



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

Avis

sur

**la proposition de loi 8217 relative au devoir de vigilance des
entreprises en matière de durabilité**

Avis 03/2025

L'avis en bref

Les États et les entreprises n'accordent pas suffisamment d'attention aux impacts négatifs de leurs activités sur les droits humains, l'environnement et le climat, tant au Luxembourg qu'à l'étranger. L'adoption par l'Union européenne (UE) en 2024 de la directive sur le devoir de vigilance représente donc une avancée majeure. Malgré cela, il existe des tentatives de dérèglementation (« Omnibus I »), alimentées par une instrumentalisation de craintes infondées opposant la compétitivité des entreprises au respect des droits humains. Au lieu d'introduire des simplifications administratives, ces tentatives risquent de rendre la mise en œuvre de la directive plus complexe et moins efficace, tant pour les victimes, que pour les entreprises.

Un cadre légal aligné sur les standards internationaux permet aux entreprises et à l'État d'identifier, de prévenir, d'atténuer et de réparer de manière efficace leurs impacts négatifs sur les droits humains. La proposition de loi sous avis contient de nombreux éléments utiles pour une transposition ambitieuse de la directive de l'UE sur le devoir de vigilance :

- Le champ d'application doit être aussi large que possible, sachant qu'une petite ou moyenne entreprise, en fonction de son secteur, peut aussi impacter les droits humains ou l'environnement, tout au long de sa chaîne de valeur ;
- Le devoir de vigilance doit exiger des entreprises de répondre de manière efficace et appropriée aux impacts potentiels ou réels détectés (p.ex. éviter un exercice « *tick-the-box* ») ;
- Le respect de la loi doit être garanti par une autorité de contrôle indépendante, dotée des compétences, ressources et outils nécessaires pour inciter les entreprises à se conformer à la loi ;
- La loi de transposition doit créer un accès effectif à la justice, qui à l'heure actuelle n'existe qu'en théorie. Un renversement de la charge de la preuve en faveur des victimes est crucial dans ce contexte.

Un cadre légal sur le devoir de vigilance ne constitue toutefois pas une fin en soi, mais doit s'inscrire dans une politique nationale cohérente. Il faut, entre autres, sensibiliser et lutter contre la désinformation, soutenir les entreprises respectueuses des droits humains (p.ex. par un accès exclusif ou privilégié aux marchés publics, à des aides financières, avantages fiscaux, labels qualitatifs et fiables) et impliquer les ONG dans l'élaboration et la mise en œuvre de la loi et l'accès à la justice.

Un recueil de toutes les recommandations formulées par la CCDH dans le présent avis figure dans le chapitre [V. Recommandations](#).

Table des matières

I. Introduction.....	4
II. La nécessité d'un devoir de vigilance ambitieux et les risques d'une transposition minimale de la directive	6
A. Un état des lieux national préoccupant	7
B. Un rappel des obligations internationales et européennes.....	12
III. L'analyse de la proposition de loi en vue de la transposition de la directive..	17
A. Les entreprises concernées par le devoir de vigilance.....	17
B. Le contenu du devoir de vigilance.....	19
C. La portée du devoir de vigilance	24
D. Les normes relatives aux droits humains à prendre en compte	26
E. Le contrôle, les sanctions et l'accès aux voies de recours	28
1. Le contrôle administratif.....	29
2. Les voies de recours internes aux entreprises.....	35
3. Les voies de recours judiciaires	36
IV. Les mesures d'accompagnement	40
V. Recommandations.....	42

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.

I. 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), la CCDH a été saisie en date du 8 juin 2023 de la proposition de loi 8217 relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.¹

La proposition de loi vise à créer des règles pour les entreprises d'une certaine taille voire de certains secteurs afin que celles-ci identifient, préviennent et atténuent l'impact négatif de leurs activités sur les droits humains, l'environnement et le climat via des mécanismes de diligence raisonnable.² Elle prévoit aussi des mécanismes de contrôle, de sanction et de remédiation en cas d'impacts négatifs ou de non-respect de la loi.

Le dépôt de la proposition de loi sous avis répond à une double nécessité constatée depuis des années par la CCDH³ et d'autres experts nationaux⁴ et internationaux⁵. D'une part, elle reconnaît le rôle crucial que les entreprises peuvent jouer dans la protection des droits humains. Alors qu'elles peuvent être un moteur positif pour promouvoir p.ex. le bien-être social et économique, de nombreux rapports font aussi état de situations où des entreprises sont impliquées d'une manière ou d'une autre dans des violations des droits humains, aussi bien au Luxembourg qu'à l'étranger. Ce risque est omniprésent et particulièrement élevé dans les chaînes de valeur complexes et globalisées. La liste de violations potentielles est longue : il peut s'agir du travail d'enfants et/ou forcé, de complicité dans des crimes de guerre, de l'exploitation sexuelle, de discriminations, de déplacements forcés, de risques pour la santé, de la pollution et destruction de l'environnement, etc.

¹ Proposition de loi 8217, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/8217>.

² Le terme de diligence raisonnable renvoie à une « *procédure de gestion continue, qu'une entreprise raisonnable et prudente se doit de réaliser, à la lumière des circonstances (à savoir le secteur, le contexte d'exploitation, la taille et autres facteurs similaires) pour accomplir sa responsabilité en matière de respect des droits de l'homme* », HCDH, *Guide interprétatif sur la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme*, p. 6, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

³ Voir, notamment, la prise de position de la CCDH sur les entreprises et droits de l'Homme, 2019, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴ Başak Bağlayan, *Mapping the business and human rights landscape in Luxembourg, National Baseline Study*, October 2019, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/>. Voir aussi les nombreuses études réalisées par les organisations de la société civile.

⁵ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Visite au Luxembourg : Rapport du groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises*, point 67, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

D'autre part, la proposition de loi permet à l'État d'assumer son rôle de garant des droits humains. Il n'a non seulement une obligation de veiller à ne pas causer lui-même des impacts négatifs, mais il lui incombe aussi en vertu du droit international des droits humains de veiller à ce que toutes les personnes physiques et morales sous sa juridiction, y compris les entreprises, respectent les droits humains, l'environnement et le climat. À cette fin, il doit se doter d'un cadre légal efficace, accompagné de mesures de soutien et de guidance pour les entreprises.

La CCDH constate que les auteurs de la proposition de loi se sont inspirés de la proposition de directive de l'Union européenne (UE) sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité qui est finalement entrée en vigueur le 25 juillet 2024 (ci-après la « directive » ou la « CSDDD »).⁶ S'agissant du premier instrument d'une telle envergure au niveau européen, l'espoir est que cette directive catalysera les efforts des entreprises pour relever les principaux défis en matière de droits humains, d'environnement et de climat et qu'elle servira de référence internationale pour une conduite responsable des entreprises. La CCDH déplore les développements récents au niveau de l'UE (proposition dite « Omnibus » de la Commission européenne⁷) tendant à affaiblir davantage ce texte qui était d'ailleurs déjà le fruit de compromis compromettants.⁸ Il est évident que tout affaiblissement supplémentaire de la directive quant au fond est inacceptable et injustifiable d'un point de vue des engagements internationaux du Luxembourg.

Dans le présent avis, la CCDH analyse la proposition de loi à la lumière de la directive CSDDD de l'UE que le Luxembourg devra transposer avant le 26 juillet 2027.⁹ La proposition de loi reflète de nombreuses exigences du droit international des droits humains et du droit européen et constitue donc une bonne base pour transposer la directive. Or, des alignements supplémentaires s'imposent : la loi de transposition doit p.ex. clarifier davantage certains concepts de la directive et être alignée le plus possible

⁶ Directive (UE) 2024/1760 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁷ https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en.

⁸ Commission Européenne, *Commission proposes to cut red tape and simplify business environment*, 26 février 2025, disponible sur <https://commission.europa.eu/>. Voir dans ce contexte notamment la réaction du réseau européen des institutions nationales des droits humains dont la CCDH est membre, 13 mars 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁹ À noter que l'UE, soutenue sur ce point par le gouvernement luxembourgeois, a adopté la directive 2025/794 du 14 avril 2025 (disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>) qui prolonge le délai de transposition initial (26 juillet 2026) d'un an.

sur les Principes Directeurs des Nations Unies (PDNU)¹⁰ et de l'OCDE,¹¹ faute de quoi les efforts risqueront de rester insuffisants et, dans le pire des cas, contribuer à des pratiques de « *human rights washing* »¹². Le devoir de vigilance ne constitue pas une fin en soi et ne doit pas rester une mesure isolée : il doit s'inscrire dans une politique nationale cohérente et les entreprises doivent y contribuer de manière efficace et proactive (IV). La CCDH regrette l'annonce du gouvernement de vouloir adopter une approche minimaliste, voire de plaider pour des affaiblissements supplémentaires au niveau de la législation européenne.¹³ Elle déplore également le manque de transparence et de communication relatif à ce dernier point.¹⁴ La CCDH rappelle donc d'abord pourquoi le Luxembourg ne devra pas se limiter au strict minimum (II), avant de passer à l'analyse de la proposition de loi (III).

II. La nécessité d'un devoir de vigilance ambitieux et les risques d'une transposition minimale de la directive

Une transposition *a minima* de la directive, c'est-à-dire l'élaboration d'une loi nationale se limitant au strict minimum pour se conformer à la directive, ne permettra pas de répondre au risque avéré d'impacts négatifs des activités des entreprises sur les droits humains, l'environnement et le climat (A). Elle ne permettra pas non plus au Luxembourg de se conformer aux obligations qui lui s'imposent en vertu du droit international et européen (B).

¹⁰ Nations Unies, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme*, 2011, principe n°13, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

¹¹ OCDE, *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises*, 2023, point 28, disponible sur <https://www.oecd-ilibrary.org/>.

¹² Ce terme réfère à la pratique de créer une illusion de gestion éthique de la chaîne d'approvisionnement sans aborder les problèmes sous-jacents. Les entreprises peuvent mettre en avant des efforts de conformité isolés ou se concentrer sur des distributeurs dans des régions bien régulées tout en négligeant des risques plus profonds, tels que le travail forcé ou l'exploitation des enfants. Cela masque la complexité des chaînes d'approvisionnement et crée un faux sentiment de sécurité.

¹³ Intervention du représentant du Luxembourg lors de la réunion de l'ECOFIN du 11 mars 2025, disponible sur <https://video.consilium.europa.eu/#>; Réponse du Premier Ministre à la question n°175 lors de la séance publique n°59 à la chambre des députés, 21 janvier 2025, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/seance/2981>; Interview avec la ministre de la Justice, 11 mai 2024, disponible sur <https://play.rtl.lu/>.

¹⁴ Voir notamment la réponse du gouvernement à la question parlementaire urgente n°2106 du 17 mars 2025, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/question/28552>: « *le Gouvernement partage l'ambition de simplification tout en maintenant les grands objectifs desdites directives. S'agissant d'une négociation en plein cours, la position du Gouvernement évoluera en fonction des discussions et du paquet global* ».

A. Un état des lieux national préoccupant

Dans le passé, les responsabilités des entreprises étaient largement basées sur des recommandations, l'idée étant de miser avant tout sur une approche volontaire qui accorde une certaine flexibilité aux entreprises. Or, suite au constat que cette approche n'a pas porté ses fruits et qu'un « *level playing field* » doit être établi, il y a aujourd'hui une tendance généralisée à formaliser ces recommandations par des mesures contraignantes. Selon une analyse de la « *World Benchmarking Alliance* » en 2024, 80% des 2.000 entreprises analysées ont obtenu un score de zéro concernant la mise en place des éléments principaux du devoir de vigilance (p.ex. l'identification, l'évaluation et la remédiation des risques d'incidences négatives sur les droits humains).¹⁵ Cette même analyse a montré que les **entreprises situées dans des pays dotés d'obligations légales ont obtenu en moyenne un score supérieur de près de 60% par rapport à celles basées dans des pays dépourvus de telles législations.** Les effets positifs tant pour les droits humains que pour la compétitivité ont également été soulevés par l'analyse d'impact de la Commission européenne en 2022 qui s'est basée notamment sur le retour d'expériences des législations françaises et allemandes.¹⁶

Au Luxembourg, la CCDH a constaté une prise de conscience croissante relative au rôle des entreprises dans la protection des droits humains, mais les efforts de la part de l'État et des entreprises doivent être renforcés considérablement. Les résultats des études commanditées par le Ministère des Affaires étrangères et européenne,¹⁷ ainsi que le succès mitigé des mesures volontaires telles que le Pacte national,¹⁸ illustrent à quel point des mesures plus contraignantes et efficaces s'imposent. S'y ajoutent les **nombreuses études réalisées** par la société civile luxembourgeoise qui **montrent que**

¹⁵ World Benchmarking Alliance, *Social Benchmark 2024 Insights report*, juillet 2024, pp. 17-18, disponible sur <https://assets.worldbenchmarkingalliance.org/>. Voir aussi Danish Institute For Human Rights (DIHR), *Transposition of the Corporate Sustainability Due Diligence Directive: A practical guide for national human rights institutions*, 16 septembre 2024, p. 13, disponible sur <https://www.humanrights.dk>.

¹⁶ Commission européenne, *Rapport sur l'analyse d'impact*, 23 février 2022, chapitre 3.3., p. 86, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁷ Başak Bağlayan, *Mapping the business and human rights landscape in Luxembourg*, National Baseline Study, October 2019, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/> ; Başak Bağlayan, *A study on potential human rights due diligence legislation in Luxembourg*, disponible sur <https://mae.gouvernement.lu/>.

¹⁸ MAEE, *Pacte national Entreprises et droits de l'Homme*, disponible sur <https://mae.gouvernement.lu/>.

les entreprises, mais aussi l'État luxembourgeois, restent en défaut de réaliser leurs responsabilités et obligations en la matière.¹⁹

En même temps, il est question que certaines entreprises sous la juridiction du Luxembourg, leurs filiales ou relations commerciales seraient **impliquées dans des incidences négatives sur les droits humains ou l'environnement**. La visite des défenseurs des droits humains du Mexique, du Brésil et de l'Afrique du Sud au Luxembourg en 2024 a rappelé les dangers et les difficultés réels, liés aux activités d'entreprises luxembourgeoises, auxquels les défenseurs des droits humains et les victimes d'incidences négatives sur les droits humains et de dégradations de l'environnement sont confrontés.²⁰ Leur vécu a suscité l'intervention du groupe de travail des Nations Unies auprès des gouvernements du Luxembourg et du Mexique.²¹ Si la CCDH salue que les représentants du gouvernement aient rencontré les défenseurs et répondu publiquement aux questionnements du groupe de travail onusien,²² elle constate l'absence généralisée de mesures appropriées pour remédier de manière efficace à de telles situations.

De surcroît, tout récemment, le Fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC), une entreprise contrôlée et/ou soutenue par l'État luxembourgeois qui devrait de ce fait montrer l'exemple,²³ a été accusé de ne pas respecter les principes directeurs de l'OCDE sur la conduite responsable des entreprises et refuse de participer à un processus de médiation du Point de Contact National Luxembourgeois de l'OCDE.²⁴ La Ministre de tutelle du FDC, la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, a indiqué qu'elle n'envisage pas d'intervenir.²⁵

¹⁹ ASTM, *Risques d'impacts des activités des entreprises sur les populations dans les pays du sud*, 2020, disponible sur <https://astm.lu> ; ASTM, *Luxembourg's financial centre & its human rights policies*, 2022, disponible sur <https://astm.lu/> ; ASTM, *La contribution équitable du Luxembourg au financement des pertes et dommages globaux liés au changement climatique*, 2022, disponible sur <https://astm.lu/>.

²⁰ CCDH, *Rencontre avec une délégation de défenseurs des droits humains*, 6 mai 2024, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²¹ Communication adressée au Luxembourg, UA LUX 1/2023, 13 février 2023, disponible sur <https://spcommreports.ohchr.org/>.

²² Réponse du Luxembourg, 5 avril 2023, disponible sur <https://spcommreports.ohchr.org/>.

²³ OECD National Contact Point of Luxembourg, *Specific instance initial assessment Greenpeace Luxembourg and Fonds de compensation de la sécurité sociale SICAV-FIS*, 6 décembre 2024, disponible sur <https://pcn.gouvernement.lu/>.

²⁴ PCNLux, *Specific instance Greenpeace Luxembourg and fonds de compensation de la sécurité sociale SICAV-FIS*, 6 décembre 2024, disponible sur <https://pcn.gouvernement.lu/>.

²⁵ Réponse de Madame la Ministre de la Santé et de la sécurité sociale à la question parlementaire n°1796, 14 février 2025, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

Il s'y ajoute qu'en tant que rapporteur national indépendant sur la traite des êtres humains, la CCDH alerte depuis des années sur les risques concrets pour les entreprises et le gouvernement d'être impliqués dans des situations de traite ou d'autres formes d'exploitation.²⁶ Des entreprises du secteur de l'HORECA, de la construction, des médias et financier ont été accusées d'avoir commises ou contribuées à l'exploitation sexuelle ou par le travail de personnes en situation de précarité. Alors que les conséquences pour les victimes sont néfastes, celles pour les entreprises sont minimales : les indemnisations des victimes sont quasi-inexistantes, les fermetures d'établissements ne sont pas prononcées (sauf lorsqu'il s'agit de cabarets) et les saisies et confiscations ne sont guère en relation avec les bénéfices de l'exploitation pour les auteurs. La CCDH se félicite dans ce contexte que la directive 2024/1712 de l'UE, que le Luxembourg devra transposer au plus tard le 15 juillet 2026, renforce la responsabilisation des entreprises. Celles-ci devront notamment pouvoir être tenues pour responsables « *lorsque le défaut de surveillance ou de contrôle (...) a rendu possible la commission de l'une des infractions (...)* » de traite des êtres humains.²⁷

Enfin, le **risque de poursuites dites « bâillons »** – c'est-à-dire les tentatives d'entreprises de faire taire des ONG, journalistes et défenseurs des droits humains qui attirent l'attention sur le risque d'incidences négatives causées par ces entreprises en les poursuivant en justice – est non négligeable au Luxembourg.²⁸ Le gouvernement et le parlement doivent lutter davantage contre ce phénomène notamment en vertu d'une nouvelle directive de l'UE sur les poursuites stratégiques altérant le débat public.²⁹

Tous ces constats démontrent l'étendue des efforts qui restent nécessaires. Or, trop souvent, certains décideurs politiques se dédouanent de toute responsabilité ou remettent en question les allégations voire les résultats des diverses études ou recommandations nationales et internationales, au lieu d'en tenir compte et d'y répondre par des mesures concrètes. **Trop souvent, des arguments largement**

²⁶ CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg Années 2021-2022*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/publications/raptra.html>.

²⁷ Article 1 3) a) de la directive 2024/1712 du 13 juin 2024 modifiant la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes.

²⁸ Paperjam, *De meilleurs jours attendus face aux procédures-bâillons*, 21 mars 2024, disponible sur <https://paperjam.lu/> ; Luc Caregari, *Wenn Medien und Aktivisten eingeschüchtert werden*, Reporter.lu, 16 mai 2022, disponible sur <https://www.reporter.lu/>. Voir aussi Parlement européen, *Open SLAPP cases in 2022 and 2023*, novembre 2023, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/>.

²⁹ Directive (UE) 2024/1069 du 11 avril 2024 sur les poursuites stratégiques altérant le débat public, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

réfutés continuent à être utilisés, sans être appuyés par des éléments de preuve, pour freiner la mise en œuvre des obligations découlant du droit international des droits humains.³⁰ Cela est d'autant plus regrettable alors même que les entreprises et les investisseurs ont besoin de sécurité juridique et d'un cadre légal performant qui s'applique à tous.³¹

L'argument selon lequel une approche ambitieuse et conséquente causerait une fragmentation du marché intérieur de l'UE, avancé par certains acteurs³² qui sont généralement opposés à une approche basée sur les standards élaborés par des experts multidisciplinaires au niveau international, doit être écarté. Les principes directeurs des Nations Unies (PDNU) et de l'OCDE – auxquels le Luxembourg a souscrit entièrement – existent depuis des décennies et ont permis aux entreprises et aux États qui les respectent de mener des procédures de vigilance efficaces qui sont centrées sur l'analyse des risques et les détenteurs de droits. Ce n'est que si la loi de transposition est trop limitative et que les entreprises s'éloignent trop des standards des PDNU et OCDE qu'un risque de fragmentation peut se produire. Une loi de transposition qui encourage un alignement maximal sur ces standards ne créera donc pas de fragmentation du marché, bien au contraire, elle donnera à un maximum d'entreprises la flexibilité requise pour mettre en place des plans de vigilance plus efficaces pour la protection des droits humains.³³ Cela leur permettra en même temps d'être mieux préparées aux autres développements en la matière au niveau international.³⁴

³⁰ Séance publique n°68, *Prise de position du Ministre Lex Delles suite à la motion de Mme Sam Tanson relative à la transposition de la directive*, disponible sur <https://www.chd.lu/> ; Séance publique n°59, Réponse du Premier ministre Luc Frieden à la question n°175 du 21 janvier 2025 de M. Maurice Bauer, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

³¹ Voir la position de l'UEL et de l'INDR annexée au PAN : « *Les entreprises ont besoin donc de sécurité juridique et doivent pouvoir bénéficier d'avantages en cas de mise œuvre d'une diligence raisonnable* », p. 52, disponible sur <https://mae.gouvernement.lu/>. Voir aussi les diverses prises de position publiées en lien avec le processus Omnibus : Groupe de travail des Nations Unies : <https://www.ohchr.org/> ; BCE : <https://www.business-humanrights.org/> ; <https://paperjam.lu/> ; <https://verfassungsblog.de/> ; <https://www.eurosif.org/>.

³² Voir notamment l'avis de la Chambre de Commerce du 11 juillet 2023 sur la proposition de loi 8217, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

³³ Danish Institute for human rights, *Transposition of the Corporate Sustainability Due Diligence Directive: A practical guide for national human rights institutions*, 16 septembre 2024, p. 16, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

³⁴ Voir p.ex. les développements au [Japon](#), en [Thaïlande](#) ou au [Canada](#) en lien avec le devoir de vigilance. Voir aussi les travaux du « *Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme* » relatifs à l'élaboration d'un traité contraignant, disponible sur <https://www.ohchr.org/fr/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc>.

Il en va de même en ce qui concerne les tentatives croissantes d'opposer la compétitivité des entreprises au respect des droits humains. Tout d'abord, les États ne devraient en aucun cas compromettre le respect des droits humains pour des raisons purement économiques. Ensuite, il est établi que les coûts et la charge administrative pour les entreprises seront limités comparés aux avantages et profits tirés d'un devoir de vigilance efficace.³⁵ Non seulement les personnes, l'environnement et le climat, mais aussi les entreprises elles-mêmes et les États en profiteront – sous condition que la transposition de la directive dans le droit national et la mise en œuvre subséquente par les entreprises soient focalisées sur l'efficacité de la protection des droits humains et de l'environnement. De plus, un cadre légal qui s'appliquera à un large éventail d'entreprises, européennes et de pays tiers, permettra de créer un « *level playing field* » pour les entreprises qui font des efforts pour respecter les droits humains, l'environnement et le climat. Cela permettra d'assurer la compétitivité de ces dernières, mais aussi du marché européen dans son ensemble. Souvent, les entreprises nationales et européennes, surtout les PME, sont défavorisées face aux entreprises d'États tiers qui ne respectent pas forcément tous les mêmes standards en matière de droits humains et d'environnement. Selon des études récentes, les entreprises ne sont généralement pas particulièrement préoccupées par des questions de surréglementation ou de compétitivité, mais par le manque de directives, des exigences contradictoires et les nombreuses incertitudes créées notamment par l'UE sur le sort des réglementations.³⁶

Enfin, une loi nationale avec un champ d'application trop restreint aura comme conséquence que le *statu quo* sera maintenu et qu'un nombre élevé d'incidences négatives resteront inaperçues. Une **transposition minimale de la directive risque en effet d'encourager certaines entreprises à adopter une approche de**

³⁵ J. Jäger, G. Durán et L. Schmidt, *Expected economic effects of the EU corporate sustainability due diligence directive*, 2023, disponible sur <https://www.sustainablechains.org/>; « Une réglementation stricte de l'UE en matière de CSDD devrait avoir un impact économique positif net et direct significatif et le bien-être économique devrait augmenter ». Voir aussi l'étude préalable réalisée par la Commission européenne en 2020, p. 290, disponible sur <https://op.europa.eu/>; Löning, *How to embed living incomes and wages in agriculture supply chains*, disponible sur <https://loening.org/>.

³⁶ Voir, à titre d'exemple, Berit Knaak et Dorothee Baumann-Pauly, *How are financial institutions in Europe addressing human rights in their core business activities?*, 6 mars 2026, disponible sur <https://gcbhr.org/>; Dorothee Cambou et autres, *The cumulative effects of EU sustainability legislation : Impacts on Finnish firms*, 2025, disponible sur <https://valtioneuvosto.fi/>; B&HR Resource center, *Major businesses urge Commission to ensure 'Omnibus' approach will not allow renegotiation of agreed texts*, 17 janvier 2025, disponible sur <https://www.business-humanrights.org/>; Thierry Labro, *L'omnibus CSRD-CSDDD-taxonomies, premier cauchemar de l'UE*, Paperjam, disponible sur <https://paperjam.lu/>.

« **compliance** » et de cocher des cases (p.ex. adopter une politique, faire X audits, faire X formations).³⁷ Elles pourraient se limiter à faire le strict minimum pour échapper aux sanctions légales au lieu de se doter de mécanismes flexibles et adaptés à leurs situations afin de trouver des solutions efficaces conformément aux PDNU. Prévenir et répondre aux incidences négatives sur les droits humains requiert une approche nuancée pour améliorer la situation concrète des personnes affectées, notamment lorsqu'il s'agit d'incidences systémiques liées à un type d'industrie ou un contexte géographique particulier. Cet aspect doit être reflété dans la loi de transposition. Un alignement maximal aux standards développées pendant des décennies est indispensable. En même temps, des mesures d'accompagnement, c'est à dire un assortiment judicieux de mesure volontaires et contraignantes s'impose (voir à cet effet le [chapitre IV « Les mesures d'accompagnement » ci-dessous](#)).

B. Un rappel des obligations internationales et européennes

Une transposition ambitieuse de la directive de l'UE s'impose également en vertu des engagements internationaux et européens du Luxembourg.

Tout d'abord, la CCDH rappelle que **le Luxembourg a adhéré aux différents standards internationaux** en la matière, s'engageant ainsi à veiller à leur mise en œuvre au niveau national. Il s'agit notamment des principes directeurs des Nations Unies³⁸ (adoptés en 2011 à l'unanimité) et des principes directeurs de l'OCDE (adoptés en 1973 et dernièrement mis à jour en 2023).³⁹ Le préambule de la directive fait explicitement référence à ces derniers ce qui confirme la nécessité d'un alignement maximal avec ceux-ci.⁴⁰

Dans le cadre de sa mission de conseil du gouvernement pour l'élaboration des rapports que le Luxembourg doit présenter aux organes régionaux et internationaux de défense des droits humains en application de ses obligations conventionnelles, la CCDH a fréquemment souligné que les **différents organes onusiens et européens**

³⁷ À noter que la proposition « Omnibus I » prévoit d'étendre les dispositions relatives à la « harmonisation maximale », ce qui limiterait considérablement la marge de manœuvre des États qui voudraient instaurer un niveau de protection plus élevé.

³⁸ Nations Unies, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme*, 2011, disponible sur <https://www.ohchr.org>.

³⁹ OCDE, *Principes directeurs sur la conduite responsable des entreprises*, dernières modifications apportées en juin 2023, disponible sur <https://www.oecd-ilibrary.org/>.

⁴⁰ Préambule, paragraphes 5, 6, 7 et 37, de la Directive (UE) 2024/1760 du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

ont exhorté le Luxembourg à adopter une législation contraignante alignée sur les standards internationaux. Pour en citer uniquement quelques-uns :

- Le groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et droits humains a notamment exhorté « *le Luxembourg [à] aller de l'avant en adoptant une législation nationale sur les entreprises et les droits de l'homme, y compris une obligation de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme* », le tout « *en englobant l'ensemble du secteur financier, y compris les fonds d'investissement et les fonds de pension* ». ⁴¹
- Le GRETA (Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains) du Conseil de l'Europe a confirmé que « *l'exigence légale de procédures de diligence raisonnable contraignantes, efficaces et contrôlées diminuera considérablement la survenance et le risque de violations de droits de l'homme, notamment la [traite des êtres humains], par les entreprises. Par conséquent, le GRETA invite les autorités luxembourgeoises de se doter d'une procédure de diligence raisonnable pour les entreprises dans le meilleur délai possible* ». ⁴² Le GRETA a également recommandé de poursuivre et de renforcer la coopération avec le secteur privé et les efforts de sensibilisation.

Ensuite, les **institutions de l'Union européenne** accordent de plus en plus d'importance à la responsabilité des entreprises et des États de protéger les droits humains, l'environnement et le climat. Outre la directive sur le devoir de vigilance précitée, il y a toute une série d'autres instruments importants qu'il s'agit d'aligner le plus possible pour amplifier leur efficacité. ⁴³

⁴¹ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, point 135, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁴² Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Visite au Luxembourg : Rapport du groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises*, point 67, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

⁴³ Il s'agit notamment du règlement (UE) 2017/821 sur l'importation de minerais de conflit ; du règlement (UE) 2019/2088 du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers et les actes délégués sur les normes techniques de réglementation ; la directive 2024/1712 du 13 juin 2024 modifiant la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes ; des orientations de l'UE aidant les entreprises à lutter contre le travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement ; de la directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 concernant la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD) et les actes délégués de la Commission sur les normes européennes d'information en matière de durabilité (ESRS) ; du règlement (UE) 2024/3015 sur l'interdiction d'importation de produits issus de travail forcé ; et de la directive (UE) 2024/1069 du 11 avril 2024 sur la protection des personnes contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives.

La CCDH met en garde contre une réouverture des discussions sur le fond de certains de ces textes, telle qu'envisagée par la Commission européenne et certains États membres, dont le Luxembourg (paquet législatif dit « *Omnibus* »).⁴⁴ Toute révision doit respecter la substance et les objectifs de ces différents textes et se limiter exclusivement à une simplification ou une harmonisation au niveau du « *reporting* ». De plus, elle doit être basée sur des données solides, être transparente, impliquer toutes les parties prenantes (dont les ONG et institutions de défense des droits humains) et ne doit pas se faire dans la précipitation. Ces principes sont indissociables de l'État de droit.⁴⁵ Il est dès lors d'autant plus déplorable que les négociations en cours au niveau européen et national relatives à la proposition « *Omnibus I* »⁴⁶ n'en tiennent pas compte et envisageant des modifications substantielles qui affaibliront l'efficacité de la directive sur le devoir de vigilance. La CCDH renvoie dans ce contexte notamment aux courriers et prises de position de ENNHRI (*European Network of National Human Rights Institutions*),⁴⁷ NANHRI (*Network of African National Human Rights Institutions*),⁴⁸ du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme,⁴⁹ du groupe de travail sur les entreprises et droits humains des Nations Unies,⁵⁰ d'ONG,⁵¹ d'institutions

⁴⁴ Commission européenne, *Omnibus I – COM(2025)80*, 26 février 2025, disponible sur <https://commission.europa.eu/> ; Commission européenne, *La Commission européenne présente sa boussole pour stimuler la compétitivité de l'Europe pendant les cinq prochaines années*, 30 janvier 2025, disponible sur <https://ec.europa.eu/>.

⁴⁵ Pour plus d'informations sur les exigences d'un État de droit et les recommandations de la CCDH, de ENNHRI et de la Commission européenne, voir la rubrique « État de droit » sur le site internet de la CCDH, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/thematiques/etatdedroit.html>.

⁴⁶ Commission européenne, *Omnibus I*, 26 février 2025, disponible sur <https://commission.europa.eu/>.

⁴⁷ ENNHRI, *Prise de position commune concernant la proposition Omnibus I*, 13 mars 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁸ NANHRI, *NANHRI secretariat submission on the European' Commission OMNIBUS proposal*, 31 mars 2025, disponible sur <https://www.nanhri.org/> ; DIHR, CCDH et autres, *Lettre ouverte à destination de la Commission européenne : Inquiétudes concernant la proposition d'initiative Omnibus*, 27 janvier 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁹ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, *EU proposal risks backsliding on historic Corporate Sustainability Directive*, mai 2025, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁵⁰ Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme des Nations Unies, *Statement on the European Commission's « Omnibus simplification package »*, 20 mars 2025, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁵¹ Initiative pour un devoir de vigilance, *Lancement d'une campagne de mobilisation*, 15 avril 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; Client Earth et autres, *NGOs challenge European Commission's undemocratic Omnibus process*, 18 avril 2025, disponible sur <https://www.clientearth.org/> ; Collectif de 362 ONG, *The big EU deregulation*, 10 mars 2025, disponible sur <https://www.initiative-devoirdevigilance.org/>

européennes,⁵² d'associations d'entreprises,⁵³ d'investisseurs⁵⁴ et de syndicats.⁵⁵ **La CCDH exhorte par conséquent le gouvernement et le parlement luxembourgeois à tenir dûment compte de ces principes et à proactivement s'opposer à toute régression et déresponsabilisation, et de s'engager avant tout pour une simplification des démarches administratives des personnes victimes d'incidences négatives sur leurs droits humains et l'environnement.** La CCDH regrette que malgré plusieurs interpellations à cet égard,⁵⁶ le gouvernement refuse de communiquer sa position relative aux révisions substantielles de la proposition « Omnibus I ». ⁵⁷

Enfin, les **décisions judiciaires** rendues par les juridictions nationales⁵⁸, européennes⁵⁹, africaines⁶⁰ et américaines⁶¹ montrent que le Luxembourg devra faire évoluer son approche passive actuelle vers une approche proactive permettant de garantir que toutes les entreprises sous sa juridiction respectent leurs responsabilités. L'arrêt de grande chambre rendu récemment par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de changement climatique, l'affaire *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, montre à quel point un État qui n'entreprend pas les efforts nécessaires engage sa responsabilité en matière de la protection du climat. Il en va de

⁵² Martin Arnold, *EU watchdogs warn that weakening rules risks another financial crash*, Financial Times, 24 mars 2025, disponible sur <https://www.ft.com/>.

⁵³ Voir notamment <https://www.business-humanrights.org/> et <https://media.business-humanrights.org/>.

⁵⁴ Voir p.ex. PRI, IIGCC et PRI, *Déclaration des investisseurs sur la législation Omnibus*, 4 février 2025, disponible sur <https://www.unpri.org/>.

⁵⁵ Voir p.ex. Confédération Syndicat Européen, *Omnibus weakens worker's protections from corporate abuse*, 26 février 2025, disponible sur <https://www.etuc.org/>.

⁵⁶ Lancement d'une campagne de sensibilisation (<https://ccdh.public.lu/>) et organisation d'entrevues avec les ministères concernées (<https://ccdh.public.lu/>).

⁵⁷ Voir la réponse du gouvernement à la question parlementaire urgente n°2106 du 17 mars 2025, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/question/28552>: « (...) le Gouvernement partage l'ambition de simplification tout en maintenant les grands objectifs desdites directives. S'agissant d'une négociation en plein cours, la position du Gouvernement évoluera en fonction des discussions et du paquet global ».

⁵⁸ Cour d'appel de la Haye, *Affaire Shell et Stichting Milieu en Mens c. Vereniging Milieudefensie et autres*, 12 novembre 2024, disponible sur <https://uitspraken.rechtspraak.nl/>. Voir aussi Club des juristes, *Risque pénal des entreprises françaises pour violation des droits humains à l'étranger*, décembre 2024, disponible sur <https://think-tank.leclubdesjuristes.com/>. Voir aussi l'affaire *Saul vs RWE* en cours devant les juridictions civiles allemandes, disponible sur <https://rwe.climatecase.org/en/legal>.

⁵⁹ CourEDH, *Affaire Verein KlimaseniorInnen Schweiz et autres c. Suisse*, 9 avril 2024, 53600/20, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/> ; CourEDH, *Affaire Cannavacciuolo et autres c. Italie*, 30 janvier 2025, 51567/14, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

⁶⁰ S. Dersso et E. Boshoff, *Extending human rights accountability for corporate actors in the LIDHO v Cote d'Ivoire case of the African Court*, 21 février 2024, Blog of the European Journal of International Law, disponible sur <https://www.ejiltalk.org/>.

⁶¹ María Manuela Márquet Velásquez, *It's bananas ! The historic ruling against Chiquita for financing paramilitaries in Colombia*, 12 juillet 2024, LeidenLawBlog, disponible sur <https://www.leidenlawblog.nl/>.

même de l'affaire *Cannavacciuolo et autres c. Italie* en ce qui concerne la protection de l'environnement. Il s'y ajoute que l'article 41 de la Constitution du Luxembourg prévoit que « *l'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures* ». De même, l'État doit « *lutter contre le dérèglement climatique et (...) œuvrer en faveur de la neutralité climatique* ». Bien qu'il s'agisse d'objectifs à valeur constitutionnelle, les juges luxembourgeois pourraient être amenés à en déduire des obligations concrètes pour le gouvernement luxembourgeois, à l'instar des jugements mentionnés ci-dessus. Le Luxembourg ne pourra désormais plus ignorer cette réalité. Selon la doctrine luxembourgeoise : « *[c]es objectifs représentent une forme d'expression de l'intérêt général, imposant à l'État d'agir activement pour les concrétiser, tout en lui laissant une marge de manœuvre quant aux moyens d'y parvenir* ».⁶²

Pour toutes ces raisons, la **CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à procéder à une transposition ambitieuse de la directive de l'UE en consacrant une attention particulière à son efficacité et à l'alignement sur les Principes directeurs des Nations Unies et les Principes directeurs de l'OCDE**. La CCDH incite le gouvernement à **entamer les travaux de transposition dans les meilleurs délais**. En même temps, il devra **dès le départ impliquer de manière réelle et sérieuse les parties prenantes, y compris la société civile, dans l'élaboration de la loi nationale**. La CCDH se félicite dans ce contexte que le ministère de l'Économie a d'ores et déjà organisé des entrevues avec les parties prenantes en décembre 2024. Elle l'encourage à continuer cette approche et à consulter les parties prenantes avant le dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés. Il s'agit d'éviter à tout prix une situation où la loi doit être adoptée rapidement sans avoir adéquatement impliqué les acteurs de terrain, tel qu'il a été le cas notamment pour les projets de loi relatifs aux minerais de conflit ou aux lanceurs d'alerte. Une certaine célérité est d'autant plus préconisée alors que la directive prévoit que la Commission européenne devra faire un rapport sur le secteur financier après deux ans.⁶³ Une adoption endéans les meilleurs délais permettrait au Luxembourg de mieux contribuer à cette réévaluation.

⁶² Alain Steichen, *Précis de droit public*, 2025, p. 147, disponible sur <https://app-lexnow-io.proxy02.bnl.lu/>.

⁶³ À noter toutefois que la proposition « Omnibus I » prévoit de supprimer cette obligation, ce qui est regrettable (voir le point « [III. C. La portée du devoir de vigilance](#) » ci-dessous).

III. L'analyse de la proposition de loi en vue de la transposition de la directive

Comme déjà mentionné ci-dessus, la CCDH procédera à une analyse de la proposition de loi à la lumière des dispositions de la directive de l'UE que le Luxembourg se doit de transposer. Elle fera également référence aux standards internationaux ainsi qu'aux bonnes pratiques développées en la matière depuis des décennies. La CCDH focalise son analyse surtout sur les aspects liés aux droits humains et se réserve le droit de revenir à un stade ultérieur sur les considérations plus spécifiquement liés au climat et à l'environnement.⁶⁴

A. Les entreprises concernées par le devoir de vigilance

La **directive** s'appliquera principalement aux entreprises avec 1.000 employés et un chiffre d'affaires de 450 millions d'euros.⁶⁵ Ce seuil particulièrement élevé est le résultat d'un lobbying intensif qui a fait en sorte que, selon les premières estimations, uniquement 0,05% des entreprises de l'UE et 900 des entreprises non-européennes seront directement concernées par la directive (environ 7.000 entreprises).⁶⁶ Une évaluation plus récente indique toutefois que ces chiffres risquent d'être encore plus faibles en réalité étant donné qu'un certain nombre de ces entreprises font partie d'un même groupe d'entreprises.⁶⁷ Au Luxembourg, selon une estimation initiale inofficielle, seulement 42 entreprises tomberaient sous le champ d'application direct de la directive, correspondant à peu près à 0,13% des entreprises au Luxembourg. Les derniers chiffres à la disposition de la CCDH ont identifié 76 entreprises luxembourgeoises.⁶⁸

Tous ces chiffres sont certes à relativiser étant donné que la directive s'appliquera aussi de manière indirecte à certaines entreprises se trouvant dans les « *chaînes d'activités* »⁶⁹ des entreprises directement concernées. Il n'en reste toutefois pas moins que le seuil de la directive risque de limiter considérablement son efficacité, sachant que toute entreprise, indépendamment de sa taille ou son secteur, peut affecter de

⁶⁴ Voir notamment pour plus d'informations la publication du DIHR, *Human Rights Obligations and Adaptation to Climate Change*, 16 décembre 2024, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

⁶⁵ À noter qu'il y a des dispositions supplémentaires, p.ex. pour les entreprises établies dans un pays tiers de l'UE. Voir l'article 2 de la directive pour plus d'informations y relatives.

⁶⁶ SOMO, *The CSDDD explained*, disponible sur <https://lnkd.in/> ; voir aussi les estimations de la Commission européenne : <https://commission.europa.eu/>.

⁶⁷ SOMO, *CSDDD Datahub reveals law covers fewer than 3.400 EU-based corporate groups*, 21 janvier 2025, disponible sur <https://www.somo.nl/>.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Voir le point C ci-dessous, il s'agit d'une nouvelle notion introduite par la directive.

manière plus ou moins importante les droits humains, l'environnement et le climat – et devrait de ce fait exercer un devoir de vigilance.⁷⁰

La directive s'appliquera d'ailleurs de manière échelonnée d'abord aux entreprises européennes les plus grandes. Ce n'est qu'à partir du 26 juillet 2029 que les entreprises de 1.000 salariés seront obligées à mettre en œuvre les dispositions de la directive.⁷¹

La **proposition de loi** quant à elle vise les entreprises qui remplissent au moins deux des conditions suivantes :

- au moins 250 personnes employées ;
- un chiffre d'affaires annuel de plus de 50 millions d'euros ;
- un total du bilan de plus de 43 millions d'euros.

Les petites et moyennes entreprises (ci-après les « PME ») tombent sous le champ d'application de la proposition de loi si elles sont actives dans des secteurs à risque dont la liste doit être révisée tous les trois ans. La CCDH renvoie dans ce contexte notamment à la recommandation de l'OKAJU relative au secteur de la pornographie qui devrait être considéré comme un secteur à risque.⁷²

Le champ d'application prévu par la proposition de loi reflète donc mieux la réalité au Luxembourg, caractérisée par un nombre élevé de PME.⁷³ Il est aussi plus en phase avec les Principes directeurs des Nations Unies qui prévoient que toute entreprise, indépendamment de sa taille ou de son secteur, devra exercer un devoir de vigilance car toute entreprise pourra causer ou contribuer à des impacts négatifs. À titre d'exemple, en matière de traite des êtres humains, la CCDH a pu constater que les victimes sont souvent exploitées par des petites entreprises.

La CCDH recommande par conséquent au gouvernement et au parlement de reprendre le champ d'application de la proposition de loi tout en ayant recours à

⁷⁰ PDNU, Principe directeur n°14, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁷¹ L'article 37 de la directive, tel que modifié par la directive 2025/794 dite « *stop-the-clock* », prévoit une approche de « phase in » : le 26 juillet 2027 au plus tard, les États membres doivent avoir transposé la directive dans leurs droits nationaux ; les entreprises de l'UE de plus de 3.000 employés et 900 millions de chiffre d'affaires doivent respecter la directive à partir du 26 juillet 2028. Ce n'est qu'après 5 ans (26 juillet 2029) de l'adoption de la CSDDD que les entreprises de 1.000 employés et d'un chiffre d'affaires de 450 millions d'euros devront respecter la directive. À noter toutefois que l'UE envisage actuellement de suspendre voire prolonger ces délais.

⁷² OKAJU, *Recommandation générale pour protéger les mineurs en ligne face à l'industrie de la pornographie*, 11 février 2025, disponible sur <https://www.okaju.lu/>.

⁷³ Ministère de l'Économie, *PME, simplification administrative, artisanat et commerce*, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

d'autres mesures pour encourager les entreprises, qui échappent au champ d'application direct, à mettre en place des procédures de diligence raisonnable adaptées à leurs situations spécifiques. À titre subsidiaire, elle recommande de retenir le champ d'application personnel de la directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité (CSRD)⁷⁴ qui a un champ d'application plus large (environ 50.000 entreprises) que la CSDDD. Quel que soit le champ d'application retenu, l'étendue des obligations (p.ex. en termes de *reporting*) applicable aux entreprises doit ensuite être adaptée à leurs situations individuelles ce qui permettra de veiller à la proportionnalité de la charge administrative. **La CCDH rappelle d'ailleurs que toutes les entreprises contrôlées ou soutenues par l'État devraient en tout état de cause être couvertes par le champ d'application de la loi de transposition alors que celles-ci doivent montrer l'exemple.**⁷⁵

B. Le contenu du devoir de vigilance

La directive oblige les États à veiller à ce que les entreprises fassent preuve d'un devoir de vigilance en matière de droits humains et d'environnement (article 5). Les entreprises doivent intégrer ce devoir dans leurs politiques et leurs systèmes de gestion des risques (article 7). Il s'agit de recenser et évaluer les incidences sur les droits humains et l'environnement (article 8),⁷⁶ le cas échéant selon une hiérarchisation de celles-ci (article 9), prendre des mesures pour prévenir ou atténuer les risques d'incidences négatives (article 10), mettre un terme aux et atténuer les situations

⁷⁴ Directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 concernant la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>. Voir CSSF, *Aperçu général de la CSRD*, 14 mai 2024, disponible sur <https://www.cssf.lu/> ; Grant Thornton, *CSRD reporting : What you need to know*, 11 septembre 2023, disponible sur <https://www.grantthornton.global/>. À noter que la proposition Omnibus vise à modifier ces seuils.

⁷⁵ Principe directeur n°4 des Nations Unies: « *Les États devraient prendre des mesures plus rigoureuses pour exercer une protection contre les violations des droits de l'homme commises par des entreprises qui leur appartiennent ou sont contrôlées par eux, ou qui reçoivent un soutien et des services conséquents d'organismes publics tels que des organismes de crédit à l'exportation et des organismes officiels d'assurance ou de garantie des investissements, y compris, le cas échéant, en prescrivant l'exercice d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme* », disponible sur <https://www.ohchr.org>.

⁷⁶ La CCDH regrette que la proposition « Omnibus I » entend abandonner l'approche d'un devoir de vigilance fondé sur les risques. Les modifications proposées (p.ex. limitation aux fournisseurs directs sauf en cas de « informations plausibles ») ne sont ni efficaces pour analyser les impacts sur les droits humains, ni pour alléger les charges incombant aux entreprises. Au contraire, les modifications sont susceptibles d'encombrer davantage un processus déjà bien établi (surtout pour les PME) et risquent de faire peser les analyses sur d'autres parties prenantes dotées de moins de ressources (p.ex. ONG, PME, ...). Voir, dans ce sens, aussi la prise de position de BusinessEurope du 30 avril 2025, pp. 6-7, disponible sur <https://www.businesseurope.eu/>.

d'incidences négatives qui se sont réalisés (article 11), mener des échanges constructifs avec les parties prenantes, avoir une procédure de notification et de plainte, contrôler l'efficacité de leurs mesures de vigilance au moins tous les 12 mois (article 15) et communiquer sur celles-ci.⁷⁷ À ces fins, les entreprises doivent prendre des « *mesures appropriées* », définies comme des mesures « *qui permettent d'atteindre les objectifs liés au devoir de vigilance, en remédiant efficacement aux incidences négatives d'une manière proportionnée au degré de gravité et à la probabilité de l'incidence négative (...)* ». ⁷⁸

La directive prévoit aussi une liste exhaustive de « *mesures appropriées* » que les entreprises doivent prendre « selon les besoins », et des « *mesures appropriées* » (non-exhaustives) qu'elles peuvent adopter (article 10 paras 2 et 3 et article 11 paras 3 et 4).

La **proposition de loi** quant à elle reprend plus ou moins fidèlement les éléments relatifs au devoir de vigilance prévus par les PDNU. Or, l'article 4 mérite d'être clarifié davantage étant donné que les points 2 à 4 mélangent la terminologie voire certains concepts des PDNU.⁷⁹

La CCDH souligne d'une manière plus générale **l'importance des concepts de « mesures appropriées » et « d'efficacité »** prévus par la directive, qui doivent aussi être le fil rouge lors de la transposition au niveau national. Ce sont ces notions qui permettent d'éviter une approche de « *compliance* » – c'est-à-dire une approche qui est exclusivement basée sur le respect des obligations légales sans tenir compte de l'efficacité des mesures prises. La CCDH invite le gouvernement et le parlement à s'assurer que les entreprises soient incitées à considérer adéquatement leur implication dans les incidences négatives (réelles ou potentielles) en matière de droits humains et d'environnement. D'une part, l'élaboration d'outils de guidance et de lignes directrices

⁷⁷ La proposition « Omnibus I » prévoit d'affaiblir l'obligation d'évaluer les efforts en les exigeant que tous les cinq ans, au lieu d'au moins tous les douze mois. Cette modification s'écarte de l'idée que les efforts de diligence raisonnable doivent être continus et n'est pas en phase avec les réalités opérationnelles des entreprises.

⁷⁸ Article 3 para o) de la Directive (UE) 2024/1760 du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁷⁹ Les principes directeurs emploient les termes de prévenir les incidences négatives, d'en atténuer les effets et de rendre compte de la manière dont les entreprises y remédient. Pour les incidences potentielles, il s'agit de prévenir (idéalement empêcher) et d'atténuer les risques. Pour les incidences effectives, il s'agit de prendre des mesures correctives (faire cesser, remédiation, réparation).

s'avère indispensable dans ce contexte.⁸⁰ D'autre part, il ne suffit pas d'exiger des entreprises de prendre des mesures « *nécessaires* », mais il faut aussi insister sur « *l'efficacité* » des mesures que les entreprises doivent prendre pour prévenir, atténuer et remédier aux incidences négatives recensées. La CCDH note favorablement dans ce contexte que la proposition de loi fait explicitement référence à la mise en œuvre effective du plan de vigilance (art. 5 §1 1), un mécanisme effectif de plainte (art. 5 §1 5), un dispositif assurant le suivi des mesures mises en œuvre ainsi que l'évaluation de leur efficacité (art. 5 §1 6) et la prise en compte des résultats de cette évaluation (art. 5 §6). Les notions de mesures appropriées et d'efficacité doivent en effet explicitement figurer dans la loi de transposition et être interprétées conformément aux PDNU.

Alors que les entreprises doivent pouvoir **prioriser leurs efforts** lorsqu'il n'est pas possible d'atténuer ou de réduire au minimum toutes les incidences négatives recensées, il faudra éviter qu'il soit systématiquement procédé à une telle hiérarchisation et/ou que celle-ci soit inadaptée. Les principes à respecter doivent être explicitement rappelés : une telle approche n'est justifiée que si elle est nécessaire et basée sur une analyse basée sur le contexte, les caractéristiques de l'incidence négative, la nature de la relation avec les parties prenantes et les ressources de l'entreprise concernée. La gravité et la probabilité des incidences négatives devront guider la priorisation, sachant que le critère de la gravité devrait être prépondérant, surtout lorsqu'une inaction de la part de l'entreprise fera en sorte que l'incidence devienne irréparable. Ces principes devraient figurer dans le texte de la loi et les détails pourraient être développés dans les guides que la Commission européenne et/ou le gouvernement luxembourgeois devront développer.

La CCDH recommande également de préciser davantage les garanties à mettre en place pour **éviter que les entreprises procèdent quasi-automatiquement à un désengagement** en cas d'incidences négatives réelles ou potentielles. La directive contient des dispositions importantes dans ce sens que le droit national pourra clarifier davantage.⁸¹ À titre d'exemple, la loi de transposition devrait prévoir une procédure à

⁸⁰ Voir, pour des exemples de bonnes pratiques, la documentation du *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle* (BAFA) de l'Allemagne relative à la collaboration dans les chaînes d'approvisionnement, disponible sur <https://www.bafa.de/>.

⁸¹ Préambule paras 50 et 57, articles 10 para 6 et 11 para 7, de la Directive (UE) 2024/1760 du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>. La CCDH déplore cependant qu'en vertu de la proposition « Omnibus I », les entreprises ne seraient plus tenues de mettre un terme à leurs relations avec un partenaire commercial, mais seulement de s'abstenir de nouer de nouvelles relations ou d'étendre leurs relations avec celui-ci. Le fait d'exiger d'une entreprise qu'elle suspende une relation plutôt que d'y mettre fin signifierait que le régime

suivre obligatoirement avant de prendre la décision de retrait. Il s'agit notamment d'un plan d'action de prévention pour remédier sans délai aux impacts identifiés, y compris en utilisant l'influence de l'entreprise. Ce plan devrait prévoir un calendrier spécifique et adapté durant lequel l'entreprise pourrait d'ores et déjà chercher des partenaires alternatifs. S'il s'avère que le plan d'action n'a pas permis de résoudre la situation, l'entreprise pourra ensuite se retirer. La loi devrait aussi souligner l'importance d'une remédiation ou d'une réparation dans ce contexte. Avant de suspendre ou terminer la relation, l'entreprise doit dans tous les cas considérer si cette décision aura un impact plus grave que l'incidence initiale. Dans un tel cas, elle ne devrait pas être autorisée de suspendre ou terminer la relation et contacter l'autorité compétente pour obtenir des conseils. En tout cas, les parties prenantes devraient être consultées et leurs positions doivent être prises en compte pour la décision de terminer une relation commerciale.

En outre, le gouvernement et le parlement doivent veiller à ce que le **recours à des garanties contractuelles** (article 10 paragraphes 2b) et 4 de la directive) n'aboutisse pas à un transfert des responsabilités par les entreprises directement concernées par la directive p.ex. aux PME. La directive prévoit des garde-fous qu'il s'agit d'intégrer dans le droit national et la Commission européenne devra développer des guides y relatifs.⁸²

En ce qui concerne **l'implication des parties prenantes**, la CCDH constate que l'article 5 (2) de la proposition de loi adopte une vision pragmatique mais limitée de l'implication des parties prenantes. La directive est plus ou moins alignée aux PDNU, mais il devrait être clarifié que les entreprises doivent concentrer leurs efforts sur les perspectives des personnes affectées et leurs représentants légitimes à des étapes clés du processus de devoir de vigilance (art. 13), et clarifier aussi quand il sera approprié de recourir à des intermédiaires crédibles.⁸³ Il faudra aussi clarifier que l'article 3(n) de la directive ne vise pas que les employés au sens strict, mais aussi les travailleurs dans des situations atypiques tel que prévu dans le préambule de la directive.⁸⁴ La loi de transposition de la directive pourrait se limiter à poser le cadre général pour l'implication des parties prenantes tandis que les détails peuvent figurer

de désengagement ne serait plus en phase avec les standards internationaux, en particulier avec les Principes et guides de l'OCDE.

⁸² *Ibid*, préambule, para 66.

⁸³ La CCDH est dans ce contexte particulièrement préoccupée par le fait que la proposition « Omnibus I » vise à restreindre considérablement la notion des parties prenantes en omettant notamment la référence aux ONG et aux institutions nationales des droits humains. Cette modification substantielle rendra difficile voire impossible la détection et la remédiation des impacts négatifs (p.ex. dans des situations où les victimes ou leurs représentants directs ne sont pas en mesure de le faire).

⁸⁴ *Ibid*, préambule paras 39 et 65.

dans une annexe ou dans des documents d'orientation afin de permettre une certaine flexibilité et souplesse, sachant qu'il n'y a pas de solution unique et qu'il devra être possible d'adapter la consultation en fonction des activités et des populations concernées. Le cadre légal devrait surtout placer l'implication effective des parties prenantes (travailleurs et leurs syndicats, communautés locales et populations indigènes, société civile, etc.) au cœur de toute évaluation d'impact en matière de droits humains. En bref, elles devraient participer à tous les stades de cet exercice et de manière constante. Au cours de la phase de planification, il faudra identifier les parties prenantes qui devraient être impliquées dans le processus, p.ex. en organisant des entretiens. Au cours de la phase de collecte des données, les entretiens avec les détenteurs de droits, les détenteurs d'obligations et les autres parties concernées constitueront l'une des principales sources de données. Dans la phase d'atténuation et de gestion des impacts, les parties prenantes devront être impliquées dans la conception et la mise en œuvre d'actions qui préviennent, atténuent et remédient efficacement aux impacts négatifs, ainsi qu'au contrôle de leur mise en œuvre, éventuellement par le biais d'un suivi participatif. Enfin, les parties prenantes, en particulier les détenteurs de droits, devraient être informées des résultats de l'évaluation. Une telle approche leur permettra de mieux comprendre à la fois le projet et les activités de l'entreprise concernée. Les parties prenantes pourront ainsi aussi connaître leurs droits fondamentaux et les responsabilités des entreprises pour faire respecter ces droits. Enfin, l'engagement des entreprises et des autres parties concernées est essentiel pour garantir une évaluation complète de la responsabilité des entreprises. Pour plus de détails y relatifs, la CCDH renvoie aux guides publiés par l'Institut danois des droits humains⁸⁵ ou l'OCDE⁸⁶.

Enfin, la CCDH recommande de **clarifier les notions de « causer », « causer conjointement » et « causer par un partenaire commercial » des incidences négatives**.⁸⁷ Celles-ci doivent être interprétées conformément aux PDNU comme une sorte de « *spectrum* » et non-pas comme des catégories rigides.⁸⁸ Il faudra en effet éviter que les entreprises soient tentées de focaliser leurs efforts sur la catégorisation

⁸⁵ DIHR, *Cross-cutting : Stakeholder engagement*, 2020, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

⁸⁶ OCDE, *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises*, 2023, point 28, disponible sur www.oecd-ilibrary.org.

⁸⁷ Article 10, para 1, de la Directive (UE) 2024/1760 du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁸⁸ DIHR, *Transposition of the corporate sustainability due diligence directive*, 2024, p. 28, disponible sur <https://www.humanrights.dk>.

de leurs activités ou leurs rôles pour échapper aux obligations et responsabilités prévues par la directive au lieu d'adopter une approche centrée sur les risques d'incidences négatives et les détenteurs de droits.

C. La portée du devoir de vigilance

La directive prévoit que les procédures de devoir de vigilance doivent couvrir non seulement les opérations de l'entreprise elle-même et de ses subsidiaires, mais aussi celles de ses partenaires économiques dans les « *chaines d'activités* » : cela concerne les activités des entreprises en amont en relation avec les produits et services d'une entreprise et certaines activités en aval telles que la distribution, transport et le dépôt si ces activités sont réalisées pour l'entreprise en cause.⁸⁹ Il s'agit là d'un nouveau concept introduit par la directive qui est plus restrictif que les PDNU : ces derniers prévoient que toute la « *chaîne de valeur* » doit être couverte, y compris les activités en aval. La CCDH regrette cette limitation alors qu'un bon nombre d'impacts négatifs peuvent se produire à ce stade (p.ex. au niveau de la conception, de la vente, la commercialisation, l'utilisation et l'élimination du produit ou service). De plus, certaines entreprises font déjà des efforts importants pour couvrir la chaîne de valeur entière, conformément aux PDNU. La CCDH souligne que la directive précise que des mesures appropriées doivent être prises concernant les pratiques « *de conception et de distribution afin de remédier aux incidences négatives survenant dans les segments en amont et en aval de leurs chaines d'activités, avant et après la réalisation du produit* ». ⁹⁰ Elle incite le gouvernement à en tenir compte lors de la transposition et la mise en œuvre de la directive.

Il est particulièrement regrettable que le secteur financier ne soit que partiellement couvert par la directive. Contrairement aux standards internationaux, les institutions financières devront seulement exercer leur devoir de vigilance sur leurs propres opérations et chaînes d'approvisionnement. Elles ne sont pas obligées de considérer les impacts de leurs investissements, prêts, assurances ou autres services financiers (p.ex. relations avec leurs clients ou holdings/sociétés de portefeuille). Cela est regrettable car il s'agit-là d'activités qui sont au cœur des institutions financières et où

⁸⁹ Sauf si les produits sont déjà couverts par des régimes de contrôle à l'exportation.

⁹⁰ Préambule, para 46, de la Directive (UE) 2024/1760 du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>. Voir aussi Shift, *Note on reinforcing alignment between the CSDDD and the international standards in transposition and guidance*, p. 16.

celles-ci risquent de causer le plus de risques en termes de droits humains et d'environnement.⁹¹ D'autant plus alors qu'il s'agit d'un secteur qui a déjà une expertise en matière de vigilance (p.ex. anti-blanchiment, lutte contre le financement du terrorisme) et qui pourrait facilement développer les bonnes pratiques existantes. Il n'y a aucun motif légitime permettant de justifier son exclusion (partielle) – au contraire, l'importance de la place financière luxembourgeoise ainsi que les études réalisées montrent qu'une approche plus ambitieuse est indispensable.⁹² Selon un sondage commandité par *Luxembourg for Finance* en 2022, la grande majorité des entreprises du secteur financier consultées reconnaissent l'importance des droits humains, les liens avec leurs devoirs et la nécessité d'une réglementation.⁹³ Il y a d'ailleurs toute une panoplie de recommandations, de guides et de bonnes pratiques qui existent en la matière.⁹⁴ L'article 36(1) de la directive prévoit que le Commission européenne devra soumettre un rapport sur la nécessité d'obligations supplémentaires relatives aux services financiers en 2026.⁹⁵ Elle **exhorte par conséquent le gouvernement à plaider en faveur d'une inclusion complète du secteur financier**, conformément aux recommandations du groupe de travail des Nations Unies.⁹⁶

La **proposition de loi** quant à elle est plus en phase avec les PDNU en ce qu'elle utilise une formulation reprise des standards internationaux : toute entreprise – indépendamment du secteur – doit examiner si ses propres activités, celles de ses filiales ou celles de ses relations commerciales (couvrant ainsi toute la chaîne de valeur

⁹¹ Par exemple, « l'octroi d'un prêt général à une société pénitentiaire privée soupçonnée de se livrer à de graves violations des droits de l'homme devrait exiger de la banque une analyse approfondie et l'imposition de conditions strictes si elle décide d'accorder le prêt. Si la banque ne fait ni l'un ni l'autre et qu'elle poursuit malgré tout, elle se trouve carrément en territoire de « contribution » [au titre du principe directeur 13a] pour tout impact négatif, même si le prêt n'est pas spécifique à un actif ou à un projet », voir <https://www.ohchr.org/>. Voir aussi DIHR, *La diligence raisonnable en aval de la chaîne de valeur*, septembre 2023, p. 25, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

⁹² Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST), Popescu, Schaubroeck, Gibon, Petucco et Benetto, *Investment funds are responsible for substantial environmental and social impacts*, 29 juin 2024, Communications Earth & Environment 5, n°355, disponible sur <https://www.list.lu/> ; ASTM, *Luxembourg's financial centre & its human rights policies*, 2022, disponible sur <https://nocorporateimpunity.org/>.

⁹³ Luxembourg for Finance, *How are european financial institutions addressing human rights?*, 2022, disponible sur <https://www.luxembourgforfinance.com/>. Voir aussi Berit Knaak et Dorothee Baumann-Pauly, *How are financial institutions in Europe addressing human rights in their core business activities?*, 6 mars 2025, disponible sur <https://gcbhr.org/>.

⁹⁴ HCDH, *Investisseurs, l'ESG et les droits de l'Homme*, A/HRC/56/55, 2 mai 2024, disponible sur <https://www.ohchr.org/> ; <https://mneguidelines.oecd.org/rbc-financial-sector.htm> ; <https://www.ohchr.org/fr/business/ohchr-publications-and-resources-business-and-human-rights>.

⁹⁵ La CCDH déplore que la proposition « Omnibus I » vise à supprimer cette disposition.

⁹⁶ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Visite au Luxembourg : Rapport du groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises*, point 67, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

– tant les activités en amont qu’en aval) peuvent avoir ou ont des incidences négatives sur les droits humains ou l’environnement également dans des pays autres que le Luxembourg et établir un recensement de ces incidences réelles ou potentielles (article 4 1°). **La CCDH recommande donc au gouvernement et au parlement de reprendre la définition figurant dans la proposition de loi pour transposer la directive, d’autant plus que le gouvernement précédent avait déjà marqué son accord avec cette position.**⁹⁷ Une telle approche permettrait aussi de créer plus de clarté pour les entreprises qui risquent d’être soumises à des réglementations différentes. De plus, l’efficacité de la notion de « *chaînes d’activités* » devra être réévaluée par la Commission européenne en 2030. La CCDH incite le gouvernement luxembourgeois à plaider également à ce moment en faveur d’un alignement avec les standards internationaux.

D. Les normes relatives aux droits humains à prendre en compte

La directive clarifie qu’une incidence négative sur les droits humains peut survenir de deux manières. D’une part, elle peut résulter d’une violation d’une sélection de droits humains énumérés dans l’annexe (Partie I section 1) de la directive. D’autre part, la violation peut concerner tout autre droit humain figurant dans une liste exhaustive d’instruments internationaux (Partie I section 2), sous condition que ces droits sont susceptibles de faire l’objet d’une « violation » par une entreprise, que la violation porte directement atteinte à un « intérêt juridique protégé » par cet instrument et que l’entreprise pourrait avoir raisonnablement anticipé le risque qu’un tel droit pouvait être affecté. La CCDH constate que la directive énumère dans son annexe seulement les instruments ratifiés par tous les États membres de l’UE. De plus, une série d’instruments importants font défaut, dont notamment la Convention européenne des droits de l’homme, la Charte des droits fondamentaux de l’UE, la Convention contre la torture, la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes (CEDAW) ou la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), ce qui réduit considérablement les droits humains dont une entreprise devra tenir compte.

⁹⁷ Dans un courrier des Ministres Xavier Bettel, Jean Asselborn et Franz Fayot du 13 décembre 2022, la CCDH a été informé que le « *Luxembourg soutient un contrôle en amont et en aval de la chaîne de valeur, donc de toute la chaîne de valeur, en particulier là où le risque est le plus élevé* ».

La directive s'éloigne ainsi considérablement des PDNU qui prévoient que les entreprises doivent identifier les incidences négatives sur tous les droits humains internationalement reconnus, conformément au principe de l'indivisibilité des droits humains. Au minimum, les droits inclus dans les conventions de l'Organisation Mondiale du Travail (OMT) et la Charte internationale des droits de l'homme (IBHR) doivent être couvertes et les entreprises doivent, en fonction des circonstances, tenir compte d'autres standards. La directive reflète ce principe toutefois dans son considérant n°33.

Les critères posés par la directive rendent l'analyse que devront faire les entreprises plus compliquée et limitée. Les notions de « violation » d'un droit (en anglais : « *abuse of a right* ») et d'une « *atteinte à un intérêt juridique protégé* » peuvent soulever des questions importantes alors qu'il n'est pas clair comment une entreprise devra les interpréter en pratique – posant ainsi des problèmes en termes de sécurité juridique. Il y a en tout cas un risque que ces notions soient interprétées de manière trop restrictive, réduisant davantage le champ d'application déjà limité de la directive. Cela risque aussi d'impacter l'établissement de la responsabilité civile alors qu'il peut être particulièrement difficile pour les plaignants et les tribunaux de déterminer s'il s'agit d'une violation d'un droit ou non. Les PDNU recommandent de recourir plutôt au concept d'« *incidences négatives* » sur les droits humains qui sont définies comme un acte ou une omission qui enlève ou réduit la possibilité pour un individu de jouir de ses droits humains.⁹⁸

La CCDH souligne aussi que le gouvernement et le parlement doivent veiller à ce que le critère pour les entreprises d'être en mesure de « *raisonnablement anticiper* » le risque qu'un droit humain pouvait être affecté, ne conduit pas les entreprises à affaiblir leurs processus d'identification des risques.⁹⁹ En effet, selon les PDNU, cette appréciation peut uniquement être faite par les entreprises lorsqu'il s'agit de remédier ou réparer les incidences négatives, et non pas lorsqu'il s'agit d'identifier les risques.

La CCDH note que l'article 3 paragraphe 8 point f) de **la proposition de loi** est plus alignée aux PDNU que la directive. La précision que les droits humains à prendre en compte comprennent « *mais sans s'y limiter, les instruments internationaux ratifiés par le Luxembourg, ainsi que le droit coutumier international, la législation et la*

⁹⁸ Voir le guide interprétatif sur la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme : « Une « *incidence négative sur les droits de l'homme* » se produit lorsqu'une action ôte ou limite la capacité d'un individu à jouir des droits de l'homme qui sont les siens », p. 19, <https://www.ohchr.org/>.

⁹⁹ DIHR, *Transposition of the corporate sustainability due diligence directive*, 16 septembre 2024, p. 21, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

réglementation nationales » correspond aux exigences du droit international.

L'approche consistant à lister certains instruments et certains droits peut être utile à titre illustratif et pour faciliter l'engagement avec les entreprises, mais elle ne doit en effet pas être exhaustive.¹⁰⁰ La CCDH note aussi favorablement que la proposition de loi adopte une définition ouverte des incidences négatives en renvoyant d'une manière générale à toute « *incidence négative sur la pleine jouissance par une personne ou un groupe de personnes des droits humains et du droit humanitaire internationalement reconnus (...)* ». La **CCDH invite par conséquent le gouvernement et le parlement à adopter les dispositions de la proposition de loi lors de la transposition de la directive**. À titre subsidiaire, les critères posés par cette dernière doivent être précisés davantage dans la loi de transposition afin de clarifier, entre autres, les concepts d'une « *violation* » d'un droit humain par une entreprise et d'une « *atteinte directe à un intérêt juridique protégé* ». Pour éviter une fragmentation potentielle, la CCDH recommande au gouvernement de demander à la Commission européenne de clarifier tous ces concepts, idéalement en concertation étroite avec l'Agence des Droits Fondamentaux de l'UE. Des guides, un accompagnement et un soutien adéquat par la ou les autorités de supervision doivent être mis à disposition des entreprises pour qu'elles puissent adopter une approche ambitieuse qui soit conforme aux PDNU.

E. Le contrôle, les sanctions et l'accès aux voies de recours

L'accès à des voies de recours et la mise en place d'un contrôle des obligations des entreprises sont indispensables pour garantir l'efficacité des mesures mises en place. Il s'agit là d'un des problèmes les plus saillants auxquels sont confrontés les victimes de violations de droits humains et leurs représentants. L'accès à la justice n'est pas suffisamment garanti en pratique et les obstacles pratiques, administratifs ou juridiques font en sorte que les victimes n'exercent pas leurs droits. Cette faiblesse avait également été constatée par rapport au Plan d'Action National « Entreprises et Droits Humains ».¹⁰¹ L'État a une obligation positive de veiller à ce que l'accès à la justice soit

¹⁰⁰ « *La responsabilité des entreprises en la matière va au-delà de la nécessité de se soumettre à la législation et à la réglementation nationale. Elle vaut aussi quand la législation nationale pertinente est insuffisante, inexistante ou non appliquée.* », p. 35, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

¹⁰¹ Voir la position du monde académique annexée au PAN : « *NAP II fails to address Pillar III of the UNGPs sufficiently enough. In particular, domestic barriers to access judicial remedy for business-related human rights abuses which occur at home or abroad as well as specific discussion to improve access to remedy is needed in order to improve the overall content of the NAP II* », p. 53, disponible sur <https://mae.gouvernement.lu/>.

réel et non seulement théorique. Conformément aux PDNU, la directive prévoit que les États devront à la fois mettre en place des autorités de contrôle pour veiller au respect des obligations relatives au devoir de vigilance découlant de la directive (1), des mécanismes de plainte au niveau des entreprises (2) ainsi qu'un mécanisme de responsabilité civile judiciaire lorsqu'un dommage a été causé par une entreprise (3).

1. Le contrôle administratif

La directive laisse une marge de manœuvre aux États membres en ce qui concerne le contrôle de la mise en œuvre du devoir de vigilance. Elle oblige toutefois les États membres à désigner une ou plusieurs autorités de contrôle (article 24). Il s'agit donc là d'un des domaines où le Luxembourg aura une ample marge de manœuvre pour mettre en place un mécanisme de contrôle effectif.

Tout d'abord, la CCDH souligne que la mise en place d'une autorité de contrôle indépendante et dotée de ressources adéquates est indispensable pour garantir l'application rigoureuse et équitable des règles établies par la directive. Le modèle du « Régulateur » proposé par le chapitre 3 de **la proposition de loi** répond à plusieurs critères de la directive et des PDNU. Or, pour assurer pleinement la légitimité et la crédibilité de cette autorité de contrôle, la CCDH souhaite formuler plusieurs remarques concernant la désignation des membres (a), les compétences et expériences de ces derniers (b), le fonctionnement de l'autorité de contrôle (c), ainsi que les sanctions administratives (d).

a) La désignation des membres du Régulateur

La **proposition de loi** propose la création d'un nouvel organisme, composé de 5 membres et précise que ces derniers seront désignés par le Grand-Duc.¹⁰² Pour garantir une réelle indépendance, la CCDH, quant à elle, **recommande une procédure de nomination qui ne dépendra pas exclusivement du pouvoir exécutif**. Il est généralement préconisé de prévoir une supervision parlementaire et d'exiger un recrutement ouvert et des critères de sélection clairs.¹⁰³ À titre d'exemple, on pourrait prévoir l'implication d'un comité externe d'experts en matière de droits humains et

¹⁰² Proposition de loi 8217, article 10(1).

¹⁰³ HCDH et Shift, *Enforcement of mandatory due diligence*, octobre 2021, p. 10, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

entreprises qui pourrait donner son avis sur la sélection ou faire une présélection et/ou impliquer la Chambre des Députés. Un tel processus de nomination à double validation offrirait une garantie supplémentaire en termes de transparence et de légitimité, essentielle pour l'adhésion des divers acteurs concernés, qu'il s'agisse des entreprises soumises au devoir de vigilance ou des individus cherchant à faire valoir leurs droits.¹⁰⁴

b) Les compétences et expériences des membres du Régulateur

La proposition de loi précise, en son article 10(4), que les membres sont nommés sur base de leurs compétence et expérience. Cependant, cette disposition ne précise pas la nature exacte des expertises requises pour ces membres.

Face à cette lacune, la CCDH **recommande d'inclure des précisions quant aux qualifications spécifiques attendues des membres**. En particulier, il serait judicieux d'ajouter une mention explicite relative à l'expertise en matière de droits humains et de l'environnement et à la responsabilité des entreprises. Bien que cela puisse sembler anodin, cette mention revêt une importance cruciale. Elle imposerait l'obligation de nommer des membres ayant une expertise avérée dans le domaine des droits humains, garantissant ainsi que l'autorité de contrôle dispose des compétences nécessaires pour traiter efficacement des questions liées aux droits humains dans le contexte entrepreneurial.¹⁰⁵

De plus, l'inclusion de cette exigence favoriserait la transparence et renforcerait la crédibilité de l'autorité de régulation. En effet, la nomination de membres spécialisés en droits humains assurerait non seulement une meilleure compréhension et gestion des enjeux de durabilité et de responsabilité sociale des entreprises, mais elle permettrait également de renforcer la confiance du public et des parties prenantes dans les actions et décisions de l'autorité de régulation. Une telle mesure montrerait l'engagement du gouvernement et du parlement à promouvoir une gouvernance responsable et respectueuse des droits humains, consolidant ainsi la légitimité de l'autorité régulatrice

¹⁰⁴ Le Bureau du Haut-Commissaire des Nations unies évoque notamment dans son rapport « *Enforcement of mandatory due diligence : key design considerations for administrative supervision* » édité en octobre 2021 dans les pages 10-12 l'importance de l'indépendance de l'autorité de régulation du pouvoir exécutif pour garantir une crédibilité et responsabilité auprès des entités publiques et privées.

¹⁰⁵ HCDH et Shift, *Enforcement of mandatory due diligence*, octobre 2021, p. 11, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

dans ses missions de surveillance et de promotion de pratiques durables au sein des entreprises.¹⁰⁶

c) Le fonctionnement du Régulateur

La **directive de l'UE** exige que les États veillent à ce que leurs autorités de contrôle disposent des pouvoirs et ressources nécessaires pour effectuer les tâches qui leur sont assignées par la directive :

Celles-ci devront avoir les pouvoirs et ressources adéquats pour accomplir leurs missions. Elles doivent ainsi notamment pouvoir :

- exiger des entreprises de fournir des informations et pouvoir faire des enquêtes ;
- surveiller l'adoption et la conception du plan de transition pour l'atténuation du changement climatique ;
- leur ordonner de faire cesser une violation en prenant des mesures ou en cessant des comportements, d'abstenir d'une répétition d'un comportement ainsi que de fournir une remédiation proportionnée à la violation et qui soit nécessaire pour y mettre fin, et ;
- leur imposer des sanctions et/ou adopter des mesures intérimaires en cas de risque imminent de violations sévères et irréparables.

Les autorités de contrôle doivent aussi pouvoir faire des investigations de leur propre initiative ou répondre à des « *rapports étayés faisant état de préoccupations* » rapportés par des personnes physiques ou morales.

La **proposition de loi** quant à elle consacre diverses missions dont le Régulateur est en charge. Parmi celles-ci figurent la supervision de la mise en application de la loi, l'élaboration de guides pratiques pour les entreprises, ainsi que le traitement des plaintes formulées à l'encontre de ces dernières.¹⁰⁷ Par ailleurs, le Régulateur se voit confier des missions variées, allant du respect et du suivi des normes à la fourniture de conseils et à l'application de sanctions en cas de non-conformité.

La CCDH note toutefois que certains éléments prévus par la directive font défaut dans la proposition de loi. Celle-ci ne précise notamment pas les mesures à la disposition du Régulateur. Ce dernier semble surtout pouvoir prononcer des amendes, alors que la

¹⁰⁶ *Ibid*, la nécessité de recruter du personnel ayant une expertise en matière de droits de l'homme et des entreprises a été précisé dans le rapport du Bureau du Haut-Commissaire des Nations unies, pp. 10-12.

¹⁰⁷ Proposition de loi 8217, article 7.

directive prévoit qu'il devrait également pouvoir formuler des recommandations, enjoindre la cessation des violations ou ordonner des mesures provisoires. La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à veiller à ce que la loi de transposition soit complétée dans ce sens.

En outre, pour optimiser l'efficacité de ces missions, la CCDH préconise une réorganisation du Régulateur. En effet, il serait plus opportun de **diviser en deux entités distinctes le Régulateur** : l'une se concentrerait sur la surveillance et la sanction, tandis que l'autre se consacrerait au conseil et à l'accompagnement des entreprises. Cette approche permettrait de créer un espace de dialogue et d'engagement, séparé des activités d'investigation et de sanction, facilitant ainsi un environnement plus propice à la collaboration et à la conformité.¹⁰⁸ D'autant plus que cette division est encouragée par le Bureau du Haut-Commissaire des Nations-Unies et Shift,¹⁰⁹ qui estiment qu'elle permettra au Régulateur de mieux remplir ses fonctions. En séparant les rôles de conseil et de sanction, le Régulateur pourra répondre de manière efficace et rapide aux divers besoins des entreprises et des parties prenantes. Cela favorisera ainsi une mise en œuvre plus fluide des politiques de durabilité, tout en garantissant que les entreprises reçoivent un soutien adéquat pour se conformer aux nouvelles exigences.

La CCDH met en tout cas en garde contre une approche visant à conférer la tâche du Régulateur à une autorité existante sans pour autant apportant les modifications requises pour respecter les principes élaborés ci-dessus. Si le gouvernement envisage p.ex. de charger le Point de Contact luxembourgeois de l'OCDE de cette mission, il faudra veiller à la séparation de ses fonctions et à renforcer l'indépendance et/ou l'impartialité de celui-ci ainsi que les ressources financières et moyens juridiques à sa disposition.

Enfin, la CCDH recommande d'intégrer **plusieurs garanties supplémentaires** dans le texte de la loi de transposition, dont notamment la gratuité et l'accessibilité du mécanisme de soumission des préoccupations, l'information des auteurs des préoccupations sur l'état d'avancement, des délais pour l'évaluation des préoccupations, la consultation des parties prenantes et des garanties pour la sécurité

¹⁰⁸ Voir, dans ce même sens, HCDH et Shift, *Enforcement of mandatory due diligence*, octobre 2021, p. 14, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

¹⁰⁹ *Ibid*, pp 10-12.

et l'anonymat.¹¹⁰ La CCDH déplore dans ce dernier contexte que le Luxembourg ne dispose toujours pas d'un cadre légal pour un système de protection des témoins ou d'un projet de « *Shelter cities* » annoncé en 2018.¹¹¹ Pour le surplus, elle renvoie aux recommandations du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme visant à améliorer l'accès aux voies de recours au moyen de mécanismes non-judiciaires relevant de l'État.¹¹²

d) Les sanctions administratives et les mesures incitatives

La **directive de l'UE** accorde une certaine marge de manœuvre aux États membres en ce qui concerne le régime des sanctions. Elle exige toutefois que celles-ci doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. La directive impose aussi aux États membres de prévoir au moins des sanctions pécuniaires et une déclaration publique indiquant la responsabilité de l'entreprise. Le plafond maximal des sanctions pécuniaires doit au moins correspondre à 5% du chiffre d'affaires net au niveau mondial de l'entreprise.

La **proposition de loi** quant à elle énonce la possibilité du Régulateur à infliger une amende administrative à toute entreprise qui ne se conforme pas aux différentes obligations.¹¹³ Cette amende ne peut dépasser 10% du chiffre d'affaires net de l'entreprise et est déterminée en fonction de certaines circonstances pertinentes.¹¹⁴ Parmi ces circonstances, on retrouve le degré de responsabilité de l'entreprise, son niveau de coopération avec les autorités, ou encore la nature et la gravité de la violation commise. Par ailleurs, une entreprise qui montre une coopération proactive en prenant des mesures correctives rapides pourrait se voir infliger une amende moindre par rapport à une entreprise qui ignore délibérément ses obligations. Le régime prévu par la

¹¹⁰ IDV, *Guide de la transposition de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité*, 10 février 2025, p. 8, disponible sur <https://www.initiative-devoirdevigilance.org/>.

¹¹¹ Gouvernement, *Communiqué suite à la visite du rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des défenseurs des droits de l'homme*, 21 juin 2018, disponible sur <https://gouvernement.lu/>.

¹¹² Conseil des droits de l'homme, Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme « *Améliorer la responsabilisation des entreprises et l'accès à des voies de recours pour les victimes de violations des droits de l'homme liées aux activités des entreprises au moyen de mécanismes non judiciaires relevant de l'État* », 14 mai 2018, A/HRC/38/20, disponible sur <https://documents.un.org/>. Pour une version consolidée et mise à jour, voir le guide pratique « *Access to Remedy in Cases of Business-Related Human Rights Abuse : An interpretive Guide* », 18 octobre 2024, disponible sur <https://www.ohchr.org/> et « *A practical guide for state-based non-judicial mechanisms* », 23 septembre 2024, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

¹¹³ Proposition de loi 8217, article 17(1).

¹¹⁴ *Ibid*, article 17(3).

proposition de loi paraît ainsi correspondre aux critères posés par la directive par rapport aux sanctions pécuniaires.

Bien que le but primaire de la directive et du devoir de vigilance ne soit pas de sanctionner les entreprises mais de leur donner les outils pour prévenir, remédier et réparer les incidences négatives, des sanctions financières et non financières sont indispensables pour garantir l'efficacité du mécanisme. La CCDH souligne toutefois que les sanctions purement pécuniaires peuvent parfois ne pas être suffisantes pour inciter les entreprises à améliorer leurs pratiques. En effet, certaines entreprises peuvent percevoir ces amendes comme des coûts opérationnels mineurs comparés à leurs profits. De plus, afin de reconnaître les efforts positifs des entreprises et de créer un véritable *level playing field* pour ces dernières, il s'avère important de prévoir d'autres mesures. **La CCDH recommande dès lors de prévoir d'autres formes de sanctions ou de mesures incitatives plus diversifiées et potentiellement plus impactantes.**¹¹⁵

La CCDH note dans ce contexte favorablement que les articles 25 et 26 de la proposition de loi prévoient une exclusion automatique des marchés publics et du soutien de l'Office du Ducroire. Cette possibilité est explicitement prévue par l'article 31 de la directive,¹¹⁶ et existe déjà d'ailleurs dans certains autres pays de l'UE, dont notamment en Allemagne.¹¹⁷ La CCDH invite dès lors le gouvernement et le parlement à élargir ce principe à toute autre situation où une entreprise est soutenue par l'État (p.ex. les avantages fiscaux, labels). Ce faisant, le Luxembourg peut, de manière positive, soutenir les entreprises qui respectent leurs responsabilités et en même temps remplir son obligation de montrer l'exemple en veillant à ce que les entreprises qu'il soutient ou contrôle ne causent ou ne contribuent pas aux incidences négatives. Elle renvoie dans ce contexte aussi à la position de l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL) et de l'Institut National pour le Développement durable et la

¹¹⁵ Parmi ces sanctions complémentaires, on peut citer l'arrêt des ventes, la confiscation de produits liés à une violation identifiée de la vigilance raisonnable, la suspension de licences ou encore l'exclusion temporaire ou indéfinie des marchés publics.

¹¹⁶ Voir aussi l'art. 57 (4) (a) de la directive sur les marchés publics, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>

¹¹⁷ „Ebenso können Unternehmen, die gegen das Gesetz verstoßen, ab einem verhängten Bußgeld von einer bestimmten Mindesthöhe (Schwellenstufe je nach Schwere des Verstoßes: 175.000 Euro bzw. 1.500.000 Euro, 2.000.000 Euro, 0,35 Prozent des Jahresumsatzes) für bis zu drei Jahre von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Dafür wird das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle mit effektiven Durchsetzungsinstrumenten und weitgehenden Kontrollbefugnissen ausgestattet, um das Lieferkettenmanagement der Unternehmen zu überwachen“, disponible sur <https://www.csr-in-deutschland.de/>

Responsabilité sociale des entreprises (INDR) annexée au PAN : « *[I]es entreprises ont besoin donc de sécurité juridique et doivent pouvoir bénéficier d'avantages en cas de mise œuvre d'une diligence raisonnable* ». ¹¹⁸

2. Les voies de recours internes aux entreprises

L'article 14 de la **directive** prévoit que les entreprises doivent se doter de procédures équitables à disposition du public, accessibles, prévisibles et transparentes, permettant le dépôt de plaintes en cas de « *préoccupations légitimes quant aux incidences négatives réelles ou potentielles* » des activités des entreprises. Elle exige ainsi un mécanisme de notification et une procédure relative aux plaintes pour les personnes concernées et leurs représentants (p.ex. ONG et défenseurs des droits humains), les syndicats et d'autres représentants des travailleurs ainsi que les ONG en cas d'incidence négative sur l'environnement.

La **proposition de loi** quant à elle prévoit en son article 18 que toute entreprise devra fournir un service de plainte sur son site internet qui comprend au minimum le numéro de téléphone et l'adresse électronique de celui-ci. Elle devra répondre aux plaintes dans le mois et faire preuve de diligence pour remédier aux violations potentielles de la proposition de loi.

La CCDH souligne l'importance de tels mécanismes qui, s'ils sont conçus et exercés adéquatement, peuvent être plus accessibles et moins coûteux que les procédures judiciaires, tant pour les victimes que pour les entreprises. Afin d'assurer l'efficacité des voies de recours internes et d'éviter une fragilisation des droits des victimes, **la loi de transposition devrait explicitement exiger que les mécanismes de réclamation soient légitimes, accessibles, prévisibles, équitables, transparents, compatibles avec les droits, une source d'apprentissage permanent et fondés sur la participation et le dialogue** – conformément aux principes directeurs n°29 à 31 des Nations Unies. ¹¹⁹ En aucun cas ces voies de recours ne doivent pouvoir être utilisées pour empêcher l'accès aux mécanismes de réclamation judiciaires ou aux autres

¹¹⁸ Plan d'action national pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme, p. 52, disponible sur <https://mae.gouvernement.lu/>.

¹¹⁹ Nations Unies, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme*, 2011, disponible sur <https://www.ohchr.org/>. Voir aussi "Access to remedy in cases of business-related human rights abuse – A practical guide for non-state-based grievance mechanisms", 26 septembre 2024, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

mécanismes non judiciaires. Un rappel explicite de ce dernier point devrait également figurer dans le texte de la loi de transposition.

3. Les voies de recours judiciaires

La **directive de l'UE** prévoit dans son article 29 qu'une entreprise doit pouvoir être tenue pour responsable d'un dommage causé à une personne physique ou morale, à condition qu'elle 1. ait manqué à ses obligations issues du devoir de vigilance (prévention et remédiation) et 2. qu'à la suite de ce manquement un dommage ait été causé aux intérêts juridiques de la personne physique ou morale protégés par le droit national.¹²⁰ De plus, la directive impose certaines garanties procédurales par rapport aux délais de prescription, aux coûts de la procédure, aux mesures suspensives (y compris par référé), à la possibilité de se faire représenter (p.ex. par syndicats, ONG, institutions nationales de défense des droits humains), à la possibilité d'ordonner aux entreprises de divulguer des éléments de preuves et à la responsabilité solidaire des entreprises.

Les articles 20 à 23 de la **proposition de loi** prévoient également un régime de responsabilité civile des entreprises. La CCDH note toutefois que l'article 20 limite le recours à des actions représentatives aux organisations syndicales et les organisations de la société civile, alors que la formulation employée par la directive (article 29(3)d) est plus complète en ce qu'elle inclut également les institutions nationales de défense des droits humains.¹²¹ La CCDH recommande d'adopter la formulation plus complète de la directive pour la loi de transposition.

¹²⁰ La proposition « Omnibus I » propose d'affaiblir considérablement les dispositions de la directive relatives à la responsabilité civile en supprimant, entre autres, l'obligation pour les États membres de veiller à ce que les entreprises puissent être tenues pour responsables des dommages causés par des manquements intentionnels ou par négligence aux obligations de vigilance. La CCDH déplore cette modification qui ne remédie pas à la fragmentation du paysage juridique en matière de responsabilité et compromet ainsi la capacité de la directive à créer de la sécurité juridique pour les entreprises comme pour les titulaires de droits qui chercheraient à obtenir réparation par voie judiciaire, conformément aux PDNU. Il en va de même en ce qui concerne la suppression de la disposition relative au droit applicable (article 29(7) de la directive) qui risque de créer des obstacles considérables lorsque la loi applicable au litige est celle d'un pays tiers qui ne reconnaît pas une voie équivalente à la responsabilité civile.

¹²¹ La proposition « Omnibus I » vise à supprimer la référence aux actions représentatives. Comme indiqué dans le document de travail de la Commission européenne elle-même, l'accès à des actions représentatives est toutefois importante pour remédier aux déséquilibres de pouvoir entre les victimes et les entreprises. En supprimant l'obligation pour les États membres de prévoir de telles actions, la directive ne pourra pas remédier aux obstacles liés à l'accès à la justice. Par ailleurs, cela entraînera une plus grande fragmentation des affaires judiciaires, car les plaignants ne seront pas en mesure de regrouper leurs actions en justice.

La responsabilité prévue par la proposition de loi est basée sur la responsabilité civile délictuelle (articles 1382 à 1384 du Code civil). Cela veut dire qu'il appartiendra en principe à la victime de prouver l'existence d'un dommage, d'une faute (ici : manquement aux obligations de vigilance) et d'un lien de causalité entre les deux. Ce régime est identique à celui prévu par la directive. La CCDH souligne toutefois qu'à l'heure actuelle, les dispositions légales existantes ne promeuvent pas suffisamment l'accès à la justice des victimes d'incidences négatives sur leurs droits humains ou l'environnement. Cet accès existe en théorie, mais en pratique, les victimes sont confrontées à de nombreux obstacles¹²² : un manque d'informations (p.ex. quant à leurs droits, aux obligations des entreprises ou aux procédures disponibles), une lourde charge de la preuve (notamment liée à la difficulté d'accéder aux informations détenues par les entreprises), des contraintes financières (p.ex. frais de procédure ou de représentation), administratives et juridiques (p.ex. compétence des juridictions, question du droit applicable, délais de prescription, intérêt à agir, quantification du dommage et de la compensation, barrières linguistiques) et une inexistence de recours collectifs. De surcroît, dans certaines matières, l'intérêt à agir des associations sans but lucratif est interprété de manière très restrictive.¹²³ La CCDH, en tant que Rapporteur national en matière de traite des êtres humains, a également détecté des difficultés pour les ONG d'intervenir pour le compte des victimes d'une exploitation. **La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à remédier à toutes ces difficultés dans les meilleurs délais.**

Le gouvernement et le parlement peuvent se baser sur les résultats de la cartographie prévue dans le cadre du Plan d'Action National « Entreprises et Droits Humains » pour remédier aux obstacles.¹²⁴ Si celle-ci n'a pas encore été réalisée, la CCDH exhorte le gouvernement à l'entamer dans les meilleurs délais tout en impliquant les parties prenantes dans ce processus. Il s'agit de remédier aux obstacles concrets rendant l'accès à la justice difficile voire impossible, et de prévoir des procédures plus

¹²² Agence des droits fondamentaux de l'UE, *Business and human rights – access to remedy*, 2020, disponible sur <https://fra.europa.eu/> ; ECCJ, *Suing Goliath*, septembre 2021, disponible sur <https://corporatejustice.org/> ; European Law Institute, *Business and Human Rights: Access to Justice and Effective Remedies*, 2022, disponible sur <https://www.europeanlawinstitute.eu/> ; Claire Bright, *Mapping human rights due diligence regulations and evaluating their contribution in upholding labour standards in global supply chains*, disponible sur <https://novabhre.novalaw.unl.pt/>.

¹²³ ENNHRI, *The State of the rule of law in the EU*, 2024, Chapitre sur le Luxembourg, p. 6, disponible sur <https://ennhri.org/>.

¹²⁴ Plan d'action national pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme, p. 40, disponible sur <https://mae.gouvernement.lu/>.

accessibles et efficaces. Les démarches administratives et/ou juridiques doivent être facilitées le plus possible pour les victimes d'incidences négatives, conformément à l'approche générale préconisée par le gouvernement dans l'accord de coalition.¹²⁵

La CCDH note dans ce contexte favorablement la disposition relative au **renversement de la charge de la preuve** prévue à l'article 22 de la proposition de loi. Lorsqu'une victime prouve qu'elle a subi un préjudice, l'entreprise devra prouver qu'elle a pris toutes les mesures nécessaires et raisonnablement en son pouvoir en vue de prévenir ou d'empêcher les incidences négatives – sinon elle est présumée responsable du dommage causé (c'est-à-dire de l'avoir causé). Ce principe, qui existe d'ores et déjà dans un certain nombre d'autres domaines¹²⁶ et auquel le gouvernement luxembourgeois précédent avait déjà marqué son soutien¹²⁷, est crucial pour garantir l'efficacité de l'accès à la justice et pour faire en sorte que ce dernier ne soit pas que purement théorique mais également réalisable en pratique. Le renversement de la charge de la preuve tel qu'il est prévu par la proposition de loi reflète aussi le principe selon lequel le devoir de vigilance n'est qu'une obligation de moyens, susceptible de « protéger l'entreprise » : il y aura des cas où des incidences négatives sont survenues mais où l'entreprise peut démontrer, grâce à son devoir de vigilance, qu'elle avait pris toutes les mesures nécessaires et raisonnablement en son pouvoir et ne peut dès lors pas être considérée comme étant responsable du dommage.

En outre, la CCDH constate que la proposition de loi limite l'accès à un juge aux seuls cas où un dommage a été causé à une personne et que l'exécution des obligations prévues aux articles 4 et 5 aurait permis de l'éviter. Ceci ne risque non seulement de compliquer l'accès au juge en cas de dommages environnementaux ou climatiques, mais aussi d'exclure la possibilité de saisir un juge à titre préventif pour éviter la réalisation d'un dommage. Dans ce dernier cas, il semble falloir saisir le Régulateur qui sera seul compétent pour tenter de régulariser la situation. À l'instar de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme française, la **CCDH estime toutefois que**

¹²⁵ Accord de coalition 2023-2028, disponible sur <https://gouvernement.lu/>.

¹²⁶ Responsabilité civile sans faute du Code civil : art. 1384 du Code civil ; Lanceurs d'alerte : art. 26 (4) de la loi du 16 mai 2023, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/> ; Responsabilité des compagnies aériennes : règlement UE n°261/2004 et jurisprudence de la Cour y relative.

¹²⁷ Courrier du Premier ministre, du Ministre des Affaires étrangères et européennes et du Ministre de l'Économie du 13 décembre 2022 : « *Le Luxembourg soutient un régime de responsabilité tant administratif que civil. Le Luxembourg s'engage activement pour assurer un accès effectif à la justice, en particulier à travers un renversement de la charge de la preuve en faveur des victimes* ». Voir aussi IDV, Questionnaire Spitzkandidaten élections nationales 2023, disponible sur <https://www.initiative-devoirdevigilance.org/>.

la « **possibilité pour le juge d'enjoindre, le cas échéant sous astreinte, à l'entreprise mise en demeure de respecter ses obligations de vigilance (...) sont pourtant un atout indéniable pour contribuer à la mise en œuvre effective de la loi** ». ¹²⁸ La CCDH souligne dans ce contexte que la directive prévoit explicitement la possibilité de saisir les autorités judiciaires (art 25 §6 c)). À tout le moins, il devrait être possible pour les parties prenantes de saisir directement un juge lorsqu'elles estiment que les autorités de contrôle n'ont pas correctement exercé leurs missions. Les autorités de contrôle devraient aussi être en mesure de saisir un juge pour réagir contre une entreprise refusant de se soumettre à ses obligations. La CCDH renvoie dans ce contexte à la législation française qui prévoit que « *[l]e tribunal judiciaire de Paris connaît des actions relatives au devoir de vigilance fondées sur les articles L. 225-102-4 et L. 225-102-5 du code de commerce* ». ¹²⁹ Ces dispositions prévoient notamment que « *[l]orsqu'une société mise en demeure de respecter les obligations prévues au I n'y satisfait pas dans un délai de trois mois à compter de la mise en demeure, la juridiction compétente peut, à la demande de toute personne justifiant d'un intérêt à agir, lui enjoindre, le cas échéant sous astreinte, de les respecter. Le président du tribunal, statuant en référé, peut être saisi aux mêmes fins* ». ¹³⁰

La **CCDH recommande en outre de fixer un délai de prescription suffisamment long** pour introduire une demande d'indemnisation suite à la survenance d'un dommage. La directive prévoit un minimum de 5 ans, tout en exigeant que ce délai ne doive pas être inférieur au délai de prescription prévu par les régimes nationaux généraux de responsabilité civile. Elle dispose que les règles relatives aux délais de prescription n'entravent pas indûment l'introduction d'actions en dommages et intérêts (art. 29 3 a)). En droit luxembourgeois, en principe « *toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans* ». ¹³¹ Il y a toutefois plusieurs régimes dérogatoires. La CCDH rappelle dans ce contexte que le délai de prescription d'une action en responsabilité civile dirigée par un non-commerçant contre un commerçant est de 10 ans. ¹³² De plus, étant donné que certains comportements peuvent constituer des infractions pénales qualifiées de crimes, il y a lieu de noter que la prescription en

¹²⁸ CNCDH, *Déclaration pour une directive ambitieuse de l'UE sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de droits de l'Homme et d'environnement dans les chaînes de valeur mondiales*, point 28, disponible sur <https://www.cncdh.fr/>.

¹²⁹ Code de l'organisation judiciaire français, article L211-21, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

¹³⁰ Code de commerce français, article L255-102-4, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

¹³¹ Article 2262 du Code civil.

¹³² Article 189 du Code de Commerce.

matière de crimes est généralement également fixée à 10 ans. Dans certaines matières, ce délai est plus long au vu de la sévérité de l'infraction et/ou de la situation de la victime. La CCDH exhorte dès lors le gouvernement et le parlement à prévoir un délai de prescription de 30 ans, sinon au moins un délai de prescription de 10 ans – tout en permettant de tenir compte de la situation particulière des personnes concernées par les incidences négatives.

Enfin, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à mener des réflexions sur les relations entre les différents mécanismes de contrôle et de recours afin d'anticiper des difficultés juridiques et pratiques éventuelles (p.ex. recours parallèles devant différentes instances, le rôle du Régulateur devant les juridictions, différence entre procédure de plainte et mécanisme de notification internes aux entreprises). Elle renvoie dans ce contexte au Projet du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme sur la responsabilité et les voies de recours (Phase IV).¹³³

IV. Les mesures d'accompagnement

La CCDH souligne que la création d'un cadre légal portant sur le devoir de vigilance, bien qu'indispensable, n'est pas une fin en soi. Il doit être accompagné de mesures supplémentaires pour que le respect des droits humains, de l'environnement et du climat soit réellement efficace en pratique. Le Luxembourg doit donc se doter d'une politique cohérente en la matière et non seulement adopter des mesures ponctuelles lorsque le droit européen lui les impose.

L'article 20 de la directive prévoit d'ailleurs également une liste non-exhaustive de telles mesures.¹³⁴ Pour maximiser l'impact, le Luxembourg doit notamment revoir le régime des marchés publics, l'octroi d'avantages fiscaux, le recours à des labels fiables et qualitatifs, le soutien à l'exportation, à l'importation et à l'innovation ainsi que la promotion du commerce.¹³⁵ Toutes ces mesures et procédures doivent tenir dûment

¹³³ HCDH, *Phase IV du projet du HCDH sur la responsabilité et les voies de recours : amélioration de l'accessibilité, de la diffusion et de la mise en œuvre des résultats du projet*, disponible sur <https://www.ohchr.org/>. Pour un guide plus actualisé et consolidé, voir "Access to Remedy in Cases of Business-Related Human Rights Abuse: A Practical Guide for State-Based Judicial Mechanisms", 5 septembre 2024, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

¹³⁴ Shift, *Note on reinforcing alignment between the CSDDD and the international standards in transposition and guidance*, p. 15.

¹³⁵ *Ibid.*

compte et liées aux efforts des entreprises concernées en matière de respect de droits humains, d'environnement et du climat.

La CCDH renvoie dans ce contexte également au Plan d'Action National « Entreprises et Droits Humains » qui n'est toujours pas adéquatement mis en œuvre. Elle **exhorte dès lors le gouvernement pour la énième fois à augmenter son engagement politique et à consacrer les ressources requises à l'élaboration ainsi qu'à la mise en œuvre d'un plan d'action national ambitieux et efficace.**

La CCDH souligne plus particulièrement l'importance des **organisations de la société civile**, qui ont jusqu'à ce jour joué un rôle clé pour la sensibilisation du grand public, des entreprises et des autorités publiques au sujet des entreprises et droits humains. L'État doit les soutenir au maximum pour qu'elles puissent accompagner davantage les entreprises et les autorités étatiques dans leurs démarches.

En même temps, la **CCDH recommande d'élaborer des guides qualitatifs pour les entreprises, la fonction publique et plus particulièrement les marchés publics.**

Elle renvoie dans ce contexte notamment à l'exemple de l'Allemagne où le *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle* (BAFA) a publié toute une série de ressources.¹³⁶ Il faudra aussi éviter la promotion de guides contreproductifs centrés sur une mentalité de cocher des cases qui risquent de constituer du « *human rights washing* ».

Enfin, comme déjà mentionné ci-dessus, la CCDH est fortement préoccupée par la rhétorique employée tant au niveau national qu'aux niveaux européens et internationaux pour fragiliser l'engagement pour le respect des droits humains, l'environnement et le climat. **Elle exhorte le gouvernement et le parlement à redoubler d'efforts en ce qui concerne leur propre communication y relative et de lutter contre la désinformation en matière de promotion et de protection des droits humains en général, et en matière d'entreprises et droits humains en particulier.**

¹³⁶ Site internet du *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle* (BAFA) de l'Allemagne, disponible sur <https://www.bafa.de/>.

V. Recommandations

Observations générales :

- De nombreuses études démontrent que les entreprises, mais aussi l'État luxembourgeois, restent en défaut de réaliser leurs responsabilités et obligations en matière de respect des droits humains, de l'environnement et du climat.
- Des allégations d'être impliquées dans des incidences négatives sur les droits humains ou l'environnement surgissent régulièrement contre certaines entreprises sous la juridiction du Luxembourg (p.ex. traite des êtres humains).
- Il y a des données solides prouvant les effets positifs d'une réglementation sur le devoir de vigilance alignée sur les standards internationaux tant pour l'économie que pour les êtres humains, l'environnement et le climat.
- Le Luxembourg a adhéré aux standards des Nations Unies et de l'OCDE, développés depuis des décennies par des experts multidisciplinaires. Or, son approche passive en matière d'entreprises et droits humains l'expose de plus en plus au risque de faire l'objet d'une condamnation au niveau national ou international.
- La CCDH constate une croissance dangereuse de la désinformation : trop souvent, des arguments largement réfutés (p.ex. liés à la charge administrative ou à la compétitivité) continuent à être utilisés, sans être appuyés par des éléments de preuve, pour freiner la mise en œuvre des obligations découlant du droit international des droits humains.

Recommandations générales :

- La CCDH met en garde contre l'intention du gouvernement de procéder à une transposition minimale de la directive de l'UE sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (CSDDD). Une telle approche risque d'encourager certaines entreprises à adopter une approche de « compliance » (cocher des cases), sans véritable plus-value en termes de protection des droits humains, d'environnement et du climat. La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à procéder à une transposition ambitieuse de la directive de l'UE en consacrant une attention particulière à l'alignement sur les Principes directeurs des Nations Unies et les Principes directeurs de l'OCDE.

- La CCDH incite le gouvernement à impliquer dès le départ de manière réelle et sérieuse les parties prenantes, y compris la société civile, dans l'élaboration de la loi nationale.
- Au lieu d'alimenter les craintes infondées liées à la compétitivité, le gouvernement doit lutter contre la désinformation et sensibiliser les entreprises, les acteurs étatiques et le grand public à l'importance du respect des droits humains, de l'environnement et du climat pour le bien-être socio-économique de toute la société.
- La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement luxembourgeois à s'opposer à toute régression au niveau de l'UE dans le contexte de la proposition « Omnibus I ».

L'analyse de la proposition de loi en vue de la transposition de la CSDDD

Les entreprises visées

- La CCDH recommande au gouvernement et au parlement de reprendre le champ d'application de la proposition de loi.
- La CCDH recommande au gouvernement et au parlement d'également recourir à d'autres mesures pour encourager les entreprises, qui échappent au champ d'application direct, à mettre en place des procédures de diligence raisonnable adaptées à leurs situations spécifiques.
- En tout état de cause, les entreprises contrôlées ou soutenues par l'État devraient être couvertes par le champ d'application de la loi de transposition alors que celles-ci doivent montrer l'exemple.

Contenu du devoir de vigilance

- La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à prévoir dans la loi de transposition que les entreprises doivent adopter des mesures « appropriées » et « efficaces » pour prévenir, atténuer et réparer les incidences négatives réelles ou potentielles. Il s'agit d'éviter une approche de « compliance » – c'est-à-dire une approche qui est exclusivement basée sur le respect des obligations légales sans tenir compte de l'efficacité des mesures prises.
- Les entreprises doivent pouvoir prioriser leurs efforts lorsqu'il n'est pas possible d'atténuer ou de réduire au minimum toutes les incidences négatives recensées. Pour éviter toutefois qu'il soit systématiquement procédé à une telle hiérarchisation, la loi de transposition doit préciser qu'une telle approche n'est justifiée que si elle est nécessaire et basée sur une analyse basée sur le contexte, les caractéristiques de l'incidence négative et les ressources de l'entreprise concernée.

- La CCDH recommande de préciser davantage les garanties à mettre en place pour faire un désengagement responsable en cas d'incidences négatives, afin d'éviter que les entreprises procèdent quasi-automatiquement à un retrait sans tenir compte des conséquences de celui-ci.
- La loi de transposition doit prévoir des garanties afin d'éviter que les entreprises puissent utiliser des clauses contractuelles pour transférer leurs responsabilités p.ex. aux petites et moyennes entreprises.
- La loi de transposition doit placer l'implication effective des parties prenantes (travailleurs et leurs syndicats, communautés locales et populations indigènes, société civile, etc.) au cœur de toute évaluation d'impact en matière de droits humains.

Portée du devoir de vigilance

- La CCDH recommande de prévoir dans la loi de transposition que le devoir de vigilance doit couvrir toutes les activités des entreprises, y compris celles liées à l'utilisation, la commercialisation, ou l'élimination du produit ou service. Ceci est particulièrement important pour le secteur financier où les activités en aval (p.ex. les prêts, assurances, investissements ou autres services financiers) sont le plus susceptibles de causer ou contribuer à des incidences négatives sur les droits humains, l'environnement et le climat.

Les droits humains à prendre en compte

- La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à exiger la prise en compte de tous les droits humains internationalement reconnus par les entreprises et d'adopter une définition plus large des « *incidences négatives* », conformément aux standards internationaux, au lieu de recourir aux concepts confus de la directive.

Contrôle, sanctions et accès à la justice

- Une autorité de contrôle indépendante et dotée de ressources adéquates est indispensable pour garantir l'application rigoureuse et équitable de la réglementation :
 - La CCDH recommande une procédure de nomination des membres de l'autorité de contrôle qui ne dépendra pas exclusivement du pouvoir exécutif et d'exiger un recrutement ouvert et des critères de sélection clairs.

- La CCDH recommande d'inclure des précisions quant aux qualifications spécifiques (p.ex. expertise dans le domaine des droits humains) attendues des membres de l'autorité de contrôle.
- Les missions de surveillance et de sanction des entreprises, d'une part, et de conseil et de l'accompagnement, d'autre part, devraient être suffisamment séparées pour créer un espace de dialogue et d'engagement plus propice à la collaboration et à la conformité.
- L'autorité de contrôle doit disposer des moyens et pouvoirs requis pour mener à bien ses missions. Elle doit pouvoir, entre autres, prononcer des sanctions, formuler des recommandations, enjoindre la cessation des violations et ordonner des mesures provisoires.
- L'accès à l'autorité de contrôle doit être garanti pour les plaignants. Il est important de veiller à la gratuité et l'accessibilité du mécanisme de soumission des préoccupations ainsi qu'à l'information des auteurs des préoccupations sur l'état d'avancement, de prévoir des garanties pour la sécurité, l'anonymat et la consultation des parties prenantes, etc.
- La CCDH recommande de prévoir, en complément des sanctions pécuniaires, des sanctions plus diversifiées et potentiellement plus impactantes (p.ex. exclusion des marchés publics, soutien de l'agence de crédit à l'exportation).
- La loi de transposition doit explicitement exiger que les mécanismes de réclamation internes aux entreprises soient légitimes, accessibles, prévisibles, équitables, transparents, compatibles avec les droits, une source d'apprentissage permanent et fondés sur la participation et le dialogue. Elles ne doivent en aucun cas pouvoir empêcher l'accès à d'autres mécanismes de réclamation.
- La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à analyser et à remédier dans les meilleurs délais aux nombreux obstacles empêchant les victimes d'incidences négatives d'accéder aux voies de recours judiciaires :
 - Elle exhorte le gouvernement d'introduire un renversement de la charge de la preuve, lorsqu'une victime prouve un préjudice, obligeant l'entreprise ensuite de prouver qu'elle a pris toutes les mesures nécessaires et raisonnablement en son pouvoir en vue de prévenir ou d'empêcher les incidences négatives.
 - La CCDH invite le gouvernement et le parlement à prévoir l'accès à un juge qui pourra enjoindre à l'entreprise de respecter ses obligations de vigilance.

- Elle recommande de fixer un délai de prescription suffisamment long, à savoir 30 ans ou à tout le moins 10 ans.

Les mesures d'accompagnement

- La CCDH souligne que la création d'un cadre légal portant sur le devoir de vigilance, bien qu'indispensable, n'est pas une fin en soi. Le Luxembourg doit donc se doter d'une politique cohérente en la matière et non seulement adopter des mesures ponctuelles lorsque le droit européen lui les impose :
 - Il faudra soutenir exclusivement voire prioritairement les entreprises qui respectent les droits humains, l'environnement et le climat (p.ex. marchés publics, avantages fiscaux, labels qualitatifs et fiables, soutien à l'exportation et à l'importation).
 - Le gouvernement doit enfin augmenter son engagement politique en la matière et consacrer les ressources requises à l'élaboration d'un nouveau Plan d'Action National (PAN) « Entreprises et Droits Humains » ainsi qu'à sa mise en œuvre.
 - Le gouvernement doit soutenir au maximum les ONG pour qu'elles puissent accompagner les détenteurs de droits, les entreprises et les autorités étatiques dans la matière.
 - Des guides et lignes directrices, un soutien adéquat et un accompagnement de qualité doivent être mis à disposition des entreprises et des parties prenantes.
- Enfin, la CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à redoubler d'efforts en ce qui concerne leur propre communication et de lutter contre la désinformation en matière de promotion et de protection des droits humains en général, et en matière d'entreprises et droits humains en particulier.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 3 avril 2025.