texte existant⁷⁶. Par exemple, le 15 octobre 2019, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCNDH)⁷⁷ a émis un avis⁷⁸ adressé aux autorités françaises à propos du « projet révisé d'instrument juridiquement contraignant sur les activités commerciales et les droits de l'homme » des Nations Unies⁷⁹. Des recommandations formulées précédemment par la Commission ont été prises en compte dans la dernière version en date du projet⁸⁰, ce qui témoigne de l'impact positif que les INDH peuvent exercer par ce biais.

Les INDH disposent également d'un mandat qui leur permet de s'impliquer au niveau international. Une bonne manière pour une INDH de renforcer son *know-how*, tout en contribuant à ce travail de plaidoyer international, est de rejoindre le groupe de travail « entreprises et droits de l'homme » d'un réseau auquel elle appartient, comme l'AFCNDH⁸¹, ENNHRI ou GANHRI. Les INDH accréditées « A » bénéficient d'un statut consultatif qui leur permet d'intervenir directement devant les instances onusiennes. Par exemple, lors de la cinquième session du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme (OEIGWG)⁸² qui s'est tenue en octobre 2019⁸³, quatre INDH⁸⁴ et deux réseaux d'INDH⁸⁵ étaient présents. A cette occasion, ENNHRI a soumis une déclaration orale⁸⁶ afin d'encourager les États membres de l'UE à confier à cette dernière un

⁷⁶ Les compromis nécessaires à l'obtention d'un accord suffisamment large pour l'adoption d'une législation entraînent généralement une certaine dilution par rapport au texte initial. La législation française sur le devoir de vigilance en est un exemple. Lire G. DELALIEUX, « Devoir de vigilance », *Revue Projet*, 2016/3, n° 352, p. 78-87.

⁷⁷ La CNCNDH est l'INDH française.

⁷⁸ CNCNDH, *Avis sur le projet d'instrument international juridiquement contraignant sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme*, 15 octobre 2019, <https://www.cncndh.fr> (consulté le 27/07/2020).

⁷⁹ Ce projet d'instrument révisé, daté du 16/07/2019, est disponible sur le web :

https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf (consulté le 8/08/2020).

⁸⁰ *Ibid.*, p. 6.

⁸¹ L'Association Francophone des Commissions Nationales des Droits de l'Homme (AFCNDH) dispose d'un groupe de travail et d'une feuille de route sur les entreprises et les droits fondamentaux (information issue d'une conversation téléphonique du 11/08/2020 avec Mme Anaïs Schill de la CNCNDH). Plusieurs INDH africaines et européennes sont membres de ce réseau (<http://afcnhdh.org/>, consulté le 11/08/2020).

⁸² Ce Groupe de travail créé en 2014 par le CDH de l'ONU (résolution 26/9), a reçu pour mandat d'élaborer « *un instrument international juridiquement contraignant pour réglementer, dans le cadre du droit international des droits de l'homme, les activités des sociétés transnationales et autres entreprises* ».

⁸³ CDH DE L'ONU, *Rapport sur la cinquième session du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme*, 2020, <A/HRC/43/55>.

⁸⁴ Étaient présents à cette session le DIHR, le German Institute for Human Rights, la Independent National Commission on Human Rights of Liberia, et le Conseil National des Droits de l'Homme du Royaume du Maroc.

⁸⁵ L'AFCNDH et ENNHRI.

⁸⁶ Document disponible en ligne :

https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session5/NHRI/ENNHRI_General.pdf (consulté le 16/08/2020).

mandat de négociation officiel pour la négociation du projet d'instrument contraignant⁸⁷. Enfin, lorsqu'un Etat prend la présidence de l'UE, l'INDH nationale peut profiter de cette occasion pour entrer en dialogue avec le gouvernement afin de proposer des activités liées aux entreprises et aux droits humains.

Le travail international des réseaux d'INDH, combiné avec les efforts individuels des INDH au niveau national comme international, contribue ainsi à l'alignement, à la complémentarité et au renforcement mutuel des différentes initiatives.

2.2 PLAIDOYER EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DE NORMES CONTRAIGNANTES EN MATIERE DE DILIGENCE RAISONNABLE

La FRA définit la diligence raisonnable en matière de droits humains comme suit : « *Human rights due diligence is the process through which business enterprises should identify, prevent, mitigate and account for their potential and actual human rights impacts. Due diligence can support access to remedy by bringing clarity to relationships and responsibilities between corporate entities, and detail efforts made to prevent abuse. Within the framework of the UNGPs, it is the core requirement of business in meeting its responsibility to respect human rights. Human rights due diligence is recognized in various international and EU instruments, and established principles and standards have been complemented with additional, sector-specific due diligence frameworks* »⁸⁸.

L'obligation de diligence raisonnable en matière de droits humains est consacrée par plusieurs instruments internationaux non contraignants comme les PDNU⁸⁹, les Principes directeurs de l'OCDE⁹⁰ et la Déclaration de principes tripartite de l'OIT⁹¹. Le DIHR propose des outils adaptés⁹² et un accompagnement personnalisé pour aider les entreprises à respecter leurs obligations en la matière.

Si l'engagement volontaire des entreprises est utile et nécessaire, il n'est cependant pas suffisant⁹³ et le développement d'instruments contraignants se révèle incontournable. A l'échelle régionale,

⁸⁷ L'AFCDNH a également fait une déclaration orale avec des commentaires article par article (disponible sur la [page web dédiée à la 5^{ème} session](#) de l'OEIGWG).

⁸⁸ FRA, 2019, *op. cit.*, p. 3. Traduction libre : « *La diligence raisonnable en matière de droits humains est le processus par lequel les entreprises doivent identifier, prévenir, atténuer et rendre compte de leurs impacts potentiels et réels sur les droits de l'homme. La diligence raisonnable peut faciliter l'accès aux recours en clarifiant les relations et les responsabilités entre les entreprises et en détaillant les efforts déployés pour prévenir les abus. Dans le cadre des Principes directeurs, c'est l'exigence fondamentale vis-à-vis des entreprises pour assumer leur responsabilité de respecter les droits de l'homme.* ».

⁸⁹ PDNU n°15 et 17 à 21.

⁹⁰ OCDE, [Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales](#), *op. cit.*, chapitre IV. L'OCDE met à disposition des entreprises un guide généraliste sur la diligence raisonnable, ainsi que des guides sectoriels (<https://mneguidelines.oecd.org/duediligence/>, consulté le 12/08/2020).

⁹¹ article 10, al. d et e. de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT.

⁹² Sur la diligence raisonnable, voir en particulier la *database* « *Sustainable Development through Human Rights Due Diligence* » (<https://biz.sdg.humanrights.dk/>, consulté le 12/08/2020).

⁹³ En effet, d'après une étude quantitative publiée en janvier 2020, seulement 26% des entreprises et 9% des parties prenantes estiment que la législation actuelle en matière de diligence raisonnable est efficace, efficiente et cohérente. (L. SMIT et AL., *Study on due diligence requirements through the supply chain – Part II : Survey results statistics*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, <https://op.europa.eu/s/obfs> (consulté le 2/08/2020), p. 17) ; A. Marx et al., [Access to legal remedies for victims of corporate human rights abuses in third countries](#), Parlement européen, Belgique, 2019, p. 107.

l'Union européenne dispose de la Directive RSE⁹⁴ et de réglementations sectorielles⁹⁵. Quelques pays ont déjà adoptés des législations à l'échelon national dans ce domaine (le « *Modern Slavery Act* » Royaume-Uni, le « *Child Labour Due Diligence Act* » aux Pays-Bas et la « *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* » en France) dont la qualité et l'efficacité varient⁹⁶. Le nombre élevé de publications très récentes⁹⁷ sur ce thème témoigne de la dynamique en la matière et, le 29 avril 2020, le Commissaire à la Justice de la Commission Européenne, Didier Reynders, a annoncé l'introduction d'une initiative législative de la Commission à ce sujet en 2021⁹⁸. Serions-nous face à un *momentum* ?

Une fenêtre d'opportunité semble en tous cas exister⁹⁹ et les INDH devraient utiliser au maximum les possibilités qui leur sont ouvertes pour soutenir les initiatives actuelles en faveur d'une législation (contraignante) plus performante. L'exemple ci-dessous, qui concerne la France, va nous permettre d'illustrer notre propos en montrant comment la CNCDH a pu mobiliser ses compétences de recommandation à différents niveaux afin de favoriser l'adoption et la mise en œuvre de la loi française

Le drame du Rana Plaza¹⁰⁰ constitue l'élément déclencheur de la mobilisation de la société civile qui déboucha, en 2017, sur l'adoption de la loi française relative au devoir de vigilance des sociétés

⁹⁴ Directive (UE) 2014/95, *op. cit.* Une des principales critique à l'égard de cette directive est qu'elle ne prévoit aucun mécanisme de recours en cas de non-respect de ses dispositions.

⁹⁵ Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, *J.O.U.E.*, L.295, 12 novembre 2010 et Règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque, *J.O.U.E.*, L.130, 19 mai 2017.

⁹⁶ Un comparatif de ces législations et leur mise en œuvre, ainsi que des législations en préparation en Suisse et en Allemagne, peuvent être trouvés dans C. BRIGHT, D. LICA, A. MARX et G. VAN CALSTER, *Options for human rights due diligence in Belgium*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Leuven, 2020, p. 22 à 56.

⁹⁷ OCDE, *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises*, 2018, <https://www.oecd.org> (consulté le 2/08/2020) ; M. KRAJEWSKI, B. FARACIK, C. METHVEN O'BRIEN et O. MARTIN-ORTEGA, *Human Rights Due Diligence Legislation - Options for the EU*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> (consulté le 6/08/2020) ; M. KRAJEWSKI et B. FARACIK, *Substantive Elements of Potential Legislation on Human Rights Due Diligence*, Parlement Européen, Belgique, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> (consulté le 12/08/2020) ; L. SMIT et AL., *Study on due diligence requirements through the supply chain – Final Report*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, <https://op.europa.eu/s/obfp> (consulté le 2/08/2020) ; EUROPEAN COALITION FOR CORPORATE JUSTICE, *Legal Brief: EU Model Legislation on Corporate Responsibility to Respect Human Rights and the Environment*, 2020, <https://corporatejustice.org/2020-legal-brief.pdf> (consulté le 2/08/2020).

⁹⁸ Voir : <https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/2020/04/30/european-commission-promises-mandatory-due-diligence-legislation-in-2021/> (consulté le 2/08/2020) et l'étude commandée sur le sujet par le Parlement européen : M. KRAJEWSKI, B. FARACIK, C. METHVEN O'BRIEN et O. MARTIN-ORTEGA, *Human Rights Due Diligence Legislation - Options for the EU*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> (consulté le 6/08/2020).

⁹⁹ Un *mapping* des législations sur la diligence raisonnable adoptées ou en cours de discussions en mai 2020 dans les pays européens est disponible sur <https://corporatejustice.org/media-centre/eccj-publications> (consulté le 5/08/2020).

¹⁰⁰ Le Rana Plaza est un immeuble, situé au Bangladesh et dans lequel se trouvaient des ateliers de confection de vêtements qui s'est effondré le 24 avril 2013, causant près de 1200 morts et plus de 2000 blessés. Ces ateliers fournissaient de grandes marques européennes et nord-américaines, dont la responsabilité a été mise en cause. Voir C. BELPORO, « Les enjeux contemporains de l'encadrement de la responsabilité des entreprises en matière de droits humains dans la chaîne d'approvisionnement : le cas pratique de la tragédie du Bangladesh », *Rev. dr. trav.*, 2016, p. 722.

mères et entreprises donneuses d'ordre¹⁰¹. Mais quel a été le rôle de la CNCDH dans le développement de cette législation ? En 2008 et 2009 déjà, la CNCDH avait consacré des études à la question plus générale de la responsabilité des entreprises en matière de droits humains¹⁰². Dans un document daté du 24 octobre 2013¹⁰³, remis à la demande du gouvernement français en prévision de la rédaction d'un PAN, la CNCDH encourage l'Etat à « *faire de la diligence raisonnable (due diligence) une obligation légale pour l'entreprise et en déduire une obligation de vigilance pour l'Etat* »¹⁰⁴. Le projet de loi est introduit peu de temps après, sur base d'une proposition rédigée par des organisations de la société civile¹⁰⁵. La CNCDH contribue ensuite au travail de la Plateforme RSE¹⁰⁶, qui est elle-même impliquée dans la rédaction du PAN français. Ce PAN, adopté en avril 2017, prévoit plusieurs actions liées au devoir de vigilance¹⁰⁷. La CNCDH est alors nommée « *Evaluateur national du suivi et de la mise en œuvre du Plan national d'action pour l'application des Principes directeurs des Nations unies pour les entreprises et les droits de l'homme* »¹⁰⁸. Un premier rapport d'évaluation du PAN paraîtra au cours du 2^{ème} semestre de 2020, dans lequel il est vraisemblable que la CNCDH abordera les questions liées à la mise en œuvre de la loi sur le devoir de vigilance. Enfin, il est intéressant de noter que la CNCDH a suggéré des questions portant sur la loi sur le devoir de vigilance et sur le PAN dans sa récente contribution au Groupe de travail de pré-session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en vue de l'établissement de la liste de points à traiter dans le cadre du 5^{ème} rapport de la France¹⁰⁹, jouant ainsi pleinement son rôle de « passerelle » entre le niveau national et les institutions onusiennes.

Bien qu'elle soit la plus aboutie à ce jour et qu'elle ait permis des avancées significatives, la loi française n'est pas la panacée et une marge de progression subsiste¹¹⁰. Au cours des négociations qui ont précédé l'adoption de la loi, la proposition initiale a effectivement été atténuée, afin

¹⁰¹ Loi n°2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, JORF, n°74, 28 mars 2017, <https://beta.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/3/27/2017-399/jo/texte> (consulté le 4/08/2020).

¹⁰² Ces études ont permis à la CNCDH de se positionner comme un interlocuteur crédible du gouvernement sur le sujet : O. MAUREL, « [La responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme - I. Nouveaux enjeux, nouveaux rôles](#) », *Les études de la CNCDH*, La Documentation française, Paris, 2009 et O. MAUREL, « [La responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme - II. État des lieux et perspectives d'action publique](#) », *Les études de la CNCDH*, La Documentation française, Paris, 2008.

¹⁰³ CNCDH, *Entreprises et droits de l'homme : avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies*, https://www.cncdh.fr/sites/default/files/13.10.24_avis_entreprises_et_droits_de_lhomme_0.pdf (consulté le 4/08/2020).

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 11.

¹⁰⁵ DIMR et DIHR, *Case studies and workshop report: Remedy in business and human rights cases*, 2019, <https://www.humanrights.dk/publications> (consulté le 4/08/2020), p. 13.

¹⁰⁶ La Plateforme RSE se compose de représentants de la société civile, du monde économique, des salariés, des institutions publiques et des chercheurs et développeurs de la RSE. Le site web précise les partenaires et publie le travail réalisé : <https://www.strategie.gouv.fr/actualites/presentation-de-plateforme-rse> (consulté le 4/08/2020).

¹⁰⁷ Par exemple : « *Suivre la mise en œuvre et prendre les mesures d'application éventuelles de la législation prévoyant la publication par certaines entreprises de plans de vigilance portant sur les risques associés aux filiales et aux sous-traitants tout au long de la chaîne de valeur* » (Plan national d'action pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et aux entreprises, 27 avril 2017, <https://www.diplomatie.gouv.fr> (consulté le 5/08/2020), p. 41).

¹⁰⁸ <https://www.cncdh.fr/fr/dossiers-thematiques/entreprises> (consulté le 5/08/2020).

¹⁰⁹ CNCDH, *Contribution à la 66^{ème} session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 2020, <https://tbinternet.ohchr.org> (consulté le 11/08/2020), p. 9.

¹¹⁰ Pour un résumé des avancées comme des difficultés qui subsistent, voy. C. BRIGHT, *Creating a Legislative Level-Playing Field in Business and Human Rights at the European Level: Is the French Law on the Duty of Vigilance the Way Forward?*, European University Institute - MWP 2020/01, Italie, 2020, <https://cadmus.eui.eu> (consulté le 6/08/2020) ; C. BRIGHT, D. LICA, A. MARX et G. VAN CALSTER, *Options for human rights due diligence in Belgium*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Leuven, 2020, p. 36 et 37.

d'aboutir à un compromis. De plus, le Conseil constitutionnel a annulé les dispositions de la loi portant sur l'amende civile, ce que la CNCDH déplore¹¹¹. La loi française reste néanmoins la référence en la matière et les auteurs la considèrent comme une base à partir de laquelle concevoir l'architecture d'une future directive sur la diligence raisonnable¹¹².

Au niveau européen, ENNHRI a développé une stratégie de plaidoyer et veille à ce que les initiatives européennes restent en phase avec les PDNU. En juin 2020, ENNHRI a contribué à la consultation publique menée dans le cadre de la révision de la directive européenne sur la publication d'informations non financières (aussi appelée « Directive RSE »)¹¹³ et plaidé, entre autres, pour que cette révision prenne en compte les PDNU¹¹⁴.

¹¹¹ CNCDH, Suivi des recommandations du Comité des Nations-Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels à l'attention de la France, 2017, <https://www.cncdh.fr/fr/publications> (consulté le 11/08/2020), p. 41 et s.

¹¹² FRA, *Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level*, 2017, <https://fra.europa.eu> (consulté le 11/08/2020), p.17 ; A. Marx et al., *op. cit.*, p. 109.

¹¹³ Directive (UE) 2014/95, *op. cit.*

¹¹⁴ ENNHRI, *Submission for the public consultation on revision of the Non-Financial Reporting Directive 2014/95/EU*, 2020. Voy. en particulier le point 1 intitulé « *policy coherence* ».

III. FONCTION DE PROTECTION

Le Principe directeur n°26 liste les éléments qui freinent ou empêchent l'accès à une réparation pour les victimes de violations des droits humains commises par les entreprises transnationales : la difficulté d'attribuer des responsabilités respectives au sein des consortiums, le risque de déni de justice dans le pays hôte et la difficultés d'accès aux tribunaux dans le pays d'origine de l'entreprise, l'exclusion de certains groupes sociaux vulnérables, le coût des procédures, la difficulté de disposer d'un conseil juridique abordable et adéquat, la difficulté (voire l'impossibilité) de rassembler des plaintes similaires au sein d'une même procédure et le manque de ressources dans le chef des procureurs¹¹⁵. Ces dernières années, les recherches autour de l'accès à des recours effectifs ont mobilisé les experts à travers le monde et les publications récentes sur le sujet abondent¹¹⁶. Des solutions ont été proposées¹¹⁷ pour surmonter les obstacles mentionnés ci-dessus et le contenu des réformes nécessaires est à présent bien connu. Encore faut-il que ces travaux académiques soient traduits en termes concrets dans les législations nationales et internationales.

Les INDH, en tant que potentiels mécanismes de réclamation non judiciaires relevant de l'Etat¹¹⁸, peuvent contribuer à ce mouvement¹¹⁹, entre autres par le biais de leur fonction de protection¹²⁰. Selon le SCA, « les fonctions de 'protection' peuvent être interprétées comme celles qui luttent contre les violations réelles des droits de la personne et qui cherchent à les prévenir. Ces fonctions comprennent la surveillance, la tenue de recherche d'information et d'enquêtes et la communication de comptes rendus dénonçant les violations des droits de la personne et peuvent comporter le traitement des plaintes individuelles. »¹²¹. Dans cette perspective, nous allons d'abord nous intéresser à deux problématiques particulièrement intéressantes pour les pays du CdE. La première porte sur l'interprétation que ces INDH peuvent donner de leur mandat de gestion des plaintes, dans un contexte où ce mandat est souvent existant mais limité. Nous examinerons ensuite les interactions éventuelles entre INDH et Points de Contact Nationaux (PCN) dans les pays qui disposent simultanément de ces 2 mécanismes, dont les mandats sont susceptibles de se chevaucher.

¹¹⁵ Voir aussi les commentaires qui en sont faits (p. 14 et s.) et les études de cas (p. 34 et s.) qui identifient ces barrières dans A. Marx et al., *op. cit.*, p. 14 et s.

¹¹⁶ Parmi les plus intéressantes, voir : FRA, 2017, *op. cit.* et C. METHVEN O'BRIEN, *Business and human rights – A handbook for legal practitioners*, Publications du Conseil de l'Europe, 2018, p. 132-140.

¹¹⁷ Une étude poussée sur le sujet identifie les 10 problèmes-clés sur lesquels les efforts devraient se concentrer (G. SKINNER, R. MCCORQUODALE et O. DE SCHUTTER, *The Third Pillar: Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business*, ICAR-CORE-ECCJ, 2013, <https://corporatejustice.org/media-centre/eccj-publications> – consulté le 12/08/2020). Lire aussi les recommandations formulées pour remédier à la situation au niveau de l'UE : A. Marx et al., *op. cit.*, p. 107 et s.

¹¹⁸ Les Principes directeurs distinguent entre les mécanismes de réclamation judiciaires (Principe directeur n°26) et les mécanismes de réclamation non judiciaires relevant de l'Etat d'une part (Principe directeur n°27) et ne relevant pas de l'Etat d'autre part (Principe directeur n°28).

¹¹⁹ En l'absence de pouvoirs d'exécution dans le chef de la plupart d'entre elles, les INDH doivent nécessairement agir de manière complémentaire à d'autres mécanismes permettant un recours effectif et l'obtention d'une décision exécutoire. Pour plus de développements à ce sujet, lire C. METHVEN et T. PEGRAM, *op. cit.*, p. 4 et s.

¹²⁰ Pour une étude détaillée des potentialités des INDH relatives au 3^{ème} pilier des PDNU, lire C. METHVEN et T. PEGRAM, *op. cit.*

¹²¹ SCA, Observation Générale n°3, 2013, pt. 1.2.

3.1 EXPLOITER LE MANDAT DE TRAITEMENT DES PLAINTES

Le mandat de traitement des plaintes individuelles¹²² est considéré comme optionnel par le SCA et de nombreuses INDH accréditées « A » à travers le monde n'en disposent pas¹²³. La question de la centralité de cette fonction pour assurer l'effectivité¹²⁴ du mandat des INDH fait l'objet d'âpres débats¹²⁵, certains praticiens estimant qu'elle devrait être imposée¹²⁶, tandis que d'autres craignent qu'elle entraîne une surcharge de travail et une perte de vision stratégique¹²⁷.

En Europe, 6 INDH¹²⁸ sont dépourvues de tout mandat de traitement des plaintes. Pourtant, seules 4 INDH¹²⁹ peuvent traiter celles déposées contre les entreprises pour des violations des droits humains en général. Ce nombre s'élève à 17 si on prend en compte les INDH¹³⁰ compétentes pour gérer les plaintes relatives à des discriminations uniquement¹³¹.

Les INDH qui ne disposent pas de la compétence de traitement des plaintes peuvent s'appuyer sur d'autres éléments de leur mandat aux fins de faciliter les recours, comme par exemple les enquêtes nationales¹³², la pratique des *amici curiae*¹³³ ou l'utilisation de leurs fonctions de promotion et de recommandation¹³⁴.

Mais les INDH qui disposent de cette compétence, même partiellement, parviennent, pour certaines d'entre elles, à faire preuve de créativité dans l'interprétation qu'elles en donnent. Par exemple, l'INDH albanaise, dont le mandat est formellement limité aux plaintes déposées contre les institutions publiques, accepte pourtant les plaintes contre les entreprises et en assure le suivi. Dans ce cas, elle s'adresse aux pouvoirs publics compétents pour qu'ils assurent la protection des

¹²² Le traitement de plaintes individuelles est classé par certains auteurs comme une sous-catégorie du pouvoir d'enquête (K. LINOS et T. PEGRAM, « What Works in Human Rights Institutions ? », *Am. J. Int'l L.*, 2017, vol. 111:3, p. 636 et 637).

¹²³ C'est le cas par exemple des INDH française, allemande et écossaise. Pour un relevé *in extenso* des INDH qui disposent d'un mandat de règlement des litiges (en ce compris le traitement de plaintes individuelles), voy. L. MCGREGOR et al., *National Human Rights Institutions in Europe and Dispute Resolution: A Mapping*, 2017, <https://www1.essex.ac.uk> (consulté le 24/07/2020).

¹²⁴ « *Investigatory powers are particularly likely to contribute to NHRI effectiveness. (...) We also find that investigatory powers are important across NHRI, but particularly likely to contribute to NHRI effectiveness in democratic states* » selon une étude quantitative et qualitative portant sur les variables influençant l'effectivité des INDH (K. LINOS et T. PEGRAM, *op. cit.*, p. 648).

¹²⁵ N. GÖTZMANN et S. LORION, *National Human Rights Institutions and Access to Remedy in Business and Human Rights. Part 1: Reviewing the Role and Practices of NHRIS*, DIHR, Copenhagen, 2020, p. 12.

¹²⁶ K. LINOS et T. PEGRAM, *op. cit.*, p. 636.

¹²⁷ C. METHVEN et T. PEGRAM, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁸ Allemagne, Ecosse, France, Grèce, Luxembourg, Norvège.

¹²⁹ Géorgie, Irlande, Moldavie et Portugal.

¹³⁰ Seules les INDH disposant d'une accréditation (A ou B) sont prises en compte dans ce calcul.

¹³¹ De nombreuses INDH européennes sont également *Equality Body* et chargées, à ce titre, de contrôler le respect des directives antidiscriminations et antiracisme.

¹³² Les « enquêtes nationales » sont principalement pratiquées dans la région Asie-Pacifique, tandis que les INDH européennes réalisent plutôt des « recherches » ou des « études thématiques ». Voy. e.a. ASIA-PACIFIC FORUM et RAOUL WALLENBERG INSTITUTE, *Manual on Conducting a National Inquiry into Systemic Patterns of Human Rights Violation*, 2012, <https://nhri.ohchr.org> (consulté le 24/07/2020) ; M. BRODIE, « Uncomfortable Truths: Protecting the Independence of National Human Rights Institutions to Inquire », *University of NSW Law Journal*, 38(3), 2015, p. 1215-1260; N. GÖTZMANN et S. LORION, *op. cit.*, p. 21 et s.

¹³³ C. METHVEN et T. PEGRAM, *op. cit.*, p. 8.

¹³⁴ N. GÖTZMANN et S. LORION, *op. cit.*, p. 24-26.

droits des individus à l'égard de ces entreprises¹³⁵. Cette position, cohérente avec l'approche suivie par les PDNU¹³⁶ qui consacrent l'obligation des Etats de prévenir, enquêter, punir et réparer les abus commis par des entreprises, ouvre des perspectives intéressantes pour les INDH européennes, puisque la plupart d'entre elles disposent *a minima* d'un mandat leur permettant de gérer les plaintes relatives au secteur public¹³⁷.

La définition de la notion de secteur public (ou l'interprétation qui en est donnée) varie également d'un pays à l'autre et inclut parfois les entreprises, lorsqu'elles délivrent des services ou des biens d'intérêt public (eau, électricité, etc.)¹³⁸. L'INDH Slovène, par exemple, indique qu'elle interprète son mandat en ce sens, mais précise que cela fait occasionnellement l'objet de contestations¹³⁹.

Ceci nous permet de conclure que la créativité dans l'interprétation de leur mandat par les INDH peut parfois leur permettre de traiter certaines plaintes dirigées contre les entreprises, sans que ces extensions ponctuelles puissent cependant complètement compenser l'absence de mandat clair en ce sens¹⁴⁰.

3.2 INTERAGIR AVEC LES POINTS DE CONTACT NATIONAUX

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales¹⁴¹ prévoient l'établissement d'un PCN dans chaque Etat signataire¹⁴². La structure de ceux-ci varie d'un pays à l'autre, mais ils doivent être impartiaux et fonctionner de manière visible, accessible, transparente et responsable¹⁴³. Ils remplissent un rôle de promotion et traitent les plaintes (« *Circonstances spécifiques* ») relatives aux allégations de violation des Principes directeurs de l'OCDE commises soit sur le territoire national, soit à l'étranger, dans un pays qui ne dispose pas de PCN, par des entreprises disposant de leur siège principal sur le territoire national. Leur rôle de médiation et de conciliation s'exerce avec l'accord des parties, sur base volontaire. Ce mécanisme de réclamation non-judiciaire, unique en son genre, fait pourtant l'objet de critiques relatives à son manque

¹³⁵ « *The first way of addressing human rights violation by business organizations, is by accepting the relevant complaints of the citizens, and treating them as indirect complaints, which means that we address our recommendations or requests to the public administration institutions, which fall under the scope of our mandate, asking them to act accordingly to their competencies in order to ensure protection of the violated right, as well as to inform the Ombudsman on the results* ». Avokati I Popullit, *Input to the UN Working Group on Business and Human Rights on the role of national human rights institutions in facilitating access to effective remedy for business-related human rights abuses*, 2019, <https://www.ohchr.org> (consulté le 28/07/2020).

¹³⁶ Principe directeur n°1.

¹³⁷ Au sein du Conseil de l'Europe, 26 INDH sur les 37 accréditées disposent d'un mandat de gestion des plaintes liées à des violations des droits fondamentaux par le secteur public, nombre qui monte à 31 si on ajoute celle qui le sont uniquement en cas de discrimination fondée sur certains critères.

¹³⁸ C'est le cas par exemple en Arménie, en Bulgarie, en Finlande ou en Slovaquie.

¹³⁹ N. GÖTZMANN et S. LORION, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴⁰ L'importance du mandat formel et son impact sur le travail concret des INDH est démontrée dans l'étude quantitative et qualitative de K. LINOS et T. PEGRAM, *op.cit.*, p. 680-683.

¹⁴¹ Les Principes directeurs de l'OCDE ont été adoptés en 1976 et mis à jour plusieurs fois. OCDE, *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Editions OCDE, 2011.

¹⁴² A la date du 1^{er} août 2020, 49 Etats disposaient d'un PCN, parmi lesquels 30 pays du Conseil de l'Europe (sur 47) et 24 pays de l'UE (sur 27 : la Bulgarie, Chypre et Malte ne disposent pas encore d'un PCN).

¹⁴³ OCDE, *Implementing the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: The National Contact Points from 2000 to 2015*, 2016, p. 68 - 69.

d'effectivité¹⁴⁴ de la part d'organisations de la société civile¹⁴⁵ et de chercheurs¹⁴⁶. De plus, les PCN disposent de fonctionnements variés et l'interprétation qu'ils donnent de leurs mandats respectifs n'est pas homogène¹⁴⁷.

Depuis 2011, 57%¹⁴⁸ des *Circonstances spécifiques* introduites sont fondées sur le chapitre « droits de l'homme »¹⁴⁹ des Principes directeurs de l'OCDE. Dans certains pays, l'INDH siège d'ailleurs au sein du PCN¹⁵⁰. C'est le cas au Chili, depuis décembre 2017, conformément au PAN, ce qui permet à l'INDH de donner son avis sur les questions de droits humains dans les *circonstances spécifiques*¹⁵¹. Dans une déclaration filmée et publiée le 16 juin 2020¹⁵², Christine Kaufmann¹⁵³ évoque le Protocole de collaboration entre l'OCDE et GANHRI¹⁵⁴ et appelle à un renforcement des liens entre PCN et INDH, pour veiller à ce que la conduite responsable des entreprises figure à l'agenda des mesures post covid-19. Cette collaboration pourrait prendre la forme d'un échange de bonnes pratiques et d'expériences, de rencontres régulières, de redirection de plaintes individuelles, de formations ou d'actions communes¹⁵⁵. Au Danemark, par exemple, le PCN et le DIHR ont collaboré de 2017 à 2019 autour d'un projet pilote sur la RSE dans les marchés publics¹⁵⁶.

Mais comment ces deux instances étatiques non-juridictionnelles s'articulent-elles dans les pays qui disposent à la fois d'une INDH compétente pour le traitement des plaintes individuelles et d'un PCN ? Parmi les INDH accréditées A ou B membres de ENNHRI, nous avons pu en identifier

¹⁴⁴ A. Marx et al., *op. cit.*, p. 32 et FRA, 2017, *op. cit.*, p. 58-61.

¹⁴⁵ OECD WATCH, *The State of Remedy under the OECD Guidelines - Understanding NCP cases concluded in 2019 through the lens of remedy*, OECD Watch Briefing paper, 2020, <https://www.oecdwatch.org/news-and-publications/> (consulté le 10/08/2020).

¹⁴⁶ Lire par exemple : J. Ruggie et T. Nelson, « [Human Rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Normative Innovations and Implementation Challenges](#) », *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper*, n°66, Cambridge, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2015.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 32.

¹⁴⁸ Calculé sur base des [chiffres disponibles sur le site web de l'OCDE](#) en date du 29/07/2020 (158 cas fondés sur le chapitre droits humains sur un total de 278 cas depuis 2011).

¹⁴⁹ Ce chapitre, aligné avec les Principes directeurs de l'ONU ([John Ruggie avait d'ailleurs contribué](#) aux réflexions menées autour de la révision des Principes directeurs de l'OCDE en 2010), a précisément été ajouté en 2011, raison pour laquelle nous basons nos calculs sur les chiffres disponibles depuis cette année-là.

¹⁵⁰ Cette information peut être déduite du rapport suivant : OCDE, [Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2018](#), 2019, p. 41 et s. Le Maroc, la Nouvelle-Zélande et l'Argentine font partie de ces pays, mais il en existe probablement d'autres (N. GÖTZMANN et S. LORION, *op. cit.*, p. 127).

¹⁵¹ OCDE, *Session Note: The role of National Contact Points and National Human Rights Institutions in RBC policy making*, 2018, <https://mneguidelines.oecd.org/> (consulté le 29/07/2020), p. 2.

¹⁵² Cette vidéo intitulée « [Linking OECD National Contact Points & National Human Rights Institutions](#) » est disponible sur YouTube.

¹⁵³ Christina Kaufmann est Présidente du groupe de travail de l'OCDE sur le Comportement Responsable des Entreprises (*Responsible Business Conduct*) depuis janvier 2019.

¹⁵⁴ Ce Protocole datant de 2017 est actuellement introuvable sur Internet, contrairement à celui de 2013 (https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/media/oecd_icc_mou_eng.pdf, consulté le 29/07/2020).

¹⁵⁵ Lire les exemples de collaborations possibles dans la *factsheet* de GANHRI produite en 2016 à l'attention des PCN et des INDH : <https://nhri.ohchr.org/EN/Themes/BusinessHR/Pages/Fact-Sheets.aspx> (consulté le 9/08/2020).

¹⁵⁶ THE DANISH NATIONAL CONTACT POINT, *Annual report 2018*, <https://businessconduct.dk/oecd-annual-reports> (consulté le 29/07/2020), p. 8. Pour d'autres exemples de projets conjoints entre le DIHR et le PCN, lire la contribution du DIHR à la demande d'informations du GTNU en vue de la consultation des 10 et 11 octobre 2019 : <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Remedy/DIHR.pdf> (consulté le 5/08/2020), p. 5 et 6.

12¹⁵⁷ dont le mandat comprend le traitement des plaintes contre des entités privées¹⁵⁸ et qui sont situées dans un pays disposant d'un PCN. D'après les informations disponibles dans la banque de données de l'OCDE¹⁵⁹, 7 de ces 12 PCN¹⁶⁰ ont reçu des circonstances spécifiques portant sur le chapitre « droits de l'homme » des Principes directeurs de l'OCDE. Enfin, parmi ces 7 pays, 6 d'entre eux disposent d'une INDH compétente pour traiter les plaintes à l'égard du secteur privé uniquement lorsqu'elles concernent une discrimination.

Nous pouvons déduire de ce qui précède que, pour ce qui concerne l'Europe, le risque d'instances parallèles paraît actuellement relativement limité mais pas inexistant. Par exemple, une circonstance spécifique a été déposée en novembre 2018 devant le PCN irlandais, contre la filiale d'une entreprise manufacturière multinationale, pour des violations des droits syndicaux et des droits humains. Les informations actuellement disponibles¹⁶¹, bien qu'insuffisantes pour en tirer des conclusions définitives, laissent entrevoir la possibilité que ce type de plainte puisse également être déposée devant l'INDH irlandaise, d'autant que cette dernière dispose d'une compétence de gestion des plaintes à l'égard du secteur privé qui n'est pas limitée à la non-discrimination. Une autre circonstance spécifique, portée devant le PCN danois en octobre 2013¹⁶², contenait des allégations de discriminations sur base de la nationalité et de violations des droits humains de travailleurs saisonniers commises au Portugal et au Danemark.

Les deux exemples ci-dessus concernent tous deux des violations survenues et traitées par les PCN sur le territoire national, hypothèse dans laquelle les chances augmentent que l'INDH nationale soit également compétente pour traiter ces faits. Contrairement aux PCN, le mandat des INDH ne leur permet en effet généralement pas de s'intéresser aux violations des droits humains commises hors du territoire national¹⁶³. Il faut cependant préciser que la littérature rapporte des cas dans lesquels des INDH asiatiques, seules ou en collaboration avec d'autres INDH, ont traité avec succès des cas de violations extraterritoriales¹⁶⁴.

GANHRI (à l'époque le CIC) avait proposé, en 2011, que les « *versions révisées des Procédures de mises en œuvre* »¹⁶⁵ attirent « *l'attention des PCN sur l'existence des INDH* »¹⁶⁶ et « *sur leur rôle et leurs fonctions en vertu des Principes de Paris des Nations Unies, et sur les chevauchements possibles* »¹⁶⁷. Mais sur le site Internet de l'OCDE consacré aux PCN¹⁶⁸, on ne trouve malheureusement aucune trace d'une quelconque référence aux INDH dans les procédures de gestion des circonstances spécifiques. Une approche sur mesure, pays par pays, idéalement nourrie par une ENB et soutenue par le PAN, permettrait

¹⁵⁷ Belgique, Croatie, Danemark, Irlande, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède et Ukraine (voir le tableau en annexe).

¹⁵⁸ Pour 10 d'entre elles, cette compétence est limitée aux plaintes liées à des faits de discrimination.

¹⁵⁹ <http://mneguidelines.oecd.org/database>.

¹⁶⁰ Il s'agit de la Belgique (4 Instances spécifiques), du Danemark (8), de l'Irlande (2), des Pays-Bas (14), de la Pologne (1), du Royaume-Uni (20) et de la Suède (3).

¹⁶¹ Résumé de la circonstance spécifique disponible sur <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/ic0004.htm> (consulté le 9/08/2020).

¹⁶² Résumé de la circonstance spécifique et liens vers les déclarations du PCN disponibles sur <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/dk0009.htm> (consulté le 9/08/2020).

¹⁶³ C. METHVEN et T. PEGRAM, *op. cit.*, p. 14.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 14 – 15.

¹⁶⁵ CIC, *Révision des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales - Soumission du Comité international de coordination des Institutions nationales des droits de l'homme*, <https://www.business-humanrights.org> (consulté le 5/08/2020), p. 15.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ <https://mneguidelines.oecd.org/ncps/> (consulté le 29/07/2020).

une définition *ad hoc* d'un mode de collaboration entre INDH et PCN, dans laquelle chaque mécanisme pourrait contribuer en fonction de ses compétences légales, de son expertise et de son mandat.

CONCLUSION

Certaines INDH européennes ont développé et progressivement structuré leur approche du secteur « entreprises et des droits de l'homme ». D'autres n'en sont qu'aux prémises dans ce chantier d'envergure. Il s'agit d'informer et de sensibiliser les différents acteurs (grand public, société civile, entreprises, autorités nationales,...) tout en faisant la meilleure utilisation possible des connaissances et expériences déjà existantes. Renforcer et développer leurs capacités en matière d'entreprises et de droits humains est un objectif que les INDH devraient d'ailleurs poursuivre à brève échéance, puisque les développements rapides en faveur de législations contraignantes auxquels nous assistons actuellement dans ce secteur requièrent une attention soutenue de la part des INDH, que ce soit sur le plan national ou international. Leur mandat leur permet de mobiliser un éventail de stratégies mêlant information, expertise et plaidoyer, tandis que leurs réseaux constituent des plateformes de choix pour des actions concertées et multi-niveaux.

Lorsque l'expertise d'une INDH en la matière est reconnue, son influence peut s'avérer décisive pour aboutir à un PAN construit sur des bases solides, suffisamment ambitieux et fixant des objectifs concrets et cohérents. Ces PAN sont des outils précieux aux fins de renforcer la responsabilité des Etats et de coordonner les efforts. Ils peuvent, par exemple, prévoir un renforcement des capacités et des compétences du PCN ou de l'INDH, formaliser les collaborations entre mécanismes étatiques quasi-juridictionnels ou mettre à l'agenda politique l'adoption d'une législation sur l'obligation de diligence raisonnable. Par conséquent, la promotion d'un dialogue autour d'un PAN et l'établissement d'une ENB devraient, dans les pays qui n'en disposent pas encore, être des objectifs prioritaires pour les INDH.

Du chemin reste à parcourir pour ce qui concerne les collaborations entre INDH, d'une part, et entre INDH et autres mécanismes non-juridictionnels (comme les PCN), d'autre part. Entre INDH, trouver des exemples de collaborations transnationales visant la prévention des violations est aisé¹⁶⁹. En revanche, les collaborations pour des recours dans des affaires interétatiques ne sont pas légion¹⁷⁰. Comme nous avons pu le voir, cet état de fait découle partiellement du mandat même des INDH, qui mériterait parfois d'être clarifié ou renforcé. Lorsqu'il s'agit de contraintes liées à leurs compétences territoriales, les INDH peuvent cependant explorer d'autres voies, comme par exemple le partage d'expertise en matière de droits humains avec les PCN.

En juin 2021, les PDNU souffleront leur dixième bougie. Sur fond de covid-19, d'urgence climatique et de récession économique, les enjeux sont élevés et la tâche reste immense. La

¹⁶⁹ Comme par exemple la collaboration entre les INDH colombienne et Allemande sur le respect des droits fondamentaux dans le secteur des mines de charbon en Colombie, qui a permis de préciser les responsabilités respectives des différents acteurs et de formuler des recommandations (J.-Chr. NIEBANK et D. UTLU, *Closing gaps in protection - Transnational cooperation on human rights: The case of the extractive sector in Colombia*, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de> (consulté le 10/08/2020)).

¹⁷⁰ La seule évocation de collaboration dans le cadre d'un recours que nous avons pu identifier concerne les INDH de Malaisie et d'Indonésie (N. GÖTZMANN et S. LORION, *op. cit.* p. 36). Mais l'accord de coopération entre les INDH du Qatar et des Philippines sur les travailleurs migrants pourrait également mener à terme à une collaboration de ce type.

contribution des INDH et des réseaux internationaux qui les rassemblent n'en est que plus cruciale.

ANNEXE : TABLEAU DES INDH

Pays	Nom de l'INDH (en anglais) ¹⁷¹	Accréditation ¹⁷²	Equality Body (UE) ¹⁷³	Compét. plaintes secteur public ¹⁷⁴	Compét. plaintes secteur privé ¹⁷⁵	Existence PCN OCDE ¹⁷⁶	# instances spécifiques - droits humains ¹⁷⁷
Albanie	People's Advocate of Albania	A	non	oui	non		
Allemagne	German Institute for Human Rights	A	non	non	non	✓	13
Arménie	Human Rights Defender of the Republic of Armenia	A	non	oui	non*		
Autriche	Austrian Ombudsman Board	B	non	oui	non	✓	2
Azerbaïdjan	Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan	B	non	oui	non		
Belgique (Unia)	Unia (Interfederal Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism)	B	oui	oui (discr)	oui (discr)	✓	4
Bosnie et Herzégovine	Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina	A	oui	oui	oui (discr)		
Bulgarie	Ombudsman of the Republic of Bulgaria	A	non	oui	non*		
Chypre	Commissioner for Administration (Ombudsman)	B	oui	oui	oui (discr)		
Croatie	Ombudswoman of the Republic of Croatia	A	oui	oui	oui (discr)	✓	NA
Danemark	Danish Institute for Human Rights ¹⁷⁸	A	oui	oui (discr genre et race)	oui (discr genre et race)	✓	8
Ecosse	Scottish Human Rights Commission	A	non	non	non	✓ (R-U)	Voir R-U
Espagne	Ombudsman of Spain	A	non	oui	non	✓	1
Finlande	Parliamentary Ombudsman + Human Rights Centre	A	non	oui	non*	✓	1
France	French National Consultative Commission on Human Rights	A	non	non	non	✓	9
Géorgie	Public Defender (Ombudsman) of Georgia	A	oui	oui	oui		
Grèce	Greek National Commission for Human Rights	A	non	non	non	✓	NA
Hongrie	Commissioner for Fundamental Rights	A	non	oui	non*	✓	0
Irlande	Irish Human Rights and Equality Commission	A	oui	oui	oui	✓	2
Irlande du nord		A	non	oui	non	✓ (R-U)	Voir R-U

¹⁷¹ Données basées sur les informations disponibles sur le site Internet de ENNHRI (www.ennhri.org – consulté le 1/08/2020).

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Données basées sur les informations contenues sur les sites internet respectifs des INDH.

¹⁷⁵ *Ibid.* Dans certains cas, l'INDH mentionne que sa compétence s'étend aux plaintes contre des entreprises privées lorsque celles-ci exécutent des missions de service public, ce que nous avons signalé au moyen d'une astérisque.

¹⁷⁶ Données basées sur les informations disponibles sur le site Internet de l'OCDE dédié aux PCN (<https://mneguidelines.oecd.org/ncps> – consulté le 1/08/2020).

¹⁷⁷ *Ibid.* NA signale une information non disponible malgré l'existence d'un PCN dans le pays.

¹⁷⁸ Le DIHR peut assister les victimes de discrimination sur base du genre, de la (prétendue) race et de l'origine ethnique (<https://www.humanrights.dk/about-us/departments/equal-treatment> (consulté le 29/07/2020) et art. 5, §2 du [Règlement d'ordre intérieur du DIHR](#)).

Pays	Nom de l'INDH (en anglais)	Accréditation	Equality Body (UE)	Compét. plaintes secteur public	Compét. plaintes secteur privé	Existence PCN OCDE ?	# instances spécifiques - droits humains
Lettonie	Ombudsman's Office of the Republic of Latvia	A	oui	oui	oui (discr)	✓	0
Lituanie	Seimas Ombudsmen's Office	A	non	oui	non	✓	NA
Luxembourg	Consultative Human Rights Commission of Luxembourg	A	non	non	non	✓	1
Macédoine du Nord	Ombudsman	B	non	oui	non		
Moldavie	People's Advocate Office	A	non	oui	oui		
Monténégro	Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro	B	oui	oui	oui (discr)		
Norvège	Norwegian National Human Rights Institution	A	non	non	non	✓	8
Pays-Bas	Netherlands Institute for Human Rights	A	oui	oui (discr)	oui (discr)	✓	14
Pologne	Commissioner for Human Rights	A	oui	oui	oui (discr)	✓	1
Portugal	Portuguese Ombudsman	A	non	oui	oui	✓	0
Royaume-Uni	Equality and Human Rights Commission	A	oui	oui	oui (discr)	✓	20
Russie	Commissioner for Human Rights of the Russian Federation	A	non	oui	non		
Serbie	Protector of Citizens of the Republic of Serbia	A	non	oui	non		
Slovaquie	Slovak National Centre for Human Rights	B	oui	oui (discr)	oui (discr)	✓	NA
Slovénie	Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia	B	non	oui	non*	✓	NA
Suède	Equality Ombudsman	B	oui	oui (discr)	oui (discr)	✓	3
Ukraine	Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights	A	non	oui	oui (discr)	✓	NA