



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

Avis

sur

**le projet de loi relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du
Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées
au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les
importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène,
leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque**

Avis 04/2022

Table des matières

Introduction	3
I. La diligence raisonnable : un outil indispensable pour lutter contre les violations des droits humains dans tous les secteurs	4
A. Les risques particuliers inhérents au secteur des minerais et aux zones de conflit	4
B. La nécessité d'un cadre législatif général	6
II. Les dispositions du projet de loi 7787 à la lumière des obligations européennes et internationales.....	9
A. Les obligations découlant du Règlement	9
B. Les champs d'application restreints du Règlement et du projet de loi	10
C. L'efficacité du mécanisme de contrôle : liste des entreprises concernées, publicité des informations et moyens de contrôle.....	12
D. L'efficacité des sanctions : mesures correctives et amendes.....	15
III. Le manque de transparence du processus d'élaboration du projet de loi 7787.....	16
IV. Recommandations et observations finales	17
A. Recommandations et observations générales en matière des entreprises et droits humains.....	17
B. Recommandations et observations par rapport au projet de loi et au Règlement.....	17

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

Introduction

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), le 18 mars 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi 7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque (ci-après « Règlement »).

Le projet de loi ainsi que le Règlement de l'Union européenne (UE) ont comme finalité d'endiguer le commerce de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque. Également appelés « *minerais de conflits* », ils sont considérés comme les plus liés au financement de groupes et de conflits armés, à l'alimentation du travail forcé, à la corruption, au blanchiment d'argent et aux violations des droits humains.¹

Avant de procéder à l'analyse du projet de loi sous avis, la CCDH fera quelques observations préliminaires par rapport à l'importance particulière pour les importateurs de produits ou services provenant de zones de conflit et à haut risque de veiller à mettre en place des procédures de diligence raisonnable en matière de droits humains.² La diligence raisonnable est un processus d'évaluation permanent des incidences négatives sur les droits humains qu'une entreprise peut avoir ou auxquelles elle peut contribuer par le biais de ses propres activités, ou qui peuvent découler directement de ses activités, produits ou services par ses relations commerciales.³ Ces observations sont d'ailleurs également valables pour toute autre entreprise (I). Dans un deuxième temps, la CCDH analysera le projet de loi 7787 à la lumière du Règlement ainsi que des Principes Directeurs des Nations Unies (II).⁴ Force est de constater que le manque de transparence et d'inclusion de la société civile dans le processus d'élaboration du projet de loi n'est pas resté sans effets sur la qualité de celui-ci : pour cette raison, la CCDH abordera également ce processus ainsi que la mise en œuvre du Plan d'action national « *Entreprises et droits humains 2020-2022* » (III).

¹ Projet de loi n°7787, Exposé des motifs, p. 6 ; voir aussi Justice et Paix, *Minerais de conflits : encore une longue route pour l'Union européenne*, 18 juillet 2019, disponible sur www.justicepaix.be/Minerais-de-conflits-encore-une-longue-route-pour-l-Union-europeenne/.

² À noter que la CCDH utilise la notion de « *diligence* » étant donné que cette terminologie est utilisée par le projet de loi et au niveau international. Elle doit être comprise au sens large et, dans le présent avis, elle est interchangeable avec la notion de « *vigilance* ».

³ On entend par diligence raisonnable le processus visant à évaluer les incidences effectives et potentielles sur les droits de l'Homme, à regrouper les constatations et à leur donner une suite. Elle est plus ou moins complexe suivant la taille de l'entreprise commerciale, le risque qu'elle présente de graves incidences sur les droits humains, et la nature et le cadre de ses activités. La diligence raisonnable devrait s'exercer en permanence, étant donné que les risques en matière de droits humains peuvent changer à terme au fur et à mesure de l'évolution des activités et du cadre de fonctionnement de l'entreprise commerciale.

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

I. La diligence raisonnable : un outil indispensable pour lutter contre les violations des droits humains dans tous les secteurs

D'une manière générale, la CCDH salue les efforts de l'UE et du gouvernement pour la mise en place d'un cadre légal visant à éviter que les entreprises causent, contribuent ou soutiennent, directement ou indirectement, des violations des droits humains. Bien que des efforts supplémentaires restent indispensables, notamment à cause du champ d'application limité du Règlement (voir le point A du Chapitre III ci-dessous),⁵ ce dernier constitue un premier pas important vers une réglementation plus générale applicable à toutes les entreprises. En effet, il s'insère dans le nombre croissant d'autres initiatives internationales,⁶ européennes⁷ et nationales⁸ visant à créer des cadres contraignants en matière de respect des droits humains par les entreprises et leurs relations commerciales tout au long de la chaîne de valeur.⁹ Certaines initiatives poursuivent une approche multisectorielle, telle que la loi française sur le devoir de vigilance ou le *Lieferkettensorgfaltspflichtgesetz* allemand, tandis que certaines autres sont limitées à des secteurs ou risques déterminés, tel que le règlement « Bois » de l'UE qui interdit l'entrée sur le territoire européen du bois collecté illégalement avec la mise en place d'un système de diligence.¹⁰ Le projet de loi sous avis ainsi que le Règlement relèvent de cette deuxième catégorie.

A. Les risques particuliers inhérents au secteur des minerais et aux zones de conflit

Si le secteur des minerais et des métaux peut offrir des perspectives économiques, comme créer de l'emploi et nourrir le développement local, 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.

En effet, en 2020, une organisation de la société civile luxembourgeoise a publié un rapport relatif à l'analyse des risques d'impacts dans les pays du Sud, lequel a permis d'affirmer que **le secteur de l'extraction de minerais est le secteur le plus**

⁵ Pour une analyse plus détaillée, voir notamment EURAC, European NGO Coalition on Conflict Minerals et PAX, *The EU Conflict Minerals Regulation, Implementation at the EU Member State level*, June 2021, disponible sur www.eurac-network.org/sites/default/files/202106_coregroup_reviewpaper_3tg_implementation_memberstates.pdf.

⁶ Projet révisé d'instrument juridiquement contraignant visant à réglementer, dans le cadre du droit international des droits de l'Homme, les activités des sociétés transnationales et des autres entreprises, disponible sur www.ohchr.org/fr/hrbodies/hrc/wgtranscorp/pages/igwgontnc.aspx.

⁷ Résolution du parlement européen du 10 mars 2021 contenant des recommandations à la Commission sur le devoir de vigilance et la responsabilité des entreprises (2020/2129(INL)), 10 mars 2021, disponible sur www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_FR.html. La Commission européenne a annoncé qu'elle proposera un projet de directive. Voir dans ce contexte les recommandations du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, du 2 juillet 2021, disponible sur www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ohchr-recommendations-to-ec-on-mhrdd.pdf. Voir aussi l'étude de la Commission européenne « *Study on due diligence requirements through the supply chain* », 20 février 2020, disponible sur <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1>.

⁸ Voir, entre autres, la loi relative au devoir de vigilance en France, le *Lieferkettensorgfaltspflichtgesetz* en Allemagne, la réglementation de vigilance raisonnable aux Pays-Bas relative à la lutte contre le travail des enfants, etc.

⁹ Selon le document « [Questions courantes sur les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme](#) » des Nations unies, « [l]a chaîne de valeur d'une entreprise commerciale englobe les activités qui transforment les entrées en sorties en apportant une valeur ajoutée. Elle inclut des entités avec lesquelles elle entretient des relations commerciales directes ou indirectes et qui: a) fournissent des produits ou des services qui contribuent aux propres produits et services de l'entreprise; ou, b) reçoivent des produits ou services de l'entreprise. »

¹⁰ Règlement (UE) n°995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

concerné dans ces pays.¹¹ Selon ce rapport, les populations locales, les travailleurs, ainsi que les défenseurs des droits humains peuvent être impactés négativement par les opérations des entreprises. D'une part, les exploitants agricoles, peuples indigènes ou communautés vivant près d'un site industriel ou d'une concession minière, d'une rivière ou d'une voie de communication, peuvent souffrir des opérations des entreprises. Il y a dans ce cas, entre autres, des risques d'accaparement des ressources (terres et eaux), des risques d'effets sur l'environnement et par conséquent sur la santé des communautés locales, ainsi que des risques d'impacts économiques et sociaux négatifs.¹² D'autre part, les mauvaises conditions de travail dans les chaînes de valeur et les risques de la traite des êtres humains, du travail forcé et du travail d'enfants y sont cités comme des risques d'atteintes particulièrement graves aux droits humains. Enfin, les défenseurs des droits humains qui dénoncent ces agissements risquent de faire l'objet d'attaques personnelles ou de harcèlement juridique.¹³

Selon l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), les entreprises engagées dans l'extraction et le commerce des minerais dans les zones de conflit¹⁴ ou à haut risque¹⁵ sont particulièrement exposées « *au risque de contribuer ou d'être associées à des impacts négatifs graves, y compris de graves atteintes aux droits humains et des conflits.* »¹⁶ Le Règlement, quant à lui, affirme que les atteintes aux droits humains sont courantes dans les zones de conflit ou à haut risque et peuvent englober le travail des enfants, la violence sexuelle, les disparitions de personnes, les transferts forcés et la destruction de sites d'importance rituelle ou culturelle.¹⁷

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, des violations des droits humains partout dans le monde. C'est ainsi que le Plan d'action national (« PAN ») 2020-2022 « *Entreprises et droits humains* » a retenu le secteur de l'extraction comme faisant partie des secteurs à risque.¹⁸ Il est donc particulièrement important que l'État luxembourgeois et les entreprises mettent en place des mécanismes efficaces permettant d'évaluer les risques d'impacts négatifs et, le cas échéant, de prévenir, remédier et réparer les dommages causés. Ces mécanismes doivent viser à la fois leurs propres activités et celles de leurs relations commerciales, tout au long de la chaîne de valeur.

¹¹ Action solidarité tiers monde, *Risques d'impacts des activités des entreprises sur les populations dans les pays du Sud : Études de cas du Luxembourg, 2020*, pp. 9 et suivantes, disponible sur https://nocorporateimpunity.org/wp-content/uploads/2020/10/Rapport-ASTM_webFINALE.pdf

¹² *Ibid.*

¹³ Voir notamment les poursuites lancées contre l'ONG SOS Faim au Luxembourg : Luc Caregari, *Socfin : poursuites-bâillons jusqu'au Luxembourg*, Woxx, 12 décembre 2019, disponible sur <https://www.woxx.lu/socfin-poursuites-baillons-jusquau-luxembourg/>.

¹⁴ Les zones de conflit se caractérisent par l'existence d'un conflit armé, d'une violence généralisée ou d'autres risques d'atteinte aux populations. Il existe plusieurs types de conflits armés : internationaux (impliquant deux ou plusieurs États) ou non, guerres de libération, insurrections, guerres civiles, etc.

¹⁵ Les zones à haut risque se caractérisent souvent par l'instabilité politique ou la répression, la faiblesse des institutions, l'insécurité, l'effondrement des infrastructures civiles ou une violence généralisée, mais aussi des atteintes systématiques aux droits de l'homme et des violations du droit national et international.

¹⁶ OCDE, *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsable en minerais provenant des zones de conflit ou à haut risque*, Troisième édition, Editions OCDE Paris, 2016, p. 12, disponible sur <https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/Guide-OCDE-Devoir-Diligence-Minerais-%20Edition3.pdf>

¹⁷ Règlement (UE) 2017/821, considérant n°3.

¹⁸ Plan d'action national du Luxembourg pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme, 2020-2022, p. 17, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d1/pan-entreprises-et-droits-de-l-homme/2020-2022/PAN-LU-entreprises-et-DH-2020-2022-FR.pdf>.

La CCDH avait déjà, dans sa prise de position du 30 septembre 2019, rappelé au gouvernement que l'État devrait d'une manière générale avertir les entreprises du risque accru d'être impliquées dans des violations des droits de l'Homme dans les zones de conflit. Elle y avait plus précisément recommandé « *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* » de leurs responsabilités. Une diligence raisonnable renforcée de la part des entreprises, mais aussi de l'État, est dès lors indispensable.

La CCDH tient cependant à rappeler encore une fois que toutes ces réflexions ne se limitent pas aux zones de conflit ou à haut risque, ou au secteur des minerais.

B. La nécessité d'un cadre législatif général

Si la détermination de zones, produits et services « *à risque* » permet à l'État et aux entreprises de prioriser et d'intensifier leurs actions,¹⁹ la CCDH rappelle que des violations peuvent survenir dans tous les secteurs. En effet, en vertu des Principes Directeurs des Nations Unies de 2011, **toute entreprise, indépendamment de son secteur d'activité, de sa taille, de son régime de propriété ou du caractère national ou international de ses activités, doit s'acquitter de ses responsabilités en matière de droits de l'Homme**. Elles devraient donc disposer d'une procédure de diligence raisonnable permettant d'identifier, de prévenir, de remédier et de réparer les impacts négatifs sur les droits de l'Homme. Les entreprises domiciliées au Luxembourg doivent montrer cette diligence dans l'ensemble de leurs activités, tandis que les entreprises y réalisant des activités commerciales significatives doivent avoir une procédure à l'égard de ces activités. De même, les entreprises ont la responsabilité de veiller à ce que les activités de leurs relations commerciales et de toutes les entreprises dans leurs chaînes de valeur respectent les droits de l'Homme.

La nécessité de respecter les droits humains s'applique donc au-delà des zones de conflit et des minerais et métaux visés par le projet de loi. Il faudra veiller à ce que le **projet de loi ne s'inscrive pas dans un vide et veiller à la cohérence des politiques et des mesures en la matière**. À titre d'exemple, il faut souligner l'existence de la loi du 23 juillet 2016 concernant la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes, transposant une directive de l'UE.²⁰ Il y a lieu de noter que cette dernière, qui a malheureusement une portée très limitée quant à la diligence en matière de droits humains, sera prochainement révisée et pourra alors aussi jouer un rôle plus important en la matière. Il y a par ailleurs aussi une évolution nette au niveau européen et international vers un renforcement des obligations et responsabilités des États et des entreprises : l'UE a annoncé entre autres la présentation d'une proposition d'une nouvelle réglementation relative à la « *Gouvernance d'entreprise*

¹⁹ 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.

²⁰ Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes.

durable »²¹ ainsi que l'intention d'interdire l'importation de produits issus du travail forcé.²²

La CCDH considère cette exigence d'une action législative cohérente et réceptive aux exigences du mouvement « *Business and human rights* » comme découlant de l'évolution du droit international. Au niveau international, les initiatives lancées dans le cadre de l'ONU ont adopté une telle approche englobante, précisément afin de contourner les risques ouverts par un régime fragmenté. Les *Principes* notamment posent très clairement cette exigence de parvenir à un cadre juridique harmonieux et stable. De plus, le « *groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme* » est en train d'élaborer un instrument juridiquement contraignant sur les activités commerciales et les droits de l'Homme.²³

Par ailleurs, le droit international lui-même est en train d'évoluer vers la prise en compte d'une responsabilité, qui n'est plus limitée aux États mais qui s'étend à la mise en cause directe des entreprises qui participent à la violation des droits de l'Homme à l'étranger. Tel est notamment le cas de la sentence arbitrale *Urbaser c. Argentine* où le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (tribunal CIRDI) ébauche un régime général de responsabilité des investisseurs pour violations des droits humains à l'étranger en se fondant notamment sur le droit international des droits humains et sur les Principes Directeurs des Nations Unies.²⁴ Les instances régionales de protection des droits évoluent également dans cette direction : la Commission africaine, après plusieurs affaires où elle constatait la violation par l'État de ses engagements en matière de droits humains du fait de pratiques de déforestation et pollution des territoires habités par les populations autochtones par des entreprises²⁵, a ressenti le besoin de faire évoluer sa pratique en matière de réparation en « réprimandant » directement également les entreprises multinationales à l'origine des violations.²⁶ L'importance de la place du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois renforce donc l'attention due à l'action législative dans ce domaine.

Il y a en outre lieu de noter que les entreprises qui demandent effectivement la mise en place d'un cadre légal national, européen et international deviennent de plus en

²¹ Commission européenne, *Gouvernance d'entreprise durable*, disponible sur https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Gouvernance-d%E2%80%99entreprise-durable_fr. Voir, dans ce sens, aussi la position du Parlement européen : Parlement européen, *Les entreprises ne pourront plus causer de préjudice aux citoyens et à la planète en toute impunité*, Communiqué de presse, 10 mars 2021, disponible sur www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20210304IPR99216/les-entreprises-ne-pourront-plus-causer-de-tort-aux-citoyens-et-a-la-planete.

²² Le Monde et AFP, *Industrie, défense, environnement, travail forcé : Ursula von der Leyen veut renforcer l'autonomie de l'UE*, Le Monde, 15 septembre 2021, disponible sur www.lemonde.fr/international/article/2021/09/15/industrie-defense-environnement-travail-force-von-der-leyen-veut-renforcer-l-autonomie-de-l-ue_6094762_3210.html.

²³ Conseil des droits de l'Homme, *Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme*, disponible sur www.ohchr.org/fr/hrbodies/hrc/wgtranscorp/pages/iqwgontnc.aspx.

²⁴ *Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Biskaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa c. République d'Argentine*, affaire CIRDI n. ARB/07/26, sentence du 8 décembre 2016, §§1196-1198 ss.

²⁵ Voir par exemple Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Social and Economic Rights Action Center for Economic and Social Rights c. Nigéria*, 2001.

²⁶ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Human Rights and Développement in Africa, Rights and Accountability in développement et Action contre l'impunité pour les droits Humains c. République du Congo*, décision du 4 août 2017.

plus nombreuses.²⁷ Au sein de la population luxembourgeoise et européenne, l'adhésion à une réglementation contraignante est également très élevée.²⁸

En tout cas, les résultats de l'étude « *Mapping the business and human rights landscape in Luxembourg* », ont montré que ni l'État, ni les entreprises remplissent actuellement suffisamment leurs obligations, respectivement leurs responsabilités en matière de protection des droits humains au sens des Principes directeurs des Nations Unies. Afin de se mettre en conformité avec le droit international des droits humains, la CCDH réaffirme donc sa position selon **laquelle le devoir de diligence devrait être érigé en obligation légale, tout en accompagnant celle-ci de mesures volontaires**, telles que des campagnes de sensibilisation ciblant le grand public, les consommateurs, les entreprises. De plus, il y a lieu de fournir toutes les orientations et les outils nécessaires aux entreprises et administrations afin qu'elles puissent adéquatement mettre en œuvre leurs devoirs.

La CCDH regrette le retard accumulé par le Luxembourg, notamment à cause des réticences du gouvernement et des représentants du secteur privé.²⁹ Elle se félicite de l'étude « *A study on potential Human rights due diligence legislation in Luxembourg* » du Dr. Başak Bağlayan, commanditée par le gouvernement, qui propose entre autres un cadre pour une éventuelle législation.³⁰ La CCDH salue également la décision du gouvernement de mettre en place un groupe de travail interministériel chargé d'étudier les résultats de l'étude et les conséquences auxquelles il faut s'attendre si une nouvelle législation était mise en place.³¹ Or, elle exhorte encore une fois le gouvernement à veiller à la transparence et à l'implication de toutes les parties prenantes dans le processus d'élaboration. Elle l'invite aussi à tenir dûment compte de toutes les études existant à ce sujet, y compris les résultats de l'étude de Dr. Başak Bağlayan.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH invite le gouvernement à mettre en place, dans les meilleurs délais, une législation nationale ambitieuse et contraignante sur le devoir de diligence pour toutes les entreprises, tous secteurs confondus. En même temps, la CCDH demande au gouvernement à, proactivement, soutenir les initiatives internationales et européennes relatives au devoir de diligence obligatoire. Pour le surplus, elle renvoie à sa prise de position de 2019 dans laquelle elle avait émis des recommandations concrètes concernant les obligations de l'État, les responsabilités des entreprises et les voies de recours judiciaires et extrajudiciaires.³²

²⁷ Initiative pour un devoir de vigilance, *Des entreprises luxembourgeoises demandent une loi nationale en matière des droits humains*, 10 février 2021, disponible sur www.initiative-devoirdevigilance.org/post/des-entreprises-luxembourgeoises-demandent-une-loi-nationale-en-mati%C3%A8re-de-droits-humains ; Business & Human Rights Resource Centre, *List of large businesses, associations & investors with public statements & endorsements in support of mandatory due diligence regulation*, disponible sur www.business-humanrights.org/en/latest-news/list-of-large-businesses-associations-investors-with-public-statements-endorsements-in-support-of-mandatory-due-diligence-regulation/.

²⁸ Notre affaire à tous, *Devoir de vigilance : un sondage révèle le soutien massif de l'opinion publique européenne pour mettre fin à l'impunité des multinationales*, 13 octobre 2021, disponible sur <https://notreaffaireatous.org/cp-devoir-de-vigilance-un-sondage-revele-le-soutien-massif-de-l-opinion-publique-europeenne-pour-mettre-fin-a-l-impunite-des-multinationales/>.

²⁹ Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes à la question parlementaire n°2484 déposée le 6 juillet 2020, p. 2 ; Marco Meng, *Vorbehalte gegen ein luxemburgisches Lieferkettengesetz*, 25 février 2021, disponible sur www.wort.lu/de/business/vorbehalte-gegen-ein-luxemburgisches-lieferkettengesetz-6036596ade135b923601662f.

³⁰ Dr. Başak Bağlayan, *A study on potential human rights due diligence legislation in Luxembourg*, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d1/pan-entreprises-et-droits-de-l-homme/study-potential-hr/A-study-on-potential-human-rights-due-diligence-legislation-in-Luxembourg.pdf>.

³¹ Communiqué du MAEE, *Entreprises et droits de l'homme – Rapport d'étude*, 27 avril 2021, disponible sur https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2021%2B04-avril%2B27-rapport-etude.html.

³² CCDH, *Prise de position de la CCDH « Entreprises et droits de l'Homme »*, 30 septembre 2019, disponible sur <https://ccdh.public.lu/dam-assets/avis/2019/Prise-de-position-Entreprises-et-droits-de-l-Homme-version-finale.pdf>.

Étant donné que l'étendue des responsabilités des entreprises en matière de diligence raisonnable peut varier en fonction du secteur d'activité, des réglementations sectorielles complémentaires ou supplémentaires peuvent s'avérer opportunes. Le projet de loi sous avis peut être vu comme une telle réglementation sectorielle, qui ne saurait cependant en aucun cas remplacer une législation contraignante d'application plus générale.

II. Les dispositions du projet de loi 7787 à la lumière des obligations européennes et internationales

La CCDH limite sa présente analyse, en principe, au projet de loi 7787. Étant donné que ce dernier est cependant intrinsèquement lié au Règlement, la CCDH sera dans une certaine mesure également amenée à se prononcer sur celui-ci. Au vu de la technicité du Règlement, elle ne pourra cependant pas entrer dans les détails sans risquer de dépasser le cadre du présent avis.

Pour une meilleure compréhension des dispositions du projet de loi, il y a lieu de rappeler d'abord brièvement les grandes lignes du Règlement (A). La CCDH estime que son champ d'application limité (B) a eu des conséquences sur l'efficacité des mesures prévues par le projet de loi sous avis. Néanmoins, une certaine marge de manœuvre a été laissée aux États, notamment par rapport au contrôle du respect des obligations découlant du Règlement (C). Il en va de même des sanctions en cas de non-respect du Règlement et des mesures nationales (D).

A. Les obligations découlant du Règlement

Afin de mitiger les risques inhérents à l'extraction et au commerce des minerais de conflits, l'UE a décidé d'obliger les importateurs d'adhérer à un cadre de cinq étapes : établir des systèmes solides de gestion de l'entreprise ; recenser et évaluer les risques associés à la chaîne d'approvisionnement ; concevoir et mettre en œuvre une stratégie pour réagir aux risques recensés ; effectuer un audit indépendant mené par des tiers sur le devoir de diligence de la chaîne d'approvisionnement ; publier chaque année un rapport sur l'exercice du devoir de diligence concernant la chaîne d'approvisionnement.

Les importateurs des minerais et métaux concernés doivent, entre autres, communiquer sur leur politique relative à la chaîne d'approvisionnement, incorporer celle-ci dans les contrats et accords avec les fournisseurs, mettre en place un mécanisme de traitement des plaintes, préciser le pays de provenance des minerais et métaux, indiquer les quantités importées, la date de leur extraction ainsi que le nom et l'adresse de leurs fournisseurs. Lorsque les minerais proviennent de zones de conflit ou à haut risque, les importateurs doivent fournir un certain nombre de renseignements supplémentaires : la mine d'origine des minerais, les lieux de regroupement, de négociation et de transformation des minerais ainsi que les taxes, droits et redevances payés. Si les importateurs identifient des risques, ils doivent exercer une influence ou des pressions sur les fournisseurs les plus à même de prévenir ou d'atténuer efficacement les risques détectés.³³

³³ Si possible, les importateurs peuvent poursuivre les échanges tout en menant des efforts d'atténuation, suspendre temporairement les échanges en menant des efforts d'atténuation, ou bien après l'échec de ces tentatives d'atténuation, cesser toute relation avec le fournisseur concerné.

La CCDH note que le Règlement ne s'appliquera directement qu'aux importateurs implantés sur le territoire de l'UE. Néanmoins, les importateurs de l'UE seront obligés d'identifier les fonderies et affineries dans leur chaîne d'approvisionnement et de vérifier si leurs pratiques correspondent bien au devoir de diligence prévu. L'UE vise ainsi à encourager aussi les fonderies et affineries implantées hors du territoire de l'UE à s'approvisionner de façon responsable.³⁴

Or, la CCDH estime que le champ d'application restreint du Règlement et, par extension du projet de loi, n'est pas suffisamment large pour réellement endiguer les violations des droits humains dans les zones de conflit et à haut risque.

B. Les champs d'application restreints du Règlement et du projet de loi

D'une part, le Règlement est **limité à certains minerais et métaux** : seuls l'étain, le tantale et le tungstène, leurs minerais et l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque sont couverts. Selon l'UE, ce choix est justifié par le fait qu'il s'agit des quatre minerais le plus souvent liés aux conflits armés, par les « *règles bien établies* » au niveau de l'OCDE et par la législation existante aux États-Unis.³⁵ Seuls les importateurs de ces produits sont donc tenus de contrôler leur approvisionnement pour s'assurer que ce qu'ils achètent n'a pas contribué à financer des conflits ou d'autres activités illégales connexes. Or, selon les informations à la disposition de la CCDH, d'autres minerais et métaux peuvent également contribuer au financement de conflits : on peut citer notamment le cobalt, le lithium, le nickel et le graphite naturel.³⁶ Par ailleurs, la CCDH note que les Principes Directeurs des Nations Unies exigent que la diligence raisonnable prend en compte tous les risques d'impact sur les droits humains internationalement reconnus – cela ne se limite pas au « *financement de conflits* » ou aux « *activités illégales connexes* ».

D'autre part, la CCDH note que le Règlement fixe un **seuil minimum d'importation** pour les différents minerais et métaux. À titre d'exemple, pour que les obligations du Règlement soient applicables à une entreprise, celle-ci doit importer 5.000 kg de minerais d'étain par an. Pour le minerai de tungstène, il s'agit de 250.000 kg par an. Selon l'UE, « *le règlement s'applique directement aux importateurs européens, soit entre 600 et 1000 entreprises. Il concernera indirectement environ 500 fonderies et affineries d'étain, de tantale, de tungstène et d'or, qu'elles soient implantées ou non sur le territoire de l'Union européenne.* »³⁷ Environ une trentaine d'entreprises luxembourgeoises seront concernées selon le Ministre des Affaires étrangères et européennes (« MAEE »).³⁸ Or, il n'est pas clair quelles entreprises sont réellement concernées par le Règlement, faute d'une liste officielle publiée par la Commission européenne.

³⁴ Commission européenne, *Explication du règlement*, disponible sur https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index_fr.htm#affected.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ EURAC, European NGO Coalition on Conflict Minerals et PAX, *The EU Conflict Minerals Regulation, Implementation at the EU Member State level*, June 2021, p. 5, disponible sur www.eurac-network.org/sites/default/files/202106_coregroup_reviewpaper_3tq_implementation_memberstates.pdf

³⁷ Commission européenne, *Explication du règlement*, disponible sur https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index_fr.htm#regulation-why.

³⁸ Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes à la question parlementaire n°2188 du 26 juillet 2016 ; Europaforum, *Le Luxembourg veut un règlement sur les minerais de conflit « sérieux, efficace et équilibré », dit le ministre des Affaires étrangères et européennes*, Jean Asselborn, 26 juillet 2016, disponible sur <https://europaforum.public.lu/fr/actualites/2016/07/qp-minerais-asselborn/index.html>. Voir aussi la réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes à la question parlementaire n°2191.

Selon un rapport récent, il y aurait en outre 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.³⁹ De plus, il y aurait également des raisons justifiées de suspecter des risques élevés auprès de certains importateurs de petites quantités.⁴⁰ La CCDH incite le gouvernement à accorder une attention particulière à ces pratiques et l'invite à collaborer avec les tiers, y compris la société civile, et les autorités des autres pays, tout en publiant une liste officielle sur les importateurs concernés (voir le point C ci-dessous).

De plus, le Règlement ne couvre pas toute la chaîne d'approvisionnement des importateurs : les **règles sont différentes pour les entreprises « en amont » et les entreprises « en aval »**.

Le règlement de l'UE définit comme entreprises « *en amont* » les entreprises extractives, les négociants de matières premières, les fonderies et les raffineries. Les entreprises « *en amont* » sont tenues de se plier aux règles du devoir de diligence pour leurs importations. Les entreprises « *en aval* » transforment en produits finis les métaux produits pendant la phase en amont. L'activité « *en aval* » comprend par exemple la vente des produits à d'autres entreprises, à des États ou à des particuliers. Celles qui importent des produits au stade de métaux doivent aussi respecter les règles du devoir de diligence. En revanche, celles qui importent des produits au-delà du stade de métaux (notamment 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, mais « *on attend d'elles qu'elles usent notamment d'outils d'information pour renforcer la transparence de leur devoir de diligence, et notamment, pour de nombreuses grandes entreprises, ceux figurant dans la directive sur l'information non financière* ». ⁴¹ La CCDH se doit cependant de souligner que les rapports à réaliser dans le cadre de la directive sur l'information non financière n'ont, du moins au Luxembourg, que rarement trait aux droits humains.⁴² La diligence raisonnable en matière de droits humains n'est en tout état de cause pas une exigence de cette directive. La CCDH se demande dans ce dernier contexte aussi comment les entreprises « *en aval* » pourraient identifier la présence de tels métaux dans les marchandises. La difficulté est de taille pour les entreprises compte tenu de l'internationalisation et de la division des chaînes d'approvisionnement. La CCDH exhorte le gouvernement à fournir toutes les informations et accompagnements nécessaires aux entreprises afin que celles-ci puissent se conformer aux obligations découlant du Règlement.

La CCDH note dans ce contexte aussi que le Règlement prévoit l'établissement, par la Commission européenne, d'une liste « *blanche* » des fonderies et raffineries

³⁹ EURAC, European NGO Coalition on Conflict Minerals et PAX, *The EU Conflict Minerals Regulation, Implementation at the EU Member State level*, June 2021, pp. 11 et 12, disponible sur www.eurac-network.org/sites/default/files/202106_coregroup_reviewpaper_3tg_implementation_memberstates.pdf.

⁴⁰ Voir notamment Conseil de sécurité des Nations Unies, *Lettre datée du 2 juin 2020 adressée au Président de sécurité par le Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo*, 2 juin 2020, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/114/18/PDF/N2011418.pdf?OpenElement> ; OCDE, *Due diligence in Colombia's gold supply chain*, 2018, disponible sur www.oecd.org/colombia/Where-does-Colombian-Gold-Go-EN.pdf ; Global Witness, *River of Gold*, 5 juillet 2016, disponible sur www.globalwitness.org/en/campaigns/conflict-minerals/river-of-gold-drc/ ; The Sentry, *The Golden Laundromat – The Conflict Gold Trade from Eastern Congo to the United States and Europe*, Octobre 2018, disponible sur https://cdn.thesentry.org/wp-content/uploads/2018/10/GoldenLaundromat_Sentry_Oct2018-final.pdf.

⁴¹ Commission européenne, *Explication du règlement*, disponible sur https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index_fr.htm#regulation-why.

⁴² Voir notamment Başak Bağlayan, *Mapping the business and human rights landscape in Luxembourg*, National Baseline Study, October 2019, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d1/pan-entreprises-et-droits-de-l-homme/Mapping-the-Business-and-Human-Rights-Landscape-in-Luxembourg.pdf>.

mondiales considérées comme s'approvisionnant de façon responsable. Si les importateurs prouvent qu'ils s'approvisionnent exclusivement auprès d'entités figurant sur cette liste, ils seront exemptés de l'obligation de faire réaliser des vérifications par des tiers indépendants.⁴³ Similairement, la Commission pourra certifier certains mécanismes de devoir de diligence jugés conformes au Règlement – ce qui permettra éventuellement aux fonderies et raffineries adhérant à ces mécanismes de figurer sur la liste blanche. La CCDH note aussi qu'une liste indicative et non exhaustive des zones de conflit a été établie par des experts externes mandatés par la Commission européenne.⁴⁴

Si la CCDH estime que l'établissement de ces listes, tout comme le recours éventuel à des *labels* de qualité, pourrait certainement faciliter les devoirs des entreprises, elle **met en garde contre les abus et le « *human rights washing* »**. En effet, il faut éviter que ces listes et mécanismes de certification soient utilisés de manière fallacieuse pour faire état de bonnes pratiques, notamment dans des opérations de communication ou de marketing. Elles ne doivent en aucun cas libérer l'État de son obligation de contrôle et les entreprises de leurs responsabilités en matière de diligence raisonnable.

Le Règlement a d'ailleurs une fois de plus montré les grandes difficultés inhérentes à l'élaboration d'un cadre réglementaire ambitieux au niveau de l'UE en matière d'entreprises et droits humains. La CCDH réitère dans ce contexte encore une fois l'importance de la mise en place d'un cadre législatif national général applicable à toutes les entreprises de tous les secteurs. Elle invite également le gouvernement à s'engager auprès de l'UE pour améliorer et renforcer le Règlement, notamment dans le cadre de son réexamen en 2023.

C. L'efficacité du mécanisme de contrôle : liste des entreprises concernées, publicité des informations et moyens de contrôle

La CCDH rappelle que le Règlement de l'UE prévoit l'intervention de « *tiers* » dans la vérification du respect par les entreprises de leur devoir de diligence.⁴⁵ À titre d'exemple, les organismes de la société civile pourront fournir aux autorités nationales les informations utiles concernant le respect du Règlement afin que les autorités puissent faire des contrôles et inspections sur place. L'article 2 du projet de loi sous avis prévoit ainsi qu'il incombera au MAEE et à l'administration des douanes et accises « *de recueillir des informations pertinentes, y compris sur la base de préoccupations justifiées fournies par des tiers* » concernant le non-respect du Règlement ou du projet de loi. Selon le Règlement, les entreprises devraient aussi publier des rapports annuels sur les politiques et pratiques en la matière, notamment en les publiant sur internet. Sous réserve du « *respect du secret des affaires* » et « *des autres considérations liées à la concurrence* », ce rapport doit présenter entre autres les mesures prises pour se conformer aux obligations relatives à leur gestion des risques et un résumé des vérifications par des tiers. Or, afin que ces tiers puissent consulter ces rapports et/ou fournir des informations aux autorités, ils doivent d'abord savoir quelles entreprises sont concernées par le Règlement.

⁴³ Règlement 2017/821, Article 6 point 2.

⁴⁴ Union européenne et RAND Europe, *Indicative, non-exhaustive list of conflict-affected and high-risk areas under Regulation (EU) 2017/821*, disponible sur www.cahraslist.net/cahras.

⁴⁵ Voir notamment les articles 11, 5, 6, 7 et 8 du Règlement 2017/821.

Il faudra par conséquent prévoir la **mise en place d'une liste publique, actualisée et exhaustive de toutes les entreprises visées** par le Règlement. Une telle liste est à la fois importante pour les entreprises elles-mêmes (choix de leurs partenaires, évaluation du risque, etc.), pour les autorités de contrôle (autorités étatiques, tiers indépendants, y compris la société civile), les consommateurs, mais aussi pour les victimes potentielles de violations de droits humains.

La CCDH se doit de regretter que le projet de loi ne contienne aucune disposition explicite y relative. Elle note par ailleurs qu'en juin 2020, le gouvernement estimait que « (...) *la nécessité pour les autorités compétentes de constituer et de publier une telle liste n'est pas établie* »⁴⁶ étant donné que le Règlement imposerait l'obligation de publication des informations seulement aux entreprises. Le projet de loi prévoit uniquement que les fonctionnaires de la Douane pourront demander aux importateurs de mettre à disposition du public des informations sur leur politique relative à la chaîne d'approvisionnement, leur stratégie de prévention ou d'atténuation mesurable des risques, ainsi que le rapport sur toute vérification effectuée par un tiers, à l'exception « *des informations commercialement sensibles* ». Selon le commentaire de l'article, « [l]a publication de ces informations sera un élément qui influera sur l'évaluation ».⁴⁷ La CCDH déplore cette incohérence apparente entre le texte européen et le texte du projet de loi. Tout d'abord, l'obligation découlant du Règlement est plus générale que celle prévue par le projet de loi : les entreprises doivent en principe publier ces informations, même en l'absence d'une demande explicite des autorités locales. Ensuite, la CCDH estime que si l'État ne publie pas une liste des entreprises concernées par le Règlement, il entrave la mise en œuvre de ce dernier ainsi que des Principes Directeurs des Nations Unies. L'État a une obligation positive de mettre en place toutes les mesures requises afin que les tiers puissent contribuer effectivement aux contrôles. Il ne peut pas se libérer de cette obligation en renvoyant simplement aux sites internet des entreprises. Elle exhorte par conséquent le gouvernement à introduire une disposition expresse y relative dans le projet de loi, à l'instar d'autres pays de l'UE.⁴⁸

En même temps, il faudra prévoir un cadre afin de garantir qu'une importance adéquate soit accordée aux « *préoccupations justifiées* » des tiers, notamment par la mise en place de procédures transparentes et la détermination des suites à donner à la communication de ces informations.

De surcroît, la CCDH s'interroge sur la portée de la notion de « *informations commercialement sensibles* ». Au titre des obligations positives de l'État, il existe celle de prendre les mesures nécessaires pour concilier ces obligations avec celles issues du devoir de diligence et celles issues du droit de la protection des données. Ces dernières ne peuvent pas être utilisées comme obstacle pour minimiser les premières. En effet, si la CCDH peut comprendre la nécessité de protéger le secret des affaires et la concurrence, elle estime néanmoins que celles-ci ne doivent pas avoir comme effet de dissimuler certaines violations des droits humains. La CCDH plaide par conséquent pour un encadrement et contrôle strict de ces informations.

La CCDH note ensuite que les articles 2 et 3 du projet de loi prévoient que les fonctionnaires de l'administration des douanes et des accises sont compétents pour

⁴⁶ Réponse commune du 11 juin 2020 de Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes, de Monsieur le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire et de Monsieur le ministre de l'Economie à la question parlementaire n°2191.

⁴⁷ Projet de loi 7787, *Commentaire des articles*, p. 7.

⁴⁸ Voir par exemple l'Autriche où l'article 222c du « *Mineralrohstoffgesetz* » prévoit explicitement la possibilité pour le Ministère de l'agriculture de publier les noms et adresses internet des importateurs concernés sur le site Internet du ministère.

effectuer **les contrôles a posteriori**. À cette fin, ils seront autorisés à faire des inspections « *pendant les heures d'ouverture, dans les locaux des importateurs de l'Union* » et peuvent consulter tous les « *documents, correspondances et pièces justificatives nécessaires* » pour s'assurer que les importateurs s'acquittent de leurs obligations des articles 4 à 7 du Règlement. Ils pourront également demander aux importateurs de produire toutes les pièces requises.

Les critères à prendre en compte pour effectuer ces contrôles sont les suivants : le volume annuel d'importation et/ou le volume par produit ; l'origine et le moyen de transport des minerais et métaux ; le fait que les minerais et métaux représentent d'autres risques qui affectent la chaîne d'approvisionnement, énumérés dans le guide de l'OCDE. Selon le commentaire des articles, il s'agirait là d'une approche fondée sur le risque, conformément à l'article 11 du Règlement. Or, la CCDH se doit de constater que les auteurs du projet de loi ont omis un autre critère important prévu par le Règlement : les contrôles doivent également être réalisés « *dans les cas où une autorité compétente est en possession d'informations utiles, notamment sur la base de préoccupations étayées exprimées par des tiers* ». La CCDH exhorte dès lors le gouvernement à ajouter ce dernier critère dans le texte du projet de loi.

Les importateurs quant à eux devront faciliter la réalisation des contrôles en prêtant assistance en ce qui concerne l'accès et la présentation de la documentation.

La CCDH se demande dans ce contexte si les moyens de contrôle prévus par le projet de loi sont suffisants. Est-ce que les autorités nationales auront la possibilité de vérifier si les droits humains sont réellement respectés ? Comment l'effectivité des mesures sera-t-elle garantie : s'agira-t-il uniquement de contrôler la documentation ou est-ce que les autorités pourront faire des contrôles auprès des tiers intervenants dans la chaîne de valeur de l'importateur ? Est-ce que les visites des lieux doivent être annoncées à l'avance ? La CCDH note dans ce contexte aussi que selon le Règlement, les contrôles devraient avoir lieu « *notamment* » dans les locaux de l'importateur, sans pourtant nécessairement se limiter à ceux-ci. À titre d'exemple, la loi autrichienne prévoit que les visites peuvent avoir lieu dans les lieux, locaux, bâtiments et moyens de transport de l'entreprise. En tout cas, la CCDH rappelle que les autorités doivent veiller à ce que l'analyse des risques dans le cadre du devoir de diligence porte sur les impacts négatifs sur tous les droits humains internationalement reconnus, y compris la protection de l'environnement.

La CCDH se demande d'ailleurs aussi si des synergies pourraient être établies entre le point de contact national pour les principes de l'OCDE (PCN) et la mise en œuvre du Règlement et de la loi. Elle incite le gouvernement à inclure davantage la société civile dans ces processus tout en augmentant la visibilité du PCN, conformément au PAN Entreprises et droits humains.

Enfin, selon le Règlement, les États doivent tenir une documentation notamment sur la nature des contrôles, les résultats ainsi que tout avis prescrivant des mesures correctives. Les registres de ces contrôles doivent être conservés pendant au moins cinq ans. La CCDH note que les auteurs du projet de loi sous avis ont opté pour le délai de conservation le plus court possible : les registres seront à conserver pendant un délai maximal de cinq ans. La CCDH se demande si un tel délai permettra en effet aux autorités concernées de mener à bien leur mission de contrôle. Elle invite le gouvernement à justifier le choix de ce délai, sinon de l'aligner à certains délais de prescription en matière pénale. La CCDH se demande dans ce contexte aussi par qui et comment cette documentation pourra être consultée. Est-ce que les juridictions, les

tiers intéressés ou les victimes dont les droits humains ont été violés pourront avoir accès à celle-ci ?

La CCDH s'interroge également sur l'efficacité des mesures correctives prévues par le projet de loi sous avis. Elle note dans ce contexte que le Règlement prévoit uniquement des mesures « correctives » et non pas des mesures « punitives ».

D. L'efficacité des sanctions : mesures correctives et amendes

Les « **mesures correctives** » prévues par le projet de loi sont au nombre de trois.

Il y a tout d'abord la notification par le MAEE d'un avis sur les mesures correctives à prendre par l'importateur. Celles-ci devront être mises en œuvre dans un délai déterminé de maximum 12 mois. À partir de la notification de l'avis du MAEE, l'importateur disposera d'un mois pour présenter un plan de mise en œuvre des mesures correctives.

Le MAEE pourra aussi demander à l'Administration des douanes et accises de contrôler si les mesures correctives ont été mises en œuvre.

Enfin, le MAEE pourra ordonner un examen de vérification effectué par des tiers aux frais de l'importateur.

Toutes les informations relatives aux mesures correctives seront par ailleurs archivées pendant cinq ans. Il n'est pas clair quel sort sera réservé à ceux-ci après l'écoulement de ce délai, mais la CCDH part du principe qu'elles pourront être détruites. La CCDH réitère ses remarques faites *supra* par rapport aux délais de conservation, qui auront un impact sur les sanctions, sachant que le projet de loi prévoit que les violations passées pourront être prises en compte par les autorités pour déterminer le montant de la sanction à prononcer.

Le projet de loi prévoit en effet la possibilité pour le MAEE de prononcer des **sanctions administratives** contre les entreprises qui ne se conforment pas aux mesures correctives décidées par les autorités. Il en va de même en cas de refus de produire ou de fournir les pièces demandées par les autorités, ou de publier leur rapport sur les politiques et pratiques en matière de devoir de diligence sur internet. Or, il apparaît que toute violation ne donnera pas automatiquement lieu à des sanctions, étant donné que le MAEE disposera d'un pouvoir d'appréciation : « *[l']autorité compétente peut infliger une amende administrative d'ordre de 10 000 à 100 000 euros (...)* ». ⁴⁹ En outre, pour déterminer le montant de l'amende, le MAEE devra prendre en compte la gravité et la durée de la violation, le degré de responsabilité de la personne responsable, sa situation financière (chiffre d'affaires pour une personne morale et revenus annuels pour une personne physique), l'importance des gains obtenus ou des pertes évitées, le degré de coopération avec les autorités ainsi que les violations passées.

Si la CCDH salue que le projet de loi prévoit un pouvoir correctif et des sanctions 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, entre autres, si le montant de l'amende ne pourrait pas paraître dérisoire pour certaines

⁴⁹ Projet de loi 7787, Article 10.

entreprises disposant de chiffres d'affaires élevés.⁵⁰ La CCDH souligne qu'il faudra veiller à ce que les coûts en cas de non-respect du Règlement ne soient pas inférieurs aux coûts pour s'y conformer. De plus, elle se demande ce qui va se passer si une entreprise viole de manière répétée le Règlement et la loi, si elle ne paie pas l'amende, ou si elle paie l'amende sans pourtant se conformer aux règles. Elle note qu'en France et en Finlande, les autorités peuvent également prononcer des interdictions d'importations.⁵¹

Par ailleurs, la CCDH rappelle encore une fois au gouvernement qu'il sera important pour les tiers indépendants, y compris la société civile, les victimes, les entreprises, le grand public et les consommateurs de savoir quelles entreprises ne respectent pas leurs obligations découlant du Règlement. Voilà pourquoi la CCDH plaide pour la **mise en place d'un registre contenant toutes les entreprises concernées par le Règlement, 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 d'ailleurs déjà opté pour une telle approche.

III. Le manque de transparence du processus d'élaboration du projet de loi 7787

La CCDH note que le Règlement a déjà été adopté en date du 17 mai 2017. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et, contrairement aux directives de l'UE, les règlements de l'UE sont d'application générale et directe dans tous les pays de l'UE sans laisser une marge de manœuvre aux pays en ce qui concerne les mesures de transposition. Les entreprises opérant sur le territoire de l'UE sont dès lors obligées de respecter les obligations découlant du Règlement depuis le 1^{er} janvier 2021. Or, certaines dispositions requièrent l'intervention du législateur national étant donné que le Règlement en question ne prévoit pas tous les détails concernant la mise en œuvre des contrôles : à titre d'exemple, le Règlement impose aux pays de désigner les autorités compétentes au niveau national pour mettre en place un contrôle approprié afin de s'assurer que les importateurs respectent leurs obligations et d'établir des sanctions en cas d'infraction.

Au vu du dépôt tardif du projet de loi sous avis en date du 3 mars 2021, c'est-à-dire à peu près deux mois après l'entrée en vigueur du Règlement, il n'y a donc à l'heure actuelle toujours pas d'autorité de contrôle officielle et par conséquent ni contrôles, ni sanctions pour les entreprises qui ne respectent pas les obligations du Règlement. La CCDH note que le premier PAN Entreprises et droits de l'Homme 2018-2019 prévoyait déjà la préparation de la mise en œuvre du Règlement sur les minerais de conflit.⁵² Or, malgré les interpellations répétées de la part de représentants de la société civile et de la CCDH dans le cadre du groupe de travail « entreprises et droits de l'Homme » chargé de la mise en œuvre du PAN, le sujet n'y a pas été suffisamment abordé. Le deuxième PAN 2020-2022 prévoit explicitement qu'il « *sera essentiel*

⁵⁰ À noter qu'en comparant le montant à celui prévu par certains autres pays, il peut apparaître élevé (Italie : 20.000 euros ; Autriche : 726 euros ; Allemagne : 50.000 euros mais l'amende y peut être infligée plusieurs fois).

⁵¹ EURAC, European NGO Coalition on Conflict Minerals et PAX, *The EU Conflict Minerals Regulation, Implementation at the EU Member State level*, June 2021, p. 12, disponible sur www.eurac-network.org/sites/default/files/202106_coregroup_reviewpaper_3tg_implementation_memberstates.pdf.

⁵² Plan d'action national du Luxembourg pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme, 2020-2022, p. 31, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d1/pan-entreprises-et-droits-de-l-homme/2020-2022/PAN-LU-entreprises-et-DH-2020-2022-FR.pdf>.

d'impliquer les différentes parties prenantes (entreprises et société civile), et notamment celles représentées au sein du groupe « Entreprises et droits de l'Homme », dans la réflexion sur la mise en œuvre du règlement ». Or, la CCDH, qui a le statut d'observateur dans ce groupe, à part quelques discussions sporadiques, n'a pas constaté une implémentation concrète sur ce point.

La CCDH ne peut par conséquent que déplorer **l'approche adoptée par le gouvernement**. Elle rappelle que selon les Principes Directeurs des Nations Unies, il faut prendre en compte les positions de toutes les parties prenantes – y compris celles de la société civile représentant les intérêts des victimes potentielles. Étant donné que la société civile joue un rôle primordial dans le contexte de la mise en œuvre du règlement de l'UE, une prise en compte réelle de leurs préoccupations aurait certainement permis d'éviter certaines critiques formulées ci-dessus.

Si la CCDH considère que la mise en place du groupe de travail « Entreprises et droits de l'Homme », qui fonctionnait sur base d'un dialogue structuré entre les différentes parties prenantes, était une « bonne pratique », elle déplore que le gouvernement ne semble pas accorder une réelle importance à celui-ci. La survenance de la pandémie a encore aggravé ce constat : depuis fin janvier 2021 le groupe ne s'est plus réuni. Si la CCDH peut comprendre que la pandémie a nécessairement ralenti certains processus et activités, cette dernière ne peut pas justifier l'interruption de la mise en œuvre du PAN II. La CCDH invite dès lors le gouvernement à redoubler d'efforts en la matière.

IV. Recommandations et observations finales

A. Recommandations et observations générales en matière d'entreprises et droits humains

- La CCDH invite le gouvernement à mettre en place, dans les meilleurs délais, une législation nationale ambitieuse et contraignante sur le devoir de diligence pour toutes les entreprises, tous secteurs confondus. Elle l'exhorte à réceptionner l'évolution du droit international des droits humains allant en ce sens.
- 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.
- Cette obligation légale de diligence 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.

B. Recommandations et observations par rapport au projet de loi et au Règlement

- La CCDH invite le gouvernement à inscrire le projet de loi dans le contexte plus large des développements en matière des « *Entreprises et droits humains* »,

notamment en veillant d'une manière générale à la cohérence des politiques et la mise en œuvre du plan d'action Entreprises et droits humains.

- 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, notamment dans le cadre de son réexamen en 2023.
- La CCDH reconnaît que la mise en place de listes blanches d'entreprises considérées comme s'approvisionnant de façon responsable et le recours à des mécanismes de certification peuvent faciliter les devoirs des entreprises. Or, elle met en garde contre les abus et le *human rights washing* – ces outils ne libèrent pas les entreprises de leurs responsabilités en matière de diligence raisonnable.
- La CCDH met en garde quant au fait que certaines dispositions du projet de loi semblent limiter l'effet utile des dispositions du Règlement auxquelles le projet de loi est censé faire écho. Ces cas de figure posent un problème juridique majeur à l'égard de la primauté du droit de l'UE et la CCDH exhorte le gouvernement à prendre en compte sérieusement leur modification, afin de ne pas violer les obligations découlant du droit de l'UE lui-même :
 - L'article 2 du projet de loi limite la faculté de recueillir les informations pertinentes à la demande de certaines autorités nationales. De l'avis de la CCDH, cette disposition est incohérente avec l'esprit du Règlement. La CCDH est d'avis qu'il faudrait prévoir la mise en place d'un registre public, contenant une liste actualisée et exhaustive de toutes les entreprises visées par le Règlement. Ce registre 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. Ces informations sont à la fois importantes pour les entreprises elles-mêmes (choix de leurs partenaires, évaluation du risque, etc.), pour les autorités de contrôle (autorités étatiques, tiers indépendants, y compris la société civile), les consommateurs, mais aussi pour les victimes potentielles de violations de droits humains.
 - Concernant les cas de contrôle, le projet de loi semble omettre un critère important, issu de l'article 11 du règlement. La CCDH incite le gouvernement à œuvrer dans le sens d'un ajout de ce cas ultérieur de contrôle, prévu par le droit de l'UE. 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 invite le gouvernement à justifier le délai de conservation de la documentation des contrôles, sachant que le délai de cinq ans, prévu par le projet de loi, est le délai minimal à respecter selon le Règlement.
- La CCDH se demande d'une manière générale si les moyens de contrôle prévus par le projet de loi sont suffisants. Elle se demande aussi si des synergies pourraient être établies entre le PCN de l'OCDE et la mise en œuvre du Règlement au Luxembourg. 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. Elle se demande notamment ce qui va se passer si une entreprise viole ses obligations de manière répétée. Il faudra veiller en tout cas à ce que les coûts en cas de non-respect du Règlement ne soient pas inférieurs aux coûts pour s'y conformer.
- 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, qui était censé être impliqué dans la réflexion sur la mise en œuvre du Règlement. Si la CCDH peut comprendre que la pandémie a nécessairement ralenti certains processus et activités, cette dernière ne peut pas justifier l'interruption des travaux du groupe de travail et la mise en œuvre du PAN. Elle invite le gouvernement à redoubler d'efforts en la matière.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 9 novembre 2021.