



ASPECTS ACTUELS DE LA PROTECTION DES PEUPLES AUTOCHTONES EN FRANCE

*Julia Motte-Baumvol**

Résumé

La Convention n° 169 de l'OIT est le seul instrument juridique contraignant ouvert à ratification qui porte spécifiquement sur l'adoption de mesures spécifiques pour protéger les peuples autochtones, leurs institutions, leur propriété, leur culture et leur environnement. Si la France compte sur son territoire plusieurs peuples autochtones, dans des conditions sociales et sanitaires souvent critiques, le principe d'indivisibilité du peuple français tel qu'il est inscrit dans l'ordre constitutionnel s'oppose à l'octroi d'un statut juridique propre à une minorité au sein de l'Etat, et de ce fait, empêche la ratification de la Convention. Face à cette impasse, il est possible de s'interroger sur un changement de stratégie et d'une éventuelle responsabilisation des entreprises multinationales françaises pour les atteintes commises à l'égard de la vie, du territoire et des ressources naturelles de ces peuples. Les Principes directeurs de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques à l'intention des entreprises multinationales, dans leur version révisée de 2011, représentent en ce sens un changement de cap par rapport aux autres textes en la matière. L'originalité des Principes directeurs tient à un mécanisme de règlement des différends qui n'échappe pas à la défaillance étatique et ne dépend pas de la volonté exclusive des entreprises multinationales.

Mots-clés

Peuples autochtones. Convention n° 169 de l'OIT. Principe d'indivisibilité. Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'OCDE. Points de contact nationaux.

CURRENT ASPECTS OF PROTECTION OF ABORIGINAL PEOPLE IN FRANCE

Abstract

The ILO Convention No. 169 is the only binding legal instrument open to ratification, which deals specifically with the adoption of specific measures to protect aboriginal peoples, their institutions, their property, their culture and their environment. If France is counting on its territory several aboriginal peoples, often critical social and health conditions, the principle of indivisibility of the French people as enshrined in the constitutional order is opposed to the granting of

* Professora da Universidade de Nice Sophia-Antipolis. Diretora da Clínica jurídica "Empresas e direitos humanos" no âmbito do Mestrado 2 Direitos humanos e direito humanitário da Universidade de Évry Val d'Essonne. Coordena atualmente um projeto de pesquisas financiado pela Missão de pesquisas Direito e Justiça do Ministério da Justiça da França sobre "A efetividade dos códigos de governança de empresas: o interesse do Direito Internacional para apreciar a oportunidade de uma reforma legislativa sobre a matéria". Pós-doutorado na Universidade de Genebra e PhD Fellow da Organização Mundial do Comércio.

status legal to own a minority within the state, and thereby prevents the ratification of the Convention. Faced with this impasse, it is possible to consider a change in strategy and a possible accountability of French multinational companies on Crimes against life, territory and natural resources of aboriginal peoples. The Guiding Principles of the Organisation for Economic Cooperation and Development for multinational companies, as revised in 2011, are in this sense a change in relation to other texts on the subject. The originality of the Guidelines due to a dispute settlement mechanism that is not immune to state failure and does not depend on the exclusive will of the multinationals.

Keywords

Aboriginal Peoples. ILO Convention No. 169. Indivisibility principle. Guidelines for OECD multinationals. National Contact Points.

ASPECTOS ATUAIS DA PROTEÇÃO DOS POVOS AUTÓCTONES EM FRANÇA

Resumo

A Convenção 169 da OIT é o único instrumento jurídico obrigatório aberto à ratificação, que lida especificamente com a adoção de medidas específicas para proteger os povos indígenas, as suas instituições, os seus bens, sua cultura e seu ambiente. Se a França apresenta em seu território diversos povos indígenas, geralmente em más condições sociais e de saúde, o princípio da indivisibilidade do povo francês, tal como consagrado na ordem constitucional, se opõe à concessão do estatuto legal de minoria dentro do Estado, e, assim, impede a ratificação da Convenção. Diante deste impasse, é possível considerar uma mudança de estratégia e uma possível responsabilização das empresas multinacionais francesas em relação a atos contrários à vida, ao território e aos recursos naturais dos povos indígenas. As Linhas diretrizes para empresas multinacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico para as empresas multinacionais, na sua versão de 2011, apresentam, nesse sentido, uma verdadeira evolução em relação a outros textos sobre o assunto. A originalidade das Linhas diretrizes estabelece um mecanismo de resolução de controvérsias que não é imune à incapacidade do Estado e não dependem da vontade exclusiva das empresas multinacionais.

Palavras-chave

Povos Indígenas. Convenção 169 da OIT. Princípio da indivisibilidade. Linhas diretrizes para empresas multinacionais da OCDE. Pontos de contato nacionais.

1. INTRODUCTION

L'étude de la protection des peuples autochtones en France rencontre deux défis principaux. Le premier défi porte sur la définition même du concept de *peuple autochtone*. Certains instruments internationaux, dont la Déclaration sur les peuples autochtones des Nations unies, ne comportent aucun critère d'identification¹. L'article premier de la Convention n° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, en revanche, définit les «*peuples indigènes et tribaux*» comme étant ceux qui soit «*(...)se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement*

¹ Nations Unies, Assemblée générale, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Résolution A/61/L.67, 13 septembre 2007.

par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale» ou qui «descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'Etat, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles». Ce même article indique que «Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention»².

Cette définition, qui sera employée dans le cadre de cette étude, peut être critiquée, en ce que le concept de peuple autochtone n'a pas seulement pour objet d'évoquer une antériorité sur un espace, mais un processus de mise en infériorité qu'il s'agit de corriger³.

Le deuxième défi de l'étude de la protection des peuples autochtones en France porte sur l'absence de données statistiques en la matière. La France bannit, dans sa Constitution, toute «distinction de race, de religion ou de croyance» entre citoyens⁴. Ce principe a été décliné dans la Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés de 1978, qui interdit la collecte et le traitement de «données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses»⁵. Certes, la loi prévoit des dérogations, notamment pour les travaux de recherches. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) étudie au cas par cas les demandes de chercheurs ou sondeurs, en fonction de la finalité de l'étude et de l'institution qui la réalise, du consentement des personnes interrogées et de l'anonymat des données. Néanmoins, les débats sur le sujet ont créé une forme d'autocensure des chercheurs⁶.

Malgré ces obstacles, le gouvernement français a récemment indiqué dans un rapport adressé au Comité des Droits économiques sociaux et cultures des Nations unies que les populations autochtones françaises vivent en outremer, c'est-à-dire en Amérique du sud (Guyane), en Océanie (Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française et Wallis et Futuna) et dans l'Océan Indien (Mayotte) et que leur nombre varie selon le territoire: alors qu'en Guyane, «les

² Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, adoptée à Genève le 27 juin 1989 et entrée en vigueur le 5 sept. 1991.

³ Albane Geslin, «La protection internationale des peuples autochtones : de la reconnaissance d'une identité transnationale autochtone à l'interculturalité normative», *Annuaire Français de Droit International*, 2011, pp.658-687.

⁴ Article premier de la Constitution française de 1958.

⁵ Article 8 § 1 de la Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁶ Voir Simon Patrick, « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de 'race' », *Revue française de sociologie*, 2008, p. 153-162.

amérindiens ne représentent que 5% de la population, en Nouvelle-Calédonie, les kanak représentent un peu moins de 50% de la population, à Wallis et Futuna, à Mayotte et en Polynésie française les populations autochtones sont toujours majoritaires dans la population locale»⁷.

Le déni des droits fondamentaux des peuples autochtones sur le territoire français est illustré par la situation actuelle en Guyane. L'Organisation non-gouvernementale Survival France met en lumière l'empoisonnement au mercure des communautés amérindiennes victimes de l'orpaillage, la pollution de près de 6 200 kilomètres de cours d'eau nécessaires à la pêche et à l'approvisionnement en eau des villages et enfin un taux de suicide allant jusqu'à seize fois la moyenne nationale chez les Wayana. En 2005, malgré une forte mobilisation, 27 compagnies minières étaient légalement installées dans le sud de la Guyane et 11 500 hectares de forêts tropicales étaient détruits pour l'activité aurifère (...) »⁸. Ces différents enjeux qui touchent à la survie de la population autochtone appellent à une ratification d'un instrument international contraignant capable de garantir la survie de cette population. En ce sens, la Convention n° 169 de l'OIT est à l'heure actuelle le seul instrument juridique contraignant ouvert à ratification, qui porte spécifiquement sur les droits des peuples indigènes et tribaux⁹.

A ce sujet, l'article 3 de la Convention stipule que les peuples indigènes ont le droit de jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans entrave ni discrimination. En réponse à la situation vulnérable des peuples indigènes et tribaux, l'article 4 de la Convention appelle à l'adoption de mesures spécifiques pour protéger les personnes, les institutions, la propriété, le travail, les cultures et l'environnement de ces peuples. En outre, la Convention n° 169 stipule que ces mesures spécifiques ne doivent pas entraver la liberté des peuples indigènes. Mais plus particulièrement, l'esprit de consultation et de participation constitue la pierre d'angle de la Convention n° 169 sur laquelle reposent toutes ses dispositions. La Convention exige que les peuples indigènes et tribaux soient consultés sur les questions qui les affectent. Elle exige également que ces peuples soient en mesure de s'engager dans une participation libre, préalable et informée dans les processus politiques et de développement qui les affectent¹⁰. L'article 7 de la Convention n° 169 stipule que

⁷ Voir l'article premier du 4e Rapport sur la mise en œuvre du PIDESC, France, 2013, disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/>.

⁸ M. Pecot, «La France doit ratifier la Convention 169», *Les nouvelles survival*, octobre 2007, numéro 65, p. 7.

⁹ Certes, la Convention ne définit pas qui sont les peuples indigènes et tribaux, mais elle utilise une approche pratique et fournit des critères pour décrire les peuples qu'elle vise à protéger. L'auto-identification est considérée comme un critère fondamental pour l'identification des peuples indigènes et tribaux, ainsi que les critères indiqués ci-dessous.

¹⁰ A l'article 6, la convention fournit des directives sur la façon dont doit être menée la consultation des peuples indigènes et tribaux: La consultation des peuples indigènes doit être mise en place

les peuples indigènes et tribaux ont le droit de «*décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus de développement dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre*».

A ce jour, la Convention est en vigueur et a été ratifiée par 20 États, dont quatre européens (Danemark, Espagne, Norvège et Pays-Bas). Parmi les États réfractaires nombreux sont ceux qui, comme la France, comptent pourtant sur leurs territoires plusieurs peuples indigènes qui subsistent dans des conditions sociales et sanitaires souvent critiques. Néanmoins, en France, le principe d'indivisibilité du peuple français tel qu'il est inscrit dans l'ordre constitutionnel s'oppose à l'octroi d'un statut juridique propre à une minorité au sein de l'Etat, et de ce fait, empêche l'octroi de cette catégorie des droits aux peuples autochtones.

2. LES OBSTACLES À LA RATIFICATION DE LA CONVENTION N° 169 DE L'OIT PAR LA FRANCE

Le principal obstacle à la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT par la France est l'article premier de la Constitution de 1958, qui affirme que la France est une République «*(...) indivisible, laïque, démocratique et sociale (...)*». L'affirmation de l'indivisibilité de la République n'est pas récente dans l'histoire constitutionnelle et politique française. Malgré son caractère républicain, cette affirmation n'est pas propre à la République, comme l'atteste l'article 1er du Titre II de la Constitution du 3 septembre 1791 selon lequel «*Le Royaume est un et indivisible*», reprenant les principes de la monarchie absolue. Comme l'indique M. Verpeaux, sur ce point, l'Ancien régime et la Révolution forment une continuité quasi parfaite. La Révolution de 1789 n'a fait que parfaire ce mouvement, en effaçant toutes les contraintes juridiques et économiques de l'Ancien Régime pour que cette unité se réalise¹¹. Les décrets adoptés lors de la nuit du 4 août 1789 relatifs à l'abolition des privilèges, aussi bien ceux attachés aux personnes et aux ordres que les privilèges territoriaux au profit de villes ou communautés d'habitants ou de provinces, ont ainsi favorisé l'unité de la nation française. Le décret de la Convention nationale du 22 septembre

selon des *procédures appropriées*, de *bonne foi*, et à travers les *institutions représentatives* de ces peuples; Les peuples impliqués doivent avoir la possibilité de *participer librement* à tous les *niveaux* à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures et des programmes qui les touchent directement; Un autre élément important du concept de consultation est la *représentativité*. Si un processus de consultation approprié n'est pas mis en place avec les institutions ou organisations indigènes et tribales qui représentent véritablement les peuples en question, les consultations qui en résultent ne seront pas conformes aux exigences de la convention.

¹¹ Michel Verpeaux, « L'unité et la diversité dans la République », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, p. 7-16.

1792, qui a aboli la royauté lors de sa première séance, a proclamé dès le 25 septembre 1792 à la fois l'unité et l'indivisibilité de la République française, afin de lutter contre les ennemis de la Révolution, accusés d'un fédéralisme qui menaçait l'unité du nouveau pouvoir révolutionnaire.

Loin de se retrouver en plein déclin, le principe de l'indivisibilité du peuple français perdure au travers des Constitutions et amendements constitutionnels et est souvent mise en œuvre par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans une première décision sur le projet de Loi portant statut de la collectivité territoriale Corse, le Conseil constitutionnel déclare non conforme à la Constitution les dispositions de l'article 1er de la loi en ce qu'elles comportent la reconnaissance du «peuple corse». Selon le Conseil constitutionnel, «(...) la mention faite par le législateur du "peuple corse, composante du peuple français" est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion»¹². En ce même sens, la Constitution française ne connaît pas les «peuples autochtones», ce qui empêcherait la ratification de la Convention de l'OIT par la France.

La relation entre le principe d'indivisibilité du peuple français et la ratification d'un instrument international a été mise en lumière dans une deuxième décision du Conseil constitutionnel, portant sur la ratification de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires¹³. Cette Charte reconnaît entre autres à chaque personne «un droit imprescriptible» de «pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique». Selon le juge constitutionnel, ces dispositions confèrent des droits spécifiques à des «groupes» de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de «territoires» dans lesquels ces langues sont pratiquées, et de ce fait porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français¹⁴.

Malgré cette décision, au moment des élections présidentielles de 2012, le candidat François Hollande avait fait de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la France l'une de ses promesses de campagne. Le Premier ministre a ainsi proposé en 2015 un Projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Le projet comporte un article unique insérant dans la Constitution une disposition qui indique que « La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5

¹² CC, Décision n° 91-290 DC, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, 9 mai 1991, § 13.

¹³ Voir l'étude de Laurent Malo, « Les langues régionales dans la Constitution française : à nouvelles donnes, nouvelle réponse ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2011, pp. 69-98.

¹⁴ CC, Décision n° 99-412 DC, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, 15 juin 1999, § 12.

novembre 1992, complétée par la déclaration interprétative annoncée le 7 mai 1999 au moment de la signature, est autorisée »¹⁵. La Déclaration interprétative affirme, d'une part, qu'il n'est pas conféré «de droits spécifiques à des groupes de locuteurs de langues régionales ou minoritaires» et, d'autre part, que «l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public et aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics»¹⁶.

La déclaration interprétative n'a pas été suffisante pour autoriser la ratification de la Charte, puisque le projet de loi constitutionnelle a été rejeté par le Sénat¹⁷. Les raisons ont été présentées par le Conseil d'Etat, saisi par le Gouvernement pour savoir si la déclaration permettait de lever les objections à la ratification de la Charte,

«Cette déclaration contredit l'objet de la Charte qui vise, dans des stipulations qui, en vertu de l'article 21 de ce traité, ne peuvent faire l'objet de réserves, à donner des droits aux groupes de locuteurs de langues régionales ou minoritaires et à permettre à ces locuteurs d'utiliser leur langue dans la sphère publique. Sa mention dans la Constitution aurait une double conséquence. En premier lieu, la référence à deux textes, la Charte et la déclaration, difficilement compatibles entre eux, y introduirait une contradiction interne génératrice d'insécurité juridique. En second lieu, elle produirait une contradiction entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international, exposant tant à des incertitudes dans les procédures contentieuses nationales qu'à des critiques émanant des organes du Conseil de l'Europe chargés du contrôle de l'application de la Charte en application de sa partie IV»¹⁸.

L'avis du Conseil d'Etat permet en revanche d'envisager une ratification de la Convention n° 169 de l'OIT, dûment accompagnée d'une déclaration interprétative. En effet, contrairement à la Charte des langues régionales et minoritaires, la Convention n° 169 de l'OIT ne comporte pas de disposition interdisant des réserves. Il serait ainsi possible, pour la France, de ratifier le texte tout en indiquant réaffirmant le principe constitutionnel de l'indivisibilité du peuple français. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, proposition de ratification de la Convention n° 169 de l'OIT.

Serait-il possible en ce sens de contourner cette absence de ratification de la Convention n° 169 de l'OIT et de promouvoir la protection des peuples

¹⁵ Projet de Loi du Sénat n° 662, 31 juill. 2015, *Projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, disponible sur www.legifrance.gouv.fr.

¹⁶ Voir le dossier législatif du Projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires sur www.legifrance.gouv.fr.

¹⁷ A ce sujet, voir M. Verpaux, «L'occasion manquée, à propos de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires», *JCP La semaine juridique*, 21 décembre 2015.

¹⁸ Conseil d'Etat, Assemblée générale, *Avis sur le Projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Séance du 30 juillet 2015.

autochtones sur le territoire français, malgré l'absence de documents contraignants en la matière? La réponse peut être apportée par le biais de la *soft law*.

3. LA PROTECTION DES PEUPLES AUTOCHTONES PAR LA RESPONSABILISATION DES ENTREPRISES MULTINATIONALES

La ratification de la Convention n° 169 de l'OIT n'est pas à l'ordre du jour du gouvernement français. Toute la problématique repose sur le fait que, à part cette Convention, il n'y a pas, à l'heure actuelle, d'autre texte contraignant qui pourrait apporter une protection spécifique aux peuples autochtones sur le territoire français¹⁹. Face à cette impasse, il est possible de s'interroger sur un changement de stratégie et d'une éventuelle responsabilisation des entreprises multinationales françaises pour les atteintes commises à l'égard de leur vie, de leur territoire et de leurs ressources naturelles.

Certes, les instruments de droit international en matière de responsabilisation de l'activité des entreprises multinationales sont non contraignants. Au sein des Nations unies le cadre « Protéger, respecter et réparer » est le point de départ pour l'action à venir de l'organisation. Ce cadre multilatéral repose néanmoins essentiellement sur l'Etat, qui doit prendre des mesures appropriées pour assurer, par le biais des moyens judiciaires, administratifs, législatifs et autres, que lorsque de telles atteintes se produisent sur leur territoire et/ou sur leur juridiction, les parties touchées ont accès à un recours effectif. En ce sens, les travaux du Représentant spécial n'ont pas d'impact sur la responsabilisation des entreprises multinationales opérant dans des Etats d'accueil défaillants ou peu coopérants.

Néanmoins, depuis les années 2000, les entreprises multinationales, dans un effort d'autorégulation, ont participé à l'élaboration des codes de conduite comportant des dispositions explicites à l'égard de la protection des droits de l'homme. Les Principes de l'Equateur, adoptés par des banques in-

¹⁹ Parmi les textes non contraignants, on cite la Déclaration des droits des peuples autochtones de 2007, Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992. La Convention européenne des droits de l'homme, de 1950, quant à elle, ne comporte pas de protection spécifique à l'égard des peuples autochtone. A priori, seuls les droits individuels garantis pourront être invoqués et protéger indirectement ces communautés. Si le Conseil de l'Europe n'a pas élaboré de normes ni créé de mécanismes concernant expressément les peuples autochtones, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales comporte des dispositions relatives aux droits de l'homme juridiquement contraignantes, notamment s'agissant de la non-discrimination et du droit au respect de la vie privée et familiale, et la Cour européenne des droits de l'homme a rendu des décisions concernant les peuples autochtones.

ternationales, impliquent la prise en compte des critères sociaux et environnementaux dans les opérations de financement de projets, conformément aux standards édictés par la Banque mondiale. Le Pacte mondial, élaboré aux Nations unies, invite les entreprises multinationales à adopter, soutenir et appliquer, dans leur sphère d'influence, un ensemble de valeurs fondamentales dans les domaines des droits de l'homme, des normes de travail et de l'environnement et de lutte contre la corruption. Ces deux codes de conduite invitent les entreprises à produire des rapports annuels au sujet de la conformité de leurs pratiques avec ces normes. En l'absence d'un tel rapport, la seule conséquence prévue est la suppression de l'entreprise de la liste des participants du code. En ce sens, sur le fondement de ces deux codes, le mécanisme de mise en œuvre repose exclusivement sur l'entreprise qui rédige unilatéralement le rapport annuel. L'entreprise se conduit plus au moins en conformité avec ces codes de conduite selon sa volonté de communiquer avec les parties intéressées et de garder une bonne image de marque à l'égard de ses partenaires et des consommateurs.

Les Principes directeurs de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques à l'intention des entreprises multinationales (les Principes directeurs), dans leur version révisée de 2011, représentent en ce sens un changement de cap par rapport aux autres textes en la matière. Certes, sur le fond, les Principes directeurs comportent des caractéristiques proches des autres textes internationaux. Adoptés en 1976 par les Membres de OCDE, ils ont une valeur non contraignante et ont pour objectif de favoriser « une conduite raisonnable des entreprises dans un environnement mondialisé, en conformité avec les législations applicables et les normes internationalement admises ». Divisés en onze chapitres, ils portent notamment sur les droits de l'homme, l'emploi et les relations professionnelles, l'environnement, la lutte contre la corruption, l'intérêt des consommateurs, la concurrence et la fiscalité.

L'originalité des Principes directeurs, tels que révisés en 2011, tient plutôt à un mécanisme de règlement des différends qui n'échappe pas à la défaillance étatique et ne dépend pas de la volonté exclusive des entreprises multinationales. Ce mécanisme est piloté par des Points de contact nationaux (les PCN), qui consistent dans un organe établi par chaque Etat adhérent à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international, dont notamment la France. Les PCN doivent notamment « contribuer à la résolution des questions soulevées par la mise en œuvre des Principes directeurs dans des circonstances spécifiques (...) » et offrent une « enceinte où ces questions pourront être examinées et [qui] aidera les milieux d'affaires, les organisations représentant les travailleurs et d'autres organisations non gouvernementales et les autres par-

ties intéressées à régler ces questions efficacement et promptement, et en conformité avec les lois applicables »²⁰. Ces instances d'analyse des « circonstances spécifiques » consistent dans une plateforme de médiation et de conciliation. En ce sens, les PCN sont un mécanisme de règlement de différends à l'amiable, qui tente d'apporter une solution au fond, sur le fondement des thèses présentées par les parties.

Ce mécanisme de médiation comporte différents atouts. La saisine du PCN français est entièrement gratuite et se déroule à Paris, siège social de la majorité des entreprises multinationales françaises. Mais au-delà de l'aspect économique de la procédure, celle-ci comporte des atouts majeurs pour la responsabilisation des entreprises multinationales²¹.

3.1. La compétence du Point de contact national français

En ce qui concerne les parties demanderesses, les Lignes directrices de procédures apportent une définition très large, indiquant que le PCN aidera «les milieux d'affaires, les organisations représentant les travailleurs, d'autres organisations non gouvernementales et les autres parties intéressées à régler ces questions efficacement et promptement (...)»²². A ce sujet, les Commentaires des Lignes directrices de procédure indiquent simplement que le PCN tiendra compte de l'identité de la partie concernée et de son *intérêt* dans l'affaire²³. Depuis leur création, les PCN ont interprété cet intérêt de façon large, sans se préoccuper spécialement de la légitimité des parties demanderesses. En pratique, ce sont notamment des organisations non-gouvernementales qui sont partie demanderesses. Les Principes directeurs imposent en revanche que la partie défenderesse soit une entreprise. Les Principes directeurs ne définissent pas ce terme et indiquent simplement que ces dernières sont présentes dans tous les secteurs de l'économie et que leur actionariat peut être privé, public ou mixte²⁴. Leur caractère «multinational» n'est pas ainsi indispensable.

La compétence territoriale des PCN est également un autre atout capable de prendre en compte la diversité de l'activité des entreprises multinationales. Les Principes directeurs indiquent clairement que les entreprises multinationales doivent respecter les Principes directeurs «partout où elles

²⁰ «Lignes directrices de procédure», p. 84, in OCDE, *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, 2011.

²¹ Pour une étude plus approfondie, voir J. Motte-Baumvol, « Le règlement des différends à l'intention des entreprises multinationales: réflexions à partir des principes directeurs de l'OCDE », *Revue générale de droit international public*, 2014/2, pp. 303-331.

²² Lignes directrices de procédure, I) C)

²³ Commentaires des Lignes directrices de procédure, § 25.

²⁴ Principes directeurs, Chapitre II, Commentaire 10.

exercer leurs activités en tenant en compte la situation particulière de chaque pays d'accueil»²⁵. Aussi, les entreprises multinationales sont tenues de respecter les Principes directeurs, et elles peuvent voir leur responsabilité engagée du fait que l'une de ses filiales ou relation d'affaires ne les respecte pas, indépendamment de la question de savoir si l'Etat où agissent ces fournisseurs a adhéré aux Principes directeurs. Pour l'ONG Survival France, cela signifie que le PCN peut être saisi indépendamment du lieu de l'activité de l'entreprise multinationale française.

3.2. La nature et la portée des obligations contenues dans les Principes directeurs de l'OCDE

Les Principes directeurs de l'OCDE appellent les entreprises à respecter le droit international à plusieurs reprises; Ils établissent notamment que les entreprises ont la responsabilité de « [respecter] les droits de l'homme internationalement reconnus vis-à-vis des personnes affectées par leurs activités » (Chapitre II, § 2). Les droits visés ici sont, a minima, ceux que protègent la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et la Déclaration de l'Organisation internationale du travail (OIT) de 1998 sur les principes et droits fondamentaux au travail (Chapitre IV, § 39).

En outre, les principes directeurs établissent également que « eu égard aux accords, principes, objectifs et normes internationaux pertinents, (...) conduire leurs activités d'une manière qui contribue à l'objectif plus large de développement durable » (Chapitre VI, paragraphe d'ouverture). On pense ici notamment à la Convention n° 169 ratifiée par le Brésil. Ainsi, dans sa déclaration finale sur l'affaire Survival International contre Vedanta resources plc, le PCN britannique a constaté et dénoncé la violation par Vedanta des droits et libertés reconnus aux Dongria Kondh par certains textes internationaux liant l'Inde, à savoir le PIDCP, la Convention des NU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur la diversité biologique et la Déclaration des NU sur les droits des peuples autochtones.

Il arrive néanmoins que les efforts de médiation des PCN aboutissent à un accord entre les parties dans lequel les entreprises « attaquées » s'engagent à respecter des instruments internationaux spécifiques. C'est dans ce cadre que Cermaq ASA, par exemple, s'est engagée à respecter les droits protégés par la Déclaration des NU sur les droits des peuples autochtones et la Convention

²⁵ Principes directeurs, Chapitre I, paragraphe 3.

169 de l'OIT, ratifiée à la fois par le Chili, où œuvre l'entreprise, et par la Norvège, pays de nationalité de celle-ci (affaire *ForUM and Friends on the Earth Norway contre Cermaq ASA*).

Enfin, les Principes directeurs encouragent également les pratiques d'auto-régulation au sein des entreprises. Ils disposent ainsi que les entreprises devraient « élaborer une politique formulant leur engagement à respecter les droits de l'homme » (Chapitre IV, § 4). Selon les Principes directeurs, « [en] fonction des circonstances, les entreprises commerciales peuvent être amenées à envisager l'adoption de normes supplémentaires », notamment en vue de « respecter les droits de l'homme des personnes qui appartiennent à des catégories spécifiques ou de populations qui méritent une attention particulière », telles que les « populations autochtones » (Chapitre IV, § 40). Sur la base de l'expression « en fonction des circonstances », un PCN pourrait recommander à une entreprise dont les activités feraient peser une menace sur des populations autochtones de Guyane d'adopter des normes d'auto-régulation visant à protéger les droits de ces peuples en tant que tels. Les circonstances du cas d'espèce justifieraient effectivement une telle attitude pour deux raisons : les activités de l'entreprise seraient susceptibles d'avoir une incidence négative sur ces populations, et la France ne peut reconnaître leurs droits en tant que peuples autochtones du fait du libellé de l'article 1 de sa Constitution.

Dans la perspective des Principes directeurs, les déclarations et normes d'auto-régulation adoptées par une entreprise doivent « [se traduire] par des politiques et procédures opérationnelles qui donnent à cet engagement une dimension concrète » (Chapitre IV, § 44).

Ainsi, des organisations non-gouvernementales françaises peuvent soutenir l'adoption par les entreprises françaises des codes de conduite et des normes internes et/ou adhérer à des standards internationaux tels Global Reporting Initiative (GRI), le Pacte mondial ou les Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale de la Société financière internationale (SFI).

Les PCN attachent une importance particulière au respect de ce type d'engagement. Le PCN norvégien, par exemple, a indiqué dans sa déclaration finale sur l'affaire *Framtiden i våre hender contre Intex ressources* qu'il s'attendait à ce que l'entreprise Intex respecte non seulement les engagements qu'elle avait déjà pris, mais également ceux qu'elle avait déclaré avoir l'intention de prendre. Ainsi, parce qu'Intex avait annoncé son intention d'adhérer aux Principes Equateur et aux Normes de performance de la SFI, le PCN norvégien s'attendait à ce qu'elle respecte ces standards et principes, par ailleurs largement reconnus. Notons que le constat de violation des normes de la SFI (notamment le principe n° 7) et des Principes Equateur établi par le PCN offre

une base sur laquelle de grandes banques internationales devraient refuser de financer Intex.

A ce sujet, il est important d'attirer l'attention sur les engagements de certaines entreprises françaises, telles que Alstom et Engie en matière de protection des droits de l'homme. Alstom a en effet adhéré au Pacte mondial, par lequel il s'engage notamment à « promouvoir et à respecter la protection du droit international relatif aux droits de l'Homme » et à ne pas se rendre complice de violation de ces droits (principes 1 et 2). Dans son Code d'éthique, disponible sur son site internet, Alstom dit respecter les lois et obligations en vigueur dans les pays où il est établi, ce qui inclut notamment la Convention 169 de l'OIT dans le cas du Brésil. Alstom déclare également qu'il entend « [respecter] les cultures des communautés avec lesquelles il interagit et [prendre] en compte les attentes des différentes parties prenantes » ainsi que « les aspirations des communautés locales sur le plan social, économique et environnemental »²⁶. De même, le groupe Engie a adhéré au Pacte mondial ainsi qu'à la Global Reporting Initiative et il s'engage à respecter les droits de l'homme ainsi qu'à promouvoir l'acceptabilité locale de ses activités²⁷.

Un recours devant les PCN contre ces deux dernières entreprises serait d'autant plus susceptible d'aboutir à une issue concluante que l'Etat français est un actionnaire important d'EDF et GDF Suez.

4. CONCLUSION

Si la France semble en mesure de ratifier la Convention n° 169 de l'OIT, en utilisant le mécanisme de la déclaration interprétative, tel qu'employé dans le cadre de la Charte des langues régionales, il n'y a pas, à l'heure actuelle, d'initiative politique à ce sujet. La protection des peuples autochtones en France, peut être faite, ainsi, notamment par le biais d'un texte de droit *soft*, les Principes directeurs de l'OCDE.

*** Recebido em 23 dez. 2015.**

²⁶ Code d'éthique d'Alstom, novembre 2015, p. 19, disponible sur <http://www.alstom.com/fr/integrite/code-dethique/>.

²⁷ Voir les renseignements sur le site institutionnel, <http://www.engie.com/brevses/gdf-suez-et-le-pacte-mondial-dix-ans-dengagement/>.