

CIRCONSTANCE SPECIFIQUE « ETIENNE LACROIX – ALSETEX A BAHREÏN »

4 juillet 2016

Rapport du Point de contact national français

Le PCN français invite Alsetex à enrichir et finaliser son projet de politique d'entreprise responsable

Le Point de contact national (PCN) français pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales a été saisi le 19 août 2015 par une organisation non gouvernementale américaine « Americans for Democracy and Human Rights in Bahreïn » d'une circonstance spécifique concernant la vente de matériels de sécurité par l'entreprise française ALSETEX du groupe français ETIENNE LACROIX au Royaume de Bahreïn que les forces de sécurité auraient utilisés en 2011, lors de la répression du printemps de la Perle où l'usage disproportionné des grenades lacrymogènes a été largement documenté, puis en février 2015 et février 2016.

Les Etats ont le devoir de protéger les droits de l'homme. L'exportation de ces matériels de sécurité est strictement réglementée par l'Union Européenne et la France, qui a interdit en février 2011 l'exportation de grenades lacrymogènes au Royaume de Bahreïn. Au cours de ses bons offices, le PCN a constaté qu'Alsetex respecte la réglementation française encadrant l'exportation et dispose de certaines mesures de diligence raisonnable concernant ses clients. A l'issue de son examen, le PCN estime qu'Alsetex n'a pas violé les droits de l'homme à Bahreïn. Le PCN constate qu'Alsetex met en œuvre des mesures de diligence raisonnable de nature à identifier, prévenir et atténuer les risques liés à ses produits mais qu'elle ne dispose pas encore d'une politique sur les droits de l'homme, pourtant particulièrement nécessaire eu égard à son secteur d'activité.

Recommandations des Principes directeurs de mai 2011 visés par la saisine

Chapitre II relatif aux Principes généraux : *Les entreprises doivent tenir pleinement compte des politiques établies dans les pays où elles exercent leurs activités et prendre en considération les points de vue des autres acteurs.*

A cet égard A. Les entreprises devraient :

7. Élaborer et appliquer des pratiques d'autodiscipline et des systèmes de gestion efficaces qui favorisent une relation de confiance mutuelle entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités.

10. Exercent une diligence raisonnable fondée sur les risques, par exemple en intégrant cette dimension dans leurs systèmes de gestion des risques, afin d'identifier, de prévenir ou d'atténuer les incidences négatives, réelles ou potentielles, décrites dans les paragraphes 11 et 12, et rendre compte de la manière dont elles répondent à de telles incidences. La nature et la portée de la diligence raisonnable dépendent des circonstances propres à une situation particulière.

Chapitre IV relatif aux Droits de l'homme : *Les États ont le devoir de protéger les droits de l'homme. Dans le cadre des droits de l'homme internationalement reconnus, des engagements internationaux envers les droits de l'homme souscrits par les pays où elles exercent leurs activités ainsi que des lois et règlements nationaux pertinents, les entreprises devraient :*

1. Respecter les droits de l'homme, ce qui signifie qu'elles doivent se garder de porter atteinte aux droits d'autrui et parer aux incidences négatives sur les droits de l'homme dans lesquelles elles ont une part.

2. Dans le cadre de leurs activités, éviter d'être la cause d'incidences négatives sur les droits de l'homme ou d'y contribuer, et parer à ces incidences lorsqu'elles surviennent.

3. S'efforcer de prévenir et d'atténuer les incidences négatives sur les droits de l'homme directement liées à leurs activités, leurs biens ou leurs services en raison d'une relation d'affaires avec une autre entité, même si elles ne contribuent pas à ces incidences.

4. *Élaborer une politique formulant leur engagement à respecter les droits de l'homme.*
5. *Exercer une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, en fonction de leur taille, de la nature et du contexte de leurs activités et de la gravité des risques d'incidences négatives sur ces droits.*
6. *Établir des mécanismes légitimes ou s'y associer afin de remédier aux incidences négatives sur les droits de l'homme lorsqu'il s'avère qu'elles en sont la cause ou qu'elles y ont contribué*

1. Présentation de la saisine

Americans for Democracy and Human Rights in Bahreïn est une ONG américaine, de spécialité juridique qui défend la démocratie et les droits de l'homme dans plusieurs pays du Golfe persique, notamment à Bahreïn. Elle est active dans les enceintes internationales des Nations Unies, aux Etats-Unis et dans les pays du Golfe. La saisine est fondée sur les Principes directeurs de mai 2011. Ils ne s'appliquent pas aux faits antérieurs notamment à la période février/mars 2011 qui est au cœur de la saisine.

La saisine porte sur les violations des droits l'homme causées par l'usage disproportionné des gaz lacrymogènes par les forces de sécurités bahreïnes lors du « Printemps de la perle » à Bahreïn à partir de février 2011. Elle s'appuie sur des enquêtes publiées¹ tendant à établir que l'usage des gaz lacrymogènes est la cause du décès de plusieurs personnes, dont des enfants, et de nombreux blessés lors de ces manifestations. Selon ADHRB, des produits d'Alsetex auraient été utilisés en 2011-2013. Sur la base d'un article publié en ligne en février 2015 et de quelques photos, ADHRB évoque la réapparition de produits d'Alsetex en février 2015 et février 2016. ADHRB questionne le respect des droits de l'homme et la diligence raisonnable d'Alsetex dans l'exportation de ses produits à Bahreïn et le risque de réexportation de ses produits par d'autres relations d'affaires à Bahreïn, ainsi que l'absence d'une politique des droits de l'homme de l'entreprise. ADHRB sollicite la médiation du PCN pour obtenir l'arrêt des exportations à Bahreïn, la publication ou l'élaboration d'une politique droits de l'homme par l'entreprise, la publication ou l'incorporation de la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans ses opérations et, que le Groupe remédie aux incidences négatives qu'il aurait causées ou auxquelles il aurait contribué en établissant ou collaborant à des mécanismes légitimes.

2. Procédure suivie par le Point de Contact National français de l'OCDE

Le PCN doit s'efforcer de réaliser l'évaluation initiale d'une saisine dans un délai indicatif de trois mois après l'accusé réception. Si elle est positive, il examine la saisine et propose ses bons offices aux parties. Il s'efforce alors de finaliser son examen dans un délai de douze mois suivant la réception de la saisine (cf. art. 31).

Recevabilité et évaluation initiale : le PCN a accusé réception de la saisine le 7 septembre 2015 et a constaté sa recevabilité formelle. Il a finalisé son évaluation initiale le 24 septembre 2015 et a accepté la saisine. Il a proposé ses bons offices aux parties qui les ont acceptés. Il a adopté un communiqué annonçant la recevabilité de la saisine le 5 novembre 2015, transmis aux parties en amont, puis publié le 16 novembre 2015.

 [Communiqué sur la recevabilité et l'évaluation initiale de la saisine²](#)

Examen et bons offices (novembre 2015 et avril 2016) : Le PCN a auditionné Alsetex et le Groupe Lacroix le 27 novembre 2015, représenté à haut niveau, et a organisé le 12 janvier 2016 une visio-conférence avec ADHRB, en anglais, à partir du Service Economique de l'Ambassade de France des Etats-Unis à Washington. Compte tenu de la confidentialité inhérente au secteur d'activité visé, le PCN a demandé à ADHRB de signer un engagement de confidentialité. Après ces échanges avec les parties, le PCN leur a proposé une médiation afin de discuter de la diligence raisonnable de l'entreprise. Alsetex l'a refusée.

Clôture de la saisine : Le règlement intérieur du PCN prévoit notamment que : « *Le PCN doit veiller à éviter toute interférence avec d'éventuelles procédures judiciaires ou administratives ayant cours en France et concernant les cas traités. S'il est saisi de cas qui font par ailleurs l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative, il ne poursuivra son examen que si son intervention apporte une valeur ajoutée réelle par rapport à ces procédures, notamment du fait de son caractère transnational* » (article 30). Le PCN a clôturé la saisine en avril 2016. Il a adopté un projet de communiqué le 22 juin 2016 par consensus à l'exception d'une organisation

¹ Bahrain Center for Human Rights BCHR, Human Rights Watch Bahrain, Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, Bahrain Institute for Rights & Democracy BIRD, ADHRB, Physicians for Human Rights

² <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/418647>

du collège syndical. Ce projet a ensuite fait l'objet de consultation des parties qui ont donné leur accord, permettant la publication d'un Rapport du PCN³. Le Rapport a été adopté par le PCN le 4 juillet 2016 par consensus à l'exception d'une organisation du collège syndical puis transmis aux parties avant sa publication.

Coordination des PCN : Trois PCN ont reçu des saisines similaires concernant Bahreïn : Corée (2013⁴), Royaume-Uni (2013 et 2014⁵) et Brésil (2015⁶). Le PCN a échangé avec les PCN britannique et brésilien et avec le secrétariat de l'OCDE.

3. Décision du Point de Contact National

Le PCN a noué un dialogue constructif avec les parties au cours duquel l'entreprise a démontré une pleine coopération et a répondu aux allégations du plaignant. Dans son examen, le PCN a pris en compte l'existence de procédures réglementant très strictement le secteur d'activité visé et répondu aux différentes questions soulevées par la saisine.

• Procédures administratives encadrant les exportations visées par la saisine

La position commune 2008/944/PESC du Conseil de l'UE du 8 décembre 2008 définit les règles régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires mis en œuvre par les Etats membres de l'UE et applicables à une liste commune d'équipements militaires, qui comprend certains gaz lacrymogènes, techniquement dénommés « agents anti-émeutes⁷ ». Les autorisations d'exportation sont délivrées par les Etats membres sur la base de huit critères dont le respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et le respect du droit humanitaire international par ce pays (deuxième critère), la situation intérieure dans le pays de destination finale (troisième critère), la préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionale (quatrième critère) et l'existence du risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées (septième critère)⁸. Ces critères s'appliquent également aux biens et technologies à double usage énumérés à l'annexe I du règlement CE n°1334/2000 « lorsqu'il existe des raisons valables de penser que ce seront les forces armées ou de forces de sécurité intérieure ou des entités similaires du pays destinataire qui constitueront l'utilisateur final de ces biens et technologies »⁹.

Le règlement CE n°428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 met à jour le régime communautaire de contrôle des exportations des biens à double usage¹⁰. Pour décider de l'octroi d'une autorisation d'exportation, les Etats membres prennent en considération « tous les éléments pertinents, et notamment » (a, b) « c. des considérations de politique étrangère et de sécurité nationale y compris celles qui s'inscrivent dans le cadre de la position commune 2008/944 » et « d. des considérations relatives à l'utilisation finale prévue et au risque de détournement »¹¹. En outre, « un Etat membre peut interdire ou soumettre à autorisation des biens à double usage ne figurant pas sur la liste de l'annexe I¹² pour des raisons liées à la sécurité publique ou à la sauvegarde des droits de l'homme »¹³.

En France, l'exportation ou le transfert sans autorisation de biens de défense ainsi que de certains services ou technologies liés à ces biens est prohibée L'Etat délivre les autorisations d'exportation de matériels de guerre,

³ Art 35 du règlement intérieur : « A l'issue de la procédure de consultation, le PCN publie : un rapport, dans le cas où les parties sont parvenues à un accord sur les questions soulevées. Dans ce rapport, le PCN doit au minimum présenter les questions soulevées, les procédures qu'il a engagées pour aider les parties et indiquer à quel moment un accord a été conclu ».

⁴ Exportation of tear gas to Bahrain (nov.2013) <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/kr0011.htm>

⁵ Formula 1 <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/uk0042.htm> & Gamma International UK <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/uk0034.htm>

⁶ ADHRB "Brazilian Government Blocks Bahraini Tear Gas Probe" <http://www.adhrb.org/2015/12/8017/>

⁷ cf. catégorie ML7 d de la liste commune des équipements militaires de l'UE adoptée le 11 mars 2013.

⁸ cf. article 2 de la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008.

⁹ cf. article 6 de la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 qui renvoie à la liste des BDU annexé au règlement instituant un régime communautaire de contrôle des exportations (...) des BDU, CE n°428/2009 du 5 mai 2009.

¹⁰ Règlements CE N°394/2006 portant modification et mise à jour du règlement CE n°1334/2000 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens et technologies à double usage et annexe I portant liste des BDU.

¹¹ cf. article 12 du règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009

¹² cf. Liste des biens à double usage », Annexe I du règlement n°428/2009

¹³ cf. article 8 du règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 et article 5 du règlement (CE) 1334/2000.

armes, munitions et leurs éléments¹⁴, de biens à double usage¹⁵ et de produits explosifs à usage militaire¹⁶. Les « agents anti-émeutes » relèvent de ces trois catégories. Depuis juillet 2014, l'exportation de certains de ces matériels à destination de tout Etat non membre de l'UE est subordonnée au régime des biens à double usage¹⁷. La France interdit l'exportation des gaz lacrymogènes à destination du Royaume de Bahreïn depuis le 17 février 2011. La France a signé la déclaration transrégionale sur la situation des droits de l'homme au Bahreïn initiée par la Suisse en 2011, actualisée chaque année, remise au Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies lors de ses sessions de juin 2012¹⁸, juin 2014¹⁹ et septembre 2015²⁰.

⇒ *L'Etat autorise les exportations des produits visés par la saisine dans le cadre de processus interministériels, dont les critères d'appréciation prennent explicitement en compte les considérations liées à l'utilisation finale et la sauvegarde des droits de l'homme. Le PCN relève qu'Alsetex s'est conformé strictement à la réglementation française. Il en déduit qu'au cas d'espèce les diligences préconisées par l'OCDE ont été effectuées par l'Etat dans le cadre de son régime d'autorisation. En l'occurrence, en se conformant aux décisions étatiques, que les PCN ne sont pas fondés à examiner, l'entreprise a ipso facto agi conformément aux exigences de conduite responsable en matière de droits de l'homme.*

• Violation des droits de l'homme à Bahreïn

Les violations de droits de l'homme liées aux opérations de maintien de l'ordre à Bahreïn ont été documentées par plusieurs sources. Selon les Principes directeurs de l'OCDE, les Etats ont le devoir de protéger les droits de l'homme. Les Principes directeurs de 2000 prévoient que « *les entreprises devraient respecter les droits de l'homme des personnes affectées par leurs activités, en conformité avec les obligations et les engagements internationaux du gouvernement du pays d'accueil* ». Depuis mai 2011, l'OCDE recommande aux entreprises de « *s'efforcer d'empêcher ou d'atténuer une incidence négative, dans le cas où elles n'y ont pas contribué mais où cette incidence est néanmoins directement liée à leurs activités, à leurs produits ou à leurs services en vertu d'une relation d'affaires* » et souligne que « *ceci ne doit pas être interprété comme transférant la responsabilité de l'entité à l'origine d'une incidence négative sur l'entreprise avec laquelle elle entretient une relation d'affaires* » (Art A12. Chapitre II).

Alsetex produit et exporte des « agents anti-émeutes », matériel de maintien de l'ordre non léthal dont le non-respect des conditions d'utilisation peut entraîner des incidences négatives au regard des Principes directeurs. Le PCN relève qu'Alsetex se conforme aux autorisations d'exportations délivrées par l'Etat et respecte l'embargo visant Bahreïn depuis le 17 février 2011. La responsabilité d'un usage inapproprié des gaz lacrymogènes incombe aux forces de sécurité locales ; l'entreprise ne peut pas être tenue responsable des violations des droits de l'homme qui découlent d'un usage disproportionné des gaz lacrymogènes qu'elle aurait livrés avant février 2011.

¹⁴ cf. Loi n°2011-702 du 22 juin 2011 et ses textes d'application. Le dispositif, réformé en 2014, repose sur l'octroi de licences d'exportation (cf. <http://www.ixarm.com>).

¹⁵ Décret n°2001-1192 et arrêté du 13 décembre 2001

¹⁶ Arrêté du 4 octobre 2007 relatif aux formalités applicables à la production, la vente, l'importation, l'exportation et le transfert des produits explosifs.

¹⁷ cf. Arrêté du 31 juillet 2014 relatif aux exportations de gaz lacrymogènes et agents antiémeutes vers les pays tiers.

¹⁸ (...) « C'est conscient de cette nécessité, nous exprimons conjointement notre préoccupation à l'égard de la situation des droits de l'homme au Bahreïn, à la fois en ce qui concerne les violations qui ont eu lieu en Février et Mars 2011 ainsi que celles qui se déroulent actuellement » (...) <http://www.franceonugeneve.org/CDH20-Communique-commun-sur-la>

¹⁹ <http://bahrainrights.org/en/node/6920>

²⁰ (...) "We urge the Government to ensure the right to peaceful assembly and to continue to issue clear instructions to the security forces to refrain from using excessive force against protesters, in accordance with international standards, and ensure their effective implementation. We also urge the Government to release all persons imprisoned solely for exercising their human rights" (...). « The joint statement has been delivered on behalf of: Andorra, Australia, Austria, Belgium, Botswana, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Czech Republic, Denmark, Estonia, France, Germany, Iceland, Ireland, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxemburg, Monaco, Montenegro, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Sweden, Switzerland, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America, Uruguay", 14 September 2015.

⇒ *Les Etats ont le devoir de protéger les droits de l'homme. Il n'appartient pas au PCN de se prononcer sur les actions et les décisions d'autorités étatiques. En se conformant au régime d'embargo décidé en 2011, Alsetex n'a pas contribué aux violations des droits de l'homme à Bahreïn.*

- **Mesures de diligence raisonnable d'Alsetex eu égard aux risques inhérents à ses produits**

Depuis mai 2011, les Principes directeurs recommandent aux entreprises d'exercer une diligence raisonnable fondée sur les risques (art. IIA10) et précisent que « *la nature et la portée de la diligence raisonnable (telles que les mesures spécifiques à prendre) appropriée à une situation particulière dépendront de facteurs tels que la taille de l'entreprise, le contexte dans lequel s'inscrivent ses activités, les recommandations spécifiques des Principes directeurs et la gravité des incidences négatives* » (§15 des commentaires du chapitre II).

Alsetex est une entreprise de taille intermédiaire²¹, comme le Groupe Lacroix, d'un secteur très spécifique. Le PCN constate qu'Alsetex respecte les procédures de contrôle des exportations et l'interdiction visant Bahreïn et qu'elle met en œuvre de mesures complémentaires comme la possibilité de demander un certificat de non réexportation par lequel l'utilisateur final s'engage à l'égard de l'Etat français à ne pas remettre à un tiers les matériels vendus par Alsetex, sauf autorisation préalable du gouvernement français. Elle dispose également de dispositif de diligence anti-corruption et d'audits et de mesures visant à connaître ses clients, à les informer et les former sur ses produits et sur la doctrine du maintien de l'ordre. Elle dispose en effet d'une offre de formation et d'assistance technique à l'utilisation de ses produits.

⇒ *Au regard de la situation particulière évoquée par cette saisine, le PCN constate que l'entreprise prend des mesures de diligence raisonnable fondées sur les risques. Elles gagneraient à être formalisées.*

- **Politique de respect des droits de l'homme d'Alsetex**

Depuis mai 2011, l'OCDE recommande aux entreprises d'élaborer une politique formulant leur engagement à respecter les droits de l'homme (art. 4 chapitre IV). Le PCN constate qu'en octobre 2015, après le dépôt de la saisine, le Groupe Etienne Lacroix a publié son code éthique²² applicable à ses collaborateurs dont ceux d'Alsetex. Ce code comporte des engagements en termes d'éthique, d'intégrité, d'excellence des obligations de comportement des salariés, le respect des droits fondamentaux, l'indépendance notamment dans la sélection des fournisseurs. Le site internet d'Alsetex indique « *A l'export, les activités de l'entreprise se soumettent strictement à l'autorisation d'une commission interministérielle qui est souveraine dans ses décisions. Les services concernés de l'administration française sont donc les seuls habilités à apporter des réponses complètes et diligentes* »²³. Alsetex a indiqué avoir engagé, en amont de la saisine, l'élaboration d'une politique de responsabilité dont le projet a été remis au PCN et au plaignant, qui a soumis ses observations à Alsetex. ADRHB lui suggère d'ajouter aux contrats une clause prévoyant qu'en cas de réexportation non autorisée par l'Etat français, le client devra indemniser l'entreprise qui utiliserait ces fonds pour des actions de protection des droits de l'homme.

⇒ *Le PCN constate qu'Alsetex ne dispose pas encore d'une politique sur les droits de l'homme mais qu'elle élabore une politique d'entreprise responsable. Il salue cette initiative et invite Alsetex à prendre en compte les Principes directeurs de l'OCDE, ainsi que les commentaires d'ADHRB, afin d'en enrichir le contenu, puis la diffuser.*

²¹ Une ETI compte entre 251 et 5000 salariés et son chiffre d'affaires annuel n'excède pas 1,5 milliard d'euros ou un total du bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros.

²² <http://www.etienne-lacroix.com/qui-sommes-nous.php?rubrique=charte>

²³ <http://www.asetex.fr/produit.php?nom=mogenerique&categorie=mo>

• **Conclusion**

Le PCN encourage Alsetex à enrichir son projet de politique responsable pour en faire un plan de diligence raisonnable adapté à son activité. A cette fin, il lui recommande :

- **De rendre apparente l'application de la Charte Ethique Etienne Lacroix à ses collaborateurs.**
- **D'enrichir son projet de politique d'entreprise responsable** d'une déclaration à respecter les droits de l'homme fondée sur les Principes directeurs de l'OCDE. Il lui recommande de le faire approuver au niveau hiérarchique le plus élevé, de le diffuser publiquement et de le communiquer en interne et en externe à l'ensemble du personnel, des partenaires commerciaux et des autres parties concernées²⁴.
- **De formaliser son dispositif interne de diligence raisonnable** autour du cadre réglementaire du contrôle des exportations et de ses mesures complémentaires vis-à-vis de ses relations d'affaires, notamment pour renforcer la traçabilité de ses exportations. Le PCN lui recommande de systématiquement considérer l'opportunité d'obtenir un certificat de non-réexportation et d'évaluer la connaissance de la maîtrise de la doctrine d'emploi recommandée des produits par son client. En cas de manquements répétés aux engagements pris envers Alsetex par son client, l'entreprise devrait s'engager à suspendre voire à mettre fin à sa relation d'affaires comme le recommande l'OCDE²⁵.

Le PCN remercie Alsetex et le Groupe Lacroix pour leur coopération et leur transparence. Il remercie ADHRB pour sa contribution aux travaux du PCN. A l'issue des bons offices, ADHRB a remercié le PCN pour son engagement et a pris note des éléments de réponse apportés par l'entreprise ce qui permet d'obtenir un accord mettant fin à l'examen de la saisine.

Site internet: <http://www.pcn-france.fr>

Courriel: pointdecontactnational-France@dgtresor.gouv.fr

© Point de contact national français de l'OCDE

²⁴ cf. §44 des commentaires de l'article 4 du chapitre IV relatif aux droits de l'homme.

²⁵ §22 des commentaires du chapitre II.