



Assemblée générale

Distr. générale
4 mai 2016
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-deuxième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

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

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, établi en application des résolutions 17/4 et 26/22 du Conseil. Dans le présent rapport, le Groupe de travail étudie l'obligation qu'ont les États d'exercer une protection contre les violations des droits de l'homme impliquant les entreprises qui leur appartiennent ou sont contrôlées par eux, communément appelées entreprises publiques. Nombre d'États du monde administrent de grands portefeuilles d'entreprises publiques, entreprises qui se sont imposées comme des acteurs majeurs de l'économie mondiale. Les activités des entreprises publiques peuvent avoir des répercussions importantes sur les droits de l'homme, tant positives que négatives. Pourtant, on n'a pas accordé une attention suffisante aux responsabilités et à l'influence des entreprises publiques dans le domaine des droits de l'homme, ni aux obligations de l'État en la matière.

Le présent rapport souligne et précise ce qui est attendu des États en tant que propriétaires d'entreprises et pourquoi. Il se fonde tout d'abord sur le quatrième principe des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, selon lequel les États devraient prendre des mesures plus rigoureuses pour exercer une protection contre les violations des droits de l'homme commises par des entreprises qui leur appartiennent ou sont contrôlées par eux. Il explique pourquoi les États ont tout intérêt à prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine, notamment en termes de cohérence des politiques, d'obligations juridiques, de réputation et de crédibilité.

Les Principes directeurs ne donnent pas de précisions sur les mesures que les États devraient prendre. Dans le présent rapport, le Groupe de travail propose une série de mesures permettant de concrétiser cette invitation à prendre des mesures plus rigoureuses

GE.16-07306 (F) 310516 010615



* 1 6 0 7 3 0 6 *

Merci de recycler



vis-à-vis des entreprises publiques, en s'appuyant sur les directives internationales existantes et les pratiques nationales en vigueur dans le domaine de la gouvernance des entreprises publiques.

Afin de garantir le respect des droits de l'homme par toutes les entreprises, il est indispensable que les États montrent l'exemple et qu'ils fassent tout leur possible pour s'assurer que les entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent respectent pleinement les droits de l'homme. Le Groupe de travail engage les États à jouer ce rôle moteur.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
A. Contexte, objectifs et plan général du rapport	4
B. Définir les entreprises publiques.....	5
C. Entreprises publiques : état des lieux	6
D. Objet et limites du rapport	8
II. Cadre normatif et politique sur lequel se fonde l'action de l'État en ce qui concerne les entreprises publiques	8
A. Obligation qui incombe à l'État d'assurer une protection contre les violations commises par les entreprises publiques	8
B. Les entreprises publiques en tant qu'entreprises commerciales : la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme.....	11
C. La gouvernance d'entreprise et les droits de l'homme	12
III. Montrer l'exemple en s'acquittant de l'obligation de prendre des mesures supplémentaires.....	14
A. Énoncer les attentes	14
B. Mécanismes permettant d'énoncer les attentes et de veiller à ce qu'elles soient satisfaites : régimes de propriété	16
C. Relations entre l'État et les conseils d'administration	17
D. Mécanismes de contrôle et de suivi	18
E. Renforcement des capacités.....	20
F. Exigence de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme	20
G. Exigences en matière de divulgation, de transparence et d'établissement de rapports.....	21
H. Garantir un recours effectif.....	22
IV. Conclusions et recommandations	24
A. Conclusions	24
B. Recommandations.....	25

I. Introduction

A. Contexte, objectifs et plan général du rapport

1. Dans le présent rapport, le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises étudie l'obligation qu'ont les États d'exercer une protection contre les violations des droits de l'homme impliquant les entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent, communément appelées entreprises publiques.

2. La présente discussion se fonde sur les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies¹. Depuis leur adoption à l'unanimité par le Conseil des droits de l'homme, en 2011, les Principes directeurs sont devenus la référence mondiale qui fait autorité pour prévenir et combattre les incidences négatives que les activités des entreprises, y compris les entreprises publiques, ont sur les droits de l'homme. Le Principe directeur 4 dispose que les États devraient prendre des mesures plus rigoureuses pour exercer une protection contre les violations des droits de l'homme commises par des entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent, ainsi que par d'autres entités comme les organismes de crédit à l'exportation qui sont réputées proches de l'État. Toutefois, le Principe directeur 4 ne précise pas en quoi pourrait consister ces mesures.

3. Pourquoi attend-t-on formellement des États qu'ils prennent des mesures supplémentaires pour exercer une protection contre les violations des droits de l'homme commises par des entreprises publiques ? N'est-il suffisant que les États soient tenus de prendre des mesures appropriées pour faire en sorte que toutes les entreprises respectent les droits de l'homme, indépendamment de leurs structures et de leurs propriétaires ? Enfin, quelles sont les incidences du Principe directeur 4 sur le plan des normes, des politiques et de la pratique ? Ces quelques questions seront examinées dans le présent rapport, entre autres.

4. Le Groupe de travail estime qu'il est important de clarifier les obligations qui incombent en particulier aux États en ce qui concerne les entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent. Cela touche à l'essence de ce qui est attendu d'un État en tant que propriétaire d'entreprises et aux moyens dont il se dote pour mettre son modèle de propriété en conformité avec les obligations internationales qui lui incombent dans le domaine des droits de l'homme. Dans le présent rapport, le Groupe de travail montrera pourquoi les États auraient tout intérêt à prendre des mesures supplémentaires sur la question, notamment en termes de cohérence des politiques, d'obligations juridiques, de réputation et de crédibilité.

5. Le Groupe de travail observe que, dans la pratique, les États et les autres acteurs prêtent généralement peu attention aux incidences du Principe directeur 4 en ce qui concerne les entreprises publiques. Il constate l'absence de politiques, de lignes directrices et de bonnes pratiques tant au niveau national qu'international ainsi que des insuffisances en matière de gouvernance et de protection auxquelles il faut remédier.

6. Par conséquent, le présent rapport répond à deux objectifs. Premièrement, il souligne et précise ce qui est attendu des États au titre des Principes directeurs en ce qui concerne les entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent, et indique pourquoi. Deuxièmement, il vise à aider les États à mieux appliquer les Principes directeurs en proposant une série de mesures qu'ils pourraient prendre pour concrétiser l'invitation qui leur est faite de prendre des

¹ Voir A/HRC/17/31, annexe.

mesures plus rigoureuses et veiller ainsi à ce que les entreprises publiques respectent les droits de l'homme.

7. La section I du rapport porte sur la situation actuelle des entreprises publiques, leurs définitions et l'objet du rapport. La section II étudie les incidences du Principe directeur 4 sur le plan des normes et des politiques et analyse pourquoi les États ont été invités à prendre des mesures supplémentaires. La section III recense les mesures que les États pourraient et devraient prendre pour concrétiser cette invitation. En conclusion, le rapport présente des recommandations à l'intention des États et d'autres parties prenantes.

8. Le Groupe de travail aimerait remercier les États qui ont répondu au questionnaire qu'il leur avait adressé sur leur rôle en tant qu'acteurs économiques². Leurs réponses ont été utilisées pour établir le présent rapport lorsqu'elles concernaient les entreprises publiques. Les États ayant été peu nombreux à répondre au questionnaire, la portée géographique des renseignements disponibles est limitée. Cependant, des efforts ont été faits pour élargir le champ d'étude du rapport (voir sect. III) et le Groupe de travail prend note avec intérêt des renseignements transmis par les États ayant des pratiques pertinentes qui ne sont pas évoquées dans le présent rapport. Le Groupe de travail entend faire un suivi de ces questions, notamment lors du cinquième Forum annuel sur les entreprises et les droits de l'homme, qui se tiendra à Genève en novembre 2016. Il se réjouit de coopérer davantage sur ces questions avec les États, les entreprises publiques et d'autres partenaires intéressés.

B. Définir les entreprises publiques

9. Les pays ont des conceptions sensiblement différentes en ce qui concerne la palette des entités devant être considérées comme des entreprises publiques. Aux fins du présent rapport, le Groupe de travail utilise la définition ci-après énoncée dans les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques³, selon laquelle :

Toute entité juridique reconnue comme entreprise en vertu de la législation nationale et dans laquelle l'État exerce des droits d'actionnaire devrait être considérée comme une entreprise publique. Sont donc incluses dans cette catégorie les sociétés par actions, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés en commandite par actions. Par ailleurs, les sociétés de service public dotées de la personnalité juridique en vertu d'une législation spécifique devraient être considérées comme des entreprises publiques dès lors que leur objet et leurs activités, ou certains segments de leurs activités, présentent un caractère économique (p. 17).

10. Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques précisent le lien entre participation et contrôle et mettent l'accent sur le contrôle effectif :

Les Lignes directrices s'appliquent aux entreprises qui sont effectivement sous le contrôle de l'État, soit parce qu'il est le bénéficiaire effectif de la majorité des actions assorties d'un droit de vote, soit parce qu'il exerce un contrôle équivalent par d'autres voies. Les exemples de cas dans lesquels l'État exerce un contrôle équivalent sont notamment ceux où les dispositions légales ou les statuts de

² À savoir : Brésil, Chili, Chypre, Colombie, Cuba, Danemark, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Géorgie, Ghana, Italie, Kenya, Kirghizistan, Norvège, Pays-Bas, République de Corée, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède et Suisse. Toutes les réponses sont disponibles telles qu'elles ont été reçues à l'adresse suivante : www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx.

³ Organisation de coopération et de développement économiques, *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, Édition 2015 (Paris, 2015).

la société prévoient que l'État exerce un contrôle permanent sur la société dans laquelle il détient une participation minoritaire ou sur son conseil d'administration (ibid.).

11. Il pourrait donc y avoir des cas où un État, en tant qu'actionnaire minoritaire, exerce un contrôle effectif. Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques et le principe 4 des Principes directeurs s'appliqueraient alors.

C. Entreprises publiques : état des lieux

12. Les entreprises publiques jouent un rôle important sur les marchés intérieurs et un rôle de plus en plus important dans l'économie mondiale. Malgré les vagues de privatisation des années 1980 et 1990, nombre d'États administrent toujours de grands portefeuilles d'entreprises publiques. Ces dix dernières années, les entreprises publiques ont également gagné en influence dans l'économie mondiale. La part des entreprises publiques figurant dans les entreprises du classement Fortune Global 500 serait passée de 9,8 % en 2005 à 22,8 % en 2014, comptabilisant 389,3 milliards de dollars des États-Unis de bénéfices et 2 840 milliards de dollars d'actifs. Cette hausse est essentiellement attribuable aux économies en développement, en particulier celle de la Chine⁴. Ces chiffres ne tiennent compte que des sociétés cotées en bourse ; la contribution globale des entreprises publiques à l'économie mondiale est donc vraisemblablement plus importante.

13. Par le passé, les entreprises publiques n'étaient généralement actives que dans leur propre pays, dans des secteurs réputés d'importance nationale comme l'énergie, les infrastructures et les sociétés de services publics. Aujourd'hui, elles ont également des activités dans tout un éventail de secteurs, comme la finance⁵. Elles sont aussi de plus en plus présentes à l'international. Par exemple, en 2014, on dénombrait au moins 550 sociétés transnationales publiques, cotées en bourse ou non, issues de pays développés et de pays en développement. Si ces sociétés sont relativement peu nombreuses, elles comptent toutefois un grand nombre de filiales étrangères (plus de 15 000) et leurs avoirs à l'étranger sont estimés à plus de 2 000 milliards de dollars⁶. En outre, les entreprises publiques sont de plus en plus impliquées dans les regroupements d'entreprises d'envergure mondiale⁷.

14. Protéiforme, la raison d'être de l'actionariat de l'État a varié au fil du temps, allant de la fourniture de biens publics à la promotion d'industries qui n'auraient pas été développées par l'investissement privé, en passant par la création de recettes publiques et la

⁴ Seules les entités où le Gouvernement était actionnaire à 50 % ou plus ont été prises en compte. Voir G. Kwiatkowski et P. Augustynowicz, « State-owned enterprises in the global economy – analysis based on Fortune Global 500 list », *Managing Intellectual Capital and Innovation for Sustainable and Inclusive Society: Proceedings of the MakeLearn and TIIM International Conference*, (Bari (Italie), 27-29 mai 2015), p. 1739 à 1747) ; et Przemyslaw Kowalski et al., « State-owned enterprises: trade effects and policy implications », *OECD Trade Policy Paper* n° 147 (22 mars 2013), p. 5 et 188.

⁵ Kwiatkowski et Augustynowicz, « State-owned enterprises in the global economy », p. 1744 (voir la note de bas de page 4).

⁶ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Rapport sur l'investissement dans le monde – L'investissement au service des objectifs de développement durable : un plan d'action* (New York et Genève, 2014), p. 20-21. Les sociétés transnationales publiques s'entendent ici de sociétés où l'État ou les entités publiques détiennent au moins 10 % de la société, ou dans lesquelles l'État ou les entités publiques sont le premier actionnaire ou détiennent une « action spécifique » (p. 34).

⁷ Par exemple, au sein de l'Union européenne, les entreprises publiques ont représenté 70% du total des investissements chinois en 2015. Thilo Hanemann et Mikko Huotari, « A new record year for Chinese outbound investment in Europe » (Mercator Institute for China Studies, février 2016), p. 5.

gestion de crises⁸. En sus de leurs activités commerciales, certaines entreprises publiques sont aussi chargées d'atteindre des résultats spécifiques en matière de politiques publiques. Les entreprises publiques sont non seulement détenues par des administrations centrales ou fédérales mais aussi par des administrations locales et sous-régionales.

15. Il a été constaté avec préoccupation que les avantages dont jouissaient ces entreprises, du fait de leur relation avec les organismes publics (par exemple, subventions directes, traitement préférentiel en matière de réglementation et garanties de l'État), rendaient ces entreprises moins transparentes, moins responsables ou moins efficaces, les plaçant dans une position dominante sur le marché et les conduisaient à exercer leurs activités avec une impunité accrue⁹. Dans ce contexte, la tendance a consisté à réformer le secteur et à encourager les entreprises publiques à mener leurs activités de manière efficace, transparente et responsable. Des lignes directrices internationales sur la gouvernance des entreprises ont été mises au point à cet effet (voir chap. II ci-après).

16. Certains constatent également avec préoccupation que nombre d'entreprises publiques ne semblent pas être conscientes de leurs responsabilités en matière de respect des droits de l'homme et qu'elles affichent de mauvais résultats dans ce domaine. Une étude du Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme sur les engagements des entreprises dans le domaine des droits de l'homme a montré que parmi les 180 entreprises contactées entre 2014 et 2015, les entreprises publiques étaient les moins sensibilisées¹⁰. Même si la situation est nuancée – un certain nombre d'entreprises publiques ayant pris des engagements en matière de droits de l'homme¹¹ – des entreprises de ce type ont été accusées de violations des droits de l'homme tant dans leur pays d'origine qu'à l'étranger, notamment des atteintes relatives au travail, des dégâts causés à l'environnement, des violations des droits fonciers et des actes d'intimidation et de diffamation à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme¹².

17. Les informations faisant état de violations des droits de l'homme et les classements des entreprises en matière de droits de l'homme ou de respect de l'environnement, de performance sociale et de gouvernance tendent à ne pas faire la distinction entre les entreprises privées et les entreprises publiques, ce qui ne permet pas de vérifier si ces entreprises respectent les droits de l'homme en général. En outre, la mesure dans laquelle les entreprises publiques respectent les droits de l'homme peut varier selon la réglementation de l'État et d'autres facteurs incitatifs, comme les normes sectorielles.

⁸ Kowalski et al., « State-owned enterprises », p. 11 à 13 (voir la note de bas de page 4).

⁹ Voir par exemple, Kowalski et al., « State-owned enterprises », p. 4 ; Arief Budiman, Diaan-Yi Lin et Seelan Singham, « Improving performance at state-owned enterprises », (McKinsey & Company, mai 2009), disponible à l'adresse suivante : www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/improving-performance-at-state-owned-enterprises ; et Institute for Human Rights and Business, « Human rights in the political economy of states: avenues for application », série *State of Play* n° 3 (mars 2014), p. 51.

¹⁰ Voir Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme, « Action on business and human rights: Where are we now? – Key findings from our Action Platforms » (mars 2015), p. 4.

¹¹ Au 1^{er} avril 2016, 242 entreprises publiques sur les quelques 8 700 entreprises autodéclarées avaient adhéré à l'Initiative relative au Pacte mondial (le chiffre exact pourrait être légèrement différent car ces données se fondent sur les déclarations faites par les entreprises elles-mêmes concernant leur statut d'entreprise publique). La base de données est disponible à l'adresse suivante : unglobalcompact.org.

¹² Voir Forum sur les conflits entre les droits de l'homme et les entreprises, « Working with SOEs », disponible à l'adresse suivante : www.hrbdf.org/dilemmas/working-soe/#.Vp-yFU3bLIU ; voir aussi le site Web du Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme à l'adresse suivante : www.business-humanrights.org/.

D. Objet et limites du rapport

18. Outre les entreprises publiques, le Principe directeur 4 fait expressément référence à des entités ayant des liens étroits avec l'État tels que des organismes de crédit à l'exportation et des organismes officiels d'assurance ou de garantie des investissements, ainsi que des organismes de développement et des institutions de financement du développement. Cependant, le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner ces entités.

19. Le rapport se concentre uniquement sur les entreprises publiques, au sens traditionnel du terme. Il ne s'intéresse pas aux fonds souverains¹³ qui, même s'ils ne sont pas expressément visés par le Principe directeur 4, entrent dans la catégorie des entreprises qui appartiennent à l'État ou qui sont contrôlées par lui. Parfois considérés comme un type spécial d'entreprise publique, ces fonds sont effectivement détenus ou contrôlés par l'État, quelle que soit la forme de société en question. Les fonds souverains se sont imposés comme une force majeure de la finance mondiale et administreraient des avoirs estimés à près de 6 400 milliards de dollars en 2014¹⁴.

20. Compte tenu des effets et de l'influence que toutes les entreprises susmentionnées peuvent avoir sur les droits de l'homme¹⁵, le Groupe de travail encourage les parties prenantes à accorder la priorité à leurs responsabilités dans le domaine des droits de l'homme et à celles des États associés.

21. Dans le même ordre d'idées, il est bon de rappeler que le Principe directeur 4 s'inscrit dans la section des Principes directeurs consacrée aux « liens entre État et entreprises », qui comprend aussi les principes 5 et 6. Ces liens incluent les situations où l'État est un acteur économique à part entière, lorsqu'il passe un contrat avec des entreprises ou y fait appel d'une autre façon pour fournir des services qui peuvent avoir des incidences sur les droits de l'homme, ou lorsqu'il effectue des transactions commerciales (passation de marchés) avec des entreprises. Ces questions sortent du cadre du présent rapport mais elles méritent davantage d'attention.

II. Cadre normatif et politique sur lequel se fonde l'action de l'État en ce qui concerne les entreprises publiques

A. Obligation qui incombe à l'État d'assurer une protection contre les violations commises par les entreprises publiques

1. Nécessité de prendre des mesures « plus rigoureuses »

22. En ce qui concerne l'obligation de protéger qui incombe à l'État, les Principes directeurs énoncent clairement que les États ne devraient pas simplement se contenter de considérer les entreprises publiques comme n'importe quelle autre entreprise commerciale. Le Principe directeur 4 appelle les États à « prendre des mesures plus rigoureuses pour exercer une protection contre les violations des droits de l'homme commises par des

¹³ Voir les Principes de Santiago, disponibles à l'adresse suivante : www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf.

¹⁴ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2014*, p. xvii à xviii (voir la note de bas de page 6).

¹⁵ Le Groupe de travail prend note des récents progrès en la matière avec l'adoption, en mars 2016, par le service de gestion des investissements de la banque Norvège, qui gère le fonds de pension de la Norvège, du document « Human rights: expectations towards companies », disponible à l'adresse suivante : www.nbim.no/en/responsibility/risk-management/human-rights.

entreprises qui leur appartiennent ou sont contrôlées par eux, [...] y compris, le cas échéant, en prescrivant l'exercice d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme ». Les Principes directeurs ne donnent toutefois aucune précision sur la nature exacte de ces mesures. Le Groupe de travail fait des propositions à cet effet dans le chapitre III du présent rapport.

23. Les mesures plus rigoureuses à prendre peuvent s'entendre de mesures complémentaires à celles énoncées dans les principes 1 à 3, qui sont applicables à toutes les entreprises. Ces principes appellent les États à prendre des mesures appropriées pour empêcher les entreprises de commettre des atteintes aux droits de l'homme, et lorsqu'elles se produisent, enquêter à leur sujet, en punir les auteurs, et les réparer, à énoncer des attentes claires en ce qui concerne le respect des droits de l'homme et à s'acquitter de leurs obligations en s'appuyant sur différentes mesures réglementaires et politiques.

24. Le cadre stratégique international tend à renforcer les prescriptions visées par le principe 4. Dans une recommandation récente, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a indiqué que « [l]es États membres devraient appliquer des mesures supplémentaires pour exiger des entreprises qu'elles respectent les droits de l'homme, y compris le cas échéant en faisant preuve de diligence raisonnable. Ces mesures peuvent être intégrées dans les procédures de diligence raisonnable existantes, lorsque les États membres [...] possèdent ou contrôlent des entreprises [...] »¹⁶.

25. Cependant, s'il est nécessaire que les États prennent des mesures supplémentaires, ils ne devraient pas moins se préoccuper d'assurer une protection contre les atteintes commises par des entreprises privées. Le but ultime est de garantir le plein respect des droits de l'homme par toutes les entreprises, quels que soient leurs propriétaires. Cette prescription souligne que les États, en tant que propriétaires d'entreprises, devraient utiliser les mesures supplémentaires dont ils disposent pour assurer une protection contre ces atteintes.

2. Logique suivie par l'État

26. Les Principes directeurs et les commentaires connexes énoncent expressément pourquoi il est attendu davantage des États en ce qui concerne les entreprises qu'ils possèdent ou qu'ils contrôlent. Ces attentes ont trait à la relation étroite entre l'État et l'entreprise, et aux moyens dont l'État dispose pour surveiller les droits de l'homme, garantir le respect de ces droits et exercer son influence. Le commentaire associé au principe 4 rappelle que plus une entreprise est proche de l'État, ou plus elle dépend de l'autorité statutaire ou du soutien des contribuables, plus la logique suivie par l'État devient déterminante pour assurer que l'entreprise respecte les droits de l'homme. Lorsque les États détiennent ou contrôlent des entreprises, ils disposent de plus de moyens pour veiller à ce que les politiques, lois et règlements pertinents relatifs au respect des droits de l'homme soient mis en œuvre. La direction générale rend généralement compte de son activité auprès des établissements publics et les ministères connexes ont plus de latitude pour surveiller et contrôler, et notamment pour assurer la mise en œuvre d'une diligence raisonnable effective en matière de droits de l'homme.

27. Il en va donc de la cohérence des politiques. Les services et les entités publics chargés d'administrer la propriété de l'État – souvent le Ministère des finances ou de l'économie – doivent pouvoir agir en conformité avec l'ensemble des obligations de l'État en matière de droits de l'homme. Le commentaire relatif au principe 8 invite les gouvernements à doter du soutien et des moyens voulus les services et les organismes qui

¹⁶ Voir la recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises, par. 22.

influent sur les pratiques commerciales afin qu'ils soient informés de ces obligations et qu'ils agissent en conformité.

28. Des questions de légitimité et de crédibilité sont également en jeu. L'État devrait être tout aussi exigeant avec les entreprises qui lui sont étroitement associées qu'avec les entreprises privées. Le bilan d'une entreprise publique sur le plan des droits de l'homme est souvent lié à celui d'un État et inversement. On attend beaucoup des États qu'ils « balaiant devant leur porte ». Par ricochet, les entreprises sont beaucoup plus susceptibles d'accepter des directives de l'État si elles considèrent que l'État montre l'exemple et qu'il veille à ce que les entités dont il est le plus proche, même si elles ne lui sont pas directement associées, respectent les droits de l'homme.

3. Aspects relatifs au droit international

29. Les mesures supplémentaires que doivent prendre les États eu égard aux entreprises publiques cadrent avec les obligations des États au titre du droit international des droits de l'homme et du droit international général.

30. De l'avis des organes de l'ONU créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (organes conventionnels), les violations des droits de l'homme commises par des entreprises publiques peuvent constituer une atteinte à l'obligation de respecter ou de protéger qui incombe aux États en vertu du droit international des droits de l'homme¹⁷.

31. Les organes conventionnels évoquent généralement l'obligation de protéger lorsque des tiers, y compris des entreprises privées et publiques, commettent des violations. L'État pourrait se voir reprocher de n'avoir pas pris toutes les mesures raisonnables pour prévenir ces violations, en atténuer les effets et y remédier.

32. Il est également arrivé que les organes conventionnels lient les incidences des activités des entreprises publiques sur les droits de l'homme à l'obligation de respecter les droits de l'homme qui incombe à l'État, considérant que ces entreprises sont comme des organes ou des agents quasi étatiques et supposant qu'elles appartiennent pleinement à l'État ou qu'elles sont contrôlées par lui. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déclaré que l'obligation de respecter les droits de l'homme imposait à l'État de s'abstenir de polluer l'air, l'eau et les sols de façon illicite, du fait par exemple des déchets industriels émis par des installations appartenant à des entreprises publiques¹⁸. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a souvent demandé aux États d'augmenter le nombre de femmes occupant des postes de responsabilité dans les entreprises publiques, les assimilant à d'autres organismes gouvernementaux¹⁹.

33. Il est des situations où les actes d'une entreprise publique ou les caractéristiques de sa relation avec l'État sont plus clairement liés à l'obligation de respecter les droits de l'homme qui incombe à l'État. C'est le cas lorsqu'une entreprise remplit des fonctions publiques (par exemple, la gestion d'une prison), qu'elle assume une délégation de pouvoir ou qu'elle s'est engagée par contrat à fournir des services publics. Dans de tels cas, l'État doit exercer une surveillance adéquate afin de s'acquitter de ses obligations en matière de

¹⁷ Voir le document A/HRC/4/35/Add.1 et l'Index universel des droits de l'homme, disponible à l'adresse suivante : www.uhri.ohchr.org/en.

¹⁸ Voir les observations générales du Comité n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 34 ; n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, par. 21 ; et n° 23 (2016) sur le droit à des conditions équitables et satisfaisantes de travail, par. 58.

¹⁹ Voir CEDAW/C/MAR/CO/5 ; CEDAW/C/BIH/CO/3 ; A/56/38, par. 171 (Ouzbékistan) ; et A/57/38, par. 104 (Estonie) et 150 (Trinité-et-Tobago).

droits de l'homme et de garantir le respect de ces droits²⁰. Toutes ces considérations ont une consonance particulière dans le contexte des objectifs de développement durable et des plans nationaux destinés à les mettre en œuvre, compte tenu du rôle important que les entreprises, notamment les entreprises publiques, devraient jouer à cet égard.

34. Selon le commentaire associé au Principe directeur 4, lorsque les actes d'une entreprise peuvent être attribués à l'État, une violation des droits de l'homme commise par elle peut donner lieu à une violation des obligations propres de l'État en vertu du droit international. Le droit international public prévoit des conditions spécifiques aux termes desquelles les particuliers ou les entités qui ne sont pas des organismes publics en vertu du droit interne de l'État concerné peuvent engager la responsabilité de l'État²¹. En application de ces règles, les violations commises par des entreprises qui appartiennent à l'État ou qui sont contrôlées par lui peuvent être attribuées à l'État concerné. Ici, la question de savoir si certaines entreprises appartiennent à l'État ou non est toutefois moins importante lorsqu'il s'agit de déterminer si leurs actes peuvent être attribués à l'État. Ce qui importe c'est de savoir si l'entreprise est complètement subordonnée à l'État, si elle est habilitée par la loi à exercer certaines attributions de l'État et si elle agit à ce titre, ou si elle agit conformément aux instructions de l'État ou sous la direction ou le contrôle de celui-ci²². Néanmoins, compte tenu de la nature des liens entre les entreprises publiques et les États, la responsabilité de l'État est davantage susceptible d'être engagée lorsque des violations sont commises par une entreprise publique que par une entreprise privée.

B. Les entreprises publiques en tant qu'entreprises commerciales : la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme

35. Le présent rapport est essentiellement consacré aux devoirs incombant aux États s'agissant des entreprises publiques. Toutefois, il importe de rappeler que ces entreprises sont des entités commerciales qui ont l'obligation de respecter les droits de l'homme au même titre que les entreprises privées. Selon le Principe directeur 14, « la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme s'applique à toutes les entreprises indépendamment de leur taille, de leur secteur, de leur cadre de fonctionnement, de leur *régime de propriété* et de leur structure » (les italiques sont de l'auteur). On trouve le même raisonnement dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales²³, qui sont alignés sur les Principes directeurs et la Déclaration de principes tripartite de l'Organisation internationale du travail sur les entreprises multinationales et la politique sociale. Il apparaît donc clairement que les principes 11 à 24, qui relèvent du deuxième pilier des Principes directeurs, et les principes 29 à 31, qui relèvent du troisième pilier, sont pleinement et également applicables aux entreprises publiques.

36. Outre la responsabilité qui leur incombe de respecter les droits de l'homme comme n'importe quelle entreprise privée, les entreprises publiques se doivent de respecter les normes les plus élevées de conduite responsable, au même titre que les entreprises cotées. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales laissent entendre que les attentes publiques sont souvent plus élevées à l'égard des entreprises multinationales publiques qu'à l'égard des entreprises privées : « Les entreprises

²⁰ Voir aussi A/HRC/15/31.

²¹ Voir A/56/10 et Corr. 1 et 2, par. 77 ; et Olivier de Schutter, « The responsibility of states », dans Simon Chesterman et Angelina Fisher, eds., *Private Security, Public Order: The outsourcing of Public Services and Its Limits* (Oxford, Oxford University Press, 2009), p. 17 à 37.

²² Voir A/56/10 et Corr. 1 et 2, par. 77, art. 5 et 8.

²³ OCDE, *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* (Paris, 2011).

multinationales publiques sont soumises aux mêmes recommandations que les entreprises privées, mais la surveillance exercée par l'État est souvent démultipliée lorsque celui-ci est le propriétaire final » (p. 26). Conformément aux Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, les entreprises publiques doivent observer des normes rigoureuses en matière de transparence et être soumises aux mêmes normes exigeantes de comptabilité, d'information, de conformité et de vérification des comptes que les sociétés cotées (p. 28). De telles attentes sont reflétées dans les politiques publiques de plusieurs États (voir sect. III ci-après).

37. Il importe de noter que les entreprises publiques sont tenues de respecter les droits de l'homme dans toutes leurs activités, qu'elles soient purement commerciales ou liées à des objectifs publics précis. Les Principes directeurs ont pour objectif de prévenir et combattre tout effet néfaste que pourraient avoir sur les droits de l'homme les activités des entreprises, privées comme publiques.

C. La gouvernance d'entreprise et les droits de l'homme

38. Dans le souci de garantir la cohérence et l'efficacité des politiques à l'échelon international, le Groupe de travail estime essentiel de s'inspirer des principes directeurs et des modèles existants qui visent à améliorer la gouvernance et renforcer la responsabilisation des entreprises publiques, de manière à pouvoir mieux gérer les incidences de leurs activités sur les droits de l'homme. Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques et les Principes de gouvernement d'entreprise du G20 et de l'OCDE²⁴ sont les documents les plus pertinents dans le contexte de la présente discussion. Ils constituent un modèle de gouvernance d'entreprise qui fait autorité. Ils sont aussi étroitement liés aux directives existantes sur la conduite responsable des entreprises et les droits de l'homme, en particulier les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Bien que seuls les États membres de l'OCDE les aient approuvés, les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques et les Principes de gouvernement d'entreprise du G20 et de l'OCDE (également approuvés par le Groupe des 20 (G20)) ont été promus au rang de norme internationale et sont même appliqués par des États non membres de l'OCDE²⁵.

39. Le Groupe de travail note que les normes et les concepts applicables à la gouvernance d'entreprise sont très proches de ceux qui s'appliquent à la conduite responsable des entreprises du point de vue des droits de l'homme. La question de la gouvernance des entreprises est traitée dans tous les instruments car il s'agit d'un problème de fond. Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques sont « des recommandations adressées aux pouvoirs publics concernant les moyens de s'assurer que les entreprises publiques exercent leurs activités de manière efficace, transparente et responsable » (Avant-propos). Il s'agit là d'un objectif très proche de celui visé dans le Principe directeur 4 (dans la mesure où la responsabilité des entreprises s'applique ici à l'incidence de leurs activités sur les droits de l'homme).

40. Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales reconnaissent leur pertinence mutuelle et chacun de ces deux textes renvoie à l'autre. Les Principes directeurs reconnaissent, par exemple, l'importance de la gouvernance des

²⁴ Voir OCDE, *Principes de gouvernement d'entreprise du G20 et de l'OCDE* (Paris, 2015).

²⁵ Trois pays non membres de l'OCDE – Colombie, Fédération de Russie et Lettonie – se sont officiellement associés aux Principes directeurs ; voir aussi le document de la Banque Mondiale intitulé « Corporate Governance of State-owned Enterprises: A Toolkit » (Washington D.C., 2014).

entreprises pour l'application des principes et des normes applicables à la conduite responsable des entreprises. Les recommandations relatives à la communication d'informations et à la transparence sont rédigées en des termes très semblables dans les deux textes et celles qui ont trait aux relations avec les parties prenantes sont parfaitement identiques. Les Lignes directrices de l'OCDE disposent ce qui suit : « L'État doit conduire une politique actionnariale prenant pleinement en compte les responsabilités des entreprises publiques vis-à-vis des parties prenantes [...]. Toutes les attentes de l'État vis-à-vis des entreprises publiques en ce qui concerne la conduite responsable des entreprises doivent être clairement précisées. [...] Les entreprises publiques doivent observer des normes strictes en matière de conduite responsable des entreprises » (chap. V).

41. D'un point de vue opérationnel, il existe bien souvent, à l'échelon national, un cadre de gouvernance des entreprises qui représente un point d'ancrage utile pour la mise en œuvre des prescriptions en matière de droits de l'homme. La gouvernance des entreprises fait référence aux relations entre la direction d'une entreprise, son conseil d'administration, ses actionnaires et d'autres parties prenantes. Elle détermine également la structure par laquelle sont définis les objectifs d'une entreprise, ainsi que les moyens de les atteindre et d'assurer une surveillance des résultats obtenus²⁶. Plusieurs États font appel aux mécanismes mis en place pour la gouvernance des entreprises afin d'énoncer leurs attentes en matière de respect des droits de l'homme par les entreprises publiques et de faire en sorte qu'elles soient satisfaites (voir sect. III ci-après).

42. Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques permettent aussi de préciser le rôle et les responsabilités qui incombent à l'État en tant que propriétaire de l'entreprise. L'actionnariat actif est au centre de ces lignes directrices, qui constituent « la norme internationalement reconnue relative à la façon dont la puissance publique doit assumer sa fonction d'actionnaire afin d'éviter les pièges que représentent d'une part, un actionnariat passif, et d'autre part, un interventionnisme excessif de la part de l'État » (p. 3). L'État doit se comporter en « actionnaire éclairé et actif de manière à garantir que la gouvernance des entreprises publiques est exercée de façon transparente et responsable, avec un haut degré de professionnalisme et d'efficacité » (chap. II).

43. Ces objectifs sont pleinement compatibles avec le respect des droits de l'homme et sont même nécessaires pour garantir ce respect²⁷. Par conséquent, il n'est pas contradictoire de respecter l'autonomie de la gestion de l'entreprise et de veiller à ce que les entreprises publiques respectent les droits de l'homme et les normes relatives à une conduite responsable. De même, le Groupe de travail note que la réglementation mise en œuvre pour faire en sorte que les entreprises publiques adoptent une conduite responsable et respectent les droits de l'homme ne saurait les empêcher d'atteindre leurs objectifs économiques. Une conduite plus responsable, notamment en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, permet de garantir la création de valeur et un développement durable²⁸ tandis que l'inverse peut avoir des effets préjudiciables sur la réputation de l'entreprise et engendrer des risques et des coûts²⁹.

²⁶ Voir OCDE, *Principes de gouvernement d'entreprise du G20 et de l'OCDE*, p. 9

²⁷ Voir le rapport du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme sur la question des effets négatifs de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme, A/HRC/2/8/73.

²⁸ Voir OCDE, *Cadre d'action pour l'investissement*, édition 2015, chapitre 7 ; et John Evans et Dinusha Peiris, « The relationship between environmental social governance factors and stock returns » Australian School of Business Research Paper n° 2010ACTL02.

²⁹ Voir, par exemple, Rachel Davis, Daniel Franks, « The costs of conflict with local communities in the extractive industry », document présenté au First Seminar on Social Responsibility in Mining (Santiago, 19-20 octobre 2011) ; et Goldman Sachs Global Investment Research, « Top 190 projects to change the world » (avril 2008), cité dans le document A/HRC/14/27.

44. Par conséquent, le Groupe de travail encourage les États à renforcer le dispositif de gouvernance des entreprises afin de s'assurer qu'elles respectent les droits de l'homme. Cela ne signifie pas qu'un État ne peut pas choisir d'autres mécanismes ou d'autres outils à cette fin. Cependant, étant donné que les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, d'une part, et les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques ainsi que les Principes de gouvernement d'entreprise, d'autre part, sont très proches du point de vue de leur contenu, les États trouveront peut-être plus simple de les appliquer de façon synergique. Quelques idées sont proposées ci-après à ce sujet.

III. Montrer l'exemple en s'acquittant de l'obligation de prendre des mesures supplémentaires

45. Le Principe directeur 4 recommande aux États parties de prendre des mesures plus rigoureuses pour s'assurer que les entreprises publiques respectent les droits de l'homme, sans préciser le type de mesure à prendre. Dans la présente section, le Groupe de travail propose une série de mesures que les États pourraient adopter, en tant que propriétaires d'entreprises, pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu du principe 4. Ces suggestions ne reflètent pas l'ensemble des pratiques nationales mais s'inspirent de certaines pratiques parmi celles qui ont été adoptées par les États ayant répondu au questionnaire du Groupe de travail, ainsi que des principales lignes directrices internationales relatives aux entreprises publiques, à la gouvernance d'entreprise et aux droits de l'homme³⁰.

A. Énoncer les attentes

46. Le Principe directeur 2 prévoit que les États doivent énoncer clairement qu'ils attendent de toutes les entreprises commerciales (y compris publiques) domiciliées sur leur territoire et/ou sous leur juridiction qu'elles respectent les droits de l'homme dans toutes leurs activités. On trouve une recommandation similaire dans les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, qui font obligation à l'État de préciser aux entreprises publiques les résultats qu'il attend d'elles, tant sur le plan financier que sur d'autres plans, et selon lesquelles « [l]es entreprises publiques doivent observer des normes strictes en matière de conduite responsable des entreprises » (p. 26).

47. Plusieurs États ont édicté pour leurs entreprises des lignes directrices relatives à la responsabilité sociale des entreprises qui ne font aucune mention des droits de l'homme. C'est notamment le cas de l'Inde et de la Chine, qui ont adopté, la première, des lignes directrices sur la responsabilité sociale et la viabilité des entreprises à l'intention des entreprises du secteur public³¹ et la seconde, des lignes directrices à l'intention des entreprises publiques relevant directement du gouvernement central, sur la manière de

³⁰ Des critères supplémentaires pour l'information sont l'existence d'un plan d'action national sur les entreprises et les droits de l'homme ; les pays dans lesquels le Groupe de travail s'est rendu officiellement ; et les pratiques nationales pertinentes présentées lors des forums annuels sur les entreprises et les droits de l'homme. Sauf indication contraire, toutes les politiques et les pratiques nationales citées dans la présente section sont issues des réponses des États au questionnaire du Groupe de travail, que l'on peut consulter à l'adresse suivante :

www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx ; tous les plans d'action nationaux cités sont en outre disponibles à l'adresse suivante :

www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx.

³¹ Peut être consulté à l'adresse : www.dpemou.nic.in/MOUFiles/Revised_CSR_Guidelines.pdf.

s'acquitter de leurs responsabilités sociales³². À ce jour, seule une minorité d'États ont précisé ce qu'ils attendaient des entreprises publiques. Cela n'est pas surprenant vu que bon nombre d'États doivent encore adopter des politiques demandant expressément aux entreprises en général de respecter les droits de l'homme.

48. Les États qui précisent aux entreprises publiques les résultats qu'ils attendent d'elles en matière de respect des droits de l'homme se réfèrent généralement aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³³.

49. Certains États indiquent aux entreprises publiques des domaines particuliers dans lesquels elles doivent agir, par exemple, pour prévenir les violations des droits de l'homme commises à l'étranger ou par le biais de leurs relations commerciales. Ceci est conforme au commentaire du Principe directeur 2, selon lequel « Les États d'origine peuvent aussi avoir de très bonnes raisons, politiquement, d'énoncer clairement qu'ils attendent des entreprises qu'elles respectent les droits de l'homme à l'étranger, en particulier si un État est lui-même partie prenante à ces entreprises ou leur apporte son soutien. ». Le livre blanc du Gouvernement norvégien intitulé « Les diverses formes d'actionnariat créatrices de valeur » exige des entreprises norvégiennes qu'elles connaissent bien les Principes directeurs et qu'elles respectent les droits de l'homme universels, tels qu'ils sont définis dans les conventions internationales, dans toutes leurs activités et dans leurs relations avec leurs fournisseurs et leurs autres partenaires commerciaux. Le Plan d'action national finlandais relatif aux entreprises et aux droits de l'homme précise que les entreprises publiques sont tenues de veiller au respect des droits de l'homme de façon responsable et transparente, tant dans leur propre organisation qu'avec leurs sous-traitants, en pleine conformité avec les Principes directeurs. Le Ghana demande aux entreprises commerciales contrôlées par l'État de respecter les dispositions imposant une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans le cadre des activités qu'elles exercent dans d'autres pays.

50. L'État peut mettre l'accent sur certains aspects précis des droits de l'homme qu'il souhaite promouvoir davantage. Ainsi, le Portugal demande aux entreprises publiques d'adopter des plans d'action pour l'égalité entre les sexes³⁴.

51. Plusieurs États demandent même à leurs entreprises de se comporter de façon exemplaire du point de vue de la durabilité et des droits de l'homme. La politique d'actionnariat de la Suède prévoit que les entreprises publiques doivent montrer l'exemple en ce qui concerne le caractère durable de leurs activités, conformément aux directives pertinentes, notamment aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. En Norvège, les entreprises publiques sont censées se préoccuper sans relâche de leur responsabilité sociale et être exemplaires dans leurs domaines respectifs. La définition de la responsabilité sociale des entreprises englobe les droits de l'homme et se réfère expressément aux Principes directeurs. La Suisse reconnaît qu'il appartient à l'État de protéger les droits de l'homme par l'intermédiaire de ses entreprises publiques et note en particulier que les entreprises fédérales doivent montrer l'exemple. Si la France n'établit aucune distinction entre les obligations des entreprises privées et publiques en matière de

³² Ces lignes directrices ont été élaborées par la Commission de contrôle et d'administration des biens publics du Conseil des affaires de l'État (SASAC) et peuvent être consultées à l'adresse suivante : www.en.sasac.gov.cn/n1408035/c1477196/content.html.

³³ Voir par exemple le Plan d'action national danois – Mise en œuvre des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme des Nations Unies ; et les Principes de gouvernance des entreprises publiques adoptés par le Chili (p. 25), qui s'appliquent aux 22 entreprises gérées par le système chilien des entreprises publiques.

³⁴ Portugal, résolution 49/2007 du Conseil des ministres.

droits de l'homme, elle demande toutefois aux entreprises publiques de « montrer l'exemple ».

52. Tous les exemples cités ci-dessus sont compatibles avec la logique évidente du Principe directeur 4, selon laquelle les États doivent montrer l'exemple. Dans ces conditions, une mesure supplémentaire logique pourrait être de demander aux entreprises publiques de montrer l'exemple du point de vue des droits de l'homme.

53. L'une des principales raisons pour lesquelles le niveau d'exigence doit être élevé tient à la raison d'être de l'actionnariat public, à savoir que l'État exerce ses droits d'actionnaire des entreprises publiques au service de l'intérêt général³⁵. Pour le Gouvernement suédois, les entreprises publiques sont détenues collectivement par le peuple suédois et représentent, de ce fait, des actifs importants pour l'ensemble du pays. La gouvernance des entreprises publiques est une tâche extrêmement prenante et doit être accomplie de manière active et professionnelle dans l'objectif suprême de créer de la valeur ajoutée.

54. Le risque pour l'entreprise d'entacher sa réputation est un autre critère à prendre en considération, en particulier dans le cas des entreprises publiques mondialisées avec des chaînes logistiques complexes, qui exercent leurs activités dans des contextes à haut risque. La Chine considère qu'il est important que les entreprises fassent preuve de responsabilité sociale pour qu'elle puisse donner l'image d'une nation responsable³⁶.

B. Mécanismes permettant d'énoncer les attentes et de veiller à ce qu'elles soient satisfaites : régimes de propriété

55. Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques soulignent que les attentes de l'État en matière de conduite responsable des entreprises doivent être portées à la connaissance du public et que les mécanismes de mise en œuvre doivent être clairement établis. Les pratiques varient à cet égard. Les États peuvent préciser aux entreprises publiques les résultats qu'ils attendent d'elles en matière de droits de l'homme dans différents documents, comme des plans d'action nationaux sur les entreprises et les droits de l'homme ou sur la conduite responsable des entreprises, ou dans le cadre d'une politique d'actionnariat public. Afin de s'assurer que les entreprises répondent bien aux attentes qui leur ont été précisées, les États ont tout intérêt à utiliser des modèles d'exercice de leurs droits d'actionnaires qui leur donneraient les moyens d'évaluer le respect des exigences imposées aux entreprises publiques.

56. Conformément aux directives et aux bonnes pratiques internationales, les actionnaires ne doivent pas s'immiscer dans la gestion et les activités courantes des entreprises dans lesquelles ils détiennent des participations. Il en va de même pour les États, dans l'exercice de leurs droits d'actionnaires d'entreprises publiques. Les Lignes directrices de l'OCDE prévoient que « les pouvoirs publics doivent accorder aux entreprises publiques une complète autonomie sur le plan opérationnel pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés, notamment en s'abstenant d'intervenir dans la conduite de leurs affaires » (p. 39). La politique d'actionnariat de la Norvège prévoit que les entreprises dans lesquelles l'État détient une participation sont soumises aux autorités de réglementation et de supervision au même titre que les entreprises entièrement privées. La même pratique a été adoptée en Suède. Ces garanties visent à prévenir l'instrumentalisation des entreprises publiques à des fins politiques ou privées et à assurer des conditions équitables aux entreprises privées.

³⁵ Voir OCDE, *Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques*, p. 19.

³⁶ Directives SASAC, directive 1.(4) (voir par. 47 supra).

57. Il existe plusieurs modèles de politique d'actionnariat³⁷. Les régimes de propriété ont évolué dans le sens d'une plus forte centralisation, qui est considérée comme une garantie d'efficacité et permet de faire une nette distinction entre les différents rôles de l'État. Un régime centralisé permet de déléguer les fonctions d'actionnariat à une entité désignée – l'entité actionnaire – comme c'est le cas en Finlande, en France, au Mozambique ou en Afrique du Sud. Dans certains pays comme le Chili, la Norvège et la Suède, les fonctions d'actionnaire sont réparties entre une entité actionnaire principale et d'autres ministères, qui sont souvent responsables de secteurs spécifiques, tandis que dans d'autres, comme le Bhoutan et la Malaisie, ces fonctions sont regroupées au sein d'une entité unique assimilable à une entreprise.

58. Indépendamment du modèle choisi, tous les organes et services gouvernementaux qui exercent les fonctions d'actionnaire pour l'ensemble ou une partie des entreprises publiques sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que celles-ci respectent les droits de l'homme.

59. Certes, la plupart des pays n'ont pas encore adopté cette formule, mais on peut déjà tirer les enseignements de certaines expériences. Ainsi qu'on peut le constater dans la présente section, plusieurs États, tels le Chili, la Finlande, la Norvège et la Suède, utilisent de toute évidence leur modèle d'actionnariat pour s'assurer que les entreprises publiques respectent les droits de l'homme, en énonçant expressément leurs attentes dans leurs stratégies actionnariales et en précisant à l'entité actionnaire le rôle qui lui incombe pour garantir le respect des droits de l'homme.

C. Relations entre l'État et les conseils d'administration

60. Compte tenu de l'importance d'empêcher toute ingérence de l'État dans la gestion des entreprises, celui-ci, en sa qualité d'actionnaire, doit déléguer aux conseils d'administration la gestion de ses relations avec les entreprises publiques. Ses relations avec le conseil lui permettent aussi de signifier à l'entreprise qu'elle doit faire figurer les droits de l'homme dans sa stratégie et ses objectifs.

61. Le Groupe de travail est d'avis **qu'il importe de définir clairement les mandats donnés aux conseils d'administration, pour ce qui est de garantir et surveiller le respect des normes relatives aux droits de l'homme par les entreprises publiques.** Le plan d'action national de la Norvège sur les entreprises et les droits de l'homme fait valoir que si les conseils d'administration prennent davantage en considération les droits de l'homme, cela peut améliorer la gestion du risque et aider à conserver la valeur actionnariale. Les États peuvent établir officiellement un code de conduite ou des principes de gouvernance d'entreprise pour les entreprises publiques, comme dans le cas du Chili, de la Norvège et de la Suisse. Ils peuvent aussi adopter un code de conduite commun applicable tant aux entreprises privées que publiques³⁸. Tous ces codes ou principes fonctionnent selon la formule « s'exécuter ou s'expliquer », selon laquelle les conseils d'administration doivent rendre compte des éventuels écarts par rapport aux attentes de l'État, lesquels peuvent se justifier dans certains cas.

62. Il est possible de mettre en place des mécanismes de surveillance et d'appui, qui permettent à la fois de s'assurer que les conseils d'administration s'acquittent des

³⁷ Tous les exemples cités sont extraits du document de la Banque Mondiale intitulé « Corporate Governance of State-owned Enterprises: A Toolkit » et des réponses au questionnaire.

³⁸ C'est le cas de la Suède (voir le code suédois de gouvernance d'entreprise) et de l'Afrique du Sud (voir le rapport King sur la gouvernance pour l'Afrique du Sud et le Code King de principes de gouvernance (King III), 2009).

obligations qui leur ont été fixées par l'État et de leur fournir des avis autorisés sur des questions ayant trait à la conduite responsable des entreprises ou aux droits de l'homme. En Suède, il est prévu d'affecter à chaque entreprise publique une équipe de gestion de portefeuille composée de spécialistes des activités commerciales durables. Ces équipes analysent les activités, les marchés et les pratiques commerciales viables des entreprises publiques et s'intéressent à divers aspects de l'actionnariat, comme les objectifs stratégiques, les changements au sein du conseil d'administration et la réalisation des objectifs.

63. La nomination et l'évaluation des membres du conseil d'administration devraient être mises à profit pour inscrire les attentes de l'État dans le programme de travail du conseil d'administration et s'assurer qu'elles sont bien énoncées dans la stratégie de l'entreprise. Les membres du conseil peuvent être évalués par rapport à la mesure dans laquelle l'entreprise, dans son ensemble, s'acquitte de ses objectifs en matière de conduite responsable et de respect des droits de l'homme. C'est en tous cas l'approche suivie au Chili, en Norvège et en Suède.

64. Enfin, les États doivent veiller au respect de l'égalité des sexes dans le recrutement et la composition des conseils d'administration des entreprises publiques, ainsi que le prévoient les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques et que le recommandent les organes conventionnels de l'ONU³⁹. Dans sa résolution sur l'actionnariat public, le Gouvernement finlandais fait valoir que l'État, en sa qualité d'actionnaire, doit respecter les dispositions de la loi relative à l'égalité des sexes lors du recrutement des membres de ses conseils d'administration. S'agissant des entreprises entièrement ou majoritairement détenues par l'État, des mesures doivent être prises pour garantir aux membres des deux sexes les mêmes possibilités d'avancement et de nomination à des postes de direction, à des postes de cadre supérieur ou à d'autres postes de responsabilité⁴⁰.

D. Mécanismes de contrôle et de suivi

65. Le Principe directeur 4 dispose que les États doivent veiller à ce que les entreprises publiques appliquent les règlements pertinents relatifs au respect des droits de l'homme et exercer leurs pouvoirs de contrôle et de surveillance en conséquence. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe recommande aux États membres d'évaluer les mesures prises et, le cas échéant, de répondre de tout manquement, en prévoyant notamment des conséquences appropriées en cas de non-respect des droits de l'homme⁴¹.

66. Les États disposent de plusieurs moyens pour exercer une surveillance efficace. Dans un premier temps, ils peuvent définir des cibles claires et réalistes pour mesurer la performance d'une entreprise. Si certains États fixent à leurs entreprises des objectifs de durabilité, ainsi que (le cas échéant) des objectifs de performance financière ou de politique publique, d'autres attendent de leurs entreprises qu'elles le fassent elles-mêmes. En Suisse, le Conseil fédéral assigne tous les quatre ans à toutes les entreprises publiques des objectifs stratégiques afin qu'elles adoptent une politique commerciale durable et respectent les principes d'éthique. Au Chili, les entreprises publiques se voient assigner une série de cibles et d'indicateurs portant sur des aspects financiers et sur des questions de gestion et de développement durable. Pour la Suède, les cibles en matière de résultats financiers et de politique publique (définies par l'État) et la surveillance des cibles stratégiques de

³⁹ Voir *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, chap. II, F.2 ; CEDAW/C/POL/CO/7-8 ; CEDAW/C/FIN/CO/6

⁴⁰ Résolution du Gouvernement finlandais sur la politique actionnariale de l'État (2011), p. 9.

⁴¹ Voir recommandation CM/Rec (2016)3, par. 22.

développement durable (qui sont définies par l'entreprise publique) sont considérées comme des outils importants qui permettent à l'État de communiquer ses attentes en tant qu'actionnaire. Cette même surveillance s'applique aussi, selon les mêmes modalités, à tous les objectifs de durabilité qui sont formulés par l'entreprise, notamment à ceux qui se rapportent aux droits de l'homme⁴².

67. Il découle de ce qui précède qu'une mesure supplémentaire utile serait que les États fixent des objectifs précis relatifs aux droits de l'homme – ou tout au moins qu'ils demandent aux entreprises publiques de le faire – et qu'ils suivent leur réalisation de la même manière et avec les mêmes mécanismes que ceux qu'ils utilisent pour les objectifs de durabilité.

68. Il importe que les objectifs fixés tiennent compte aussi bien des objectifs spécifiques des entreprises publiques que de leur objectif global qui est d'apporter le maximum de valeur à la société, ainsi que du respect des droits de l'homme. Les politiques actionnariales en Suède et en Norvège contiennent des lignes directrices sur la manière de préserver l'équilibre entre les objectifs commerciaux, les objectifs en matière de politique publique, le cas échéant, et les objectifs de durabilité à long terme. En Suède, les équipes d'investissement pour les sociétés holding, qui sont composées de spécialistes des activités commerciales durables, suivent les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs des entreprises et travaillent à des activités commerciales durables. Ces évaluations sont ensuite prises en considération dans l'élaboration de nouveaux objectifs financiers et dans l'évaluation globale des entreprises.

69. Certains États organisent régulièrement des dialogues ou des réunions d'actionnaires avec les conseils d'administration des entreprises publiques, au cours desquels ils vérifient si les objectifs ont été atteints, y compris ceux qui se rapportent aux droits de l'homme. L'assemblée générale annuelle des actionnaires peut aussi être l'occasion d'un tel exercice si l'entreprise publique fonctionne comme une entreprise commerciale. Certains États, dont la Norvège, consacrent des réunions supplémentaires à l'examen de la responsabilité sociale des entreprises.

70. Les États peuvent aussi utiliser des instruments d'évaluation qui font appel à des critères plus détaillés en matière de droits de l'homme. Il existe par exemple en Suède un instrument spécialement conçu pour l'analyse de la gestion des entreprises publiques, qui utilise des critères relatifs aux droits de l'homme. Cet instrument permet à l'actionnaire d'être mieux informé des moyens dont dispose l'entreprise pour gérer les risques qu'elle encourt et les possibilités qui s'offrent à elle. Les résultats de cette analyse sont examinés lors des réunions des actionnaires, dans le cadre du suivi du développement de l'entreprise et à l'occasion du recrutement et de la nomination des membres du conseil d'administration. Le Chili dispose d'un instrument similaire, qui permet d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux indicateurs clefs en matière de responsabilité sociale, au moyen d'études d'impact et d'évaluation des risques en matière de durabilité.

71. L'État peut aussi utiliser des mécanismes indépendants d'examen et d'audit pour évaluer la responsabilité sociale des entreprises ou leurs résultats en matière de droits de l'homme. En Suède et au Chili, l'État confie à des vérificateurs le soin de s'assurer que les objectifs de responsabilité sociale ont été atteints par le conseil d'administration et le directeur général de l'entreprise.

⁴² Communication avec le Ministère suédois de l'économie et de l'innovation, suite à la réponse de la Suède au questionnaire.

E. Renforcement des capacités

72. Le renforcement des capacités peut jouer un rôle important en aidant les entreprises publiques à répondre aux exigences de l'État en matière de droits de l'homme. Les États devraient promouvoir la sensibilisation et la formation des membres des conseils d'administration et des cadres dirigeants des entreprises aux normes internationales pertinentes. Ils devraient également encourager les entreprises à partager leur expérience concernant les meilleures pratiques et les défis à relever en matière de droits de l'homme. Par exemple, dans son plan national d'action sur les entreprises et les droits de l'homme, le Gouvernement suédois s'est engagé à accroître la connaissance qu'ont les entreprises publiques des Principes directeurs, du principe de diligence raisonnable et des mécanismes de recours, à travers une série d'ateliers.

73. Les États devraient encourager la participation des entreprises publiques aux initiatives multipartites et multilatérales pertinentes concernant la conduite responsable des entreprises et les droits de l'homme. Au Brésil, par exemple, 25 entreprises publiques participent à une initiative sur les entreprises et les droits de l'homme lancée par le Secrétariat national pour la promotion et la défense des droits de l'homme. Au niveau mondial, près de 250 entreprises publiques sont membres du Pacte Mondial des Nations Unies⁴³. Étant donné le nombre d'entreprises publiques qui opèrent dans les secteurs de l'extraction et de l'énergie, elles devraient être encouragées à adhérer aux Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme⁴⁴.

F. Exigence de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme

74. Selon le Principe directeur 4, les États devraient, « le cas échéant », prescrire aux entreprises publiques l'exercice d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme. La responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme (deuxième pilier des Principes directeurs), qui comprend l'obligation de diligence raisonnable, s'applique également aux entreprises publiques.

75. L'obligation pour les entreprises publiques d'appliquer une procédure complète de diligence raisonnable n'est pas encore couramment respectée. Toutefois, plusieurs États exigent à titre général que les entreprises publiques respectent le principe de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, conformément aux Principes directeurs⁴⁵. Les Directives à l'intention des entreprises chinoises pour le développement de chaînes d'approvisionnement en minerais responsables exigent des entreprises qu'elles « respecte[nt] les Principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme à chaque étape de l'activité minière », y compris dans le cadre de leurs activités à l'étranger⁴⁶.

⁴³ Disponible à l'adresse suivante : www.unglobalcompact.org.

⁴⁴ Seules deux entreprises publiques y participent actuellement. Disponibles à l'adresse suivante : www.voluntaryprinciples.org/.

⁴⁵ Voir par exemple les principes chiliens sur la gouvernance d'entreprise, le plan national d'action danois et la politique norvégienne en matière de propriété.

⁴⁶ Voir Chambre de commerce chinoise des importateurs et exportateurs de métaux, de minéraux et de produits chimiques, *Directives à l'intention des entreprises chinoises pour le développement de chaînes d'approvisionnement en minerais responsables*, p. 8. La Chambre est une association d'entreprises mais elle compte un grand nombre d'entreprises publiques parmi ses membres. Les Directives ont été élaborées avec le soutien de l'OCDE. Disponibles à l'adresse suivante : <http://www.cccmc.org.cn/docs/2016-05/20160504131324546514.pdf>.

76. En application du plan national d'action suédois pour l'entreprise et les droits de l'homme, l'État veillera à ce que les entreprises publiques exercent, le cas échéant, une diligence raisonnable afin d'évaluer et de traiter tout risque important pour les droits de l'homme.

77. **Dans les cas où la diligence raisonnable n'est pas obligatoire pour toutes les entreprises publiques et en toutes circonstances, le Groupe de travail suggère que les États définissent les critères en fonction desquels ils exigeront des entreprises publiques qu'elles exercent une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, qu'il s'agisse de la taille de l'entreprise, du type d'entreprise ou de ses activités, du contexte politique et de la situation des droits de l'homme dans le pays, et du secteur industriel concerné.**

G. Exigences en matière de divulgation, de transparence et d'établissement de rapports

78. Le Principe directeur 21 souligne l'importance pour les entreprises de communiquer l'information en externe pour rendre compte de la façon dont elles remédient aux incidences de leurs activités sur les droits de l'homme. De même, il est recommandé dans les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques que ces entreprises présentent des informations financières et non financières significatives, conformes aux normes en matière de diffusion d'information par les sociétés et couvrant des domaines intéressant particulièrement l'État actionnaire et le grand public (voir chap. VI).

79. L'obligation faite aux entreprises de communiquer des informations non financières et des informations sur leurs résultats a tendance à s'amplifier, y compris s'agissant des droits de l'homme. La tendance semble plus nette en ce qui concerne les grandes entreprises et les entreprises publiques⁴⁷. Les États peuvent exiger et exigent déjà des entreprises publiques qu'elles rendent compte chaque année à leurs propriétaires, y compris de la manière dont elles ont atteint les objectifs liés à la durabilité et aux droits de l'homme. Les données de l'Initiative mondiale sur les rapports de performance montrent que, en 2013, 13 pays sur 45⁴⁸ étaient dotés de politiques ou d'initiatives visant spécifiquement à ce que les entreprises publiques publient des informations non financières, y compris sur les questions liées aux droits de l'homme⁴⁹. En Chine, sur plus de 1 600 rapports sur la durabilité publiés en 2012, la moitié l'ont été par de grandes entreprises publiques et des entreprises cotées en bourse⁵⁰.

80. **Compte tenu de ces tendances et du fait que la transparence et la responsabilité sont des principes importants dans la plupart des lignes directrices internationales⁵¹, le Groupe de travail recommande aux États de passer à l'étape suivante, à savoir exiger systématiquement des entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent de faire**

⁴⁷ Initiative mondiale sur les rapports de performance, *Carrots and Sticks: Sustainability reporting policies worldwide – today's best practice, tomorrow's trends* (2013) ; voir aussi la Directive 2014/95/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes « entités d'intérêt public » comprenant plus de 500 salariés.

⁴⁸ Il s'agissait des pays suivants : Afrique du Sud, Brésil, Chine, Équateur, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, France, Inde, Indonésie, Islande, Pays-Bas et Suède.

⁴⁹ Initiative mondiale sur les rapports de performance, *Carrots and Sticks*, p. 17.

⁵⁰ Ibid., p. 27.

⁵¹ KPMG, *Currents of change: The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2015*.

rapport sur leurs résultats dans le domaine environnemental et social et dans le domaine des droits de l'homme.

81. Les États pourraient également suggérer ou exiger que les entreprises suivent une méthodologie établie pour communiquer au sujet des questions relatives aux droits de l'homme, comme les Directives G4 pour l'établissement de rapports sur la durabilité de l'Initiative mondiale sur les rapports de performance, qui incluent des références aux Principes directeurs et au Cadre d'établissement de rapports relatifs aux Principes directeurs⁵². Il est ainsi demandé aux entreprises publiques du Chili, de la Norvège et de la Suède d'établir leurs rapports conformément aux directives de l'Initiative mondiale sur les rapports de performance.

82. Enfin, l'établissement par l'État de rapports de synthèses sur les activités et les résultats des entreprises qu'il possède est un moyen supplémentaire d'améliorer la transparence des entreprises. Cela constitue également un moyen d'accroître la transparence et la responsabilité de l'État à l'égard des exigences qu'il fixe pour les entreprises publiques. En Norvège et en Suède, les entités propriétaires respectives publient un rapport annuel sur l'actionnariat de l'État, qui analyse les résultats en matière de responsabilité sociale de toutes les entreprises concernées.

H. Garantir un recours effectif

83. Dans le cadre de leur devoir de protéger, les États doivent prendre toutes les mesures appropriées pour que les victimes de violations des droits de l'homme aient accès à un recours effectif (troisième pilier des Principes directeurs). Cela vaut tant pour les abus commis par les entreprises publiques que pour ceux commis par les entreprises privées. Compte tenu de la séparation des pouvoirs entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif – plus précisément, en l'occurrence, le ministère ou l'entité exerçant des droits de propriété – le devoir qu'a l'État d'assurer l'accès à un recours effectif pour les violations commises par des entreprises publiques ne se distingue pas de son devoir de garantir un recours en cas de violation impliquant des entreprises privées. L'entité propriétaire doit respecter l'indépendance des mécanismes de réclamation judiciaires et non judiciaires et ne pas interférer dans leurs procédures. Cela restreint la marge d'action de l'État en tant que propriétaire et pourrait expliquer l'absence de politiques et pratiques des États à cet égard.

84. **En tant que propriétaire des entreprises publiques, l'État doit veiller : a) à ce que les entreprises qu'il possède ou contrôle n'entraient pas le fonctionnement de la justice ; b) à ce qu'elles coopèrent pleinement avec les mécanismes de réclamation judiciaires et non judiciaires ; et c) à ce qu'elles s'acquittent pleinement de leur obligation de respecter les droits de l'homme, y compris en réparant les atteintes à ces droits dont elles peuvent être à l'origine ou auxquelles elles peuvent contribuer.** Ces considérations s'appliquent aux trois principales catégories des mécanismes de recours visés par le troisième pilier des Principes directeurs.

85. La première catégorie est constituée par les mécanismes judiciaires relevant de l'État. Les États doivent garantir un accès à des recours judiciaires aux victimes de tous les abus, qu'ils soient commis par une entreprise publique ou une entreprise privée. En outre, en tant que propriétaire des entreprises publiques, l'État doit énoncer clairement les attentes

⁵² Cadre d'établissement de rapports relatifs aux Principes directeurs des Nations Unies (2015), disponible à l'adresse suivante : www.shiftproject.org/project/human-rights-reporting-and-assurance-frameworks-initiative-rafi. Le cadre d'établissement de rapports permet aux entreprises de communiquer des informations approfondies au sujet de leur obligation de respecter les droits de l'homme.

suivantes : a) lorsqu'une action est engagée contre une entreprise publique, l'entreprise ne doit pas s'ingérer dans la procédure judiciaire ni utiliser sa relation particulière avec l'État pour s'ingérer dans la procédure ou y faire obstacle ; b) les États et les entreprises publiques devraient examiner attentivement les circonstances dans lesquelles une entreprise pourrait invoquer l'immunité sur la base de son association avec un État. Le fait qu'une partie oppose l'immunité de l'État dans une affaire de droits de l'homme fait souvent obstacle à l'accès à un recours. L'État, en tant que propriétaire des entreprises publiques, devrait attendre d'elles qu'elles restreignent au strict minimum la possibilité de bénéficier de l'immunité de l'État et qu'elles coopèrent pleinement avec les autorités judiciaires⁵³.

86. La deuxième catégorie est constituée par les mécanismes non judiciaires relevant de l'État. Rien n'empêche un État de mettre en place un mécanisme d'établissement des responsabilités destiné à répondre aux violations commises par des entreprises publiques. Pour l'instant, les États semblent compter sur les mécanismes existants, qui traitent des violations commises par toute entreprise, qu'elle soit privée ou publique. Un de ces mécanismes est constitué par les points de contact nationaux nommés au titre des Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales et établis par chaque gouvernement adhérent. Les États devraient exiger des entreprises publiques qu'elles coopèrent pleinement avec les points de contact nationaux et les autres mécanismes non judiciaires, qu'elles participent aux processus de bonne foi et qu'elles acceptent les conclusions des mécanismes. Par exemple, plusieurs entreprises publiques au Brésil se sont engagées par écrit à adopter une conduite plus responsable et à suivre les Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales, qui incluent la collaboration et le dialogue avec les points de contact nationaux au sujet de toute allégation de non-respect desdits principes⁵⁴. Les États devraient également préciser que les entreprises publiques ne doivent pas prétendre à une position privilégiée à l'égard des mécanismes légitimes relevant de l'État. Dans une affaire qui a fait date, le point de contact national de la Norvège a regretté le manque de coopération de la Norges Bank Investment Management, qui gère la caisse de retraite de la Norvège, et a déclaré qu'il trouvait cela « particulièrement regrettable, compte tenu des attentes du peuple norvégien à l'égard des entreprises publiques »⁵⁵.

87. La troisième catégorie de recours est constituée par les mécanismes de réclamation qui ne relèvent pas de l'État, y compris les mécanismes qui se situent au niveau opérationnel. Comme pour d'autres aspects de leurs activités, et dans le but de s'acquitter pleinement de leur obligation de respecter les droits de l'homme, les entreprises publiques devraient être encouragées à se comporter en modèles s'agissant des recours. Les États devraient exiger des entreprises publiques qu'elles créent des mécanismes de réclamation au niveau opérationnel ou y participent pleinement (voir le Principe directeur 29). Les mécanismes doivent répondre aux critères d'efficacité définis dans le Principe directeur 31.

⁵³ Voir la Convention des Nations Unies sur l'immunité juridictionnelle des États et de leurs biens ; voir aussi le mémoire explicatif de la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, par. 61.

⁵⁴ OCDE, voir le rapport annuel 2014 sur les Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales, p. 25, disponible à l'adresse suivante : www.mneguidelines.oecd.org/2014-annual-report-oecd-guidelines-for-mnes.htm.

⁵⁵ Point de contact national norvégien pour les Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales, *Final statement: complaint from Lok Shakti Abhiyan, Korean Transnational Corporations Watch, Fair Green and Global Alliance and Forum for environment and development vs. POSCO (South Korea), ABP/APG (Netherlands) and NBIM (Norway)*, 27 mai 2013, p. 8.

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

88. Toutes les entreprises, qu'elles soient publiques ou entièrement privées, sont tenues de respecter les droits de l'homme. Cette responsabilité est distincte mais complémentaire du devoir qu'a l'État de protéger contre les violations des droits de l'homme commises par des entreprises. Ce devoir exige des États qu'ils prennent des mesures supplémentaires pour assurer une protection contre les violations commises par des entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent. Ce principe est au cœur de la manière dont l'État devrait se comporter en tant que propriétaire et de la mesure dans laquelle son rôle de propriétaire est cohérent avec ses obligations internationales en matière de droits de l'homme.

89. Les entreprises publiques sont un élément incontournable et majeur de l'économie mondiale. Leurs activités peuvent avoir des effets très conséquents en matière de droits de l'homme, effets qui ne sont pas toujours positifs. Dans ce contexte, il existe des arguments normatifs et politiques convaincants devant inciter les États à prendre des mesures supplémentaires pour que les entreprises publiques respectent les droits de l'homme. Dans certaines circonstances, une atteinte aux droits de l'homme du fait de ces entreprises peut constituer une violation des obligations internationales de l'État lui-même. Il s'agit alors pour les États de veiller, par souci de cohérence politique, à ce que les entreprises qui leur sont étroitement liées et dans lesquelles ils possèdent une participation majoritaire respectent les droits de l'homme. Il existe également des motifs d'ordre financier ou des motifs liés à la réputation des États, en tant que propriétaires actifs de sociétés, de nature à les convaincre de se comporter de la sorte.

90. Si l'appel à prendre des mesures supplémentaires est adressé à tous les États également, ses implications précises seront adaptées au contexte et aux entreprises concernées. Dans certains pays ou certaines situations, ou s'agissant d'entreprises spécifiques, les relations entre une entreprise publique et l'État seront très étroites et les moyens dont disposera l'État pour garantir le respect des droits de l'homme et influencer sur l'entreprise seront plus importants que dans d'autres cas. Quelles que soient ces circonstances, les États devraient veiller avec le plus grand soin à ce que ces entreprises respectent les droits de l'homme.

91. Cela ne signifie pas pour autant que les États devraient prêter moins d'attention au respect des droits de l'homme par les entreprises entièrement privées. L'objectif final est le plein respect des droits de l'homme par toutes les entreprises, quels que soient leur taille, leur secteur, le contexte de leur activité, leur structure ou leur propriétaire. Alors que les États s'emploient à atteindre cet objectif, ils ont encore de bonnes raisons de donner l'exemple. Cela ne fera que renforcer leur légitimité lorsqu'ils définiront une réglementation et des attentes à l'égard des entreprises privées.

92. Le Groupe de travail prend note des importants efforts consentis par un certain nombre d'États dans toutes les régions du monde pour donner corps à leur devoir de garantir que les entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent respectent les droits de l'homme et les règles de conduite responsable des entreprises. Il prend note aussi des modèles efficaces mis au point par quelques États. Cela dit, la plupart des États semblent ne pas comprendre pleinement ce que cela signifie en pratique de prendre des mesures supplémentaires pour protéger contre les violations des droits de l'homme commises par des entreprises publiques. Il semblerait également que de

nombreuses entreprises publiques n'aient pas conscience qu'elles sont tenues de respecter les droits de l'homme.

93. Si cela ne constitue pas un motif d'inaction, le Groupe de travail reconnaît que, par comparaison aux autres questions liées aux entreprises et aux droits de l'homme, une attention moindre a été portée par l'ensemble des parties prenantes aux effets qu'ont les activités des entreprises publiques sur les droits de l'homme. Le présent rapport a démontré pour quelles raisons cette situation doit évoluer.

94. Les États, en tant que principaux responsables des obligations définies par le droit international des droits de l'homme, devraient montrer l'exemple. Faire office de dirigeant modèle en matière d'entreprises et de droits de l'homme implique d'agir et de s'engager sur de nombreux fronts. Cela implique également que les États utilisent tous les moyens à leur disposition pour garantir que les entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent respectent pleinement les droits de l'homme dans l'ensemble de leurs activités. Les entreprises publiques disposent d'un potentiel à ce jour inexploité en tant que porte-drapeau de la conduite responsable des entreprises, respect des droits de l'homme compris. Le Groupe de travail appelle les États et les entreprises publiques à exercer leur autorité à cet égard.

B. Recommandations

95. Dans le présent rapport, le Groupe de travail a suggéré un cadre préliminaire d'analyse et d'action et a détaillé les mesures que les États devraient prendre en tant que propriétaires d'entreprises. Ces questions sont complexes et auront une portée spécifique selon les contextes. Le Groupe de travail serait heureux de recevoir les commentaires des États et des autres parties prenantes sur le présent rapport et sur les recommandations suivantes :

Recommandations à l'intention des États

96. Les États devraient étudier de manière approfondie la question de savoir si et dans quelle mesure ils remplissent leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme dans le cadre des activités des entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent, tant sur leur territoire qu'à l'étranger.

97. Sur la base de cet examen, les États devraient identifier les principaux angles d'attaque et les principales mesures à prendre pour remplir plus efficacement leurs obligations au regard du principe 4 des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, compte tenu des mesures suggérées dans la troisième partie du présent rapport. Les États devraient préciser les tâches exactes qu'ils s'engagent à accomplir à cet égard dans un document public, comme un plan national d'action.

98. Pour le moins, les États devraient énoncer clairement qu'ils attendent des entreprises publiques qu'elles respectent les droits de l'homme dans l'ensemble de leurs activités, qu'elles prennent des engagements en la matière et qu'elles adoptent un comportement modèle sur ce plan. Les États pourraient énoncer leurs attentes dans un document spécifique, comme un plan national d'action ou, de préférence, modifier la réglementation en vigueur dans le domaine de la propriété, de la gestion d'entreprise ou de la conduite responsable des entreprises afin d'en élargir la portée.

99. Les États devraient faire preuve de cohérence dans la mise en œuvre des normes internationales et ne pas les appliquer de manière sélective. Plus précisément, les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques devraient être appliquées avec les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux

droits de l'homme et les Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales, de sorte que ces textes se renforcent mutuellement.

100. Les États devraient, par souci de cohérence et de responsabilité, veiller à ce que tout futur instrument juridiquement contraignant concernant l'entreprise et les droits de l'homme s'applique aussi aux entreprises que l'État possède ou contrôle.

Recommandations à l'intention des entreprises publiques

101. Les entreprises publiques devraient s'efforcer de donner l'exemple et remplir pleinement leur obligation de respecter les droits de l'homme.

102. Pour ce faire, elles devraient adopter des politiques et procédures appropriées pour répondre aux violations, notamment sous la forme d'un engagement politique, de mesures de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme et de mécanismes de recours lorsqu'une atteinte a lieu, éléments qui seraient intégrés à l'ensemble de leurs activités.

Recommandations à l'intention des institutions nationales des droits de l'homme

103. Les institutions nationales des droits de l'homme devraient déterminer dans quelle mesure les politiques pertinentes relatives aux entreprises publiques sont conformes aux obligations de l'État en matière de droits de l'homme et lui donner des conseils à cet égard.

104. Ces institutions devraient donner aux entreprises publiques des orientations sur leurs responsabilités en matière de droits de l'homme.

Recommandations à l'intention des organisations internationales et du système des Nations Unies

105. Les organisations internationales et le système des Nations Unies devraient aider les États et promouvoir la cohérence dans la mise en œuvre des lignes directrices internationales relatives à la gestion d'entreprise, à la conduite responsable des entreprises et aux droits de l'homme.

106. Ils devraient promouvoir la cohérence lorsqu'ils aident les États à élaborer des plans nationaux pour répondre aux objectifs de développement durable, compte tenu notamment du rôle potentiellement important que les entreprises publiques pourront jouer sur ce plan.

107. Les organisations internationales et le système des Nations Unies devraient soutenir les initiatives destinées à développer les connaissances et les compétences des administrateurs et des cadres dirigeants des entreprises publiques en matière de respect des droits de l'homme.

Recommandations à l'intention du dispositif des Nations Unies relatif aux droits de l'homme

108. Les organes conventionnels et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, dans l'examen des communications individuelles qui leur sont adressées dans le cadre de leurs procédures de plainte, lorsqu'ils se penchent sur un pays donné ou lorsqu'ils rédigent des observations générales et des recommandations, devraient examiner les effets qu'ont sur les droits de l'homme les activités des entreprises qui appartiennent à un État où sont contrôlées par lui et devraient préciser les obligations de l'État à l'égard de ces entreprises, compte tenu du principe 4 des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

**Recommandations à l'intention des organisations
de la société civile et des universités**

109. La société civile et les universités devraient porter une attention accrue aux implications des devoirs de l'État à l'égard des entreprises publiques et de la responsabilité qui incombe auxdites entreprises de respecter les droits de l'homme, y compris s'agissant de l'accès à des recours et de la responsabilité au regard du droit national et du droit international.

110. La société civile et les universités devraient recueillir des données propres aux entreprises publiques ainsi qu'à leurs engagements et leurs résultats en matière de droits de l'homme, afin d'identifier les lacunes et les bonnes pratiques dans le monde.

Recommandations à l'intention des associations d'entreprises

111. Les associations d'entreprises et associations d'employeurs, particulièrement dans les pays ou les secteurs qui comprennent de nombreuses entreprises publiques, devraient renforcer leurs capacités en matière d'entreprises et de droits de l'homme et offrir à leurs membres qui sont des entreprises publiques des orientations spécifiques au sujet de leur obligation de respecter les droits de l'homme.

112. Les associations d'entreprises devraient faire usage de leur pouvoir de mobilisation pour favoriser le partage des connaissances et des bonnes pratiques entre entreprises publiques.
