

LES RAPPORTS ANNUELS SUR LES IMPACTS DE L'ALE CANADA-COLOMBIE SUR LES DROITS HUMAINS AU REGARD DES ENJEUX ENTOURANT L'INVESTISSEMENT EXTRACTIF EN COLOMBIE : LIMITES MÉTHODOLOGIQUES, CRÉDIBILITÉ ET PERTINENCE

Etienne Roy Grégoire¹

Résumé : Un accord conclut en 2010 entre la Colombie et la Canada établit une obligation, inédite en droit international, d'étudier les impacts d'un traité de libre-échange sur les droits humains. La méthodologie utilisée par le Canada pour en faire rapport est cependant restrictive au point d'en miner radicalement la crédibilité et la pertinence. Elle exclut en particulier l'étude des impacts de compagnies extractives canadiennes en Colombie; l'étude de politiques néolibérales de promotion de l'investissement mises en cause par différents acteurs civils et institutionnels; et l'étude des réponses données par le gouvernement colombien aux enjeux particuliers de droits humains soulevés par le conflit armé au regard de l'exploitation des ressources naturelles. Cette note de recherche analyse ces limites et propose d'y remédier en élargissant la portée des rapports produits par le Canada et en appliquant à leur élaboration des critères d'indépendance et de statut. Ce second critère demande de revoir l'articulation de ces rapports avec les mécanismes démocratiques de prise de décision relatifs aux obligations et à la responsabilité du Canada en matière d'exploitation des ressources naturelles dans le monde, lesquels souffrent du rôle prépondérant accordé actuellement aux mécanismes de Responsabilité sociale des entreprises.

A bilateral agreement signed in 2010 between Colombia and Canada establishes the obligation, unprecedented in international law, to study the impact of a free trade agreement on human rights. The methodology used by Canada to report on these impacts, however, is restrictive to the point of radically undermining their credibility and relevance. It excludes, in particular, the study of the impacts of Canadian extractive companies in Colombia; the study of neo-liberal investment promotion policies

questioned by various civil society and institutional actors; and the study of the Colombian government's responses to the specific human rights issues raised by the armed conflict with regards to the exploitation of natural resources. This research paper analyzes these limitations and proposes to address them by expanding the scope of the reports produced by Canada and by applying the criteria of independence in their elaboration and status. This second criterion calls for a review of the articulation of the reports with democratic decision-making mechanisms relating to Canada's obligations and responsibility in relation to the exploitation of the world's natural resources. Currently, this responsibility suffers greatly from the predominant role reserved to Corporate Social Responsibility.

INTRODUCTION

LES ENJEUX MÉTHODOLOGIQUES D'UN ACCORD INÉDIT ET LEUR PORTÉE POLITIQUE

Dans la foulée des procédures de mise en œuvre de l'accord de libre-échange signé en 2008 entre le Canada et la Colombie (ALECCO), les gouvernements de ces deux pays ont également signé en 2010 un autre accord par lequel ils s'engagent à remettre chaque année à leurs législatures respectives un « rapport concernant les impact des mesures prises dans le cadre de l'[ALECCO] »². À l'époque, ce deuxième accord devait notamment justifier l'appui du parti Libéral à l'ALECCO dans un contexte de gouvernement Conservateur minoritaire, et dans le cadre de pressions d'organisations de la société civile qui demandaient une évaluation *préliminaire* de ses impacts³.

1 Doctorant, École d'études politiques, Université d'Ottawa.

2 Canada et Colombie. « Accord concernant des rapports annuels sur les droits de l'homme et le libre-échange entre le Canada et la République de Colombie ». Accord signé entre le Canada et la Colombie, 2010.

3 Voir Roy Grégoire, Etienne. *Traité de libre-échange Canada-Colombie: nécessité d'une étude d'impact sur les droits de la personne*. Témoignage présenté au Comité permanent du Commerce international de la Chambre des Communes, 2e session. 40e législature, 1er mars 2009, Ottawa. En ligne : <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4286334&Language=F&Mode=2&Parl=40&Ses=2>>. Consulté le 15 novembre 2016. Voir également CCIC « Americas Policy Group Briefing Note: The Canada - Colombia Free Trade Agreement Human Rights Impact Report ». Canadian Council for International Cooperation, 2012. En ligne. <http://www.ccic.ca/_files/en/working_groups/apg_2012-05-14_brief_CCOFTA_Human_Rights_Impact_Report.pdf>. Consulté le 2 mars 2016.

L'accord est inédit en droit international. Le Canada et la Colombie seraient ainsi les premiers à établir une obligation d'étudier les relations de causalité entre les accords commerciaux ou d'investissement et les droits humains.⁴ Le traité est également singulier dans la mesure où il ne fait référence à aucun instrument international de droits humains et parce qu'il n'inclut aucun préambule permettant de cerner de quelle manière les parties établissent qu'il existe un lien entre les droits humains et les questions de commerce et d'investissement. Duhaime considère, pour ces raisons, que cet accord induit une certaine confusion, voire de l'instabilité au regard des autres obligations internationales des deux pays en matière de droits humains.⁵

Nous nous concentrons cependant ici sur un enjeu méthodologique. Le traité lui-même n'établit aucune méthodologie, offrant ainsi un cas d'étude particulièrement intéressant quant à la manière dont les deux pays s'acquittent des obligations internationales qu'ils se sont créés. Après cinq ans de mise en œuvre, cette note de recherche se penche particulièrement sur les rapports produits par le Canada. Il ressort de cette analyse que l'interprétation restrictive que fait le Canada du libellé de l'accord pose problème au regard de sa crédibilité et de sa pertinence, compte tenu des enjeux de droits humains soulevés par le déploiement des intérêts canadiens dans le secteur colombien des ressources naturelles. La note se conclut sur des recommandations visant à récupérer la crédibilité de ces rapports, tout en faisant face de manière cohérente aux obligations et à la responsabilité du Canada quant aux impacts de l'exploitation des ressources naturelles dans le monde.

LA PORTÉE DES RAPPORTS, LEUR UTILITÉ ET LEUR CRÉDIBILITÉ

La méthodologie énoncée dans le premier rapport produit par le Canada en 2012 prévoyait d'étudier les enjeux de droits humains pertinents au regard de chacun des secteurs économiques affectés par l'ALECCO, y compris, de manière particulièrement importante, les enjeux de droits humains relatifs au secteur minier colombien.⁶ Les rapports subséquents, cependant, rendent compte d'une volte-face en adoptant une lecture particulièrement restrictive des obligations du Canada. Le libellé de l'accord – « l'impact des mesures prises en vertu de l'Accord de libre-échange », et non « l'impact de l'Accord de libre-échange » – permet bien sûr une telle interprétation; cependant, la loi de mise en œuvre adopte une perspective encore plus restrictive que le traité lui-même, tel que l'énonce par exemple le rapport publié par le Canada en 2015 : « *only the impact of actions taken by Canada under these agreements will be considered in this report. Issues such as foreign investment fall outside the scope of this report as no actions were taken by Canada in these areas* »; et ce même si, selon le même rapport, l'ALECCO « *provides greater stability and predictability for Canadian exporters, service providers, and investors, including expanded opportunities in a broad range of sectors, particularly oil and gas, mining, agriculture and agri-food, and manufacturing* » (nous soulignons).⁷

Comme en témoigne le même rapport, ce choix méthodologique en rend à toutes fins pratiques la production inutile :

4 Voir SA Aaronson. « Human Rights ». Dans J-P Chauffour et J-C Maur (dir.), *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Washington, DC : The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2011 at 437. Selon Aaronson, puisque plusieurs des économies les plus importantes ont inclus des éléments de droits humains dans leurs accords commerciaux ou d'investissement (ACI), 70 % des gouvernements du monde seraient partie à un ACI incluant des exigences formulées en termes de droits humains (Aaronson 2011: 429). En termes généraux tous ces ACI partagent le fait que les obligations en termes de droits humains ne sont pas établies en fonction d'une analyse explicite et systématique de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits humains. Les raisons qui expliquent cet état de fait dépassent le cadre de cette note de recherche, mais Aaronson souligne que s'il existe bel et bien une littérature qui traite de l'effet de ces accords sur les droits humains, les études empiriques sur des cas précis ne sont pas courantes (Aaronson 2011: 435). Avec l'ALECCO, le Canada et la Colombie auraient ainsi été les premiers à établir une obligation d'étudier les relations de causalité entre les ACI et les droits humains (Aaronson 2011: 437).

5 B Duhaime. « Canada and the inter-American human rights system: Time to become a full player ». (2012) 67:3 *International Journal*, p. 639-659 at 657.

6 Secteur dans lequel les entreprises et les capitaux canadiens sont très importants, comme en témoigne par exemple la liste des membres de la Chambre de commerce colombo-canadienne (CTI 2013: 11). Voir également MAECI. *Rapport annuel conformément à l'Accord concernant des rapports annuels sur les droits de l'homme et le libre-échange entre le Canada et la République de Colombie*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2012.

7 DFATD. *Annual Report Pursuant to the Agreement concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Colombia for the period January 1, 2014 to December 31, 2014*. Ottawa : Government of Canada, Department of Foreign Affairs, Trade and International Development, 2015.

[G]iven that the vast majority of tariff elimination and reduction actions were completed January 1, 2013, it will become increasingly difficult to study the specific effects of tariff elimination on the enjoyment and respect of human rights from one year to the next. As such, at this time, it is not possible to establish a direct link between the [ALECCO] and the human rights situation in Colombia [...] As was noted in the last year's Annual Report, it is not possible to demonstrate that any of the factors impacting upon the enjoyment of and respect for human rights are directly related to the implementation of the [ALECCO].⁸

élément des politiques mises en œuvre par l'État colombien pour promouvoir et protéger les droits humains (nous soulignons).¹⁰

La décision d'exclure ces enjeux des rapports du Canada – alors que les rapports de la Colombie font grand état des mesures prises par son gouvernement en matière de Responsabilité sociale des entreprises (RSE), et notamment de l'adoption d'une politique sur les droits humains et les entreprises¹¹ – contribue à miner leur crédibilité et leur utilité. La société civile canadienne en a d'ailleurs fait part au gouvernement.¹²

Cette interprétation restrictive peut bien sûr soulever des doutes quant à la bonne foi du gouvernement canadien; en l'occurrence, elle s'éloigne des logiques politiques qui ont mené initialement à la signature du traité, au centre desquelles se trouvaient en effet les enjeux d'investissement, et plus spécifiquement dans le secteur minier colombien.⁹ En ce sens, il est remarquable que les rapports de la Colombie adoptent une toute autre méthodologie en ce qui concerne les enjeux de droits humains associés à l'exploitation des ressources naturelles. L'interprétation que fait la *Procuraduría General de la Nación* du traité est d'ailleurs beaucoup plus généreuse que celle qu'en fait le Canada:

[C]e traité souligne l'importance du respect de la démocratie et des droits humains, et prend en compte l'existence, dans chacun des deux pays, d'organismes chargés de promouvoir et de protéger ces droits au sein de leurs territoires respectifs [...] [L'] engagement qui fait l'objet du présent traité permet d'approfondir l'analyse de l'impact de la politique d'internationalisation de l'économie sur la protection et la promotion des droits humains, et constitue en ce sens un

En outre, si l'on fait abstraction de l'interprétation restrictive de la loi de mise en œuvre, l'affirmation selon laquelle aucune mesure relative au secteur minier colombien n'aurait été prise en vertu de l'ALECCO est également discutable. Un rapport préparé par une équipe de chercheurs colombiens en 2012 à la demande d'ONG canadiennes et colombiennes fait en effet état de nombreuses mesures prises la Colombie pour assurer la protection des investissements étrangers, de conformer sa législation à la signature de traités de libre-échange, et d'éviter que la Colombie fasse l'objet de plaintes de la part d'investisseurs étrangers en vertu de ces traités.¹³ Plusieurs de ces mesures ont bien sûr été prises avant la ratification de l'ALECCO; cependant en toute logique l'ALECCO contribue à restreindre la capacité de la Colombie de les amender dans la mesure où cela l'exposerait à des recours devant des tribunaux internationaux d'arbitrage.¹⁴

Or, plusieurs de ces mesures concernent directement le secteur minier; de plus, elles ont été mise en cause à plusieurs reprises pour leurs effets sur les droits humains : par la société civile colombienne, notamment pour omission de consulter les peuples

⁸ *Ibid.*

⁹ Voir SCIT [Standing Committee on International Trade]. 2008. *Human Rights, the Environment and Free Trade with Colombia, Report of the Standing Committee on International Trade*. 2e session, 39e législature. Ottawa : Standing Committee on International Trade.

¹⁰ PGN [Procuraduría General de la Nación]. 2011. « Revisión constitucional de la Ley 1411 del 19 de octubre de 2010, "Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo en materia de informes anuales sobre derechos humanos y libre Comercio entre la República de Colombia y Canadá'", hecho en Bogotá el día 27 de mayo de 2010 ». Bogota: Procuraduría General de la Nación, page 7. Toutes les citations en espagnol ont été traduites par l'auteur.

¹¹ CTI, supra note 6.

¹² Voir Americas Policy Group. 2016. « Letter to the Honourable Chrystia Freeland re : Concerns of the Americas Policy Group (APG) with regard to the Fifth Annual Report Pursuant to the Agreement concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Colombia and request to meet », 18 octobre 2016. En ligne. <http://www.ccic.ca/_files/en/working_groups/2016_10_APG_Letter_Minister_Freeland_re_CCOFTA_HR%20Report.pdf>. Consulté le 21 novembre 2016.

¹³ González, Juan Diego, Diana Salcedo, Laura Rangel, Guillermo Correa et Yessika Hoyos. 2012. *Impactos en los Derechos Humanos de la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá: Línea base*. En ligne, 112 sq. <<http://www.pasc.ca/sites/pasc.ca/files/u6/Colombian-Base-TLC-final1.pdf>>. Consulté le 15 novembre 2016.

¹⁴ Durant l'année 2016, au moins deux compagnies minières canadiennes ont annoncé leur intention d'initier des procédures d'arbitrage en vertu de l'ALECCO suite à des décisions judiciaires rendues sur des enjeux de droits humains (Americas Policy Group 2016 : 2).

autochtones et pour l'octroi de concessions sur les territoires de peuples autochtones considérés comme étant « en voie d'extinction » en vertu d'ordonnances spécifiques de la Cour constitutionnelle ; par la Cour constitutionnelle, notamment en ce qui concerne le défaut de consultation du code minier actuellement en vigueur¹⁵ et, dans une décision rendue en mai 2016, concernant la protection de certains écosystèmes vitaux et la garantie constitutionnelle du caractère participatif et décentralisé de l'organisation territoriale¹⁶; ainsi que par la *Contraloría General de la República* (CGR)¹⁷ dans un rapport publié en 2013¹⁸, dont nous reprenons quelques éléments ci-dessous.

LES RISQUES SPÉCIFIQUES LIÉS AU SECTEUR EXTRACTIF EN COLOMBIE

Depuis le début de son gouvernement en 2010, le président Juan Manuel Santos a placé l'activité minière et l'extraction de pétrole et de gaz au centre de sa politique économique. Cette politique se pose en continuité des réformes néolibérales mises en œuvre en Colombie depuis les années 1980, notamment dans le secteur minier.¹⁹ Le code minier colombien actuel définit l'activité minière comme étant « d'intérêt public et social dans toutes ses dimensions et toutes ses étapes » et priorise systématiquement les intérêts de l'autorité minière (*i.e.*, les agences gouvernementales en charge de promouvoir et de réguler l'activité minière) et des propriétaires de titres miniers dans

l'utilisation du territoire.²⁰ Selon la CGR, le code minier inclut aussi « des articles qui protègent le secteur minier de droits accordés par la [Constitution], comme le droit à un environnement sain, à la vie [et] aux moyens de subsistance ».²¹

Ainsi, la « locomotive minière » est devenue un élément clé du Plan national de développement²², qui souligne la contribution vitale attendue de la part de ce secteur pour financer « les programmes qui visent à construire un pays en paix »²³. La paix acquiert dans ce contexte le statut de bien public transcendant, inscrivant de *facto* l'activité minière dans le registre de la Raison d'État.²⁴ Pour promouvoir l'activité minière, le gouvernement promet « [d'envoyer] des signes clairs en matière de politiques publiques aux investisseurs privés [et d'] ajuster la régulation pour qu'elle s'ajuste à la réalité du secteur »²⁵.

Or, il existe une importante proximité entre le secteur minier et les violations aux droits humains liées au conflit armé. En effet, la majeure partie de la violence politique en Colombie est liée au contrôle territorial²⁶; et en 2012 déjà plus du tiers de son territoire faisait l'objet de concessions minières (octroyées ou sollicitées) ou avait été désigné comme « région minière stratégique »²⁷. Comme le documentait la CGR dans son rapport de 2013, l'activité minière est donc intimement liée aux dynamiques du conflit armé. En particulier, la CGR craint qu'elle ne donne lieu à

¹⁵ Ley 685 de 2001, "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones", loi adoptée le 15 août 2001.

¹⁶ Voir *La Silla Vacía*. 2016. « La Corte mueve el eje de la política minera de Casa de Nariño a los municipios ». *La Silla Vacía*. En ligne. <<http://lasillavacia.com/historia/la-corte-mueve-el-eje-de-la-politica-minera-de-palacio-de-narino-los-municipios-52996>>. Consulté le 10 février 2016. Voir également Sentencia C-273/16 de 2016, "Prohibición a las autoridades regionales locales o seccionales para establecer que zonas del territorio quedan excluidas de manera permanente o temporal de actividad minera", décision constitutionnelle émise le 25 mai 2016.

¹⁷ La CGR est une agence de contrôle jouant un rôle similaire à celui du Vérificateur général au Canada.

¹⁸ CGR [Contraloría General de la República]. 2013. *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Sous la dir. de Luis Jorge Garay Salamanca. Bogota : Colombia, Contraloría General de la República.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 180-194.

²⁰ *Ibid.*, p. 185; 188.

²¹ *Ibid.*, p. 201.

²² Le Plan national de développement 2011-2014 identifie cinq « locomotives » qui « mènent la croissance économique en Colombie », incluant la « locomotive minière » à laquelle un « rôle crucial » est accordé (DNP 2011: 53). DNP [Departamento Nacional de Planeación]. 2011. « Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad - Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 ». República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. En ligne. <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Bases%20PND%202010-2014%20Versi%C3%B3n%205%2014-04-2011%20completo.pdf>>. Consulté le 19 juin 2015.

²³ DNP [Departamento Nacional de Planeación]. 2014. « Todos por un nuevo país: Paz Equidad Educación - Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ». República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, p. 72; 175. En ligne. <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>>. Consulté le 19 juin 2015.

²⁴ Voir Etienne Roy Grégoire et Luz Marina Monzón. 2017. « Institutionalising CSR in Colombia's Extractive Sector: Disciplining Society, Destabilising Enforcement? ». *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*. DOI: 10.1080/02255189.2017.1289077.

²⁵ DNP, supra note 23, p. 189.

²⁶ CGR, supra note 18, p. 19.

²⁷ *Ibid.*, p. 24.

l'appropriation, la cooptation et la reconfiguration d'institutions étatiques par des compagnies qui peuvent être transnationales, nationales, légales, grises (i.e. qui agissent dans la zone grise entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas) ou ouvertement illégales[,] avec le défi supplémentaire que dans les prochaines décennies la lutte pour monopoliser le sol et le sous-sol pourrait bien devenir un des facteurs les plus importants, sinon le facteur le plus important, de création et de maintien de conflit et de violence[.] [Cela est particulièrement inquiétant] dans un pays comme la Colombie, qui a été témoin d'une lutte sans fin pour la terre comme instrument de contrôle politique et de pouvoir économique, à travers différentes avenues illégales ou illégitimes, et sans exclure celles qui ont l'apparence de la légalité²⁸.

Certains travaux, comme ceux de Massé et Camargo²⁹ cités ci-dessous, permettent de dégager un certain nombre de cas de figure relatifs à l'activité extractive industrielle dans le contexte colombien :

1. *Le rançonnement de grandes entreprises du secteur extractif par des acteurs armés illégaux.* Il n'existe pas de statistiques fiables pour évaluer l'ampleur du phénomène, mais certains évaluent par exemple que les montants payés équivalent, dans le secteur pétrolier, à 10 % de la valeur du pétrole extrait;
2. *La captation illégale, par des acteurs armés illégaux, des redevances payées à différents paliers de gouvernement, notamment au niveau local, et parfois en influant sur les résultats électoraux;*
3. *La possession de nombreuses concessions minières par des acteurs armés illégaux à travers de prête-noms, lesquelles peuvent faire l'objet de spéculation ou être rachetées par des compagnies nationales ou étrangères;*
4. *La provision de « protection » par des acteurs armés illégaux, que ce soit clandestinement ou officiellement à travers d'entreprises de sécurité légalisées;*
5. *Le contrôle exercé par des acteurs armés*

illégaux sur le marché des sous-contractants ou de la main-d'œuvre;

6. *La facilitation de l'accès de compagnies minières transnationales aux territoires par des acteurs armés illégaux, en attaquant les opposants à l'activité minière sous la forme de menaces, intimidations, homicides sélectifs et déplacements forcés (à l'insu ou non des compagnies elles-mêmes). Ainsi, 87 % des personnes déplacées en Colombie proviendraient de municipalités à vocation minières ou pétrolières, qui ne représentent que 35 % du total des municipalités colombiennes;*
7. *La perpétration de certaines graves violations aux droits humains par des membres des forces armées colombiennes affectées spécifiquement à la protection de « l'infrastructure minière et énergétique », comme des exécutions extrajudiciaires ou des violences sexuelles commises à l'endroit de femmes autochtones.*

INSUFFISANTE ET PROBLÉMATIQUE INSTITUTIONNALISATION DE LA RSE SOUS L'ÉGIDE D'UNE « APPROCHE PAR LES DROITS » EN COLOMBIE

Il va de soi que les risques mentionnés ci-dessus dépassent de loin la portée des politiques de RSE mises de l'avant par les compagnies minières opérant en Colombie³⁰ et appellent une intervention étatique au niveau de la gouvernance du secteur dans son ensemble, à commencer par une réévaluation du rôle prépondérant accordé à l'activité minière dans le modèle de développement mis en place par le gouvernement colombien, avec l'appui du gouvernement canadien, depuis le début des années 2000.

Il est intéressant de considérer, dans ce contexte, les différentes politiques mises en place par le gouvernement colombien pour institutionnaliser la RSE sous un modèle de corégulation publique-privée. En 2011, le ministère du Commerce et du Tourisme, dont l'une des tâches est de promouvoir, d'encourager et d'attirer l'investissement, a lancé un « Système de compétitivité nationale » dont l'objectif est de « renforcer la coordination entre le secteur privé et le

²⁸ *Ibid.*, p. 19.

²⁹ Massé, Frédéric et Johanna Camargo. 2012. *Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia*. Bogota : CIPax y el Observatorio Internacional DDR – Ley de Justicia y Paz.

³⁰ Mining Watch Canada, CENSAT Agua Viva et Inter Pares. 2009. *Tierras y conflicto. Extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: compañías canadienses en Colombia*. Ottawa : Inter Pares, Mining Watch Canadá, CENSAT Agua Viva.

³¹ VDE [Viceministerio de Desarrollo Empresarial]. 2011. « Política de desarrollo empresarial: la "política industrial" de Colombia ». República de Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Viceministerio de Desarrollo Empresarial. En ligne. <<http://www.mincit.gov.co/minindustria/descargar.php?id=62206>>. Consulté le 22 juillet 2015.

gouvernement »³¹. En 2014, le président a nommé un Haut conseiller présidentiel pour la gestion publique et privée³² dont les fonctions incluent « l'harmonisation des activités économiques et des politiques publiques, le renforcement de la confiance mutuelle entre la société et les compagnies, l'amélioration des conditions pour l'investissement étranger, et la maximisation de la contribution du secteur privé au développement durable »³³. En même temps, le gouvernement colombien affirme utiliser une « approche par les droits humains » dans ses politiques publiques, en vertu de laquelle il propose « que les droits humains constituent la cadre conceptuel commun pour les partenariats entre l'État et le secteur privé » et « que les compagnies mènent les activités de RSE à l'intérieur de ce cadre »³⁴.

Dans le cadre de ce processus, cependant, le gouvernement colombien ne fait à toute fin pratique aucune mention de la riche jurisprudence constitutionnelle pertinente au regard de l'activité minière, que la CGR, entres autres, a recensée en 2013. Les politiques qui concourent à l'institutionnalisation de la RSE octroient plutôt à l'État un rôle supplétif par rapport aux stratégies de prévention et de réparation mises en place par les opérateurs miniers, ce qui semble tout-à-fait inadéquat au regard des dynamiques de violations de droits humains qui entourent l'activité minière en Colombie et pourraient même faciliter des processus

de « disciplinement » de la société³⁵.

CONCLUSION :

UNE NOUVELLE MÉTHODOLOGIE POUR RÉTABLIR LA CRÉDIBILITÉ ET L'UTILITÉ DE L'EXERCICE?

Une étude d'impact en matière de droits humains est un exercice à la fois technique et politique dont la méthodologie n'est jamais sans problème, surtout quand il s'agit d'évaluations *ex-post*.³⁶ Sans doute, l'exercice auquel s'est astreint le Canada est, dans le meilleur des cas, un casse-tête méthodologique. Il est également politiquement délicat, pour un État promouvant les intérêts de ses compagnies extractives à l'étranger, de se poser comme juge et partie lorsque des violations de droits humains engagent les intérêts de ces compagnies.³⁷

Pour se sortir de l'impasse à laquelle l'accule la méthodologie actuelle, le Canada devrait en élargir la portée pour y inclure les enjeux liés à l'investissement; il aurait également avantage à s'appuyer sur les Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme définis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation³⁸, particulièrement en ce

³² Noticias RCN. 2015. « Santos reestructura Presidencia para su segundo mandato ». *Noticias RCN*, 13 août 2015. En ligne. <<http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/presidente-santos-reestructura-presidencia-republica-su-segundo-mandato>>. Consulté le 29 juillet 2015.

³³ Acevedo Guerrero, Javier Alejandro, Ruth Zárate Rueda et William Fernando Garzón Ruíz. 2013. « Estatus jurídico de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en Colombia ». *Dikaion*, vol. 22, no 2, p. 310.

³⁴ PPDHDIH [Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario]. 2014. *Lineamientos para una política pública de derechos humanos y empresas*. Bogota : República de Colombia, Presidencia de la República, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, p. 9; 44; 48; et note 33. En ligne. <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140724-lineamientos-politica_web.pdf>. Consulté le 17 juillet 2015.

³⁵ Roy Grégoire et Monzón, supra note 24.

³⁶ Ainsi l'exprime le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter : « *Human rights impact assessments can constitute a complex endeavour, and challenges may be encountered in developing a robust methodology. A number of factors contribute to this, including: (a) the difficulties of establishing causality between human rights outcomes and specific trade/investment reforms or initiatives; (b) the paucity of data, especially in least-developed countries; and (c) the limitations of quantitative and qualitative methods in capturing dynamic effects of trade/investment reforms* » (p. 10). ONU. 2011. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter*. Additif: Principes directeurs applicables aux études de l'impact des Accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme. Genève : Nations Unies, Conseil des droits de l'homme. En ligne. <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_hria_fr.pdf>

³⁷ Pour reprendre de nouveau les paroles de Olivier de Schutter : « [S]ince compliance with the obligations imposed under trade and investment agreements typically is ensured by the threat of economic sanctions or reparations authorized or awarded by an agreement-specific dispute settlement mechanism or international arbitral tribunals, it is important that any inconsistency with pre-existing human rights obligations imposed on the State are identified beforehand, to the fullest extent possible. Where an inconsistency between the human rights obligations of a State and its obligations under a trade or investment agreement becomes apparent only after the entry into force of the said agreement, the pre-existing human rights obligations must prevail » (*Ibid.*, p. 5).

³⁸ *Ibid.*

³⁹ « *Whether it is prepared by a national institution for the promotion and protection of human rights, by experts specifically designated for this task, by a parliamentary committee in which opposition political voices are included, or by others, the human rights impact assessment should be initially prepared by a body or group of experts that is independent from the Executive which is negotiating, or has negotiated, the trade or investment agreement* » (*Ibid.*, p. 10, nous soulignons).

qui a trait aux critères d'indépendance,³⁹ de transparence, de participation inclusive et de statut (i.e., d'articulation avec les mécanismes démocratiques de décision).⁴⁰

En l'occurrence, les critères d'indépendance et de statut semblent revêtir une importance particulière. Si ces rapports doivent être d'une quelconque utilité, leur méthodologie ne peut être soumise à l'interprétation trop étroite – et, en apparence du moins, partielle – du gouvernement du Canada. Mais surtout, ils doivent servir à nourrir une compréhension politique renouvelée des obligations et de la responsabilité du Canada en matière de droits humains relatifs aux activités minières et pétrolières dans le monde. Cette responsabilité est présentement bien mal servie par le rôle prépondérant qu'occupe la RSE dans la stratégie du gouvernement canadien. Il y aurait lieu, en ce sens, de reprendre la perspective beaucoup plus large qui avait mené, en 2007, au rapport du Groupe consultatif⁴¹ sur les Tables rondes sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive minière dans les pays en développement.

⁴⁰ « It follows from [the] very purpose of human rights impact assessments that, while such assessments may be prepared by external experts commissioned for that purpose, or by a body with a purely advisory role such as a national human rights institution for the promotion and protection of human rights, **they must then feed into the decision-making process** that leads to the conclusion and approval of the trade or investment treaty concerned (ex ante assessments), or that leads to the decision whether or not to denounce such treaty or to withdraw from it (ex post assessments). Ideally, this implies that the results of the assessment will be presented to the Parliament, and that the conclusions to be drawn will be the subject of a parliamentary debate » (Ibid., p. 11, nous soulignons).

⁴¹ Groupe consultatif. 2007. *Rapport sur les Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive minière dans les pays en développement*. En ligne. <http://www.cooperation.uqam.ca/IMG/pdf/CSR_reportFR.pdf>. Consulté le 3 mars 2016.

BIBLIOGRAPHIE

SA Aaronson. « Human Rights ». Dans J-P Chauffour et J-C Maur (dir.), *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Washington, DC : The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2011 (p. 429-452).

Acevedo Guerrero, Javier Alejandro, Ruth Zárate Rueda et William Fernando Garzón Ruíz. 2013. « Estatus jurídico de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en Colombia ». *Dikaion*, vol. 22, no 2, p. 303-332.

Americas Policy Group. 2016. « Letter to the Honourable Chrystia Freeland re : Concerns of the Americas Policy Group (APG) with regard to the Fifth Annual Report Pursuant to the Agreement concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Colombia and request to meet », 18 octobre 2016. En ligne. <http://www.ccic.ca/_files/en/working_groups/2016_10_APG_Letter_Minister_Freeland_re_CCOFTA_HR%20Report.pdf>. Consulté le 21 novembre 2016.

Canada et Colombie. 2010. « Accord concernant des rapports annuels sur les droits de l'homme et le libre-échange entre le Canada et la République de Colombie ». Accord signé entre le Canada et la Colombie.

CCIC [Canadian Council for International Cooperation]. 2012. « Americas Policy Group Briefing Note: The Canada - Colombia Free Trade Agreement Human Rights Impact Report ». Canadian Council for International Cooperation. En ligne. <http://www.ccic.ca/_files/en/working_groups/apg_2012-05-14_brief_CCOFTA_Human_Rights_Impact_Report.pdf>. Consulté le 2 mars 2016.

CGR [Contraloría General de la República]. 2013. *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Sous la dir. de Luis Jorge Garay Salamanca. Bogota : Colombie, Contraloría General de la República.

CTI [Comité de Trabajo Interinstitucional]. 2013. *Segundo informe anual del « Acuerdo en materia de informes anuales sobre derechos humanos y libre comercio entre la República de Colombia y Canadá »*. Bogota : República de Colombia, Comité de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento del Impacto del Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y Canadá.

DFATD. Annual Report Pursuant to the Agreement concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Colombia for the period January 1, 2014 to December 31, 2014. Ottawa : Government of Canada, Department of Foreign Affairs, Trade and International Development, 2015.

DNP [Departamento Nacional de Planeación]. 2011. « Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad - Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 ». República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. En ligne. <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Bases%20PND%202010-2014%20Versi%C3%B3n%205%2014-04-2011%20completo.pdf>>. Consulté le 19 juin 2015.

———. 2014. « Todos por un nuevo país: Paz Equidad Educación - Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ». República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. En ligne. <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>>. Consulté le 19 juin 2015.

B Duhaime. « Canada and the inter-American human rights system: Time to become a full player ». (2012) 67:3 *International Journal*, p. 639-659.

González, Juan Diego, Diana Salcedo, Laura Rangel, Guillermo Correa et Yessika Hoyos. 2012. *Impactos en los Derechos Humanos de la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá: Línea base*. En ligne. <<http://www.pasc.ca/sites/pasc.ca/files/u6/Colombian-Base-TLC-final1.pdf>>. Consulté le 15 novembre 2016.

Groupe consultatif. 2007. *Rapport sur les Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive minière dans les pays en développement*. En ligne. <http://www.cooperation.uqam.ca/IMG/pdf/CSR_reportFR.pdf>. Consulté le 3 mars 2016.

La Silla Vacía. 2016. « La Corte mueve el eje de la política minera de Casa de Nariño a los municipios ». *La Silla Vacía*. En ligne. <<http://lasillavacia.com/historia/la-corte-mueve-el-eje-de-la-politica-minera-de-palacio-de-nariño-los-municipios-52996>>. Consulté le 10 février 2016.

MAECI. *Rapport annuel conformément à l'Accord concernant des rapports annuels sur les droits de l'homme et le libre-échange entre le Canada et la République de Colombie*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2012.

Massé, Frédéric et Johanna Camargo. 2012. *Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia*. Bogota : CITPax y el Observatorio Internacional DDR – Ley de Justicia y Paz.

Mining Watch Canada, CENSAT Agua Viva et Inter Pares. 2009. *Tierras y conflicto. Extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: compañías canadienses en Colombia*. Ottawa : Inter Pares, Mining Watch Canadá, CENSAT Agua Viva.

Noticias RCN. 2015. « Santos reestructura Presidencia para su segundo mandato ». *Noticias RCN*, 13 août 2015. En ligne. <<http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/presidente-santos-reestructura-presidencia-republica-su-segundo-mandato>>. Consulté le 29 juillet 2015.

ONU. 2011. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter. Additif: Principes directeurs applicables aux études de l'impact des Accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme*. Genève : Nations Unies, Conseil des droits de l'homme. En ligne. <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_hria_fr.pdf>.

PGN [Procuraduría General de la Nación]. 2011. « Revisión constitucional de la Ley 1411 del 19 de octubre de 2010, "Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo en materia de informes anuales sobre derechos humanos y libre Comercio entre la República de Colombia y Canadá'", hecho en Bogotá el día 27 de mayo de 2010 ». Bogota: Procuraduría General de la Nación.

PPDHDIH [Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario]. 2014. *Lineamientos para una política pública de derechos humanos y empresas*. Bogota : República de Colombia, Presidencia de la República, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. En ligne. <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140724-lineamientos-politica_web.pdf>. Consulté le 17 juillet 2015.

Roy Grégoire, Etienne. 2009. *Traité de libre-échange Canada-Colombie: nécessité d'une étude d'impact sur les droits de la personne*. Témoignage présenté au Comité permanent du Commerce international de la Chambre des Communes, 2e session. 40e législature, 1er mars 2009, Ottawa. En ligne : <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4286334&Language=F&Mode=2&Parl=40&Ses=2>>. Consulté le 15 novembre 2016.

Roy Grégoire, Etienne et Luz Marina Monzón. 2017. « Institutionalising CSR in Colombia's Extractive Sector: Disciplining Society, Destabilising Enforcement? ». *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*. DOI: 10.1080/02255189.2017.1289077.

SCIT [Standing Committee on International Trade]. 2008. *Human Rights, the Environment and Free Trade with Colombia, Report of the Standing Committee on International Trade*. 2e session, 39e législature. Ottawa : Standing Committee on International Trade.

VDE [Viceministerio de Desarrollo Empresarial]. 2011. « Política de desarrollo empresarial: la "política industrial" de Colombia ». República de Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Viceministerio de Desarrollo Empresarial. En ligne. <<http://www.mincit.gov.co/minindustria/descargar.php?id=62206>>. Consulté le 22 juillet 2015.

NORME ET JURISPRUDENCE

Ley 685 de 2001, "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones", loi adoptée le 15 août 2001. Bogota: Congreso de la República de Colombia.

Sentencia C-273/16 de 2016, "Prohibición a las autoridades regionales locales o seccionales para establecer que zonas del territorio quedan excluidas de manera permanente o temporal de actividad minera", décision constitutionnelle émise le 25 mai 2016. Bogota, Corte Constitucional de Colombia.