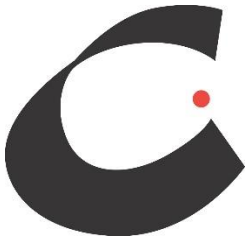

Commission consultative des Droits de l'Homme

du Grand-Duché de Luxembourg

Entreprises et droits de l'Homme

Prise de position de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. Introduction : Les entreprises et les droits de l'Homme au Luxembourg 1

II. Les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme 2

A. Les obligations de l'État 2

B. Les responsabilités des entreprises 3

C. L'accès aux voies de recours 3

III. Mettre en œuvre les principes directeurs : Le PAN 2018-2019 et son successeur 3

A. Le processus d'élaboration du PAN 2018-2019 3

B. La mise en œuvre et les recommandations pour le prochain PAN 4

1. Les obligations de l'État 5

a. Prendre des mesures qui permettent de garantir le respect des droits de l'Homme par les entreprises 5

i. Mesures contraignantes et volontaires 5

ii. Analyse de l'existant 6

iii. Déterminer les secteurs à risque et accorder une attention accrue aux zones de conflit 6

b. Protéger contre les impacts négatifs provenant de/ou soutenus par l'État 8

i. Le secteur public 8

ii. Les marchés publics et les relations économiques de l'État 8

c. La communication et la sensibilisation 9

2. Le rôle des entreprises 10

a. Toute entreprise est concernée 10

b. La diligence raisonnable comme obligation légale pour les entreprises 10

c. Les mesures volontaires pour les entreprises 12

3. L'accès à des voies de recours – un rôle partagé entre l'État et les entreprises 13

a. Les voies de recours judiciaires de l'État 13

b. Les voies de recours non judiciaires de l'État et des entreprises 14

IV. Les autres engagements internationaux du Luxembourg en la matière 15

A. Le Traité contraignant de l'ONU 15

B. La réglementation européenne sur le devoir de diligence 16

V. Conclusions et recommandations 16

I. Introduction : Les entreprises et les droits de l'Homme au Luxembourg

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH s'est autosaisie de la question du respect des droits de l'Homme par les entreprises au Luxembourg.

Par la présente prise de position, la CCDH vise d'un côté à illustrer les obligations de l'État et des entreprises, et de l'autre côté, à formuler des recommandations pour faire avancer les travaux actuellement en cours en la matière. Mais avant de se lancer dans le vif du sujet, une brève introduction du sujet s'impose.

Si on mentionne les droits de l'Homme dans le contexte des entreprises, on a surtout tendance à penser à des pays en développement dans lesquels de grandes entreprises multinationales du secteur du textile, de l'huile de palme ou des minerais exploitent les employé(e)s et les populations locales.[1] Même si certaines violations ne se manifestent souvent seulement qu'à l'étranger, il y a également un risque que les entreprises opérants au Luxembourg, leurs filiales ou partenaires commerciaux ont des impacts négatifs sur les droits de l'Homme – non seulement au Luxembourg, mais aussi à l'étranger.

À titre d'exemple, on peut citer l'affaire Khashoggi, dans laquelle il a été allégué qu'une société ayant son siège social au Luxembourg aurait commercialisé un logiciel d'espionnage qui « *permettrait de pirater des téléphones mobiles et aurait été utilisé pour intercepter les communications de divers défenseurs des droits humains, engendrant par la suite de graves violations des droits humains* ».[2] L'outil susmentionné aurait notamment permis de faciliter l'assassinat du journaliste Jamal Khashoggi par les autorités saoudiennes.

Or, à cause des longues chaînes de valeurs existantes dans nos économies globalisées, il est souvent très difficile, voire impossible d'engager la responsabilité de l'entreprise en charge. Souvent les États dans lesquels les grandes entreprises multinationales sont actives n'ont soit pas la capacité d'agir contre celles-ci, soit ils hésitent de le faire pour ne pas risquer de perdre l'investissement financier étranger. Les États dans lesquels ces mêmes entreprises ont leur siège hésitent à agir par crainte de mettre « leurs » entreprises dans un désavantage concurrentiel.[3]

Les questions qui s'imposent pour éviter l'impunité et le déni de justice sont dès lors les suivantes : comment pourra-t-on déterminer si des activités comportent un risque de violation de droits de l'Homme en relation directe avec les activités, produits ou services d'une entreprise au Luxembourg ? Que faut-il mettre en place pour que nous puissions identifier, prévenir, remédier et réparer les potentielles violations des droits de l'Homme?

---

[1] Un exemple fameux est l'effondrement en 2013 du Rana Plaza en Bangladesh dans lequel plus de 1.000 ouvriers du textile ont perdu leur vie travaillant pour des sous-traitants de grandes marques internationales. Au lieu de reconnaître leur responsabilité, de nombreuses entreprises ont invoqué la légèreté des pratiques locales pour ne pas indemniser les victimes. Voir notamment A. Tonnelier, *La loi obligeant les multinationales à contrôler leurs sous-traitants partiellement censurée*, Le Monde, 23 mars 2017.
[2] Question parlementaire n°689 ; voir aussi les questions n°195 et 394.
[3] Ionel Zamfir, *Towards a binding international treaty on business and human rights,* European parliament research service, p. 5.

Les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme[4] (ci-après les « principes directeurs ») proposent des réponses à ces questions et seront brièvement présentés au Chapitre II.

Conscient des effets négatifs que les activités des entreprises peuvent produire dans le cas de non-respect des droits humains, le Luxembourg s'est doté d'un **plan d'action national 2018-2019** (ci-après le « PAN ») au mois de juin 2018, ce qui est vivement salué par la CCDH. Étant donné que ce PAN arrivera bientôt à son échéance, la CCDH l'a analysé à la lumière des principes directeurs afin de présenter ses recommandations pour le PAN prochain. (III)

Elle salue aussi les engagements du gouvernement exprimés dans son accord de coalition et l'encourage à les mettre en œuvre, tant au niveau national qu'international. (IV)

II. Les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme

Alors que les principes directeurs ne seront pas développés en détail dans cette prise de position,[5] un bref rappel des grandes lignes s'impose pour une meilleure compréhension des développements qui vont suivre. Les principes directeurs sont axés autour de trois piliers : l'obligation de protéger les droits de l'Homme incombant à l'État (A), la responsabilité incombant aux entreprises de respecter les droits de l'Homme (B) et l'accès à des voies de recours (C).

A. Les obligations de l'État

L'État joue un rôle central dans la mise en œuvre des principes directeurs. Ses missions sont multiples : Il doit **respecter les droits de l'Homme** et donc ne pas faire directement ou indirectement obstacle à l'exercice d'un tel droit ; il doit **protéger,** c'est-à-dire il doit veiller à ce que les autres personnes ne violent pas non plus ces droits ; et **mettre en œuvre** les droits, c'est-à-dire il doit prendre des mesures pour empêcher des atteintes aux droits de l'Homme. Si ces dernières se produisent, il doit investiguer, punir les auteurs de la violation et prévoir la réparation des dommages.

En bref, l'État doit mettre en place un éventail de politiques, lois, règles et procédures judiciaires nécessaires pour garantir que les entités publiques et privées, y compris les sociétés transnationales ou l'État lui-même, respectent les droits de l'Homme.[6]

---

[4] Conseil des droits de l'Homme, Résolution 17/4 sur les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme.

[5] Pour une explication détaillée des principes directeurs, la CCDH renvoie à la version commentée, téléchargeable sous le lien suivant : www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf; voir aussi le Guide interprétatif sur la « *Responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'Homme* », téléchargeable sous le lien suivant : www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_12_2_fr.pdf.

[6] Voir notamment le principe n°1 ou n°3. En ce qui concerne l'État, voir les principes directeurs n°4, 6, 7 et 8.

B. Les responsabilités des entreprises

Selon le principe directeur n°11, les entreprises ont la responsabilité de prévenir, d'atténuer et, le cas échéant, de réparer les incidences négatives sur les droits de l'Homme. D'un côté, l'entreprise doit éviter que les incidences négatives soient **causées ou facilitées par ses propres activités**. De l'autre côté, elle doit aussi prévenir ou atténuer les incidences directement **liées aux activités, produits ou services de ses relations commerciales**. Cette responsabilité englobe donc aussi les partenaires commerciaux, les entités dans la chaîne de valeur ou toute autre entité gouvernementale et non gouvernementale en lien direct avec les activités, produits ou services de l'entreprise.[7]

Plus précisément, il s'agit de mettre en place une **procédure de diligence raisonnable**, c'est-à-dire un processus consistant *« à évaluer les incidences effectives et potentielles sur les droits de l'Homme, à regrouper les constatations et à leur donner une suite, à suivre les mesures prises et à faire savoir comment il est remédié à ces incidents* ».[8] Tout cela doit être communiqué pour être facilement accessible aux publics concernés : il s'agit de montrer que les entreprises respectent les droits de l'Homme.[9]

C. L'accès aux voies de recours

Finalement, tant l'État que les entreprises doivent mettre en place des mécanismes de réclamation et de réparation non judiciaires efficaces, accessibles et appropriés, en plus de mécanismes judiciaires, afin que les victimes puissent faire valoir leurs droits.[10]

L'État doit aider et guider les entreprises dans la mise en place de voies de recours non judiciaires à leur niveau opérationnel.

III. Mettre en œuvre les principes directeurs : Le PAN 2018-2019 et son successeur

La CCDH salue qu'un groupe de travail « *Entreprises et droits de l'Homme* » a été mis en place par le Comité interministériel des droits de l'Homme pour organiser la mise en œuvre des principes directeurs au quotidien sous la direction du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). Tant le processus d'élaboration (A) que la mise en œuvre du PAN (B) sont des avancées très importantes en la matière.

A. Le processus d'élaboration du PAN 2018-2019

Basés sur un « *dialogue structuré* », les échanges ont été constructifs et ont permis de réunir les acteurs gouvernementaux, la société civile, le secteur privé, les syndicats et les

[7] Principe directeur n°13.
[8] Principe directeur n°15 et 17.
[9] Principe directeur n°21 ; Principe directeur n°15 et son commentaire.
[10] Principe directeur n°27 ; voir aussi les principes directeurs n°25 à 31.

institutions nationales des droits de l'Homme autour d'une table afin de déterminer ensemble les mesures concrètes visant à mettre en œuvre les principes directeurs. La CCDH y a participé en tant que membre observateur et se félicite de l'engagement des représentants du gouvernement et de tous les acteurs impliqués. Elle salue cette façon de procéder et encourage le gouvernement à prendre en compte les positions de toutes les parties prenantes en leur accordant un poids égal.
Le PAN 2018-2019 a été élaboré avec une célérité remarquable, à savoir six mois, tandis que la durée moyenne mondiale s'élève à 23,7 mois.[11] Tout en saluant cette vitesse, la CCDH recommande au gouvernement d'accorder le temps et les moyens nécessaires au groupe de travail pour qu'il puisse élaborer le prochain PAN avec des actions concrètes, complètes et conformes aux principes directeurs. Dans ce même ordre d'idées, il est essentiel de présenter le projet du prochain PAN bien à l'avance aux membres du groupe de travail pour leur donner le temps nécessaire pour exprimer leurs vues et recommandations.

Si le PAN initial avec ses 13 points d'action est une étape indispensable qui n'avait pas vocation à mettre en œuvre tous les principes directeurs au bout d'un an,[12] la CCDH estime qu'il aurait pu être plus courageux. Les actions proposées ont avant tout trait à la sensibilisation, la formation, la recherche et à d'autres mesures volontaires, qui méritent toutes d'être reconnues et continuées.[13] Or, à l'heure actuelle, les actions ne sont pas encore assez précises et complètes, et se basent sur la bonne volonté des entreprises. En effet, l'élément de la contrainte fait complètement défaut.

B. La mise en œuvre et les recommandations pour le prochain PAN

À titre préliminaire, la CCDH estime qu'il serait utile de suivre la structure des principes directeurs pour l'élaboration du futur PAN et de les lier concrètement aux différentes actions. Des liens devraient également être faits avec les autres plans d'action.[14] Surtout le chapitre « *Réponse du Gouvernement* » du PAN mérite d'être développé davantage et pour ce faire la CCDH recommande d'adopter l'approche proposée par le groupe de travail des Nations unies.[15] Celle-ci faciliterait tant la lecture du PAN, que la mise en œuvre des principes directeurs. En outre, les différentes actions devraient être assorties de délais et d'indicateurs, et des résultats concrets à atteindre devraient être fixés. Dans ce même ordre d'idées, la CCDH recommande de désigner les ministères ou services compétents et de prévoir des budgets pour les différentes mesures. Finalement, la CCDH

---

[11] The Danish Institute for Human Rights, *National Action Plans on Business and Human Rights – An Analysis*, 2018, pages 9 et 10.
[12] PAN 2018-2019, p. 31. Voir aussi UN Working Group, *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, Version 1.0, 2014, p. 4 : « *NAP processes need to be continuous efforts rather than one-off events. In developing an initial NAP, States may need to prioritize certain areas over others. It is therefore unlikely that an initial NAP will effectively address all of the issues.* »
[13] Voir dans ce contexte aussi la position du Parlement européen : Direction générale des politiques externes, ***Mise en œuvre des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme***, Parlement européen, 2017, p. 41.
[14] À titre d'exemple, des liens devraient être faits avec le PAN « Prostitution », le PAN « LGBTI », le PAN « Personnes handicapées » ; le PAN « Egalité », le PAN « Femmes et Paix et sécurité », le PAN « Intégration », le PAN « Développement durable », ou la stratégie générale de la « Coopération luxembourgeoise ».
[15] UN Working Group on Business and Human Rights, *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, Version 1.0, 2014, pp. 11-12 et Annexes I-III. Le gouvernement pourrait s'inspirer également de la structure des PAN de nos voisins français et allemands.

incite le gouvernement à prévoir l'évaluation de la mise en œuvre du PAN par un organe de suivi indépendant qui pourra formuler des recommandations.

1. Les obligations de l'État

a. Prendre des mesures qui permettent de garantir le respect des droits de l'Homme par les entreprises

La CCDH est d'avis que l'objectif principal du gouvernement doit consister en la mise en place d'une législation rendant le devoir de diligence obligatoire pour toutes les entreprises, conformément à son engagement exprimé dans l'accord de coalition. Cette législation contraignante, accompagnée de mesures volontaires, est nécessaire pour la mise en œuvre des principes directeurs (i). Des mesures complémentaires, comme l'analyse de l'existant (ii) ou l'attention accrue portée aux zones de conflits (iii) contribuent à l'efficacité de la diligence en matière des droits de l'Homme.

i. Mesures contraignantes et volontaires

Le PAN 2018-2019 ne prévoit que des mesures volontaires, sans aucune contrainte et sans aucune suite en cas de non-respect. S'il est vrai que les principes directeurs laissent une certaine marge de manœuvre aux États en ce qui concerne le choix des mesures, le principe directeur n°3 recommande néanmoins de favoriser un **assortiment judicieux de mesures volontaires et contraignantes**.

La CCDH est d'avis que l'un n'exclut pas l'autre. Au contraire, les mesures contraignantes et volontaires sont complémentaires. Elle recommande donc de prévoir dans le PAN des mesures contraignantes à côté des mesures volontaires existantes, qui ne suffisent pas à elles seules : une étude a relevé que le Luxembourg figure parmi les pays dans lesquels « *les entreprises produisent des rapports sur leur responsabilité sociale à un taux inférieur à la moyenne mondiale* ».[16]

La CCDH se rallie donc aux nombreux acteurs nationaux et internationaux qui plaident pour la mise en place de **procédures de diligence raisonnable obligatoires**.[17] Le devoir de diligence en matière des droits de l'Homme doit devenir une obligation légale pour toutes les entreprises (voir les sections *2a* et *2b* ci-dessous). À noter que le nombre d'entreprises en faveur d'une telle réglementation est également en croissance.[18]

---

[16] KPMG, *The Road Ahead*, 2017, https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2017/10/kpmg-survey-of-corporate-responsibility-reporting-2017.pdf p. 16 ; PAN 2018-2019, p. 14.

[17] Au niveau national : L'Initiative pour un devoir de vigilance au Luxembourg (regroupant 16 ONG). Au niveau international : European coalition for corporate justice ; la France ; le Parlement européen ; la CNCDH ; le Deutsches Institut für Menschenrechte. La France (loi sur le devoir de vigilance) et les Pays-Pays (loi sur la lutte contre le travail des enfants) disposent d'ailleurs déjà de telles procédures pour certaines entreprises. L'Allemagne et la Finlande y renvoient dans leurs programmes gouvernementaux.

[18] Business & Human Rights Resource Centre, *List of large businesses & associations that support human rights due diligence regulation*, 6 juin 2019, consulté sous le lien suivant: www.business-humanrights.org/de/node/188498. Des entreprises comme BMW, Daimler, Danone, Heineken, Ikea ou Mondelez figurent sur cette liste.

ii. Analyse de l'existant

Le PAN prévoit une analyse de l'existant pour déterminer ce qui existe et ce qui manque au Luxembourg au niveau des entreprises en termes de droits de l'Homme. La CCDH salue qu'une experte externe a été mandatée avec ce travail indispensable pour la mise en œuvre des principes directeurs. Ainsi, une trentaine d'entreprises ont été sélectionnées sur base du nombre de leurs employés et de leurs chiffres d'affaires.

La CCDH déplore cependant que tous les secteurs ne soient pas visés.[19] Elle rappelle dans ce contexte que le gouvernement devrait « *effectuer une analyse sectorielle des risques afin d'identifier les secteurs dont les activités sont les plus susceptibles d'avoir un impact négatif sur les droits de l'homme* ».[20] Elle regrette aussi que des petites ou moyennes entreprises, qui peuvent également avoir des répercussions importantes sur les droits de l'Homme, ne fassent en principe pas partie de l'analyse. Il en va de même pour le secteur public qui a également été exclu.

Pour identifier tous les champs à travailler en priorité, la CCDH estime qu'il serait nécessaire de faire une étude supplémentaire qui sera exhaustive, représentative et obligatoire, qui visera toutes les entreprises et qui consacrera une attention accrue aux entités publiques et aux secteurs à risque.

iii. Déterminer les secteurs à risque et accorder une attention accrue aux zones de conflit

Si la détermination de secteurs à risque permet à l'État et aux entreprises de prioriser et d'intensifier leurs actions,[21] la CCDH souligne que des violations peuvent survenir dans tous les secteurs. Toute entreprise, relevant d'un secteur à risque ou non, doit disposer d'une procédure de diligence permettant d'identifier et de prévenir les impacts négatifs sur les droits de l'Homme (voir la section 2a « *Toute entreprise est concernée »* ci-dessous). La CCDH note que le PAN 2018-2019 identifie « *le secteur financier, les industries extractives, les technologies de l'information et de la communication (…), la protection des données, le secteur du bâtiment et celui de l'hôtellerie et de la restauration (…) »* comme **secteurs à risque**.[22] Or, bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement d'une liste exhaustive, la CCDH estime qu'elle aurait pu être plus complète. À titre d'exemple, les secteurs agroalimentaire (dont le cacao), logistique et maritime font défaut, ainsi que les secteurs textile et pétrolier qui ont été identifiés comme des secteurs particulièrement sensibles par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme française (CNCDH).[23]

[19] À titre d'exemple, le secteur agroalimentaire ainsi que le secteur du textile, de la logistique, du maritime, etc. font défaut.
[20] Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres (2016), point 27, p. 17.
[21] Claire Methven O'Brien, *A handbook for legal practitioners*, Council of Europe, 2018, pp. 50-51 et 86 ; UNWGBHR, *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, Version 1.0, 2014, pp. 3 et 7.
[22] PAN 2018-2019, p. 14. Ces secteurs ont été choisis « *en partie en raison de leur prépondérance dans l'économie luxembourgeoise en général, de leurs activités à caractère national et international et du nombre et de l'origine des salariés dans leur emploi* ».
[23] CNCDH, *Avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies*, 24 octobre 2013, p. 14.

En l'absence d'une définition claire de la notion de « secteur à risque », l'établissement d'une liste complète et fiable n'est que difficilement réalisable. Dès lors et de manière générale, la CCDH incite le gouvernement à identifier non seulement les secteurs, mais surtout les **produits, services et zones à risque** et d'en tirer les conséquences nécessaires en prévoyant des mesures concrètes.[24] En ce qui concerne les zones à risque, on peut mentionner « *la Birmanie/Myanmar où les investissements respectueux des droits de l'Homme sont rendus difficiles en raison de problèmes fonciers, de la répression des syndicats et des défenseurs des droits de l'Homme ainsi que de la corruption endémique* ».[25] Pour les produits à risque, on peut revenir à l'exemple cité dans l'introduction, à savoir les technologies de l'information et de communication.[26]

De même, le gouvernement doit **identifier les personnes vulnérables** et prévoir une protection accrue de ces personnes. Une attention particulière doit être accordée *inter alia* aux droits des femmes,[27] des personnes handicapées, des migrants, des enfants et des personnes LGBTI. Des mesures concrètes relatives à la lutte contre la traite des êtres humains doivent également être intégrées dans le PAN.[28] Si la CCDH salue dans ce contexte la référence du PAN à la ratification du Protocole P029[29] à la Convention contre le travail forcé de l'Organisation internationale du Travail, elle souligne que celle-ci doit être réalisée dans les meilleurs délais et adéquatement.

Conformément au principe directeur n°7, les États doivent faire en sorte que les entreprises opérant dans le contexte de **zones de conflit** ne prennent pas part dans les violations. À titre d'exemple, le risque de violences sexuelles et sexistes étant particulièrement élevé pendant les périodes de conflit, l'État « *devrait élaborer des indicateurs d'alerte avancée pour signaler les problèmes aux organismes publics et aux entreprises, et tirer les conséquences qui s'imposent du refus de coopérer* ».[30] Si la CCDH se réjouit qu'il soit prévu de préparer la mise en œuvre du règlement de l'UE sur les minerais de conflit,[31] elle recommande de prévoir des mesures concrètes, de créer un cadre réglementaire et de prendre contact avec les entreprises pour les soutenir dans la mise en œuvre. L'État devrait plus généralement avertir les entreprises du risque accru d'être impliquées dans des violations des droits de l'Homme dans les zones de conflit, et voir si les lois, règlements et autres mesures en vigueur permettent de cibler ces risques. La CCDH est d'avis qu'une diligence raisonnable renforcée de la part des entreprises, mais aussi de l'État, combinée avec une étude de l'existant exhaustive, serait une voie efficace pour y parvenir. Il doit aussi y avoir des conséquences pour les sociétés qui refusent de coopérer (p. ex. refuser ou retirer le soutien accordé).

---

[24] *Ibid.*
[25] *Ibid*.
[26] D. Leloup, *Après la Libye de Kadhafi, Amesys a vendu son système de surveillance à l'Egypte de Sissi*, Le Monde, 5 juillet 2017, consulté sur www.lemonde.fr/pixels/article/2017/07/05/apres-la-libye-de-kadhafi-amesys-a-vendu-des-outils-de-surveillance-de-masse-a-l-egypte-de-sissi_5156085_4408996.html.
[27] Conseil des droits de l'Homme, *Prise en compte des questions de genre dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et droits de l'Homme*, A/HRC/41/43, 23 mai 2019.
[28] Maria Grazia Giammarinaro, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants*, A/HRC/35/37, 28.03.2017, pp. 20 et suivantes.
[29] Protocole P029 de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du Travail.
[30] Principe directeur n°7, p. 11.
[31] PAN Entreprises et droits de l'Homme 2018-2019, p. 31.

b. Protéger contre les impacts négatifs provenant de/ou soutenus par l'État

i. Le secteur public

La CCDH constate que des **« *projets pilotes* » sur la diligence raisonnable** dans des entreprises dans lesquelles l'État est l'actionnaire principal sont prévus par le PAN, mais à part une liste des entreprises concernées,[32] le groupe de travail n'a pas reçu d'informations. La CCDH encourage le gouvernement à veiller à la transparence des modalités et des finalités de ces projets pilotes et recommande d'associer le groupe de travail, voire la société civile, à leur élaboration et leur mise en œuvre. Elle souligne que cette mesure est d'autant plus importante étant donné que le secteur public ne fait pas partie de l'analyse de l'existant.

La CCDH se demande néanmoins si la liste est complète. Le principe directeur n°4 exige qu'une attention accrue soit consacrée non seulement aux entreprises dans lesquelles l'État est l'actionnaire principal, mais aussi à celles appartenant à l'État, contrôlées par lui et/ou qui reçoivent son soutien – notamment en exigeant une diligence raisonnable de leur part. La CCDH se demande si les établissements publics, les fondations ou les groupements d'intérêt économique seront aussi visés.

ii. Les marchés publics et les relations économiques de l'État

La CCDH recommande de concrétiser le point d'action relatif à la « *sensibilisation des pouvoirs adjudicateurs dans le cadre de leurs procédures de passation des marchés publics* ».[33] L'État doit avoir en place un mécanisme efficace lui permettant de s'assurer que ses partenaires économiques privés ou publics **ne financent pas (in)volontairement des exploiteurs**.[34] La CCDH encourage le gouvernement à faire « *un usage plus extensif de critères sociaux dans les procédures de marchés publics»,*[35] en réfléchissant notamment à la possibilité de favoriser les sociétés qui respectent les droits de l'Homme et participent, par exemple, aux mesures volontaires du PAN.

La CCDH rappelle que les principes directeurs n°3, 4 et 8 accordent une importance particulière à la cohérence des politiques de l'État avec les droits de l'Homme. Les Etats devraient veiller à ce que **leurs entités soient informées** des obligations en matière des droits de l'Homme du gouvernement. Dans ce contexte, la CCDH estime entre autres que **l'assurance publique à l'exportation**, l'Office du Ducroire, devrait faire l'objet d'une

[32] 6zero1 ; Alsa ; Forestry and Climate Change Fund ; Investing for Development SICAV ; LuxConnect ; LuxDev ; Luxembourg Congrès; Luxembourg Treasury Securities SA; GOVSAT; BCEE; SNCFL; SNCI; LUXTRAM; LUXAIRPORT; Société de développement AGORA Sàrl; Société du port de Mertert ; Société immobilière du Parc des expositions de Luxembourg SA ; SNCA ; SNHBM ; SUDCAL SA ; Technoport.
[33] PAN Entreprises et droits de l'Homme 2018-2019, p. 31.
[34] Agence des droits fondamentaux de l'UE, *L'exploitation grave par le travail : la main d'œuvre provenant d'États membres de l'UE ou de pays tiers*, Résumé, 2015, p. 16 ; Voir aussi les PAN néerlandais, finlandais et britanniques qui comportent des mesures destinées à garantir que les biens et les services achetés par l'intermédiaire de marchés publics ne sont pas produits d'une manière qui violerait les droits de l'Homme.
[35] Accord de coalition 2018-2023, p. 148.

analyse pour vérifier si sa procédure de diligence sociale et environnementale correspond aux obligations et responsabilités découlant des principes directeurs.[36]

La CCDH salue en outre que « *la sensibilisation à la question de la responsabilité sociétale des entreprises et des droits de l'Homme* » soit prévue pour les **missions économiques à l'étranger**. La CCDH se réjouit aussi que les principes directeurs soient promus dans les *fora* internationaux et les relations nationales, y compris pour ce qui est des pays partenaires de la **Coopération luxembourgeoise**. En ce qui concerne plus particulièrement la coopération, la CCDH estime que le réseau de l'aide au développement devrait disposer de cahiers de charges incluant des études d'impact exhaustives en matière des droits de l'Homme.[37] Un mécanisme d'alerte accessible devrait également être prévu. La CCDH recommande d'ailleurs de viser également les accords de libre-échange ou les traités d'investissements dans le PAN.

De manière générale, la CCDH estime que toutes ces actions devraient être concrétisées davantage pour mettre en œuvre notamment les principes directeurs n°4, 5, 6, 8 et 9.

c. La communication et la sensibilisation

Afin que les victimes potentielles de violations des droits de l'Homme puissent faire valoir leurs droits, elles doivent être suffisamment informées et sensibilisées. Le même constat vaut pour les entreprises pour qu'elles puissent respecter et faire respecter les droits de l'Homme. Il faut qu'il soit clair ce qu'on leur demande.

La CCDH salue que le PAN prévoie des « *campagnes d'information, de sensibilisation et de promotion sur les principes directeurs* ». Néanmoins, la CCDH constate qu'il n'y a pas eu de sensibilisation du public et que la presse n'a pas été impliquée jusqu'à présent. La CCDH encourage le gouvernement à se doter d'une **réelle stratégie de communication** et de prévoir des **mesures concrètes pour le futur PAN**. La presse est indispensable à la sensibilisation et par conséquent, à la mise en œuvre des principes directeurs. Si la CCDH peut comprendre que les réunions du groupe de travail ne sont pas ouvertes au public ou à la presse, elle recommande d'envisager d'organiser des conférences de presse renseignant sur le progrès réalisé au sein du groupe de travail ou sur le contenu du PAN et des principes directeurs.

La CCDH renvoie à titre d'exemple au site internet du gouvernement allemand qui illustre les développements en la matière.[38] En tant que consommateurs, un public sensibilisé aux questions des droits de l'Homme et aux responsabilités des entreprises et de l'État pourra adapter son comportement en conséquence (p. ex. en achetant des produits d'entreprises qui participent aux mesures volontaires du PAN).

---

[36] Actuellement, il semble que les impacts sur les droits de l'Homme jouent un rôle secondaire : « *[If] there is a high likelihood of severe project-related human rights impacts, the environmental and social review of the project may need to be complemented by a specific human rights due diligence* », www.odl.lu/en/about-us/ethics/. A noter que l'avant-projet de loi 7408 vise à élargir le mandat de l'Office du Ducroire et à adapter sa structure et son fonctionnement.

[37] CNCDH, *Entreprises et droits de l'homme : avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs*, p. 11.

[38] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Wirtschaft und Menschenrechte*, www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/wirtschaft-menschenrechte.html.

Finalement, la CCDH estime que la Chambre des Députés et les autorités judiciaires devraient également être visées par la stratégie de communication et sensibilisation.

2. Le rôle des entreprises

Les principes directeurs n°11 à 21 décrivent la responsabilité des entreprises et la manière dont elles doivent respecter les droits de l'Homme.[39] En bref, les entreprises ont trois types de responsabilités : la prévention, l'atténuation des effets négatifs, et la réparation. Les principes directeurs mettent l'accent avant tout sur la prévention qui permettra, dans l'idéal, d'éviter les violations avant qu'elles ne se produisent.

a. Toute entreprise est concernée

Conformément aux principes directeurs n°13 et 14, toute entreprise, indépendamment de sa taille, de son secteur d'activité, de son régime de propriété ou du caractère national ou international de ses activités, doit s'acquitter de ses responsabilités en matière des droits de l'Homme. Les caractéristiques précitées ne permettent donc pas aux entreprises d'ignorer les principes directeurs. Les entreprises domiciliées au Luxembourg doivent montrer une diligence raisonnable en matière des droits de l'Homme dans l'ensemble de leurs activités, tandis que les entreprises y réalisant des activités commerciales significatives doivent avoir une diligence raisonnable à l'égard de ces activités.[40] De même, les entreprises ont une responsabilité de veiller à ce que les activités de leurs partenaires commerciaux et des entreprises dans leurs chaînes de valeur respectent les droits de l'Homme.[41] La CCDH invite le gouvernement à incorporer ces principes dans les points d'action du prochain PAN.

b. La diligence raisonnable comme obligation légale pour les entreprises

Le PAN définit le devoir de diligence comme un « *processus qui, en tant que partie intégrante de leurs systèmes de prise de décisions et de gestion des risques, permet aux entreprises d'identifier, de prévenir et d'atténuer les incidences négatives, réelles ou potentielles, de leurs activités, ainsi que de rendre compte de la manière dont elles abordent cette question.* »[42] Les 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 »* seront ensuite prises en compte pour déterminer la nature et la portée de la diligence raisonnable appropriée.[43]

---

[39] Bien que le deuxième pilier des principes directeurs a clairement trait aux entreprises, il s'adresse aussi et surtout à l'État qui a l'obligation de protéger, voire de garantir que les entreprises respectent les droits de l'Homme.
[40] Claire Methven O'Brien, *A handbook for legal practitioners*, Council of Europe, 2018, p. 94 ; Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres (2016), point 20, pp. 13-14.
[41] Principe directeur n°17.
[42] PAN 2018-2019, p. 26. Voir aussi les principes directeurs n°15 et 17.
[43] *Ibid* ; voir aussi les principes directeurs n°14 et n°17 b). Si les activités d'une petite ou moyenne entreprise peuvent aussi bien avoir des effets négatifs sur les droits de l'Homme que les activités d'une grande entreprise multinationale, le risque et l'étendue de ces effets peuvent varier *inter alia* en fonction de leur taille. Les petites entreprises avec un faible risque d'impact devront donc mettre en place des procédures de diligence raisonnable moins complexes que celles les grandes entreprises multinationales opérant dans des secteurs à risque.

La mise en place d'une **procédure de diligence doit être obligatoire**. La CCDH recommande au gouvernement de s'inspirer notamment du plan de vigilance français qui a été érigé en obligation légale, tout en l'adaptant aux spécificités du Luxembourg.[44]

Dans une première étape, il sera important pour l'entreprise de faire une **cartographie** permettant d'identifier les risques, de les analyser et de les hiérarchiser. Il faut aussi qu'il y ait des procédures d'évaluation régulières de la situation des filiales, des sous-traitants et fournisseurs par rapport à cette cartographie. Ensuite, sur base des résultats obtenus, des actions d'atténuation des risques et de prévention doivent être prises.

Cette procédure ainsi que les résultats de l'évaluation, devront être **communiqués** en interne pour sensibiliser le personnel de l'entreprise, et en externe pour permettre aux victimes potentielles d'obtenir les informations nécessaires à la défense de leurs droits. Par ailleurs, cette communication externe permettra d'analyser la démarche de l'entreprise, et le cas échéant, de formuler des recommandations. En outre, il faudra prévoir des **mécanismes d'alerte** et de recueil de signalements.

Pour éviter le même sort de la loi française,[45] la CCDH recommande au gouvernement de déterminer avec précision les droits de l'Homme par rapport auxquels les entreprises devront faire leurs évaluations.[46] Les violations peuvent être multiples : il peut s'agir par exemple de travaux abusifs ou forcés, de salaires bas, d'expropriations abusives, de risques pour la santé ou l'environnement, du non-respect de la liberté syndicale, d'heures supplémentaires excessives, de l'atteinte à la vie privée, de la torture, du viol ou d'homicide. Les **indicateurs et les critères** permettant de détecter les risques doivent être clairement établis en avance et communiqués aux entreprises. De plus, pour garantir l'efficacité, des **sanctions civiles et/ou pénales** doivent être prévues en cas de refus d'une entreprise de mettre en place une procédure de diligence raisonnable, si cette dernière est incomplète, ou si des droits sont violés.

L'État devra par conséquent surveiller attentivement les rapports de gestion des entreprises publiés, car c'est lui qui, au titre de son devoir de protection, est par ricochet et *in fine* responsable en cas de non-respect par une entreprise de ses obligations.[47] Pour cette raison, la CCDH recommande d'envisager la mise en place d'un mécanisme d'évaluation indépendant chargé d'analyser ces rapports et de faire des recommandations.[48]

---

[44] D'autres initiatives intéressantes sont la réglementation de vigilance raisonnable aux Pays-Bas relative à la lutte contre le travail des enfants ou le « *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act* » des Etats-Unis.

[45] Le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles certaines dispositions pour violation du principe de légalité des délits et des peines ; Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-750 DC du 23 mars 2017, *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017750DC.htm.

[46] Selon le principe directeur n°12, au minimum tous les droits figurant dans la Charte internationale des droits de l'homme (Déclaration universelle des droits de l'Homme, etc) et dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'Organisation internationale du Travail doivent être respectés.

[47] Principe directeur n°17 ; O. Maurel, *Construire la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme : quelle voie entre confiance et justice ?*, Edimbourg, 8 octobre 2010 ; voir aussi l'avis de la CNCDH, p. 11.

[48] Principe directeur n°21, commentaire pp. 27 et 28.

c. Les mesures volontaires pour les entreprises

Si la CCDH estime qu'une approche exclusivement basée sur la volonté des entreprises est insuffisante, elle reconnaît l'importance des mesures volontaires qui doivent être maintenues et développées davantage.

La CCDH se réjouit que les « ***labels »*** de qualité avec référence aux droits de l'Homme, voire la **certification RSE** (responsabilité sociale des entreprises) de l'Institut national pour le Développement durable et la responsabilité sociale des entreprises (INDR), aient connu un certain succès. Elle salue également l'existence d'une **certification ESG** (Environnement, Social, Gouvernance) de LuxFLAG pour les fonds d'investissement. Or, il faut noter que les activités visant la promotion du bien-être social ou la protection de l'environnement ne dispensent pas les entreprises de leur devoir de diligence raisonnable.[49] La CCDH invite le gouvernement à envisager de combiner les labels avec certaines autres mesures : par exemple la mise en place d'une procédure de diligence raisonnable et/ou la signature du pacte national (voir ci-dessous) pourraient être des conditions pour obtenir le label. Les entreprises labellisées pourraient ensuite obtenir par exemple un accès prioritaire, voire exclusif, aux marchés publics. De même, la CCDH recommande d'augmenter la visibilité des labels et de sensibiliser davantage le grand public. Il faut des systèmes fiables et efficaces permettant aux consommateurs de mieux évaluer si les produits ou services proviennent d'entreprises respectant les droits de l'Homme. Finalement, la CCDH incite le gouvernement à réfléchir sur la mise en place de registres publics (« *name and shame* ») d'entreprises ou d'employeurs accusés ou coupables de violations des droits de l'Homme, sauf s'ils ont adopté des mesures suffisantes pour prévenir de manière fiable de nouveaux cas d'exploitation.[50]

Le **pacte national** « *Entreprises et droits de l'Homme* » est une sorte de déclaration par laquelle les entreprises peuvent formaliser leur engagement pour les obligations qui leur incombent en vertu des principes directeurs. La CCDH se félicite du processus d'élaboration de ce pacte qui a été développé dans un sous-groupe de travail réunissant les représentants de l'Initiative pour un devoir de vigilance, de l'Union des entreprises, de l'INDR, de l'Université du Luxembourg et du MAEE.

Or, la CCDH s'interroge sur le contrôle du respect des engagements et des conséquences en cas de non-respect. Elle rappelle qu'il incombe à l'État de garantir que les entreprises mettent en place des procédures de diligence efficaces. L'efficacité du devoir de diligence raisonnable ne dépend pas seulement des entreprises et de la publication de leurs rapports, mais aussi des suites qu'on leur donne. Il faut qu'elles reçoivent un retour pour améliorer leurs procédures de diligence. La CCDH recommande donc de prévoir une évaluation par un organe indépendant.

---

[49] Principe directeur n° 11; Claire Methven O'Brien, *A handbook for legal practitioners*, Council of Europe, 2018, p. 40

[50] Voir la recommandation de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) dans le contexte de l'exploitation par le travail : FRA, *L'exploitation grave par le travail : la main d'œuvre provenant d'États membres de l'UE ou de pays tiers*, 2015, p. 7. Voir aussi le répertoire public du *Business & Human Rights Resource Centre :* www.business-humanrights.org/en/find-companies.

Par ailleurs, la CCDH invite le gouvernement à réfléchir sur la création de pactes détaillés et adaptés aux spécificités des différents secteurs dans lesquels les entreprises opèrent, pour augmenter l'utilité et éviter les ambiguïtés.[51]

3. L'accès à des voies de recours – un rôle partagé entre l'État et les entreprises

Les voies de recours devraient être tant de nature judiciaire (a), donc devant les autorités civiles et pénales, que de nature non judiciaire (b), c'est-à-dire des mesures de médiation ou des mécanismes de plaintes alternatives de l'État[52] ou des entreprises.[53] Tant les entreprises que les Etats doivent prévoir la possibilité pour les victimes potentielles de faire une réclamation et/ou d'obtenir réparation du dommage causé. Étant donné que l'accès aux voies de recours fait défaut dans le PAN 2018-2019, la CCDH recommande au gouvernement de prévoir des actions concrètes et efficaces par rapport aux réparations et voies de recours dans le PAN prochain.

a. Les voies de recours judiciaires de l'État

L'État doit **garantir l'effectivité des mécanismes judiciaires**.[54] Il faut éviter l'impunité des sociétés puissantes qui veulent éviter de passer par la justice ordinaire. Elles préfèrent des arrangements confidentiels en indemnisant avec des montants dérisoires les victimes trop faibles pour se défendre. Les voies de recours doivent être visibles et accessibles et les autorités judiciaires doivent être formées et sensibilisées en matière d'entreprises et des droits de l'Homme. La CCDH recommande aussi au gouvernement de considérer la prise en charge de certains frais liés au trajet et à l'introduction d'une action en justice.

De plus, la CCDH fait siennes les remarques de la CNCDH selon laquelle le principe d'autonomie juridique des sociétés composant un même groupe « *fait obstacle à ce que les sociétés mères puissent être tenues responsables des violations des droits de l'Homme commises par leurs filiales, alors même qu'en pratique, elles les contrôlent* ».[55] Il en va de même des sous-traitants ou partenaires commerciaux sur lesquels les sociétés exercent une influence. Pour éviter que des violations des droits de l'Homme commises par des filiales et des entreprises sous-traitantes à l'étranger restent impunies, la CCDH incite le gouvernement à faire **remonter la responsabilité** vers la société mère ou donneuse d'ordre. Le devoir de diligence de la société mère devrait aussi viser la filiale. La CCDH recommande de réfléchir sur l'extension de la **juridiction extraterritoriale** des autorités judiciaires et d'étendre le **recours collectif** prévu dans l'accord de coalition de manière générale aux violations des droits de l'Homme.[56]

---

[51] Voir notamment les pactes prévus par le PAN néerlandais, dont l'accord sectoriel pour un textile et des vêtements durables du 4 juillet 2016, téléchargeable sous le lien suivant (en anglais) : www.ser.nl/-/media/ser/downloads/engels/2016/agreement-sustainable-garment-textile.pdf ; Claire Methven O'Brien, *A handbook for legal practitioners*, Council of Europe, 2018, p. 86.
[52] Principe directeur n°27. Un exemple d'un tel mécanisme alternatif est le Point de contact national de l'OCDE (point b ci-dessous).
[53] Principe directeur n°28.
[54] Principe directeur n°26.
[55] Avis de la CNCDH sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies, p. 2.
[56] Accord de coalition, pp. 20, 142 et 204 ; voir aussi le principe directeur n°2, commentaire pp. 4-5.

b. Les voies de recours non judiciaires de l'État et des entreprises

Le principe directeur n°31 prévoit que les voies de recours non judiciaires, relevant ou non de l'État, doivent être légitimes, accessibles, prévisibles, équitables et transparentes. L'État doit par ailleurs guider les entreprises et fournir des renseignements sur les mécanismes à mettre en place. Il doit aussi sensibiliser et informer le grand public, voire les victimes potentielles sur les voies de recours non judiciaires existantes. En cas de besoin, celles-ci devraient être adaptées.

Dans le cadre de leur obligation de remédier aux incidences négatives causées par elles, les entreprises doivent mettre à disposition des **mécanismes de réclamation au niveau opérationnel** pour les individus et les collectivités qui risquent d'être lésés, pour ensuite procéder à la réparation du dommage causé.[57]

En ce qui concerne les **voies de recours non judiciaires de l'État**, la CCDH renvoie au rôle du point de contact national (PCN) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Chaque pays qui a adhéré aux Principes directeurs de l'OCDE[58] a instauré un tel PCN qui est en charge de promouvoir et de diffuser ces principes et de répondre à des réclamations. La CCDH s'interroge sur la composition et le fonctionnement du PCN luxembourgeois qui est sous la tutelle du ministère de l'Économie.[59] Selon les informations à la disposition de la CCDH, il ne peut pas traiter des violations dont l'État est à l'origine et jusqu'à présent seulement deux affaires ont été traitées. Une troisième a été introduite au mois de mai 2019[60], mais le PCN a décidé, après une analyse préliminaire, de ne pas examiner cette nouvelle affaire.

La CCDH recommande au gouvernement de renforcer les moyens du PCN, sa visibilité, sa transparence et son indépendance. En ce qui concerne l'accessibilité, il devrait permettre la prise en charge du déplacement des plaignants étrangers à l'audition – sinon il y aura un risque de discrimination contre les parties financièrement démunies. Le PCN pourrait être renforcé par des experts indépendants et inclure davantage la société civile dans ses travaux, notamment via un dialogue structuré et interactif. La CCDH recommande au gouvernement de s'inspirer de modèles déjà existants, par exemple celui du PCN danois qui est une institution indépendante créée par le Ministère de l'Économie et composée de représentants des divers acteurs, dont la société civile.[61]

Outre le PCN, la CCDH estime que les moyens, les missions et le rôle de **l'Inspection du Travail et des mines (ITM)** devraient être revus – notamment en ce qui concerne son

---

[57] Principes directeurs n°22, 29 et 31. Les mécanismes doivent aussi être fondés sur la participation et le dialogue.
[58] Si ces Principes directeurs diffèrent de ceux des Nations unies, les uns peuvent contribuer à la mise en œuvre des autres.
[59] Le PCN rassemble les représentants syndicaux, les représentants patronaux ainsi que des membres de l'administration gouvernementale, coordonné par le secrétariat du Comité de conjoncture. Ce secrétariat est composé de quatre représentants du ministère de l'Économie, du ministère du Travail et de l'Emploi, ainsi que de l'ADEM. Le comité de conjoncture est présidé par le Ministre l'Économie, du Travail et de l'Emploi, ou des Finances, individuellement ou collectivement.
[60] Les décisions du PCN peuvent être trouvées sur son site Internet : https://cdc.gouvernement.lu/fr/service/attributions/point-contact-national-luxembourgeois.html.
[61] Sont membres du PCN danois : Deux professeurs d'Université (dont une nommée par la société civile), un avocat spécialisé en matière de droits de l'Homme et RSE, le directeur de la confédération de l'industrie et une consultante internationale de la confédération du commerce. La liste peut être consultée sous le lien suivant : https://businessconduct.dk/institution-members.

rôle dans la détection proactive de victimes (entre autres de la traite) et de personnes particulièrement vulnérables à l'exploitation dans des secteurs à risque.[62]

IV. Les autres engagements internationaux du Luxembourg en la matière

De manière générale, la CCDH incite le gouvernement à faire des liens concrets entre le PAN et les autres engagements internationaux du Luxembourg, y compris les recommandations adressées à l'Etat par les organes de l'ONU, du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et autres concernant la mise en œuvre des engagements internationaux.[63] Pour donner un exemple récent, on peut citer la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales adoptée en décembre 2018.[64] La CCDH salue l'engagement du Luxembourg qui, ensemble avec le Portugal, étaient les seuls pays de l'UE ayant voté en faveur de la déclaration.

La CCDH ne pourra pas traiter les nombreuses autres initiatives et mécanismes en la matière, mais se concentre ici sur deux voies particulièrement prometteuses.[65]

A. Le Traité contraignant de l'ONU

Depuis 2014, un traité contraignant sur le devoir de diligence est élaboré par un groupe de travail intergouvernemental au niveau des Nations unies.[66] Les volets principaux sont la prévention et les recours effectifs. Tandis que la version initiale du projet de traité a été critiquée notamment par la Commission européenne, la version révisée publiée au mois de juillet 2019 paraît avoir comblé une partie de ses faiblesses.[67] En effet, il vise dorénavant toutes les entreprises, même celles qui ont des activités purement nationales. D'une manière générale, la CCDH se rallie aux nombreux acteurs qui se sont positionnés en faveur du traité.[68] Ce dernier est complémentaire aux principes directeurs et nécessaire étant donné que l'approche *soft,* existante depuis de longues années, ne suffit pas. S'attendre à ce que les législations nationales soient suffisantes pour faire prévaloir les droits humains et pour engager la responsabilité des entreprises en cas d'abus est irréaliste.[69] Entre autres, le traité accorde une place centrale au devoir de diligence et

---

[62] Maria Grazia Giammarinaro, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants*, A/HRC/35/37, 28.03.2017, point 103, p. 22.
[63] A titre d'exemple, la CCDH renvoie aux recommandations n°41 et 42 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des NU (Observation CEDAW/C/LUX/CO/6-7, pp. 13 et 14) et aux recommandations du Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et à la recommandation n°11 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (rapport CRI(2017)4 du 6 décembre 2016, §80).
[64] Résolution A/RES/73/165 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, adoptée le 17 décembre 2018.
[65] Les autres instruments, mécanismes et outils de guidance comme les Principes directeurs de l'OCDE ou le Global Compact ne sont pas moins importants, mais ne peuvent pas être abordés ici sans dépasser le cadre de la présente prise de position.
[66] Conseil des droits de l'Homme, Résolution 26/9, www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOnTNC.aspx.
[67] Carlos Lopez, *The Revised Draft of a Treaty on Business and Human Rights: A Big Leap Forward*, 15.08.19, OpinioJuris.
[68] La France a intégré le traité contraignant dans la première action de son PAN et « *participe aux travaux (…) sous réserve que les paramètres définis avec nos partenaires de l'Union européenne soient pris en compte afin de veiller à ce que le processus respecte bien le consensus et l'intégrité des principes directeurs* ». Le Parlement européen, ENNHRI, la CNCDH et le *Deutsches Institut für Menschenrechte* ont, parmi d'autres, également exprimé leur support.
[69] European Parliament Research Service, *Towards a binding international treaty on business and human rights*, 2018, pp. 4 et 5.

permet aux victimes d'engager la responsabilité des entreprises soit dans le pays où la violation a eu lieu, soit dans l'État où la victime ou l'entreprise a son siège.
La CCDH rappelle l'engagement souscrit par le gouvernement dans son accord de coalition visant à **soutenir le traité et son caractère contraignant**[70] et l'encourage à promouvoir l'élaboration de ce traité de manière proactive, tout en veillant à la transparence et à l'implication de la société civile dans les prochaines négociations.

B. La réglementation européenne sur le devoir de diligence

La CCDH se réjouit que le gouvernement ait prévu dans son accord de coalition que les initiatives européennes pour **renforcer la responsabilité sociale et environnementale** des entreprises transnationales dans la gestion de leurs chaînes d'approvisionnement seront soutenues et que le Luxembourg s'engagera au niveau européen pour une législation contraignante et effective.[71] Elle note dans ce contexte que la Finlande, qui assure actuellement la présidence du Conseil des ministres de l'UE, a annoncé qu'elle s'engagera pour une diligence raisonnable obligatoire au niveau européen.[72]

La CCDH encourage le gouvernement luxembourgeois à proactivement promouvoir et soutenir une telle initiative et à transcrire son engagement dans le prochain PAN.

V. Conclusions et recommandations

- La CCDH exhorte le gouvernement à élaborer une loi qui rend le devoir de diligence raisonnable en matière des droits de l'Homme obligatoire, conformément à ce qui est prévu dans son accord de coalition.

- Pour le prochain PAN, la CCDH plaide pour des mesures précises et contraignantes avec des délais et résultats concrets à atteindre et en lien avec les principes directeurs. Elle recommande aussi de désigner le(s) budget(s) alloué(s) et les Ministères ou organismes responsables pour les différentes missions.

- La CCDH incite le gouvernement à faire des liens avec les autres PAN et engagements internationaux du gouvernement comme par exemple la déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans.

- La CCDH recommande de mettre en place un organe de suivi indépendant qui évaluera la mise en œuvre du PAN et qui fera des recommandations.

- La communication avec la presse devrait être lancée et celle-ci devrait être impliquée dans la stratégie de communication et de sensibilisation. Le Parlement et les autorités judiciaires doivent également être sensibilisés.

---

[70] Accord de coalition 2018-2023, p. 223. Voir dans ce contexte aussi la proposition d'action n°1 du PAN français.
[71] Accord de coalition 2018-2023, p. 218. Voir aussi le principe directeur n°10.
[72] Programme du gouvernement finlandais du 6 juin 2019, p. 76, consulté en langue anglaise sous le lien suivant : www.julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161664/Inclusive%20and%20competent%20Finland_2019.pdf?sequence=9&isAllowed=y.

- La CCDH encourage le gouvernement à activement soutenir les initiatives internationales et européennes relatives au devoir de diligence obligatoire et à prévoir des mesures concrètes dans ce sens dans le PAN. Elle incite le gouvernement à faire avancer l'élaboration du traité contraignant des Nations Unies, ensemble avec ses partenaires européens et internationaux, notamment lors des prochaines négociations qui auront lieu le 14 au 18 octobre 2019.

- La CCDH recommande d'accorder une protection accrue aux personnes vulnérables.

- La CCDH encourage le gouvernement à vérifier si les voies de recours non judiciaires et judiciaires existantes sont accessibles, visibles et efficaces. Elle l'incite aussi à considérer d'étendre sa juridiction et d'élargir la responsabilité des sociétés pour les activités des filiales. Des mesures concrètes doivent être prévues dans le PAN.

- La CCDH plaide pour une extension des moyens, des missions et du rôle de l'ITM en ce qui concerne la détection de victimes et de violations. De même, la CCDH invite le gouvernement à réfléchir sur le renforcement du PCN luxembourgeois en ce qui concerne notamment ses moyens et son indépendance.

- La CCDH invite le gouvernement à envisager la mise en place d'un registre public listant les entreprises contre lesquelles il y a des allégations fiables qu'elles ont commises ou contribuées à des violations des droits de l'Homme.

- La CCDH incite le gouvernement à accorder une attention particulière au secteur public, à veiller à la transparence et à impliquer le groupe de travail dans la mise en place de projets pilotes sur la diligence raisonnable.

- La CCDH recommande d'identifier les produits/services, zones et secteurs à risque/conflit. Elle plaide d'ailleurs pour des mesures concrètes permettant d'éviter que l'État et les entreprises se rendent complice des violations.

- La CCDH encourage le gouvernement à maintenir l'approche du dialogue structuré et d'accorder les moyens et le temps nécessaire au groupe de travail pour réaliser ses missions. Elle recommande d'envoyer le projet du PAN prochain bien à l'avance afin que ses membres disposent du temps nécessaire pour l'aviser.

- Les mesures volontaires sont à maintenir et à développer davantage. La CCDH invite le gouvernement à réfléchir sur le développement du pacte national et à prévoir l'évaluation des rapports par un organe externe indépendant.

- Les instruments comme le protocole P29 sur le travail forcé ou le règlement sur les minerais de conflit devraient être ratifiés/mis en œuvre rapidement et adéquatement.

- La CCDH invite le gouvernement à concrétiser et à développer les mesures relatives aux marchés publics et aux relations économiques de l'État.

Adoptée lors de l’assemblée plénière du 30 septembre 2019