



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

## **Avis de la CCDH sur le projet de loi 7787 relatif au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent des minerais de conflit**

### **Résumé**

Le projet de loi 7787, qui vise à mettre en œuvre un Règlement européen, est un premier pas important alors qu'il introduit une obligation de devoir de diligence (« Sorgfaltspflicht ») pour certaines entreprises opérant dans le secteur des minerais et métaux liés aux zones de conflit. Le devoir de diligence est un processus d'évaluation permanent des impacts négatifs sur les droits humains qu'une entreprise peut avoir ou auxquels elle peut contribuer soit par ses propres activités, produits ou services, soit par ceux de ses relations commerciales. Si le secteur des minerais et des métaux peut offrir des perspectives économiques, de nombreuses exploitations minières se situent dans des zones de conflit ou à haut risque et sont souvent impliquées, directement ou indirectement, dans des conflits armés ou des violations des droits humains. Étant donné que l'économie luxembourgeoise est indissociable de l'économie mondiale, les entreprises opérant au Luxembourg sont forcément exposées au risque de causer, de contribuer ou de soutenir, même involontairement, ces violations.

Ces constats ne se limitent pas au seul secteur des minerais et des métaux : il faudra dans les meilleurs délais élaborer une loi plus générale, ambitieuse et contraignante sur le devoir de diligence pour toutes les entreprises, tous secteurs confondus, et ce, entre autres, pour les raisons suivantes :

- une étude récente a démontré que l'État luxembourgeois ne remplit pas ses obligations en la matière, alors qu'il faut des mécanismes efficaces permettant de prévenir, remédier et réparer les dommages causés par les entreprises et leurs chaînes de valeur ;
- le sort des personnes qui produisent p.ex. les biens de consommation partout dans le monde et qui travaillent et vivent souvent dans des conditions inacceptables ne doit pas nous laisser indifférent ;
- même si le Luxembourg ne peut pas dans tous les cas intervenir directement sur leurs conditions de travail et de vie, il pourra le faire indirectement, par exemple par le biais de ses exigences de commerce ;
- les entreprises – dans leur intérêt légitime de compétitivité et de sécurité juridique – ne pourront y participer de manière efficace que s'il existe un cadre légal clair pour toutes les entreprises implantées ou exerçant une partie de leurs activités au Luxembourg.

En même temps, il est indispensable de soutenir les initiatives internationales et européennes relatives au devoir de diligence obligatoire pour attaquer la problématique sur le niveau européen et global. De plus, il faut continuer les autres

mesures, telles que des campagnes de sensibilisation ciblant le grand public, les consommateurs, les entreprises, les représentants politiques, etc.

En attendant une telle législation nationale généralisée, le projet de loi 7787 devrait être davantage renforcé. En effet, il présente plusieurs faiblesses.

D'une part, en application du Règlement européen, le projet de loi **s'applique uniquement à un nombre limité de minerais et métaux** qui sont considérés comme le plus souvent liés aux conflits armés. Or, d'autres minerais et métaux posent également des problèmes sérieux et ne seront pas réglementés. De plus, il faut qu'un **seuil minimum d'importation** soit atteint pour que les entreprises tombent sous le champ d'application de la future loi. Environ une trentaine d'entreprises luxembourgeoises seront concernées selon le Ministre des Affaires étrangères et européennes. Il y a des risques non-négligeables que certaines entreprises pourraient essayer d'y échapper en répartissant leurs importations à d'autres entreprises dans des pays européens différents. Enfin, le Règlement européen **ne couvre pas non plus toute la chaîne d'approvisionnement** des importateurs. Par exemple, les fournisseurs de produits finis comme le matériel médical, les *smartphones*, ordinateurs, tablettes, voitures, etc. n'ont pas à s'acquitter des obligations du Règlement européen – seulement les importateurs de matières premières seront couverts. Pour toutes ces raisons, la CCDH invite le gouvernement à s'engager en faveur d'une révision de la réglementation européenne et d'opter d'ores et déjà pour une législation nationale plus courageuse.

D'autre part, le cadre prévu par le projet de loi mérite d'être renforcé et précisé davantage. Par exemple, la CCDH plaide pour la **mise en place d'un registre public** contenant toutes les entreprises concernées par le Règlement européen, leurs rapports annuels sur la diligence raisonnable ainsi qu'une mention relative à leur conformité à la réglementation européenne et nationale. Certains autres pays de l'UE, à savoir la République Tchèque, les Pays-Bas et la Suède, ont déjà opté pour une telle approche. Avoir accès à une telle liste est à la fois important pour les entreprises (choix de leurs partenaires, évaluation du risque, etc.), pour les autorités de contrôle (autorités étatiques, tiers indépendants dont p.ex. la société civile), les consommateurs, mais aussi pour les victimes potentielles de violations de droits humains.

De plus, le **rôle des tiers indépendants** (p.ex. journalistes, société civile, organismes spécialisés), qui peuvent communiquer des informations relatives à des violations des droits humains aux autorités étatiques, devrait être renforcé davantage afin que leur importance soit adéquatement garantie par la loi, notamment en ce qui concerne les contrôles à réaliser par la suite par les autorités.

Enfin, si la CCDH salue le fait que le projet de loi prévoit un pouvoir correctif en cas de non-respect des obligations, elle a des **doutes par rapport à l'efficacité du dispositif ainsi que par rapport à son effet dissuasif**. Elle se demande notamment si le montant de l'amende (10.000 à 100.000 euros) ne pourrait pas paraître dérisoire pour certaines entreprises disposant de chiffres d'affaires élevés. En outre, que se passe-t-il en cas de récidive ou de non-paiement de l'amende ? La CCDH souligne qu'en France et en Finlande p.ex. les autorités peuvent prononcer des interdictions à l'importation. Elle s'interroge aussi sur l'étendue du pouvoir de contrôle prévu pour les autorités.

En tout cas, la CCDH incite le gouvernement à **fournir toutes les informations et accompagnements nécessaires aux entreprises** afin que celles-ci puissent respecter les droits humains de la matière première au produit final, par exemple en créant le registre public mentionné ci-dessus, en se basant sur une liste « *blanche* » des fonderies et affineries mondiales considérées comme s'approvisionnant de façon responsable, ou en ayant recours à des *labels* de qualité. En même temps, il faudra éviter le « *human rights washing* » et contrôler régulièrement les critères et le respect des droits humains.

Pour conclure, la CCDH regrette le retard de la mise en œuvre du Règlement. À peu près un an et trois mois après l'entrée en vigueur de ce dernier, il n'y a toujours pas d'autorité de contrôle officielle et par conséquent ni contrôles, ni sanctions pour les entreprises qui ne respectent pas leurs obligations. La CCDH exhorte le gouvernement à redoubler d'efforts en la matière et de revaloriser le groupe de travail « Entreprises et droits de l'Homme » au sein du MAEE chargé de la mise en œuvre du plan d'action national « Entreprises et droits humains ».

## **Recommandations et observations générales en matière d'entreprises et droits humains**

- Conformément à l'évolution du droit international des droits humains, la CCDH invite le gouvernement à mettre en place une loi nationale ambitieuse et contraignante sur le devoir de diligence pour toutes les entreprises, tous secteurs confondus.
- La CCDH exhorte le gouvernement à veiller à la transparence et à l'implication de toutes les parties prenantes dans le processus d'élaboration d'une telle loi et à prendre les résultats des études existantes dûment en compte.
- La loi doit être accompagnée d'autres mesures, telles que des campagnes de sensibilisation ciblant le grand public, les consommateurs et les entreprises. Il y a aussi lieu de fournir toutes les orientations et tout le support nécessaire aux entreprises et administrations pour la mise en œuvre adéquate de leurs devoirs.
- En même temps, la CCDH demande au gouvernement de soutenir proactivement les initiatives internationales et européennes relatives au devoir de diligence obligatoire.

## **Recommandations et observations par rapport au projet de loi et au Règlement**

- La CCDH incite le gouvernement à accorder une attention particulière au risque de détournement des quotas d'importations. Elle invite le gouvernement à s'engager auprès de l'UE pour améliorer et renforcer le Règlement dans le cadre de son réexamen en 2023.
- La CCDH met en garde contre les abus et le *human rights washing* – les listes blanches et les labels ne libèrent pas les entreprises et l'État de leurs responsabilités.
- Certaines dispositions du projet de loi semblent limiter l'effet utile des dispositions du Règlement européen auxquelles le projet de loi est censé faire écho :
  - Il faudrait prévoir la mise en place d'une liste actualisée et exhaustive de toutes les entreprises visées par le Règlement. Celle-ci devrait au minimum contenir les rapports annuels sur la diligence raisonnable et une mention relative à leur conformité éventuelle à la réglementation européenne et nationale.
  - Il y a lieu de mentionner explicitement dans le texte du projet de loi que les contrôles doivent être réalisés lorsqu'une autorité compétente est en possession d'informations utiles, notamment en cas de préoccupations étayées exprimées par des tiers. Il faudra accorder une importance adéquate à ces préoccupations, notamment par la mise en place de procédures transparentes et la détermination des suites à donner à la communication de ces informations.
- La CCDH se demande d'une manière plus générale si les moyens de contrôle prévus par le projet de loi sont suffisants. Par ailleurs, la nécessité de protéger le secret des affaires et la concurrence ne doivent en aucun cas avoir comme effet de dissimuler des violations des droits humains.
- La CCDH a des doutes par rapport à l'efficacité et l'effet dissuasif des mesures correctives prévues par le projet de loi et recommande de revoir le dispositif prévu.
- La CCDH regrette que le gouvernement ne semble pas accorder une réelle importance au groupe de travail « Entreprises et droits de l'Homme » du MAEE. Elle invite le gouvernement à redoubler d'efforts en la matière.