

# Dossier consolidé

Date de création : 13-05-2025

Proposition de loi 8217

Proposition de loi relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité

Date de dépôt : 16-05-2023

Auteur(s) : Monsieur Sven Clement, Député  
Monsieur Marc Baum, Député

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
16-05-2023	Déposé	8217/00	<u>3</u>
15-06-2023	Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace Procès verbal ( 18 ) de la reunion du 15 juin 2023	18	<u>20</u>
11-07-2023	Avis de la Chambre de Commerce (11.7.2023)	8217/01	<u>29</u>
20-10-2023	Avis de la Chambre des Salariés (19.10.2023)	8217/02	<u>38</u>
02-11-2023	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (25.10.2023)	8217/03	<u>47</u>
07-03-2024	Reprise - Dépêche de Monsieur Marc Baum au Président de la Chambre des Députés (7.3.2024)	6086/05, 7729/05, 7911/05, 8001/02, 8201/03, 8217/04	<u>52</u>
09-09-2024	Avis de la Commission nationale pour la protection des données - Dépêche de la Présidente de la Commission nationale pour la protection des données au Ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergi [...]	8217/05	<u>55</u>
12-05-2025	Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (7.5.2025)	8217/06	<u>58</u>
13-05-2025	Addendum Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (3.2025)	8217/06A	<u>60</u>

8217/00

**N° 8217**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

# **PROPOSITION DE LOI**

**relative au devoir de vigilance des entreprises  
en matière de durabilité**

\* \* \*

*Document de dépôt*

*Dépôt: (Monsieur Sven Clement, Député, Madame Nathalie Oberweis, Députée):  
le 16.5.2023*

\*

## **EXPOSE DES MOTIFS**

Le 24 avril 2013, le Rana Plaza, un immeuble abritant plusieurs usines textiles au Bangladesh s'est effondré: 1 138 travailleuses et travailleurs sont tués. Des milliers d'autres se retrouvent handicapés à vie et incapables de travailler à nouveau.

Ce drame a déclenché une réaction mondiale. L'opinion publique a réclamé que les entreprises assument pleinement leurs responsabilités dans une économie mondialisée.

Au-delà de cet événement tragique, les exemples d'impacts négatifs liés à des activités économiques tout au long de la chaîne de valeur ne manquent pas et doivent inciter à réagir face à des pratiques inacceptables qui existent dans le monde, telles que conditions de travail déplorables, travail forcé, travail des enfants, exploitation forcenée des ressources naturelles, accaparement des terres, notamment de populations autochtones et de communautés rurales, dommages à l'environnement, contribution excessive au réchauffement climatique, financement de conflits armés etc. L'incidence négative de certaines pratiques sur les droits humains, l'environnement et le climat ne doit pas exister dans le cadre des activités des entreprises établies au Luxembourg. Il y a dès lors lieu de remédier au problème de la dilution des responsabilités tout au long des chaînes de production de plus en plus mondialisées et complexes.

S'agissant d'un problème qui dépasse les frontières du Grand-Duché de Luxembourg, des initiatives internationales ont conclu à la nécessité de responsabiliser les acteurs économiques pour empêcher des violations de droits humains, des atteintes à l'environnement et des impacts négatifs sur le climat, dans le cadre des échanges économiques mondiaux.

Les « Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme » ont été adoptés à l'unanimité par la résolution 17/4 du 16 juin 2011 du Conseil des droits de l'homme. Tous les États membres de l'ONU sont appelés à mettre en œuvre les Principes directeurs qui s'appliquent à toutes les entreprises commerciales, transnationales ou autres, indépendamment de leur taille, de leur secteur d'activité, de leur lieu d'implantation, de leur régime de propriété et de leur structure. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en 2011, et l'Organisation internationale du travail (OIT), en 2017, ont repris les Principes directeurs des Nations Unies dans leurs cadres référentiels respectifs en matière d'entreprises et de droits humains.

En juin 2014, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a adopté une résolution historique qui a ouvert la voie à l'élaboration d'un traité international contraignant sur le sujet. Depuis lors, huit sessions de négociation du groupe de travail intergouvernemental ont eu lieu. La session en octobre 2020 a marqué le début des négociations sur la base d'un projet de texte concret.

Au niveau européen, la Commission européenne a présenté le 23 février 2022 une proposition de directive qui imposerait un devoir de vigilance aux entreprises en matière de durabilité. Concrètement,

cela signifie que les entreprises européennes, tous secteurs confondus, devraient s'assurer du respect des droits humains et des normes environnementales tout au long de leurs chaînes de valeur.

À ce contexte international s'ajoute au Luxembourg une intense mobilisation non seulement de la société civile, mais aussi de certains acteurs privés, en faveur de l'instauration d'une loi nationale sur le devoir de vigilance.

En mars 2018, dix-sept organisations de la société civile et syndicales ont fondé la plateforme *Initiative pour un devoir de vigilance*, qui s'engage pour l'adoption d'une législation sur le devoir de vigilance en matière de droits humains et environnement au Luxembourg. En 2022, l'Initiative a publié le document « *Droits humains entreprises : quel champ d'application pour une loi ?* » qui explique également quels sont les éléments essentiels qui devraient être intégrés dans une loi nationale pour que celle-ci puisse offrir une protection efficace tant aux personnes qu'à l'environnement, tout au long des chaînes de valeur des entreprises actives au niveau international.

Parallèlement, en 2021 une cinquantaine d'entreprises ont signé un *business statement* pour appeler le Luxembourg à mettre en place une législation nationale en faveur d'une diligence raisonnable en matière de droits humains et de l'environnement, laquelle ouvrira la voie à une réglementation ambitieuse au niveau européen. Dans cet appel, les entreprises signataires soulignent qu'une législation contribuerait effectivement à créer à la fois une sécurité juridique et des conditions de concurrence équitables („*level playing field*“). Elle garantirait que tous les acteurs économiques soient tenus de respecter les mêmes normes et qu'aucune entreprise ne puisse se soustraire à ses responsabilités sans conséquences ou bien ne puisse réaliser des bénéfices au détriment des personnes, du climat et de la nature.

L'accord de gouvernement ne ferme pas la porte à une telle loi nationale. L'accord de coalition 2018-2023 prévoit en effet que : « *la possibilité de légiférer sur le devoir de diligence pour les entreprises domiciliées au Luxembourg sera étudiée, dans la mesure où ce dernier permettra de garantir le respect des droits humains et de l'environnement tout au long de leur chaîne de valeur* ».

Il ressort de l'enquête réalisée par TNS Ilres en 2022 que 87 pour cent de la population résidente est d'avis qu'une loi devrait être introduite, qui exigerait des entreprises ayant leur siège au Luxembourg, y compris celles du secteur financier, de prendre des mesures afin d'éviter des violations des droits humains et des dommages environnementaux au niveau de leurs chaînes de valeur. 75 pour cent des résidents sont d'avis que le gouvernement actuel doit introduire une telle législation avant les élections en 2023.

Les auteurs de la présente proposition de loi estiment que les progrès au niveau national, européen et international doivent être poursuivis de concert avec les pays concernés. Les différentes législations se complètent et se renforcent mutuellement et sont toutes nécessaires pour une gouvernance mondiale en matière d'entreprises et droits humains. L'adoption de législations au niveau national et leur évaluation et mise en œuvre aident à augmenter la qualité et l'effectivité des législations européennes et internationales. Une loi donnerait aux entreprises luxembourgeoises l'impulsion nécessaire pour s'adapter en prévision de la transposition de la directive de l'UE, leur permettant ainsi de prendre une longueur d'avance sur un marché où les décideurs politiques, les consommateurs et les investisseurs durcissent leurs attentes en matière de responsabilité sociétale des entreprises.

Il convient également de considérer dans ce contexte l'approche choisie pour le projet de loi 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : du Code de la consommation; de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ; de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ; de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ; de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique ; de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur ; de la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative ; de la loi du 26 juin 2019 relative à certaines modalités d'application et à la sanction du règlement (UE) 2018/302 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2018 visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant les règlements (CE) n° 2006/2004 et (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE. En effet, il est possible d'introduire un projet de loi avant l'adoption formelle de la directive afin de pouvoir impliquer au plus tôt possible les parties prenantes.

L'exposé des motifs du projet de loi 7650 susmentionné explique ainsi que: « *le projet de loi anticipe quant au fond cette future directive en reprenant les grands principes qu'elle édicte.* » Il mentionne aussi qu'« *il convient de rappeler que la volonté du Gouvernement de déposer le projet de loi avant l'adoption formelle et la publication de la future directive relative aux actions représentative est justifiée par la nécessité d'impliquer au plus tôt les parties prenantes et les divers acteurs du processus législatif. En effet, cette nouvelle procédure complexe mais essentielle mérite d'être soumise aux lectures des intéressés afin de bénéficier de tout savoir et expérience tant théorique que pratique.* »

Le Grand-Duché de Luxembourg ne serait pas le premier pays à avancer dans la direction d'une loi nationale sur le devoir de vigilance. En effet, des législations nationales sur le devoir de vigilance et le devoir de responsabilité des entreprises existent déjà aussi bien en Europe qu'en dehors de celle-ci.

En France, la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre oblige les grandes entreprises ou groupes à établir, à publier, à respecter et à évaluer un plan de vigilance qui comprend cinq volets:

- 1° une cartographie des risques ;
- 2° des procédures d'évaluation régulières de la situation des filiales, des sous-traitants ou fournisseurs ;
- 3° des actions adaptées d'atténuation des risques et de prévention des atteintes graves ;
- 4° un mécanisme d'alerte et de recueil des signalements ;
- 5° un dispositif de suivi des mesures et d'évaluation de leur efficacité.

En Allemagne, la loi sur la *Lieferkettengesetz* est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et concerne (dans un premier temps) les entreprises occupant plus de 3 000 employés puis, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, les entreprises de plus de 1 000 employés. La loi oblige les entreprises à avoir une meilleure vue d'ensemble sur leur chaîne de valeur, tout en veillant au respect des normes sociales telles que les conditions de travail, la sécurité et la santé. Des amendes et d'autres sanctions telles que des exclusions des appels d'offres publics sont prévues en cas de manquements flagrants au devoir de diligence raisonnable. La loi prévoit également que les organisations non gouvernementales (ONG) et les syndicats pourront saisir les tribunaux allemands en cas de violation des droits humains et de dommages causés à l'environnement.

Au-delà de l'Union européenne, comme en Norvège ou en Suisse, des législations nationales ont été adoptées. Au Royaume-Uni, le *Bribery Act* de 2010 permet de lutter contre la corruption avec une portée extraterritoriale et une présomption de responsabilité en l'absence de mesures préventives. Et, en 2016, le Royaume-Uni a adopté le "*Modern Slavery Act 2015 – Section 54 Transparency in supply chains*" qui impose aux sociétés dont le chiffre d'affaires dépasse 36 millions de livres sterling et domiciliées au Royaume-Uni (ou qui font des affaires au Royaume-Uni) de rendre compte des mesures qu'elles prennent pour prévenir l'esclavage ou les trafics liés aux êtres humains dans leurs chaînes de valeur, sous peine d'une amende non plafonnée.

Ces différents exemples prouvent qu'une telle législation n'entrave pas le dynamisme de l'économie. Bien au contraire, renforcer la responsabilité des entreprises transnationales favorise aussi une réelle compétitivité de notre économie et de nos entreprises. Outre son coût humain et environnemental inacceptable dans les pays où il est pratiqué, le moins-disant généralisé pénalise notre économie, tout particulièrement les PME implantées dans notre pays.

Tout comme il existe un dumping social, il existe un dumping sur les droits humains et sur les normes environnementales, avec les mêmes conséquences négatives.

Certaines entreprises sont conscientes des enjeux et font des pas en avant pour adopter une conduite plus responsable. La présente proposition de loi ne pénalisera donc que les entreprises qui ne souhaitent pas mettre en œuvre ces bonnes pratiques, ou celles qui ne s'en servent que comme moyen de publicité, alors que les entreprises qui souhaitent véritablement avancer vers plus de durabilité pourront au contraire plus facilement valoriser leurs efforts. Cette nouvelle loi permettra de dépasser le stade d'engagements purement volontaires et contribuera à un monde plus juste et plus durable dans lequel les entreprises veillent au respect de l'humain, de la nature et du climat dans le cadre de leurs activités tout au long de la chaîne de valeur.

\*

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

### Chapitre 1<sup>er</sup> – Dispositions générales

#### Art. 1<sup>er</sup>. Objet de la loi

La présente loi instaure le devoir de vigilance en matière de durabilité et établit plus précisément :

- 1° les obligations des entreprises en matière d'incidences négatives réelles et potentielles sur les droits humains et sur l'environnement, en ce qui concerne leurs propres activités, les activités de leurs filiales et les activités menées dans leur chaîne de valeur par des entités avec lesquelles l'entreprise a une relation commerciale ;
- 2° leur responsabilité en cas de manquement aux obligations susmentionnées ;
- 3° les garanties d'accès à la justice pour les personnes ou groupes affectés par les incidences négatives sur les droits humains et sur l'environnement.

#### Art. 2. Champ d'application

(1) La présente loi s'applique aux entreprises lorsque deux des trois seuils suivants sont atteints :

- 1° au moins deux cent cinquante personnes employées,
- 2° un chiffre d'affaires annuel de plus de cinquante millions d'euros
- 3° un total du bilan de plus de quarante-trois millions d'euros.

(2) La présente loi s'applique aux petites et moyennes entreprises lorsque celles-ci sont actives dans des secteurs d'activité économique à risque dont la liste est établie par un règlement grand-ducal. Cette liste est révisée tous les trois ans sur base d'une analyse détaillée à effectuer par le régulateur visé au chapitre 3.

(3) Pour le calcul du nombre des personnes employées, la compilation des seuils telle que définie dans l'article L. 212-5 du Code de travail est applicable.

(4) Le devoir de vigilance pour les entreprises visées au paragraphe 2 s'appliquera deux ans après l'adoption de la présente loi.

#### Art. 3. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

- 1° « entreprise » : toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique ;
- 2° « petite et moyenne entreprise » : toute entreprise qui occupe moins de deux cent cinquante personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas cinquante millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas quarante-trois millions d'euros ;
- 3° « filiale » : la société à l'égard de laquelle l'entreprise détient un lien de contrôle au sens de l'article 1711-1 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;
- 4° « chaîne de valeur » : toutes les activités et opérations en amont et en aval, y compris la commercialisation et la publicité, liées à la production et à la fourniture de biens ou à la prestation de services par une entreprise, et les entités impliquées dans ces activités, y compris le développement du produit ou du service et l'utilisation et l'élimination du produit ;
- 5° « parties prenantes » :
  - a) les individus, groupes, communautés et entités dont les droits ou intérêts sont ou pourraient être affectés par les produits, services et activités de cette entreprise, de ses filiales et de ses relations commerciales ;
  - b) les salariés de l'entreprise, la délégation du personnel et les salariés des filiales de l'entreprise ;
  - c) les organisations dont les objectifs statutaires incluent la protection des droits humains, du climat ou de l'environnement ;
- 6° « relation commerciale » : les fournisseurs, sous-traitants et autres entités juridiques d'une chaîne de valeur, y compris les entités étatiques, liés de quelque manière que ce soit aux activités de l'entreprise, y compris le financement, l'assurance et la réassurance de l'entreprise ;

- 7° « changement climatique » : modifications du climat qui sont directement ou indirectement attribuées à l'activité humaine, qui modifient la composition de l'atmosphère et qui sont observées en plus de la variabilité naturelle du climat pendant des périodes comparables ;
- 8° « incidences négatives sur les droits humains » :
- a) travail forcé, esclavage, exploitation de personnes et travail des enfants ;
  - b) conditions de travail dangereuses pour les travailleurs ;
  - c) restrictions à la liberté d'association, à la liberté de se déplacer et à la liberté de négociation collective ;
  - d) toute discrimination, telle qu'interdite par la loi du 28 novembre 2006 sur l'égalité de traitement ;
  - e) non-respect de la consultation et du consentement préalable, libre et éclairé et d'autres droits collectifs des peuples autochtones ;
  - f) incidence négative sur la pleine jouissance par une personne ou un groupe de personnes des droits humains et du droit humanitaire internationalement reconnus, y compris, mais sans s'y limiter, les instruments internationaux ratifiés par le Luxembourg, ainsi que le droit coutumier international, la législation et la réglementation nationales ;
- 9° « incidences négatives sur l'environnement » :
- a) conséquences dommageables dans l'une des catégories suivantes :
    - i) l'air et l'atmosphère, y compris par la pollution atmosphérique ;
    - ii) l'eau, l'accès à l'eau, y compris, mais pas exclusivement, par la pollution de l'eau et l'épuisement de l'eau douce ;
    - iii) le sol, notamment, mais pas exclusivement, par la pollution des sols, l'érosion des sols, l'utilisation et la dégradation des sols, la contamination des sols par l'élimination et le traitement des déchets ;
    - iv) la biodiversité, y compris, mais sans s'y limiter, les dommages causés aux écosystèmes, à la faune, à la flore, aux fonds marins et à l'environnement marin, et aux habitats naturels ;
    - v) le climat, notamment par les émissions de gaz à effet de serre induites par les activités humaines entraînant une hausse de la température moyenne globale et la destruction ou la dégradation des puits ;
  - b) incidence sur les catégories environnementales visées de i) à v), liée, mais sans s'y limiter, aux substances dangereuses ; aux émissions, au stockage, au transport et à l'élimination des déchets ; aux entraves à la réutilisation et au recyclage, telles que la contamination des flux de déchets par des substances dangereuses ; au bruit et aux vibrations ;
  - c) violation de l'une des interdictions et obligations prévues par les conventions internationales sur l'environnement et le climat ratifiées par le Luxembourg ainsi que des lois nationales établies dans le domaine de l'environnement et du climat.

## **Chapitre 2 – Devoir de vigilance**

### **Art. 4. Contenu du devoir de vigilance**

Toute entreprise visée par la présente loi doit :

- 1° examiner si ses propres activités, celles de ses filiales ou celles de ses relations commerciales peuvent avoir ou ont des incidences négatives sur les droits humains ou l'environnement également dans des pays autres que le Grand-Duché de Luxembourg et établir un recensement de ces incidences réelles ou potentielles ;
- 2° prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir ou mettre fin aux incidences prévues au point 1° ;
- 3° atténuer les incidences qui ne peuvent être totalement évitées et prévoir des mesures pour y remédier ;
- 4° si malgré ces mesures, ces incidences ne peuvent être suffisamment atténuées pour éviter des atteintes graves aux parties prenantes, au climat ou à l'environnement, s'abstenir de l'activité concernée ou mettre fin à la relation dans un délai raisonnable.

### **Art. 5. Plan de vigilance**

(1) Toute entreprise visée à l'article 2 établit et met en œuvre de manière effective un plan de vigilance qui engage tous les niveaux de sa gouvernance.

Le plan de vigilance décrit les mécanismes mis en place par l'entreprise pour se conformer à l'obligation visée à l'article 4 et comprend au moins les mesures suivantes :

- 1° une identification des entités situées dans la chaîne de valeur et une description des relations commerciales entretenues avec elles ;
- 2° une cartographie des incidences négatives potentielles et réelles sur les droits humains et l'environnement destinée à leur identification, à leur analyse et à leur hiérarchisation ;
- 3° une description des actions entreprises pour se conformer aux obligations de l'article 4 ;
- 4° un mécanisme de recueil des signalements relatifs à l'existence ou à la réalisation des risques, comportant des garanties effectives de protection des lanceurs d'alerte conformément à la législation en vigueur ;
- 5° un mécanisme effectif de plainte et de réparation, conformément à l'article 18 ;
- 6° un dispositif assurant le suivi des mesures mises en œuvre ainsi que l'évaluation de leur efficacité.

(2) Le plan de vigilance est élaboré sur la base d'une consultation publique des parties prenantes.

La consultation prend la forme d'un appel public publié sur le site du régulateur et promu sur le site Internet de l'entreprise.

La consultation implique la publication d'informations concrètes et suffisantes, de façon à permettre aux parties prenantes de réagir en conséquence et d'émettre des avis fondés.

La consultation publique doit s'étaler sur une durée minimum de quatre semaines.

(3) Si des incidences négatives potentielles ou réelles sur les droits humains ont été détectées lors de la cartographie des risques, les entreprises incluront dans le plan de vigilance des objectifs à atteindre dans un délai précis et des mesures précises à mettre en place afin d'atténuer ou mettre fin à ces incidences.

(4) L'entreprise s'appuie sur les référentiels européens et internationaux reconnus qui suivent pour établir son plan de vigilance :

- 1° les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ;
- 2° les principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales.

(5) Si des incidences négatives potentielles ou réelles sur le changement climatique sont détectées lors de la cartographie des risques, l'entreprise élabore et met en œuvre un plan pour la transition conformément aux exigences d'information visées à l'article 19 bis de la Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) no 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité en vue de garantir que le modèle d'entreprise et la stratégie d'entreprise sont alignés sur la transition vers une économie durable et sur la limitation du réchauffement planétaire à 1,5° C conformément à l'accord de Paris et à l'objectif visant à parvenir à la neutralité climatique fixé par le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 en ce qui concerne ses activités dans l'Union européenne notamment son objectif de neutralité climatique d'ici 2050 et l'objectif à l'horizon 2030 en matière de climat.

Le plan inclut une description :

- 1° du degré de résilience du modèle économique et de la stratégie de l'entreprise face aux risques liés aux questions climatiques ;
- 2° des opportunités pour l'entreprise liées aux questions climatiques ;
- 3° du recensement et de l'explication des leviers de décarbonisation dans les opérations et de la chaîne de valeur de l'entreprise, y compris l'exposition de l'entreprise au charbon, au pétrole et au gaz ;

- 4° de la manière dont le modèle d'entreprise et la stratégie économique de l'entreprise tiennent compte des intérêts des parties prenantes de l'entreprise et de l'incidence de l'entreprise sur le changement climatique;
- 5° de la manière dont la stratégie de l'entreprise a été mise en œuvre et sera mise en œuvre en ce qui concerne les questions climatiques, y compris les plans financiers et d'investissement liés ;
- 6° des objectifs assortis de délais et fondés en ce qui concerne le changement climatique, fixés par l'entreprise, pour les émissions de catégories 1, 2 et, le cas échéant, 3, y compris les objectifs absolus de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 et avec un rehaussement tous les cinq ans jusqu'en 2050, et une description des progrès accomplis par l'entreprise en vue d'atteindre ces objectifs ;
- 7° du rôle des organes d'administration, de gestion et de surveillance en ce qui concerne les questions climatiques.

(6) L'entreprise met à jour annuellement le plan de vigilance en tenant compte des éléments suivants :

- 1° des changements et des évolutions de leurs activités et de leur chaîne de valeur ;
- 2° des changements et des développements dans les risques potentiels et réels d'impacts négatifs ;
- 3° des résultats du dispositif de suivi des mesures visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 6°.

(7) Le plan de vigilance et le compte-rendu de sa mise en œuvre effective sont rendus publics, sur le site Internet de l'entreprise quand il existe, et inclus dans le rapport mentionné à l'article 75 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, sous réserve du respect des lois relatives à la protection des informations soumises au secret des affaires.

(8) Les modalités d'élaboration du plan de vigilance visées au paragraphe 1<sup>er</sup> sont précisées par un règlement grand-ducal. Il précise également les modalités de la consultation publique visées au paragraphe 2 et les modalités de publication visées au paragraphe 7.

(9) La délégation du personnel de l'entreprise est impliquée à tous les stades de l'élaboration du plan de vigilance, y compris lors de la phase de la consultation publique, ainsi que pour sa mise à jour annuelle, conformément à l'article L.414-1 du Code du travail.

A cette fin, elle reçoit les informations nécessaires lui permettant d'émettre son avis éclairé en temps utile. Les informations couvrent un contenu approprié, de façon à permettre à la délégation du personnel de procéder à un examen adéquat et de préparer ainsi son avis.

Dans les entreprises occupant cent-cinquante salariés et plus, visées par l'article L.414-9 du Code du travail, la délégation du personnel participe, en suivant la procédure de l'article L.414-10 du Code du travail, à l'élaboration, la mise en place et à la révision du plan de vigilance.

### **Chapitre 3 – Régulateur**

#### **Art. 6. Statut du régulateur**

Il est créé une autorité de contrôle du devoir de vigilance, désignée ci-après le « régulateur ». Le régulateur est un établissement public indépendant doté de la personnalité juridique, jouissant de l'autonomie financière et administrative.

Son siège est fixé par règlement grand-ducal.

#### **Art. 7. Missions du régulateur**

(1) Le régulateur a comme missions:

- 1° de veiller au respect, par les entreprises établies ou actives au Luxembourg, des droits humains et de l'environnement, tout au long des chaînes de valeur et de dresser la liste des entreprises relevant du champ d'application de la loi ;
- 2° de veiller à la mise en application de la présente loi ;
- 3° d'évaluer l'impact et la mise en œuvre des recommandations des institutions internationales et européennes à cet égard.

Dans ce cadre, le régulateur est chargé :

- a) d'élaborer des guides pratiques et de procéder à la rédaction d'instructions pour la bonne mise en œuvre des obligations visées aux articles 4 et 5 ;
- b) de produire et de fournir toute information, documentation, et archive utile dans le cadre de l'objet de ses missions ;
- c) de recueillir et de publier les plans de vigilance des entreprises visés par l'article 5 sur un site Internet dédié, les données statistiques et les décisions juridictionnelles utiles à l'évaluation des lois et réglementations relatives au devoir de vigilance des entreprises ;
- d) de traiter les plaintes directes des parties prenantes ;
- e) de faire des enquêtes et d'émettre des sanctions.
- f) d'effectuer une analyse des secteurs à risque, laquelle est publiée sur son site Internet et sert de base à la modification du règlement grand-ducal visé à l'article 3, paragraphe 2.
- g) procéder à la publication des appels publics à la consultation transmis par les entreprises.

(2) Dans l'accomplissement des missions visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, le régulateur dialogue et collabore avec les parties prenantes.

#### **Art. 8. Indépendance**

(1) Lorsqu'il contrôle l'application des articles 4 et 5 de la présente loi le régulateur s'acquitte de ses fonctions et exerce ses pouvoirs en toute impartialité et dans l'intérêt d'une application effective et uniforme de ces dispositions.

(2) Le régulateur et les personnes qui sont à son service :

- 1° s'acquittent de leurs fonctions et exercent leurs pouvoirs en vue de l'application de l'article 4 et 5 de la présente loi en toute indépendance à l'égard de toute influence extérieure, politique ou autre ;
- 2° ne sollicitent, ni n'acceptent aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre entité publique ou privée lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions et exercent leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi ;
- 3° s'abstiennent de toute action incompatible avec l'exécution de leurs fonctions et l'exercice de leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi.

#### **Art. 9. Composition du collège du régulateur**

Le collège du régulateur, désigné ci-après le « Collège » est composé :

1° de cinq membres permanents, dont :

- a) un président ;
- b) un vice-président ;
- c) trois conseillers effectifs ;

2° de cinq membres suppléants;

Les membres suppléants sont appelés à suppléer à l'absence ou à l'empêchement de siéger des membres du collège.

#### **Art. 10. Nomination des membres du Collège**

(1) Les membres du Collège sont nommés par le Grand-Duc, pour un terme renouvelable de six ans.

(2) Les postes vacants pour les mandats des membres du Collège sont publiés au plus tard six mois avant l'expiration du mandat. La publication se fait sous la forme d'un appel à candidats précisant le nombre de places vacantes, les conditions de nomination, les missions de l'organe à composer et les modalités de dépôt de la candidature.

(3) Sans préjudice de l'application d'éventuelles sanctions disciplinaires pendant la durée de leur mandat, la fonction des membres du Collège cesse définitivement par l'application des dispositions légales relatives à la limite d'âge de mise à la retraite. Si, en cours de mandat, un membre du Collège

cesse d'exercer ses fonctions, un nouveau membre est nommé pour pourvoir à sa succession conformément aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2.

(4) Les membres du Collège sont nommés sur base de leurs compétence et expérience.

(5) Les membres du Collège ne peuvent être membre du Gouvernement, de la Chambre des Députés, du Conseil d'État ou du Parlement européen, ni exercer une activité incompatible avec leur fonction.

#### **Art. 11. Présidence**

(1) Les pouvoirs conférés au chef d'administration, au ministre du ressort, au Gouvernement en conseil ou à l'autorité investie du pouvoir de nomination par les lois et règlements applicables aux fonctionnaires et aux employés de l'État sont exercés par le président à l'égard des membres permanents du Collège et agents du régulateur.

(2) Le président assure la direction du régulateur, organise le travail, répartit les tâches au sein des services du régulateur et en assure le bon fonctionnement. Il convoque et préside les réunions du régulateur, assure le bon déroulement des débats et veille à l'exécution des décisions du régulateur.

(3) Le président représente le régulateur dans tous les actes judiciaires et extrajudiciaires.

(4) Le président représente le régulateur en justice devant les juridictions de l'ordre administratif appelées à connaître d'un recours introduit à l'encontre d'une décision rendue dans le cadre de l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués par la présente loi.

(5) Le président peut déléguer des compétences de nature technique ou administrative à un membre du Collège ou un agent du régulateur.

Le président peut déléguer par mandat son pouvoir de représentation du régulateur en justice à un membre permanent du Collège ou à un agent du régulateur du groupe de traitement A1.

#### **Art. 12. Vice-présidence**

Le vice-président remplace le président en cas d'absence, d'empêchement ou de conflit d'intérêt. Il a également qualité pour siéger dans les formations collégiales du régulateur.

#### **Art. 13. Le cadre du régulateur**

(1) Le cadre du personnel comprend des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Le cadre du personnel peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés suivant les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.

(2) Le président désigne des enquêteurs parmi les fonctionnaires et employés de l'État des groupes de traitement ou d'indemnité A1, A2 et B1 du cadre du personnel du régulateur.

#### **Art. 14. Fonctionnement du régulateur**

(1) Le régulateur établit son règlement d'ordre intérieur pris à l'unanimité des membres du Collège réuni au complet et comprenant ses procédures et méthodes de travail. Le règlement d'ordre intérieur est publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) Sous réserve des dispositions de la présente loi, le règlement d'ordre intérieur fixe :

1° les conditions de fonctionnement du régulateur ;

2° l'organisation des services du régulateur ;

3° les modalités de la convocation des membres du Collège et la tenue des réunions collégiales.

(3) Le collège ne peut valablement siéger ni délibérer qu'à condition de réunir quatre membres du collège au moins.

(4) Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante. Les abstentions ne sont pas recevables.

#### **Art. 15. Enquête et décision sur l'issue de l'enquête**

(1) Le régulateur peut ouvrir une enquête de sa propre initiative ou suite à la plainte de toute personne physique ou morale de droit public ou privé.

(2) L'ouverture d'une enquête peut être proposée à tout moment par un membre du collège. Il soumet cette proposition au collège qui l'approuve endéans un délai d'un mois à la majorité des voix et qui désigne un membre du collège en tant que chef d'enquête. Le président ne peut être désigné comme chef d'enquête.

(3) Un règlement du régulateur définit la procédure devant le régulateur dans le respect du principe du contradictoire.

(4) Le collège prend une décision sur l'issue de l'enquête dans les meilleurs délais. Le chef d'enquête ne peut ni siéger, ni délibérer lorsque le collège décide sur l'issue de l'enquête.

#### **Art. 16. Demandes d'informations**

(1) Dans l'accomplissement des missions qui lui sont assignées, le régulateur peut demander aux entreprises de fournir toutes les informations nécessaires à l'application de ces missions. Il fixe un délai raisonnable dans lequel ces informations doivent lui être communiqués et indique, sous peine de nullité, la base juridique et le but de sa demande. Ces demandes d'informations sont proportionnées et n'obligent pas le destinataire de la demande à admettre l'existence d'une violation des articles 4 et 5 de la présente loi. L'obligation de fournir toutes les informations nécessaires couvre les informations auxquelles a accès ladite entreprise.

(2) Le régulateur est habilité, dans les conditions du paragraphe 1<sup>er</sup>, à demander à toute autre personne physique ou morale de fournir des renseignements susceptibles d'être pertinents en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi dans un délai déterminé et raisonnable.

#### **Art. 17. Sanctions administratives**

(1) Le régulateur peut infliger une amende administrative à toute entreprise qui ne se conforme pas aux obligations de l'article 5.

(2) L'amende à infliger ne peut dépasser 10 pour cent du chiffre d'affaires net de l'entreprise visée.

(3) Lors de la détermination du niveau de l'amende administrative, le régulateur tient compte de toutes les circonstances pertinentes, et notamment, s'il y a lieu :

1° de la gravité et de la durée de la violation ;

2° du degré de responsabilité de l'entreprise responsable de la violation ;

3° de la situation financière de l'entreprise responsable de la violation, en tenant compte de facteurs tels que le chiffre d'affaires total dans le cas d'une personne morale ou les revenus annuels dans le cas d'une personne physique ;

4° de l'importance des gains obtenus ou des pertes évitées par l'entreprise responsable de la violation, dans la mesure où ils peuvent être déterminés ;

5° du degré de coopération dont l'entreprise responsable de la violation a fait preuve à l'égard du régulateur ;

6° de violations passées commises par l'entreprise responsable de la violation.

(4) Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.

(5) Les amendes administratives sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie de lettre recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.

(6) Les décisions d'infliger une amende administrative en vertu de la présente loi sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.

(7) Ce recours doit être intenté sous peine de déchéance dans un délai de quarante jours à compter de la notification de la décision.

(8) La décision imposant une amende administrative sera publiée.

(9) Le régulateur ne publiera la décision que quarante jours après le jour de la notification de la décision à l'entreprise.

(10) Si un recours au sens du paragraphe 6 est introduit, la décision ne sera pas publiée avant que le tribunal administratif ait rendu décision.

(11) Au cas où il peut être établi par le régulateur que si la décision était publiée dans son intégralité :

1° la divulgation des informations personnelles serait disproportionnée au regard de la gravité de la violation ;

2° ces personnes subiraient un préjudice disproportionné ; ou

3° elle porterait atteinte à une enquête pénale en cours ou à une enquête en cours par le régulateur ; les restrictions qui assurent qu'il est impossible de remonter jusqu'à des personnes physiques ou morales sont applicables également à la publication effectuée à ce stade.

(12) Le régulateur publiera toute introduction d'une réclamation ou d'un recours contre une décision visée au paragraphe 8, ainsi que l'issue de la décision sur réclamation ou du recours, dès que cela est raisonnablement réalisable.

#### **Art.18. Règlement extrajudiciaire des plaintes liées au manquement du devoir de vigilance**

(1) Afin de permettre à toute partie prenante intéressée d'introduire directement une plainte auprès de l'entreprise, dans le cas où l'entreprise manque à ses obligations définies aux articles 4 et 5, l'entreprise fournit un service de plainte sur son site internet qui comprend au minimum le numéro de téléphone et l'adresse électronique de celui-ci.

(2) L'entreprise répond aux plaintes visées au paragraphe 1<sup>er</sup> dans le mois et fait preuve de diligence pour remédier aux violations potentielles de la présente loi.

#### **Art. 19. Evaluation**

Dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi et ensuite tous les cinq ans, le régulateur adressera au Ministre en charge un rapport sur l'efficacité et les effets de la présente loi dans la pratique.

### **Chapitre 4 – Responsabilité des entreprises en matière de vigilance**

#### **Art. 20. Intérêt à agir**

Les organisations syndicales et les organisations de la société civile agissant dans l'intérêt public peuvent introduire des actions représentatives devant les tribunaux au nom et pour la protection des intérêts collectifs des victimes d'incidences négatives réelles et potentielles sur les droits humains et sur l'environnement, ces entités ayant les droits et obligations d'une partie demanderesse dans la procédure.

#### **Art. 21. Action en responsabilité du fait d'un manquement à l'obligation de vigilance**

(1) Dans les conditions prévues aux articles 1382 à 1384 du Code civil, le manquement aux obligations définies aux articles 4 et 5 engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le dommage causé que l'exécution de ces obligations aurait permis d'éviter.

Pour l'appréciation du manquement aux obligations définies, il est tenu compte du pouvoir réel dont l'entreprise dispose pour contrôler ou influencer la filiale ou l'entité située dans sa chaîne de valeur.

(2) Le délai de prescription pour l'introduction d'action au sens du paragraphe 1<sup>er</sup> est de dix ans.

(3) Dans le cas d'un dommage survenu suite au non-respect des articles 4 et 5, les demandeurs sont exemptés du paiement d'une caution au sens de l'article 257 du Nouveau Code de Procédure Civile.

#### **Art. 22. Charge de la preuve**

(1) Par exception au régime de preuve de la responsabilité délictuelle, est présumée responsable du préjudice visé à l'article 21, l'entreprise qui, dans le cadre de ses activités, de celles de ses filiales ou de celles des entités situées dans sa chaîne de valeur, ne démontre pas avoir pris toutes les mesures nécessaires et raisonnablement en son pouvoir en vue de prévenir ou d'empêcher les incidences négatives sur les droits humains et l'environnement.

(2) Lorsque les demandeurs ont fourni des éléments de preuve raisonnablement disponibles et suffisants pour étayer leur action conformément à l'article 21, la juridiction saisie ordonne au défendeur et aux tiers de divulguer tout élément de preuve dont ils disposent, y compris les éléments de preuve relatifs à la nature des relations d'affaires ou à la structure de la société en cause, si les demandeurs le demandent, sous réserve des règles applicables en matière de confidentialité et de proportionnalité.

#### **Art. 23. Responsabilité solidaire des entreprises**

Les entreprises et associations d'entreprises qui, par un défaut commun de vigilance, ont provoqué la survenance d'un dommage, sont solidairement responsables du dommage résultant du manquement à l'obligation de vigilance.

### **Chapitre 5 – Dispositions modificatives et finales**

**Art. 24.** L'article 21 du Nouveau Code de Procédure Civile est complété par des alinéas 3 et 4 nouveaux, libellés comme suit :

« Nonobstant toute clause contraire, les juridictions luxembourgeoises sont également compétentes pour connaître de toute demande portant sur la responsabilité des entreprises en cas de manquement à l'obligation de vigilance, telle que visée par la loi relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, si l'entreprise est active au Luxembourg tandis que la violation est survenue à l'occasion de l'exécution de l'une ou plusieurs de ses chaînes de valeur à l'étranger.

L'obligation dérivant d'un fait dommageable résultant d'un manquement à l'obligation de vigilance est régie par la loi luxembourgeoise, à moins que le demandeur en réparation choisisse de fonder ses prétentions sur la loi du for. »

**Art. 25.** L'article 29, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 8 avril 2018 relative aux marchés publics, est complété par une lettre g), libellée comme suit :

« g) infractions aux dispositions sur le devoir de vigilance visées aux articles 4 et 5 de la loi relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité. »

**Art. 26.** L'article 37, paragraphe 5 de la loi modifiée du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg, est complété par un point 9° libellé comme suit :

« 9° un plan de vigilance conformément aux dispositions visées aux articles 4 et 5 de la loi relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité. »

#### **Art. 27. Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Les articles 4 et 5 s'appliquent à compter du rapport mentionné à l'article 5, paragraphe 6 portant sur le premier exercice ouvert après l'entrée en vigueur de la présente loi sous réserve des dispositions de l'article 3, paragraphe 3.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> précise l'objet de la loi et les obligations respectivement la responsabilité qui en découle. Elles tirent leur origine dans les normes internationales existantes en matière de conduite responsable des entreprises qui précisent que les acteurs économiques devraient protéger les droits humains et expliquent comment ceux-ci devraient prendre en compte la protection de l'environnement dans leurs activités et leurs chaînes de valeur.

Les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme des Nations unies (PDNU) reconnaissent la responsabilité qui incombe aux entreprises d'exercer leur devoir de vigilance en matière de droits humains en recensant, prévenant et atténuant les effets néfastes que pourraient avoir leurs activités sur les droits humains et en rendant compte de la manière dont ils remédient auxdits effets. Ces principes directeurs stipulent que les entreprises devraient éviter d'enfreindre les droits humains et remédier aux incidences négatives qu'elles ont causé sur les droits humains, auxquelles elles ont contribué ou auxquelles elles sont liées par leurs propres activités et celles de leurs filiales et par l'intermédiaire de leurs relations commerciales directes et indirectes.

Le concept de devoir de vigilance en matière de droits humains a été précisé et élaboré davantage dans les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, qui ont étendu l'application du devoir de vigilance aux thématiques de l'environnement et de la gouvernance. Le guide de l'OCDE sur une conduite responsable des entreprises et des orientations sectorielles constituent un cadre international reconnu qui définit des mesures pratiques en matière de vigilance afin d'aider des entreprises à recenser, prévenir et atténuer les incidences négatives réelles et potentielles de leurs activités, de leurs chaînes de valeur et de leurs autres relations commerciales, et à rendre compte de la manière dont elles traitent ces incidences. Le concept de devoir de vigilance est également inscrit dans les recommandations de la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'Organisation internationale du travail (OIT).

### *Article 2*

Cet article impose un devoir de vigilance aux entreprises qui répondent aux critères définis par la loi.

La source d'inspiration pour les critères est le règlement grand-ducal du 16 mars 2005 portant adaptation de la définition des micro, petites et moyennes entreprises.

L'étendue de cette obligation est proportionnelle à la taille de l'entreprise et aux moyens dont elle dispose, d'une part, pour pouvoir connaître les risques existants dont elle doit être consciente et, d'autre part, pour prendre des mesures efficaces de prévention à l'encontre des risques liés à ses activités.

Le devoir de vigilance pour les petites et moyennes entreprises s'appliquera deux ans après l'adoption de la loi afin de prévoir une période d'adaptation plus longue.

Le gouvernement a défini les secteurs d'activités à risque en matière de droits humains dans le Plan d'action national 2019-2022, qui peut servir comme référence pour le futur règlement grand-ducal qui établira la liste des secteurs à risque dans le cadre de la présente loi.

### *Article 3*

Cet article établit les définitions applicables à la présente proposition de loi.

La notion d'entreprise s'entend au sens de l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe de la recommandation de la Commission européenne du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises et de l'article 2 du règlement grand-ducal du 16 mars 2005 portant adaptation de la définition des micro, petites et moyennes entreprises. Ces sources sont également la base pour la définition d'une petite et moyenne entreprise.

La notion de "chaîne de valeur" se base sur la définition des PDNU et celle de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité 2019/1937.

Selon la définition des principes directeurs, la chaîne de valeur d'une entreprise commerciale englobe les activités qui transforment les entrées en sorties en additionnant une valeur ajoutée. Elle inclut des entités avec lesquelles elle entretient des relations commerciales directes ou indirectes et qui

soit a) fournissent des produits ou des services qui contribuent aux propres produits et services de l'entreprise, soit b) reçoivent des produits ou services de l'entreprise.

Dans la proposition de directive, la chaîne de valeur est définie de la façon suivante : les activités liées à la production de biens ou à la prestation de services par une entreprise, y compris le développement du produit ou du service et l'utilisation et l'élimination du produit, ainsi que les activités connexes des relations commerciales de l'entreprise établies en amont et en aval.

La définition de changement climatique est celle qu'on retrouve dans la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992. Les mesures de lutte contre le changement climatique et les instruments normatifs sont précisés dans l'article 5, paragraphe 4.

Pour la définition des incidences négatives sur les droits humains, ce sont les PDNU qui sont la source d'inspiration. Une liste fiable des principaux droits humains internationalement reconnus figure dans la Charte internationale des droits de l'homme (qui se compose de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des principaux instruments par lesquels elle a été codifiée: le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), auxquels s'ajoutent les principes concernant les droits fondamentaux dans les huit conventions maîtresses de l'OIT tels qu'énoncés dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Dans la proposition de loi, on utilise l'expression « droits humains ». Lorsqu'il s'agit de dénominations officielles (de normes ou d'organisations), le terme « droits de l'homme » est utilisé.

Pour la définition des incidences négatives sur l'environnement, l'inspiration vient des conventions internationales sur l'environnement et le climat ratifiées par le Luxembourg, des lois nationales établies dans le domaine de l'environnement et du climat, de l'avis de la commission ENVI du Parlement européen sur la proposition de directive sur le devoir de vigilance, ainsi que du Guide OCDE sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises qui donne des exemples d'impact négatif à l'environnement.

#### *Article 4*

Cet article définit l'obligation de devoir de vigilance en se basant sur la définition de la diligence raisonnable en matière de droits humains dans les PDNU et le Guide OCDE sur le devoir de diligence.

#### *Article 5*

Cet article prévoit que les entreprises visées par la loi doivent rédiger un plan de vigilance.

Ce plan de vigilance comprend, au minimum, les mesures suivantes :

- 1° une description de la chaîne de valeur ;
- 2° une cartographie des risques ;
- 3° une procédure d'évaluation régulière de la situation des filiales, des sous-traitants ou des fournisseurs ;
- 4° une action adaptée d'atténuation des risques ou de prévention des atteintes graves ;
- 5° un mécanisme de recueil des signalements relatifs aux risques, comportant des garanties en termes de protection des lanceurs d'alerte ;
- 6° un mécanisme effectif de plainte et de réparation ;
- 7° un dispositif de suivi des mesures.

Une telle obligation, pour certaines catégories d'entreprises, d'établir un plan de vigilance existe déjà en France (loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre).

Concernant le mécanisme de recueil des signalements relatifs aux risques, les entreprises peuvent se référer à la directive 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. La directive oblige les entités juridiques de droit privé de plus de 50 salariés de mettre en place des canaux de signalement internes répondant à certains critères et permettant aux lanceurs d'alerte d'informer en toute confidentialité leur employeur sur des violations importantes. Les canaux de signalement peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou fournis en externe par un tiers. Les procédures sont précisées dans les articles 8 et 9 de la directive.

Les dispositions relatives au devoir de vigilance dans le domaine du climat sont inspirées de l'avis de la commission ENVI du Parlement européen sur la proposition de directive sur le devoir de vigilance. Si des incidences négatives potentielles ou réelles sur le changement climatique sont détectées lors de la cartographie des risques, l'entreprise élabore et met en œuvre un plan pour la transition conformément aux exigences d'information visées à l'article 19 bis de la Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) no 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité en vue de garantir que le modèle d'entreprise et la stratégie d'entreprise sont alignés sur la transition vers une économie durable et sur la limitation du réchauffement planétaire à 1,5° C conformément à l'accord de Paris et à l'objectif visant à parvenir à la neutralité climatique fixé par le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 en ce qui concerne ses activités dans l'Union européenne notamment son objectif de neutralité climatique d'ici 2050 et l'objectif à l'horizon 2030 en matière de climat.

La consultation publique doit être menée de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances avec la possibilité d'avoir recours à un appel public à contribution, qui est publié sur le site Internet de l'entreprise quand il existe. Il devra s'appuyer sur les référentiels européens et internationaux reconnus en matière de diligence raisonnable.

La délégation du personnel doit être impliquée dans toutes les étapes de l'élaboration du plan de vigilance et de la consultation publique. La délégation du personnel représente en effet une importante partie prenante, à savoir les salariés de l'entreprise. Elle doit recevoir en temps utile toutes les informations nécessaires lui permettant d'examiner la situation et rendre un avis éclairé. Dans les entreprises de 150 salariés et plus, le processus relèvera de la procédure de participation des salariés.

#### *Articles 6 à 16*

Ces articles visent à organiser la surveillance et le respect du devoir de vigilance par les entreprises.

Les dispositions relatives à la création d'une autorité sont inspirées de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence et la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données.

Le régulateur assure le respect de la loi par les entreprises et a également comme rôle l'élaboration de guides pratiques ainsi que la rédaction d'instructions pour le bon respect des obligations de vigilance.

#### *Article 17*

Cet article prévoit les sanctions pour les infractions au devoir de vigilance.

#### *Article 18*

De manière à permettre un traitement extrajudiciaire des plaintes liées aux manquements à l'obligation de vigilance, cet article complète les dispositions existantes sur le traitement des plaintes par les entreprises de manière, d'une part, à les rendre applicables aux plaintes liées aux manquements à l'obligation de vigilance et, d'autre part, à permettre aux personnes lésées ou intéressées d'obtenir une solution satisfaisante, le cas échéant une réparation. Il est précisé à cet égard qu'il n'y a pas de hiérarchie prévue entre ce mécanisme interne et le mécanisme externe et judiciaire visé au chapitre 4.

#### *Article 19*

Cet article prévoit que dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, puis à intervalle de cinq ans, le régulateur fait rapport au Ministre de tutelle sur l'efficacité et les effets de la loi dans la pratique.

#### *Article 21*

Cet article permet l'accès des victimes à la justice et la possibilité pour elles de voir reconnue par la justice une responsabilité des entreprises pour les violations qui se produisent dans leurs chaînes de valeur.

Compte tenu du fait que ce chapitre prévoit des règles concernant la responsabilité du dommage, la charge de la preuve, la répercussion du surcoût, etc., il est cohérent de rappeler et de rendre

expressément applicable le principe du droit à la réparation intégrale pour tout dommage causé par un manquement à l'obligation de vigilance.

Il établit un principe de proportionnalité dans l'appréciation de la faute que constitue le défaut de vigilance de l'entreprise vis-à-vis de l'entité située dans sa chaîne de valeur. De ce point de vue, il faut tenir compte des possibilités de contrôle et d'influence dont disposent les entreprises impliquées dans des chaînes de valeur complexes; les grandes entreprises ont la capacité d'engager des moyens financiers pour évaluer les risques sur l'ensemble de la chaîne et de prendre des mesures appropriées. De même, l'entreprise qui détient une participation dans une société exerce un contrôle sur cette dernière. Dès lors, si l'entreprise a un contrôle et/ou un pouvoir d'influence réel(s) sur l'entité située dans sa chaîne de valeur, on est en droit d'attendre que les mécanismes de prévention des dommages environnementaux et des violations des droits humains et des droits du travail soient efficaces, ce qui justifie l'imposition d'une obligation de résultats. Si l'entreprise n'a pas ce contrôle et/ou ce pouvoir d'influence réel(s), il n'y a alors qu'une obligation de moyens.

#### *Article 22*

Cet article prévoit l'inversion de la charge de la preuve en faveur de la victime, étant donné que les entreprises disposent de l'information nécessaire pour prouver, le cas échéant, qu'elles ont tout mis en place pour éviter des violations.

#### *Article 23*

Cet article prévoit que, si plusieurs entreprises sont responsables, la responsabilité est solidaire.

#### *Articles 24 à 26*

Cet article prévoit une règle en cas de conflit de juridiction : les entreprises actives au Luxembourg peuvent être jugées au Luxembourg pour des violations survenues dans leurs chaînes de valeur à l'étranger. Ceci supprime l'incitation de certaines entreprises dans les pays du Sud global d'attirer les investissements étrangers par l'absence de normes de protection ou le niveau faible de celles-ci.

Il apporte également une clarification nécessaire sur la loi applicable aux obligations non contractuelles dérivant d'un fait dommageable causé par un manquement à l'obligation de vigilance.

Vu l'importance d'une telle législation dans l'ordre juridique national, il y a lieu de se référer à l'article 16 du règlement (CE) No 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles («Rome II»), qui permet une dérogation impérative aux règles générales et particulières de détermination de la loi applicable.

Il prévoit dès lors que la loi luxembourgeoise trouvera à s'appliquer si le demandeur en réparation choisit de fonder ses prétentions sur la loi nationale.

Il permet également l'exclusion des marchés publics et des aides du Fonds spécial d'aides financières à l'exportation de l'Office du Ducroire des entreprises qui ne respectent pas leurs obligations de vigilance.

#### *Article 27*

Cet article prévoit que la loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, avec l'exception que les articles 4 et 5 s'appliquent à compter du rapport mentionné à l'article 5, paragraphe 6 portant sur le premier exercice ouvert après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Sven CLEMENT

Nathalie OBERWEIS





## Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

### Procès-verbal de la réunion du 15 juin 2023

*La réunion a eu lieu sous forme de visioconférence.*

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 mai 2023
2. 7930 Projet de loi visant à mettre en place un régime d'aides destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun  
- Rapporteur : Madame Francine Closener  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 8061 Projet de loi portant sur les préemballages non revêtus du symbole « e » et la vente en vrac dans le secteur de la métrologie légale  
- Rapporteur : Monsieur Carlo Weber  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 8217 Proposition de loi relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité  
  
- Présentation de la proposition de loi

\*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton (en rempl. de Mme Lydia Mutsch), M. Sven Clement, Mme Francine Closener, Mme Martine Hansen (en rempl. de M. Léon Gloden), M. Charles Margue, Mme Octavie Modert (en rempl. de M. Marc Spautz), M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Carlo Weber

Mme Nathalie Oberweis, co-auteur de la proposition de loi n° 8217

M. Luc Wilmes, du Ministère de l'Economie

M. Georges Sold, du groupe parlementaire LSAP

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

M. Franz Fayot, Ministre de l'Economie

\*

Présidence : Mme Francine Closener, Président de la Commission

\*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 mai 2023**

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

**2. 7930 Projet de loi visant à mettre en place un régime d'aides destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun**

**- Présentation et adoption d'un projet de rapport**

Rappelant que son projet de rapport a déjà été transmis le 7 juin 2023 aux membres de la commission et que celui-ci retrace fidèlement les travaux parlementaires, Madame le Président-Rapporteur s'enquiert d'éventuelles observations ou questions y relatives. Constatant que tel n'est pas le cas, elle décide de procéder au vote.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents ou représentés.

La suggestion de Madame le Président-Rapporteur de proposer un temps de parole en séance publique suivant le modèle de base rencontre l'accord de la commission.

**3. 8061 Projet de loi portant sur les préemballages non revêtus du symbole « e » et la vente en vrac dans le secteur de la métrologie légale**

**- Présentation et adoption d'un projet de rapport**

Remarquant que le projet de rapport sous rubrique, plus succinct que le précédent, a également été transmis au préalable aux membres de la commission<sup>1</sup>, Madame le Président s'enquiert si Monsieur le Rapporteur juge nécessaire d'en rappeler le contenu. Constatant que tel n'est pas le cas, elle souhaite savoir si des questions ou observations de la part des membres de la commission s'imposent encore.

Après un tour d'écrans, Madame le Président décide de procéder au vote.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents ou représentés.

---

<sup>1</sup> Le 1<sup>er</sup> juin 2023.

Pour ce qui est du temps de parole en séance publique, Madame le Président suggère de proposer le modèle de base.

Monsieur Charles Margue, renvoyant au programme chargé des séances publiques à venir, se demande si une discussion de ce dispositif technique et non controversé est réellement nécessaire.

Monsieur André Bauler concède qu'on pourrait se passer d'un débat et procéder directement au vote.

Prenant acte de l'assentiment des autres membres de la commission, Madame le Président retient qu'elle proposera un vote sans débat en séance publique.

#### **4. 8217 Proposition de loi relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité**

##### **- Présentation de la proposition de loi**

Madame le Président précise que la proposition de loi susmentionnée a été déposée le 16 mai 2023 à la Chambre des Députés et renvoyée le lendemain à la présente commission. Elle invite donc les auteurs de cette initiative législative à en expliquer son objet.

Préalablement, Monsieur Sven Clement signale que cette proposition de loi a été rédigée en coopération avec la « *Zivilgesellschaft* » et se réfère au groupe de pression « Initiative pour un devoir de vigilance ».

Madame Nathalie Oberweis présente l'objet de la proposition de loi. Ses explications étant conformes à l'exposé des motifs joint au document de dépôt, il est renvoyé à ce dernier. L'oratrice souligne que les auteurs sont ouverts à des propositions visant à parfaire le dispositif proposé.

Monsieur Sven Clement fournit des précisions quant au mécanisme envisagé. L'orateur tient à souligner que les petites entreprises ne sont pas visées. Le dispositif s'applique uniquement aux entreprises qui franchissent deux des trois seuils prévus : effectif au-dessus de 250 salariés ; chiffre d'affaires annuel de plus de 50 millions d'euros ; total du bilan de plus de 43 millions d'euros. Ce sont ces entreprises qui seront obligées d'examiner les incidences de leurs activités sur les droits humains ou l'environnement, de prendre des mesures pour prévenir ou mettre fin aux incidences négatives et, le cas échéant, de terminer la relation commerciale afférente (voir art. 4 de la proposition). Ce sont ces entreprises également qui devront présenter un « plan de vigilance » (voir art. 5 de la proposition). Ce plan devra être élaboré en consultant les parties prenantes. Selon l'orateur, cette dernière obligation signifie qu'une entreprise qui a des activités en Amazonie, par exemple, devra discuter son plan de vigilance avec les peuples indigènes concernés.

Afin de garantir la bonne mise en œuvre et le respect de ce dispositif un établissement public sera créé. Cette autorité de contrôle, appelée « régulateur », pourra infliger des amendes administratives (voir art. 17 de la proposition) à toute entreprise qui ne se conforme pas aux obligations prévues au niveau de l'article 5.

L'orateur souligne que les auteurs se sont inspirés de dispositifs similaires ayant reçu l'aval du Conseil d'Etat. Ainsi, en ce qui concerne les sanctions administratives proposées, le texte s'inspire du règlement général sur la protection des données.

Suite à une question afférente de l'orateur, le représentant du Ministère précise que le ministère a transmis la proposition de loi pour avis aux chambres professionnelles directement concernées et, à l'instar du projet de loi n° 7787<sup>2</sup>, également à la Commission consultative des Droits de l'Homme ainsi qu'à la Commission nationale pour la protection des données.

En réaction, Monsieur Sven Clement exprime le souhait que la Chambre des Salariés soit également consultée. Le représentant du Ministère fait sienne cette demande.

*Débat :*

Monsieur Laurent Mosar **met en garde** de vouloir faire « cavalier seul » en chargeant de manière unilatérale les entreprises au Luxembourg de ces coûts supplémentaires. L'intervenant explique que le marché national des entreprises luxembourgeoises est extrêmement exigu, voire inexistant, et qu'elles sont, partant, en concurrence directe avec les entreprises de la Grande Région, voire du monde entier. Pour cette raison, il rappelle qu'il est crucial pour le Grand-Duché, encore bien plus que pour d'autres Etats, de veiller constamment et systématiquement à un « *level playing field* » pour ses entreprises. Cette zone territoriale où s'appliquent les mêmes règles de jeu pour toutes les entreprises doit être la plus vaste que possible. L'orateur souligne que lui et son groupe politique souscrivent « *zu honnert Prozent* » les bonnes intentions à la base de la proposition de loi présentée. Toujours est-il que cette façon de procéder méconnaît les réalités économiques. Elle risque même de produire des effets contraires aux bonnes intentions à l'origine de cette initiative.

L'orateur précise que son groupe politique plaide pour une réponse européenne à la problématique évoquée. L'instrument à préférer serait un règlement européen afin qu'il soit garanti que des règles identiques s'appliqueront à toutes les entreprises au sein de l'Union européenne. Le moment venu, son groupe politique appuiera un tel dispositif européen. Une telle avancée européenne, ne pourra cependant constituer qu'une étape intermédiaire et devra impérativement et rapidement être suivie de décisions similaires au niveau de l'OCDE.

Même si un tel dispositif européen verrait le jour, il y aurait lieu de bien se rendre compte de la charge administrative supplémentaire ainsi imposée aux entreprises européennes et l'impact négatif en termes de productivité et compétitivité pour l'économie européenne. Un autre effet à considérer est l'impact sur les économies des pays en voie de développement. En cas de doute, voire d'impossibilité à mettre fin à des situations jugées problématiques d'un point de vue des droits de l'Homme ou environnemental, de nombreuses entreprises occidentales

---

<sup>2</sup> Projet de loi relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque.

se verront contraintes à rompre leurs relations commerciales avec ces pays, effet néfaste pour le développement économique de ces pays. De nombreux de ces pays souffrent de structures sociopolitiques douteuses en termes de droits de l'Homme ou de considérations environnementales, voire de standards totalement différents de ceux d'application en Europe occidentale. De la prudence est donc de mise face à une telle initiative législative, même à l'échelle européenne.

L'orateur clôt en soulignant que cette proposition de loi, voire toute initiative législative nationale isolée à ce sujet, représente la mauvaise façon de répondre aux situations évoquées et créerait un désavantage compétitif pour les entreprises luxembourgeoises. Cette proposition ne rencontre donc pas l'approbation de son groupe politique.

Monsieur Charles Margue réagit pour souligner que pour son groupe politique, la défense des **droits de l'Homme prime** sur des considérations concernant le coût économique de telles mesures. Les droits de l'homme ont également un certain prix, tout comme un environnement intact. Face à l'urgence climatique, l'approche conservatrice exposée ne serait plus de mise. Reléguer la responsabilité politique dans ces questions à l'Union européenne ne serait, compte tenu de la durée des processus politiques et législatifs à ce niveau, plus tenable. Partant, l'orateur salue explicitement l'initiative prise par la Madame Nathalie Oberweis et Monsieur Sven Clement. Une telle loi nationale, qui, d'un point de vue mondial voire européen, pourrait certes être qualifiée de « *Fléckwierk* », aurait le mérite d'accroître la pression politique dans le bon sens. Elle obligerait, par ailleurs, tous les acteurs politiques à se positionner sans équivoque face à la problématique de la durabilité abordée par cette proposition de loi.

Répondant à une question afférente de Monsieur Charles Margue, Madame Nathalie Oberweis confirme que le **rôle du régulateur** prévu n'a précisément pas été conçu comme étant seulement une autorité sensée à contrôler et à sanctionner, mais également à appuyer activement les entreprises dans la mise en œuvre des obligations instaurées par les articles 4 et 5 de la proposition de loi. L'intervenante cite à ce sujet l'article 7 de leur proposition.

Madame Nathalie Oberweis poursuit en réagissant à l'intervention de Monsieur Laurent Mosar. L'oratrice rappelle que la grande majorité des entreprises au Luxembourg se situent en-dessous du seuil d'application prévu par la proposition de loi. Elle fait savoir que bon nombre d'entreprises sont demandeurs d'une telle législation nationale et ont signé en 2021 un « *business statement* » dans ce sens. A l'étranger, pareils dispositifs existent **sans qu'un impact négatif** sur les entreprises concernées ne lui soit connu. A son avis, les propos de Monsieur Laurent Mosar signifient que celui-ci défend un modèle économique au Luxembourg fondé sur la violation des droits de l'Homme et l'exploitation de l'environnement sans souci du lendemain. Elle qualifie cette approche de non durable et à l'opposé de celle de sa sensibilité politique. Il serait faux de prétendre qu'un devoir de vigilance ne serait pas dans l'intérêt des pays concernés. L'oratrice souligne que ce devoir que la présente proposition de loi souhaite instaurer ferait précisément droit à une demande des pays en voie de développement et de leurs sociétés civiles. Selon l'oratrice, des « *neo-kolonial*

*Verhållnisser* » primeraient dans les relations commerciales avec ces pays, ce qui serait inacceptable.

Monsieur Sven Clement ajoute qu'il existe une étude, commanditée par le Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, qui aurait examiné l'impact sur la compétitivité des entreprises néerlandaises d'une législation nationale devançant une réglementation européenne future de la durabilité des activités commerciales et chaînes d'approvisionnement. Cette étude aurait conclu à un **avantage compétitif pour l'Etat précurseur** dans ce domaine. A long terme, la compétitivité des entreprises néerlandaises se verrait renforcée. Devancer une réglementation européenne dans ce domaine, considérée comme inévitable, accorderait donc un avantage compétitif futur aux entreprises luxembourgeoises en les préparant à ce nouvel environnement commercial. L'orateur souligne qu'un tel devoir de vigilance sera tôt ou tard mis en place au niveau européen. Il serait donc dans l'intérêt de l'économie luxembourgeoise d'y être déjà conforme avant l'heure.

Monsieur Sven Clement concède qu'il serait souhaitable qu'un tel dispositif soit mis en place par l'ONU ou pour l'ensemble des Etats de l'OCDE ou tout au moins pour l'Union européenne. Ceci d'autant plus que des normes internationales à ce sujet existent d'ores et déjà que les Etats membres de l'ONU sont appelés à mettre en œuvre. L'orateur renvoie aux « Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme » adoptés à l'unanimité en juin 2011 par le Conseil des droits de l'Homme. Il souligne que leur proposition de loi ne sera pas en contradiction avec la législation européenne à venir – peu importe la forme qu'elle prendra. Le cas échéant, elle saura être adaptée à une directive. Un règlement européen serait de toute manière d'application directe et rendrait la loi nationale « caduque ». Rien ne s'opposerait donc à anticiper, dans l'intérêt des entreprises luxembourgeoises, une évolution normative en cours au niveau international.

Monsieur Laurent Mosar remarque qu'il ne peut accepter les propos de Madame Nathalie Oberweis et rappelle que lui et son groupe politique partagent les objectifs à la base de cette proposition de loi. Son groupe considère toutefois la voie proposée comme erronée, voire dangereuse. **Un règlement européen serait l'instrument à emprunter.** Il donne à considérer qu'il est en contact régulier avec des milieux d'affaires et ne connaît aucun responsable économique qui plaiderait pour une telle démarche. Par ailleurs, l'humeur dans ces milieux au Luxembourg, accablés par une surréglementation, serait plutôt morose. Une telle initiative ne contribuerait pas à davantage d'optimisme. Il dit ne connaître aucune entreprise à revendiquer une loi nationale à ce sujet, excepté quelques entreprises actives dans le secteur dit solidaire, imprégnées d'une certaine idéologie politique. Il souligne que le Luxembourg compte un nombre élevé d'entreprises dont l'effectif dépasse les 250 salariés et met en garde devant la « naïveté » économique. Actuellement, dans ces milieux, des réflexions seraient en cours allant jusqu'à une remise en cause complète du Luxembourg, voire de l'Union européenne, comme site de production.

Monsieur Laurent Mosar s'interroge sur la position des représentants des deux autres partis gouvernementaux et les appelle à se prononcer.

Le représentant du Ministère de l'Economie précise que l'initiative législative européenne évoquée revêt la forme d'une proposition de directive.<sup>3</sup> Fin de l'année en cours, la directive devrait entrer en vigueur.

Monsieur André Bauler remarque que cette information est importante puisqu'elle indique que des travaux concrets dans le sens discuté ont lieu au niveau européen et sont en voie d'aboutir. L'intervenant renvoie aux particularités de l'économie nationale. Il souligne qu'afin de générer la prospérité de sa population, l'économie luxembourgeoise était et est obligée de **s'intégrer dans des espaces économiques plus vastes**. Il donne à considérer que d'ores et déjà bon nombre d'entreprises ont intégré des critères de durabilité et de vigilance concernant leurs modes de production et d'approvisionnement dans leurs processus décisionnels. Ceci non seulement pour des raisons superficielles d'« *image* », mais par conviction ou conscience. D'après l'intervenant, cette responsabilité sociale et écologique s'est fortement développée ces dernières années au sein du monde économique luxembourgeois, indépendamment de tout dirigisme politique. Il souligne que les entreprises luxembourgeoises ont besoin d'un cadre réglementaire qui les place sur un même pied d'égalité avec les autres entreprises de l'espace économique européen. Il importe que les règles de jeu dans cet espace soient les mêmes pour tous les concurrents. Avant que le Luxembourg se décide de légiférer unilatéralement dans un tel domaine, il serait important de disposer d'une analyse chiffrée des conséquences probables d'une telle décision, par exemple en termes de postes d'emploi. Il clôt en soulignant qu'il partage les bonnes intentions à l'origine de cette proposition de loi, rappelle que l'évolution actuelle va dans le sens de cette proposition et recommande d'attendre l'aboutissement du processus législatif au niveau européen afin de garantir un « *level playing field* » pour les entreprises établies au Luxembourg.

Madame le Président prend la parole pour son groupe politique. Madame Francine Closener souligne que l'objectif politique de la proposition de loi présentée ne peut qu'être soutenu. Les droits de l'Homme priment tout but de lucre, toujours est-il que son parti **favorise des approches et solutions européennes**, notamment s'il s'agit de questions économiques. Elle rappelle qu'une initiative législative européenne concernant la problématique abordée par la proposition de loi présentée est sur le point d'aboutir. Elle recommande donc de patienter et de suivre ces travaux au niveau européen de près.

Monsieur Sven Clement réplique qu'il s'est attendu à ces réactions, mais que les auteurs **maintiendront leur proposition** et attendront avec impatience de lire les avis à son sujet. L'intervenant répond à Monsieur Laurent Mosar qu'il ne s'agit pas seulement d'entreprises du secteur dit solidaire qui ont signé l'appel pour une législation nationale en faveur d'une diligence en matière de droits humains et de l'environnement et renvoie à *Aldi* et à *ThyssenKrupp Elevator*. Concernant l'initiative du législateur européen, il doute que la directive évoquée verra le jour avant la fin de cette année. Considérer sérieusement l'adoption de la proposition de loi introduite, permettrait au législateur luxembourgeois une transposition rapide du dispositif européen à venir.

---

<sup>3</sup> « *Proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence* », présentée le 23 février 2022.

Monsieur Laurent Mosar réagit pour constater que tous les intervenants sont d'accord en ce qui concerne l'objectif à atteindre. Un désaccord n'existe que quant à la voie à emprunter pour y parvenir. Il tient à souligner que son groupe politique, également au niveau européen, n'est pas d'avis qu'une directive soit l'instrument législatif approprié, mais un règlement européen – donc un dispositif d'application directe et de manière identique dans l'ensemble de l'Union européenne. L'orateur tient à appuyer l'intervention de Monsieur André Bauler et confirme que déjà actuellement, de nombreuses entreprises, également dans le secteur financier, font des efforts substantiels pour s'assurer que leurs relations commerciales sont irréprochables d'un point de vue éthique. Toujours est-il que ces entreprises subissent ainsi un désavantage compétitif par rapport à des concurrents moins consciencieux. Dès lors, il y aurait lieu d'indemniser ces entreprises au niveau fiscal. Ainsi, pour des fonds d'investissement qui remplissent déjà les critères « ESG »<sup>4</sup>, le taux de la taxe d'abonnement serait à porter à 0%. Une telle **mesure fiscale** précise permettrait d'appuyer concrètement les fonds se conformant d'ores et déjà aux critères évoqués. Il s'agirait d'encourager et d'appuyer et non de sanctionner.

Répondant à Madame Nathalie Oberweis, Monsieur Charles Margue confirme que son groupe politique soutient la proposition de loi présentée.

Monsieur Laurent Mosar tient à faire acter que dans un « *net onwesentleche Punkt* » concernant la politique économique nationale, les partis de la coalition gouvernementale ne partagent pas la même position.

Une discussion plus animée, empreinte d'une certaine hilarité et de références aux coalitions communales, s'ensuit.

#### *Conclusion :*

Madame le Président clôt la discussion en constatant que le **désaccord concernant le devoir de vigilance ne concerne que la voie à suivre** et non l'objectif en tant que tel. Elle souligne que l'actuel Gouvernement s'est toujours accordé, le moment venu, sur une position commune. Concernant ce dossier, elle recommande d'attendre la prise de position du Gouvernement et les avis sollicités.

\*\*\*

Luxembourg, le 26 juin 2023

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

---

<sup>4</sup> Sigle international employé par la communauté financière pour désigner les critères Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance. Il s'agit de critères moraux ambitionnant de mesurer l'impact en termes de durabilité et d'éthique d'investissements dans un domaine économique.

8217/01

**N° 8217<sup>1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

---

**PROPOSITION DE LOI**

**relative au devoir de vigilance des entreprises  
en matière de durabilité**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(11.7.2023)

La proposition de loi sous avis (ci-après la « Proposition ») a pour objet d'instaurer un devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, en établissant (i) les obligations des entreprises en matière d'incidences négatives réelles et potentielles sur les droits humains et sur l'environnement, en ce qui concerne leurs propres activités, les activités de leurs filiales et les activités menées dans leur chaîne de valeur par des entités avec lesquelles l'entreprise a une relation commerciale, (ii) leur responsabilité en cas de manquement aux obligations susmentionnées, et enfin, (iii) les garanties d'accès à la justice pour les personnes ou groupes affectés par les incidences négatives sur les droits humains et sur l'environnement.

**En bref**

- La Chambre de Commerce s'oppose à la proposition de loi sous avis en amont de l'adoption de la directive.
- Elle se réserve par ailleurs le droit de revenir ultérieurement, le cas échéant, sur les différents articles de la proposition de loi dans le cadre d'un avis complémentaire.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

La Proposition vise à introduire une loi nationale concernant le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, laquelle donnerait – selon l'exposé des motifs de la Proposition – aux entreprises luxembourgeoises « *l'impulsion nécessaire pour s'adapter en prévision de la transposition de la directive de l'UE, leur permettant ainsi de prendre une longueur d'avance sur un marché où les décideurs politiques, les consommateurs et les investisseurs durcissent leurs attentes en matière de responsabilité sociétale des entreprises* ».

Ce faisant, elle entend préciser que les obligations, respectivement la responsabilité, qui en découlent, tirent leur origine dans les normes internationales actuelles en matière de conduite responsable des entreprises, à savoir :

- les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme des Nations Unies,
- les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales,
- les six mesures définies par le guide de l'OCDE sur le devoir de vigilance pour une conduite responsable des entreprises, qui comprennent des mesures de vigilance permettant aux entreprises de recenser les incidences négatives sur les droits de l'homme et l'environnement et d'y remédier, et
- les recommandations de la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'Organisation Internationale du Travail.

A titre liminaire, il convient de préciser que la Commission européenne a déjà présenté en 2022, sa proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937<sup>1</sup>, laquelle est en cours de négociation au niveau européen et se trouve, à l'heure actuelle, à un stade avancé de la procédure législative européenne.

Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce s'interroge tant sur l'opportunité (I.) que sur la pertinence (II.) du dépôt de la Proposition, à laquelle elle s'oppose.

### I. L'urgence n'est pas de mise

La Chambre de Commerce s'interroge sur l'opportunité d'introduire une proposition de loi nationale alors qu'une initiative législative européenne est en cours de finalisation par les colégislateurs européens. A titre de rappel, la Commission européenne a présenté sa proposition de directive le 23 février 2022. Le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont ensuite pris le relais pour adopter leurs mandats de négociation sous forme respectivement d'un rapport et d'une approche générale sur le devoir de diligence des entreprises en matière de durabilité, avant d'entamer, ensemble avec la Commission européenne, des négociations interinstitutionnelles (dites « trilogues »). Les trilogues constituent en effet la dernière importante étape du processus législatif européen en cours, à l'issue desquels la future directive sur le devoir de vigilance sera adoptée. Une fois la directive adoptée, les États membres devront amorcer les travaux de transposition de la future directive dans le droit national.

Au vu du stade bien avancé des travaux législatifs au niveau européen, la Chambre de Commerce ne peut que s'opposer au lancement d'une procédure législative nationale basée sur le texte de la Proposition. Il ne ferait en effet aucun sens d'adopter la Proposition dans l'urgence, tout en sachant que celle-ci devra être encore modifiée peu de temps après son entrée en vigueur dans le cadre de la transposition de la directive européenne précitée.

Les auteurs de la Proposition citent l'exemple du projet de loi n°7650<sup>2</sup> pour argumenter qu'il est possible d'introduire un projet de loi avant l'adoption formelle de la directive afin de pouvoir impliquer au plus tôt possible les parties prenantes. A titre de rappel, la Chambre de Commerce s'était opposée à l'adoption du projet de loi n°7650 dans l'urgence, alors que la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs venait d'être adoptée et elle avait préconisé que l'adoption du projet de loi et la transposition dans le droit national se fassent concomitamment.

A titre par ailleurs très subsidiaire, il convient de rappeler aux auteurs de la Proposition que les entreprises luxembourgeoises se sont montrées soucieuses de la protection des droits de l'Homme et de l'Environnement, et suivent attentivement les initiatives nationales, européennes et internationales en la matière aux fins de leur préparation optimale en amont de l'entrée en vigueur de la directive européenne en question. Dans ce contexte, un arsenal de règles nationales et européennes, selon le cas, ou de standards normatifs volontaires, en matière de durabilité sont déjà applicables aux entreprises luxembourgeoises, tant directement en tant qu'entreprises tombant dans leur champ d'application personnel, qu'indirectement en tant que sociétés appartenant à des groupes internationaux de sociétés ou encore, en tant partenaires d'entreprises étrangères sujettes à leur tour à de telles obligations. A ce titre, peuvent notamment être cités le règlement relatif aux minerais originaires de zones de conflit<sup>3</sup>, ainsi

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0071&from=EN>

2 Projet de loi portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : – du Code de la consommation ; – de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ; – de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ; – de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ; – de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique ; – de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur ; – de la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative ; – de la loi du 26 juin 2019 relative à certaines modalités d'application et à la sanction du règlement (UE) 2018/302 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2018 visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant les règlements (CE) n° 2006/2004 et (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE.

3 Règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque (JO L 130 du 19.5.2017, p. 1-20).

que sa mise en œuvre dans le droit national au moyen du projet de loi n°7787<sup>4</sup>, le règlement sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers<sup>5</sup>, la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises<sup>6</sup> ayant révisé la directive sur la publication d'informations non financières ou encore le règlement relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts<sup>7</sup>.

## **II. Un cadre européen d'harmonisation maximale serait bien plus efficace et efficace**

Dans le sillage de ses prises de position précédentes en la matière, la Chambre de Commerce souhaite réitérer qu'une initiative européenne au titre du devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, qui se centrerait sur les chaînes de valeur, serait nettement plus efficace qu'une loi luxembourgeoise, prise indépendamment d'un cadre européen harmonisé. Ce dernier serait en effet « fit-for-purpose » et à même d'assurer une parfaite adéquation avec des objectifs ambitieux et largement partagés politiquement, tels que la protection des droits de l'Homme et de l'Environnement au-delà du lieu d'établissement de l'entreprise. La Chambre de Commerce se félicite ainsi de constater que le Grand-Duché a su attendre arriver la proposition de la Commission européenne, tout en suivant avec grande attention le processus législatif européen. Par conséquent, elle ne peut que s'interroger sur la pertinence de la Proposition.

En effet, une loi luxembourgeoise, prise indépendamment d'une réglementation européenne et au vu des défis à relever, pourrait s'avérer inopérante d'une part, mais également engendrer, d'autre part, des risques sur lesquels les auteurs de la Proposition ne semblent pas vouloir s'attarder – et sur lesquels elle reviendra ci-après – et qui devraient dicter une approche différente.

La Chambre de Commerce s'oppose ainsi à la Proposition et préconise de légiférer uniquement aux fins de transposition en droit national du futur cadre législatif européen.

Elle considère en effet qu'une loi nationale, comme celle faisant l'objet de la Proposition, risquerait de favoriser la fragmentation du marché unique de l'UE et de manquer l'objectif de garantir des conditions de concurrence équitable vis-à-vis des entreprises établies dans les autres Etats membres (A.).

Au regard des spécificités du Grand-Duché, telles que son économie ouverte vers l'extérieur, la taille des entreprises établies sur son sol, mais également ses dépendances stratégiques et l'importance intrinsèquement limitée de son marché de la consommation, une loi indépendante du cadre européen et prématurée, couplée à une réglementation nationale lors de la future transposition de la directive européenne en la matière, risque de s'avérer inefficace, sans l'effet bénéfique recherché sur les droits de l'Homme et la protection de l'Environnement (B.).

La Chambre de Commerce souhaite ainsi mettre les décideurs en garde contre les périls pour le modèle socio-économique du pays émanant d'une réglementation excessive et purement punitive, prise sans considération des réalités économiques, sociales et politiques, d'une part, et des règles nationales adoptées sans égard aux règles moins restrictives, adoptées en la matière par d'autres Etats membres, d'autre part (C.).

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

5 Règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers (JO L 317 du 9.12.2019, p. 1-16).

6 Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) no 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (JO L 322 du 16.12.2022, p. 15-80).

7 Règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) no 995/2010 (JO L 150 du 9.06.2023, p. 206-247).

### ***A. Fragmentation du marché unique de l'UE et conditions de concurrence équitable dans l'UE***

La Commission européenne a pu constater que, dans la continuité du mouvement de responsabilisation des entreprises de ces dernières années, les législations nationales tendent à se multiplier accentuant en conséquence la fragmentation du marché unique. Afin de contrer cette tendance, et faire en outre écho aux appels reçus des institutions et parties prenantes, la Commission européenne a présenté en février 2022 sa proposition de directive. Selon l'exposé des motifs de la directive, il fallait « *éviter la fragmentation des exigences liées au devoir de vigilance au sein du marché unique et créer partant une sécurité juridique pour les entreprises et les parties prenantes en ce qui concerne le comportement attendu et la responsabilité* ». Pour la Chambre de Commerce, il faudrait même aller encore plus loin, et viser plutôt une harmonisation maximale, au moins quant à certaines des dispositions de la future directive, dont le défaut d'harmonisation pourrait nuire aux conditions de concurrence équitable entre Etats membres. En effet, la Chambre de Commerce a déjà exprimé son opposition à l'importante marge de manœuvre accordée aux Etats membres pour transposer les dispositions de la future directive<sup>8</sup>. Une harmonisation maximale au niveau européen permettrait en effet de satisfaire plus facilement aux conditions de concurrence équitable au sein de l'UE.

Selon la Chambre de Commerce, une loi nationale à ce stade ne fera qu'accentuer la fragmentation du marché unique. La prolifération de règles nationales diverses ne pourra que pénaliser les entreprises qui sont actives dans plusieurs Etats membres (ce qui est le cas d'un grand nombre d'entreprises luxembourgeoises) lesquelles devront ainsi se conformer à une série de règles nationales diverses et variées. L'existence de nombreux cadres nationaux engendre par ailleurs des coûts de mise en conformité considérables, au vu de la globalisation des chaînes de valeur plus généralement, ainsi que du caractère ouvert de l'économie luxembourgeoise en particulier.

**Aussi, la Chambre de Commerce demande-t-elle avec insistance d'attendre l'issue de la procédure législative européenne et d'entamer des travaux législatifs uniquement dans le cadre d'une transposition nationale, basée sur des principes communs partagés par tous les Etats membres.**

### ***B. Un cadre national ne sera pas à la hauteur des objectifs louables de conduite responsable sur toute la chaîne de valeur***

Le fossé est considérable en matière de conduite responsable des affaires, avec de nombreuses entreprises non européennes qui ne coopèrent pas, ou qui sont établies dans des Etats où des lois protectrices font défaut.

La Commission européenne se montre bien consciente des nombreux défis auxquels les entreprises européennes sont confrontées quant aux activités dans leurs chaînes mondiales de valeur. Avec l'ambition inébranlable (et louable) d'exporter ses standards de protection des droits de l'Homme et de l'Environnement, la Commission européenne a donc prévu l'application extraterritoriale de son texte, s'appuyant sur le postulat que les entreprises des pays tiers préféreront se soumettre aux exigences européennes, directement ou indirectement<sup>9</sup> selon le cas, plutôt que de perdre l'accès au marché de l'UE.

Il va sans dire que le marché unique et ses entreprises ont bien plus de chances que les sociétés luxembourgeoises, de peser sur les partenaires commerciaux moins avancés en matière de normes de durabilité afin de les obliger à changer leurs pratiques selon les prescriptions de la future directive. Les chaînes d'approvisionnement mondiales ne s'amélioreront probablement pas si les entreprises luxembourgeoises sont les seules à prendre des mesures en face de partenaires ou concurrents dans des pays étrangers.

Au surplus, et au vu de cette situation, une réglementation nationale qui serait même plus ambitieuse que celle adoptée par les autres Etats membres ou la Commission européenne interroge. La Chambre de Commerce considère par conséquent que cet élément devrait entrer en ligne de compte dans le cadre de la transposition de la future directive européenne afin d'éviter tout « *gold-plating* ».

<sup>8</sup> Latitude qui devrait d'ailleurs être maintenue pour ce qui est de la gouvernance d'entreprise, notion qui n'est pas entièrement harmonisée en droit européen des sociétés au vu des particularités des différents systèmes nationaux.

<sup>9</sup> La directive vise à atteindre le « *level playing field* » vis-à-vis des entreprises des pays tiers, soit en les incluant sous conditions dans son champ d'application personnel, soit dans le périmètre des diligences des entreprises qui sont dans le champ d'application personnel direct.

### *C. Une réglementation excessive et purement punitive à éviter*

Une surréglementation nationale (« gold-plating ») mettra inexorablement les entreprises luxembourgeoises en situation de désavantage concurrentiel et ne sera pas nécessairement accueillie favorablement par les entreprises actives au Luxembourg ou liées aux entreprises établies au Grand-Duché avec une relation commerciale, voire par celles qui compteraient s’y établir. Une réglementation excessive (instaurant par exemple une présomption de responsabilité des entreprises assignées en justice, comme il est actuellement prévu par la Proposition), en décalage avec la législation des autres États membres risque d’amener à des pratiques de « law shopping », visant à relocaliser les chaînes de valeur.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que le droit national peut être un outil de compétitivité. Les autorités devraient se montrer particulièrement attentives pendant les futurs travaux de transposition à préserver l’attractivité du droit luxembourgeois pour maintenir la compétitivité de l’économie luxembourgeoise.

Il est rappelé qu’à ce stade des travaux, la portée des obligations imposées aux entreprises est très large et que le champ des diligences imposées dépasse le groupe de sociétés, pour englober les partenaires commerciaux dans l’UE et hors de l’UE. Les auteurs de la Proposition soutiennent que la Proposition ne pénalisera que les entreprises qui ne souhaitent pas mettre en œuvre ces bonnes pratiques, ou celles qui ne s’en servent que comme moyen de publicité. Cette déclaration passe sous silence que, la mise en conformité des entreprises luxembourgeoises nécessitera la coopération de leurs partenaires commerciaux qui, comme indiqué ci-avant, ne seront pas toujours soumis à des règles équivalentes. Il n’est pas certain non plus que les entreprises luxembourgeoises puissent imposer les standards luxembourgeois de protection à leurs partenaires commerciaux ou qu’elles aient par ailleurs des alternatives leur permettant de terminer ou suspendre la relation commerciale avec un partenaire récalcitrant, comme prévu par la Proposition, sans risque pour les activités, le personnel, l’approvisionnement. La perte de parts de marché au profit de concurrents parfois moins soucieux de la protection des droits de l’Homme et de l’Environnement, les dépendances ou le défaut d’alternatives, risquent d’engendrer des pénuries de tout type, avec une inflation subséquente de prix et un coût social généralement difficile à maîtriser.

La Chambre de Commerce soutient les objectifs énoncés par les auteurs de la Proposition, mais s’oppose à la représentation et la vision tantôt parcellaires, tantôt irréalistes, des défis et enjeux, et à la portée théorique des solutions mises en avant qui ne s’attaquent pas aux causes du problème. En effet, si les cadres juridiques ou autres standards normatifs existants ne se sont pas révélés entièrement et définitivement efficaces, c’est parce qu’ils ne s’attaquent pas aux causes des incidences négatives sur les chaînes d’approvisionnement mondiales, à savoir (i) les opérations de concurrents internationaux moins soucieux que les entreprises de l’UE d’adopter un comportement responsable, (ii) les disparités des cadres juridiques en dehors de l’UE, (iii) la complexité des chaînes mondiales, (iv) le rôle central des autorités nationales, des gouvernements et des consommateurs et citoyens, et enfin (v) une forte et constante demande pour des produits et services moins chers et en quantité plus que suffisante. Ces facteurs semblent avoir été négligés alors qu’ils devraient constituer la base de cette réflexion amorcée.

Faut-il encore rappeler dans ce contexte que le Luxembourg assure le financement de son modèle social, à l’instar d’autre pays, en étant ouvert au commerce international et libéral en matière économique. Une perte de compétitivité entraînerait des conséquences néfastes sur le modèle de financement et de protection sociale actuel, ce dont les auteurs de la Proposition ne semblent pas s’être souciés.

Aussi convient-il de préserver la compétitivité et le dynamisme du pays pour continuer de financer son modèle social au moyen d’une législation proportionnelle servant le contrat social et tenant compte notamment des réalités économiques globales.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce s’oppose à la proposition de loi sous avis. Elle se réserve par ailleurs le droit de revenir ultérieurement, le cas échéant, sur les différents articles de la Proposition dans le cadre d’un avis complémentaire.





Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8217/02

**N° 8217<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROPOSITION DE LOI**

**relative au devoir de vigilance des entreprises  
en matière de durabilité**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(19.10.2023)

Par lettre du 15 juin 2023, Monsieur Franz Fayot, ministre de l'Économie, a saisi pour avis notre Chambre au sujet de la proposition de loi n° 8217 relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.

1. La présente proposition de loi a pour objet d'instaurer un devoir de vigilance dans la législation luxembourgeoise.

**2. La CSL se félicite de cette initiative.**

**Le devoir de vigilance**

3. La proposition de loi impose un devoir de vigilance aux entreprises qui répondent aux critères définis par le règlement grand-ducal du 16 mars 2005 portant adaptation de la définition des micros, petites et moyennes entreprises. Les obligations relatives au devoir de vigilance s'appliquent donc aux entreprises lorsque deux des trois conditions suivantes sont remplies :

- au moins deux cent cinquante personnes employées,
- un chiffre d'affaires annuel de plus de cinquante millions d'euros,
- un total du bilan de plus de quarante-trois millions d'euros.

Les petites et moyennes entreprises sont concernées par ces obligations lorsque celles-ci sont actives dans des secteurs d'activité économique à risque dont la liste est établie par un règlement grand-ducal.

4. En outre, les entreprises visées doivent examiner si leurs propres activités, celles de leurs filiales ou celles de leurs relations commerciales peuvent avoir ou ont des incidences négatives sur les droits humains ou l'environnement également dans des pays autres que le Grand-Duché de Luxembourg et établir un recensement de ces incidences réelles ou potentielles. Si tel est le cas, elles doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir ou mettre fin aux incidences prévues. Les incidences qui ne peuvent être totalement évitées doivent être atténuées et des mesures pour y remédier doivent être prévues. Si malgré ces mesures, ces incidences ne peuvent être suffisamment atténuées pour éviter des atteintes graves aux parties prenantes, au climat ou à l'environnement, les entreprises doivent s'abstenir de l'activité concernée ou mettre fin à la relation dans un délai raisonnable.

**Le plan de vigilance**

5. La proposition de loi impose aux entreprises d'établir et mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance qui engage tous les niveaux de sa gouvernance. Les modalités d'élaboration du plan de vigilance sont précisées par un règlement grand-ducal. Néanmoins, ce plan doit au minimum comprendre les mesures suivantes :

- 1) une description de la chaîne de valeur ;

- 2) une cartographie des risques ;
- 3) une procédure d'évaluation régulière de la situation des filiales, des sous-traitants ou des fournisseurs ;
- 4) une action adaptée d'atténuation des risques ou de prévention des atteintes graves ;
- 5) un mécanisme de recueil des signalements relatifs aux risques, comportant des garanties en termes de protection des lanceurs d'alerte ;
- 6) un mécanisme effectif de plainte et de réparation ;
- 7) un dispositif de suivi des mesures.

6. Le plan de vigilance est élaboré sur la base d'une consultation publique des parties prenantes et celle-ci prend la forme d'un appel public publié sur le site du régulateur et promu sur le site Internet de l'entreprise et doit être mis à jour annuellement.

La consultation implique la publication d'informations concrètes et suffisantes, de façon à permettre aux parties prenantes de réagir en conséquence et d'émettre des avis fondés et doit s'étaler sur une durée minimum de quatre semaines.

**7. La CSL est d'avis que l'entreprise doit être tenue d'informer toutes les parties prenantes qu'elle est raisonnablement en mesure de déterminer, du début et de la fin de la consultation.**

**L'entreprise doit en outre prendre toutes les mesures nécessaires à la promotion de ladite consultation publique auprès du grand public et en particulier des parties prenantes éventuellement non-détectées au préalable.**

**De plus, un rapport final reprenant les résultats de la consultation publique devrait être publié sur site internet du régulateur et de l'entreprise, dans un délai de 6 semaines à compter de la fin de la consultation publique.**

8. La délégation du personnel de l'entreprise est impliquée à tous les stades de l'élaboration du plan de vigilance, y compris lors de la phase de la consultation publique, ainsi que pour sa mise à jour annuelle, conformément à l'article L.414-1 du Code du travail. A cette fin, elle reçoit les informations nécessaires lui permettant d'émettre son avis éclairé en temps utile. Les informations couvrent un contenu approprié, de façon à permettre à la délégation du personnel de procéder à un examen adéquat et de préparer ainsi son avis.

**9. Il aurait été préférable que le plan de vigilance précise dans quelle mesure il a été tenu compte de l'avis de la délégation du personnel. Selon la CSL, ledit avis devrait être annexé au plan de vigilance.**

10. L'entreprise s'appuie sur des référentiels européens et internationaux pour établir son plan de vigilance, il s'agit des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et des principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales.

**11. A cet égard, la CSL estime que les 8 conventions fondamentales de l'OIT et la recommandation n°111 concernant la discrimination (emploi et profession) de 1958 devraient également être énumérées comme référentiel.**

12. Le plan de vigilance et le compte-rendu de sa mise en œuvre effective sont rendus publics, sur le site Internet de l'entreprise quand il existe, sous réserve du respect des lois relatives à la protection des informations soumises au secret des affaires.

**13. La CSL souhaite mettre en exergue le risque que les entreprises soient tentées de profiter de cette disposition afin de minimiser les informations à mettre dans le rapport. En effet, afin de garantir un accès à la justice aux victimes de violations de droits humains, les juridictions nationales doivent être en mesure d'ordonner que des éléments de preuve relevant du contrôle de l'entreprise soient divulgués par l'entreprise conformément au droit procédural national, sous réserve des règles de l'Union et des règles nationales en matière de confidentialité et de proportionnalité.**

14. Si des incidences négatives potentielles ou réelles sur les droits humains ont été détectées lors de la cartographie des risques, les entreprises incluront dans le plan de vigilance des objectifs à atteindre dans un délai précis et des mesures précises à mettre en place afin d'atténuer ou mettre fin à ces incidences. Si les incidences négatives potentielles ou réelles sont liées au changement climatique, l'entreprise élabore et met en œuvre un plan pour la transition.

### **Le régulateur**

15. La proposition de loi prévoit la création d'une autorité de contrôle du devoir de vigilance, désignée ci-après le « régulateur ». Le régulateur est un établissement public indépendant doté de la personnalité juridique, jouissant de l'autonomie financière et administrative.

16. Le régulateur a comme mission de veiller au respect, par les entreprises établies ou actives au Luxembourg, des droits humains et de l'environnement, tout au long des chaînes de valeur et de dresser la liste des entreprises relevant du champ d'application de la loi. Il doit également veiller à la mise en application de la future loi et évaluer l'impact et la mise en œuvre des recommandations des institutions internationales et européennes à cet égard.

17. Dans le cadre de ses missions, le régulateur est notamment chargé de :

- a) d'élaborer des guides pratiques et de procéder à la rédaction d'instructions pour la bonne mise en œuvre des obligations de vigilance ;
- b) de produire et de fournir toute information, documentation, et archive utile dans le cadre de l'objet de ses missions ;
- c) de recueillir et de publier les plans de vigilance des entreprises visés par l'article 5 sur un site Internet dédié, les données statistiques et les décisions juridictionnelles utiles à l'évaluation des lois et réglementations relatives au devoir de vigilance des entreprises ;
- d) de traiter les plaintes directes des parties prenantes ;
- e) de faire des enquêtes et d'émettre des sanctions ;
- f) d'effectuer une analyse des secteurs à risque, laquelle est publiée sur son site Internet et sert de base à la modification du règlement grand-ducal ;
- g) procéder à la publication des appels publics à la consultation transmis par les entreprises.

**18. La CSL estime que la cadence avec laquelle l'analyse des secteurs à risque doit être effectuée manque dans la proposition de loi. L'analyse devrait être effectuée annuellement afin d'être à jour.**

**19. En outre, le régulateur devrait se charger de collecter les contributions des consultations publiques via son site internet et procéder, consultation par consultation, à l'élaboration d'un rapport final. Ledit rapport devrait ensuite être communiqué à l'entreprise et à sa délégation du personnel.**

**20. Ainsi, une collaboration étroite entre le régulateur et la délégation du personnel serait bénéfique au respect des obligations en matière de vigilance.**

21. Le régulateur s'acquitte de ses fonctions et exerce ses pouvoirs en toute impartialité et dans l'intérêt d'une application effective et uniforme de ces dispositions. Il est d'ailleurs précisé que le régulateur ne sollicite, ni n'accepte aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre entité publique ou privée lorsqu'il s'acquitte de ses fonctions et exerce ses pouvoirs.

22. Le collège du régulateur est composé de cinq membres permanents, dont 1 président, un vice-président et trois conseillers effectifs et cinq membres suppléants. Les membres du Collège sont nommés par le Grand-Duc sur base de leurs compétence et expérience, pour un terme renouvelable de six ans. Les membres du Collège ne peuvent être membre du Gouvernement, de la Chambre des Députés, du Conseil d'État ou du Parlement européen, ni exercer une activité incompatible avec leur fonction.

23. Le régulateur peut ouvrir une enquête de sa propre initiative ou suite à une plainte. La proposition de loi précise qu'un règlement du régulateur définit la procédure devant le régulateur dans le respect du principe du contradictoire. A la fin de la procédure, le collège prend une décision sur l'issue de l'enquête dans les meilleurs délais.

**24. De manière générale, la CSL est d'avis qu'il serait plus approprié qu'un règlement grand-ducal fixe la procédure à mettre en place par le régulateur.**

25. Le cadre du personnel comprend des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. Il peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés suivant les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.

26. Dans l'accomplissement des missions qui lui sont assignées, le régulateur peut demander aux entreprises de fournir toutes les informations nécessaires à l'application de ces missions.

27. Le régulateur peut infliger une amende administrative à toute entreprise qui ne se conforme pas aux obligations mises en place par la présente proposition de loi concernant le plan de vigilance. L'amende à infliger ne peut dépasser 10 pour cent du chiffre d'affaires net de l'entreprise visée. Lorsqu'il inflige une amende, le régulateur tient compte de toutes les circonstances pertinentes, notamment de la gravité et de la durée de la violation, du degré de responsabilité de l'entreprise responsable de la violation ou encore de la situation financière de l'entreprise responsable de la violation.

28. En règle générale, la décision imposant une amende administrative sera publiée quarante jours après le jour de la notification de la décision à l'entreprise sauf si un recours est introduit.

### **Responsabilité des entreprises en matière de vigilance**

29. La proposition de loi prévoit que les entreprises fournissent un service de plainte sur leur internet qui comprend au minimum le numéro de téléphone et l'adresse électronique, afin de permettre à toute partie prenante intéressée d'introduire directement une plainte auprès de l'entreprise. Les entreprises doivent répondre aux plaintes dans le mois et faire preuve de diligence pour remédier aux violations potentielles.

30. Les organisations syndicales et les organisations de la société civile agissant dans l'intérêt public peuvent introduire des actions représentatives devant les tribunaux au nom et pour la protection des intérêts collectifs des victimes d'incidences négatives réelles et potentielles sur les droits humains et sur l'environnement, ces entités ayant les droits et obligations d'une partie demanderesse dans la procédure.

31. La proposition de loi précise que le manquement aux obligations de vigilance engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le dommage causé que l'exécution de ces obligations aurait permis d'éviter. Le délai de prescription pour intenter une action en justice est de dix ans.

32. Afin d'apprécier ce manquement aux obligations de vigilance par les entreprises, il est tenu compte du pouvoir réel dont l'entreprise dispose pour contrôler ou influencer la filiale ou l'entité située dans sa chaîne de valeur.

33. La proposition de loi prévoit l'inversion de la charge de la preuve en faveur de la victime. Ainsi, l'entreprise qui, dans le cadre de ses activités, de celles de ses filiales ou de celles des entités situées dans sa chaîne de valeur, ne démontre pas avoir pris toutes les mesures nécessaires et raisonnablement en son pouvoir en vue de prévenir ou d'empêcher les incidences négatives sur les droits humains et l'environnement, est présumée responsable.

34. En outre, lorsque les demandeurs ont fourni des éléments de preuve raisonnablement disponibles et suffisants pour étayer leur action en justice, la juridiction saisie ordonne au défendeur et aux tiers

de divulguer tout élément de preuve dont ils disposent, y compris les éléments de preuve relatifs à la nature des relations d'affaires ou à la structure de la société en cause, si les demandeurs le demandent, sous réserve des règles applicables en matière de confidentialité et de proportionnalité.

35. Les entreprises et associations d'entreprises qui, par un défaut commun de vigilance, ont provoqué la survenance d'un dommage, sont solidairement responsables du dommage résultant du manquement à l'obligation de vigilance.

\*

**36. L'événement tragique du 24 avril 2013 au Bangladesh, lorsque la Rana Plaza, un immeuble arbitrant des usines textiles, s'est effondré et que des milliers de travailleurs y ont perdu leur vie, met en évidence la nécessité d'un changement radical en termes de responsabilités des entreprises dans une économie désormais globalisée.**

37. Les impacts négatifs liés à des activités économiques tout au long de la chaîne de valeur sont multiples et doivent inciter à réagir face à des pratiques inacceptables, telles que les conditions de travail déplorables, le travail forcé, le travail des enfants, l'exploitation forcenée des ressources naturelles, l'accaparement des terres, notamment de populations autochtones et de communautés rurales, les dommages à l'environnement, la contribution excessive au réchauffement climatique, le financement de conflits armés etc.

Par conséquent, il est nécessaire de remédier au problème de la dilution des responsabilités tout au long des chaînes de production de plus en plus mondialisées et complexes.

38. Dans l'attente d'une directive européenne actuellement en cours de négociation, certains Etats membres, tels que la France et l'Allemagne, disposent déjà de lois nationales sur le devoir de vigilance et le Luxembourg devrait figurer parmi eux.

39. Le gouvernement devrait également s'engager au niveau de l'élaboration actuelle de la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité ( connue sous le nom « CSDDD : Corporate Sustainability Due Diligence Directive » ) pour une législation pleinement alignée sur les normes internationales. Si le trilogue aboutit en temps raisonnable, la proposition de loi actuelle pourra servir de benchmark ambitieux pour une transposition rapide de la directive. Si le trilogue actuel n'aboutit pas endéans le premier semestre 2024 resp. échouera, il faudra, mettre en place au Luxembourg une loi nationale « Entreprises et droits humains » sans tarder.

**40. Par conséquent, la CSL marque son accord au projet de loi soumis pour avis.**

Luxembourg, le 19 octobre 2023

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK





Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8217/03

N° 8217<sup>3</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

---

## PROPOSITION DE LOI

relative au devoir de vigilance des entreprises  
en matière de durabilité

\* \* \*

### AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(25.10.2023)

Le 16 mai 2023, la proposition de loi n° 8217 relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité a été déposée à la Chambre des députés.

Ladite proposition de loi fait suite à un mouvement international ayant comme objectif de responsabiliser davantage les entreprises face au respect des droits humains et des normes environnementales tout au long des chaînes de valeur. Il s'agit de lutter contre des pratiques inacceptables liées à des activités économiques dans le monde entier, à savoir: « *conditions de travail déplorables, travail forcé, travail des enfants, exploitation forcée des ressources naturelles, accaparement des terres, notamment de populations autochtones et de communautés rurales, dommages à l'environnement* », etc.

La Commission européenne a présenté le 23 février 2022 une proposition de directive en la matière. Au Luxembourg, il n'existe actuellement pas encore de législation spécifique dans ce sens.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'initiative des auteurs du texte sous avis de vouloir introduire des règles destinées à responsabiliser encore plus les entreprises dans les domaines susvisés, surtout au niveau de la protection des travailleurs au sens large (conditions de travail, sécurité, santé, dangers environnementaux, etc.).

Selon l'exposé des motifs joint au texte, « *une loi donnerait aux entreprises luxembourgeoises l'impulsion nécessaire pour s'adapter en prévision de la transposition de la directive de l'UE* ».

La Chambre note que le texte diverge toutefois des règles prévues par la proposition de directive européenne (le champ d'application n'est déjà pas identique par exemple). Au cas où la proposition de loi aboutirait et serait appliquée au Luxembourg et, par la suite, la directive européenne entrerait en vigueur, la législation nationale devrait alors être complètement revue. Cela pose un problème d'insécurité juridique, tant pour les entreprises que pour les autres acteurs concernés (notamment les victimes d'agissements contraires à la loi).

Le texte sous examen appelle par ailleurs les observations qui suivent de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

#### *Ad article 2*

Selon l'article 2, les règles projetées ne devraient pas s'appliquer à toutes les entreprises, mais seulement à certaines en fonction de leur taille.

La Chambre fait remarquer que les règles de protection des travailleurs, et notamment celles mentionnées à l'article 3, point 8° (interdiction du travail forcé, de l'esclavage, de l'exploitation de personnes, du travail des enfants, etc.), devront impérativement s'appliquer à toutes les entreprises, peu importe leur taille.

En outre, même une petite entreprise qui ne serait pas visée par les critères fixés à l'article 2 peut causer des dommages conséquents à l'environnement. Pourquoi une telle entreprise ne devrait-elle donc pas être responsabilisée davantage?

La Chambre relève qu'il n'est d'ailleurs pas clair si les paragraphes (1) et (2) de l'article 2 s'appliquent cumulativement, ou si le paragraphe (2) est censé mettre en place une dérogation au paragraphe (1).

### *Ad article 5*

L'article sous rubrique impose aux entreprises d'élaborer un plan de vigilance comportant une description des mesures et mécanismes mis en place pour remédier aux incidences négatives sur les droits humains et l'environnement découlant de leur activité économique.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre le phénomène de la surrégulation, qui peut depuis longtemps déjà être observé dans de nombreux secteurs, comme dans le secteur financier par exemple, et dont l'Union européenne est souvent malheureusement l'initiatrice. Le fait d'imposer toujours plus de procédures, de formalités administratives et diverses obligations (telle l'élaboration de plans de vigilance) aux acteurs économiques (et d'ailleurs aussi aux personnes physiques) risque finalement de faire plus de mal que de bien et de nuire à la vie en commun.

La mise en place de plus en plus de règles contraignantes pose surtout problème si les textes légaux afférents manquent de précision.

L'article 5 de la proposition de loi prévoit ainsi que le plan de vigilance à élaborer par les entreprises doit s'appuyer entre autres sur les principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE. Or, comme il découle de la terminologie employée, ces « *principes directeurs* » ne comportent pas des règles précises, mais ils se limitent à fournir des lignes directrices.

Selon le paragraphe (5), les entreprises doivent par ailleurs mettre en oeuvre un « *plan pour la transition* » en cas de détection d'incidences négatives « *potentielles* » sur le « *changement climatique* » sur la base des directives européennes en la matière, en faisant référence à la « *transition vers une économie durable* » et à la « *neutralité climatique* ». Toutes ces notions sont floues. En outre, il n'existe pas de définition juridique de celles-ci. Imposer des obligations légales aux entreprises sur la base de concepts vagues aura pour conséquence de créer un flou juridique, qui risque de mener à des abus. Cela est d'autant plus grave que des sanctions sont prévues en la matière (cf. article 17 de la proposition de loi).

Concernant le plan de vigilance, le texte sous avis prévoit que ledit plan doit être élaboré sur la base d'une consultation publique. Or, le texte omet de préciser quelles suites doivent être réservées au résultat de cette consultation publique et aux avis émis dans ce cadre.

En fonction des suites à y réserver, le plan sera différent pour chacune des entreprises appartenant à un même secteur par exemple. La Chambre met en garde contre cette façon de procéder. Les plans de vigilance devront être élaborés sur la base de règles légales claires et précises. Ces règles devront être les mêmes pour toutes les entreprises, le cas échéant en fonction de leur secteur d'activité. La consultation publique devrait tout au plus constituer un complément à ces règles pour guider les entreprises dans la mise en oeuvre des plans dans la pratique.

### *Ad article 6*

La proposition de loi prévoit la création d'une autorité de contrôle des règles en matière de vigilance des entreprises. Cette autorité aurait le statut d'un établissement public.

Toutefois, selon l'article 13, le personnel de l'autorité devrait principalement avoir le statut de fonctionnaire ou de l'employé de l'État. La disposition en question figure généralement dans les lois organiques des administrations de l'État. Elle ne peut pas être utilisée pour les établissements publics indépendants, puisque le personnel d'un tel ne peut pas avoir le statut d'agent « *de l'État* » au sens strict. Le personnel des établissements publics (les agents de certains établissements publics existant depuis longtemps et qui étaient dans le passé entièrement détenus par l'État mis à part) ne peut qu'avoir le statut d'employé public assimilé au fonctionnaire de l'État ou à l'employé de l'État.

Cela dit, la Chambre se montre de façon générale réticente devant la création de nouveaux établissements publics en raison du risque de privatisation des services publics. En effet, ces établissements peuvent être soumis à des dispositions dérogatoires au droit de la fonction publique (notamment concernant le statut des membres des organes dirigeants et du personnel, statut qui peut être de droit privé). Si, dans certains cas, la structure d'un établissement public semble justifiée compte tenu des activités concrètes de celui-ci, tel n'est pas le cas si on lui confie des missions qui relèvent directement de l'administration publique, voire de la puissance publique. Il en est ainsi lorsqu'il s'agit de veiller à l'application de la loi et d'exercer des missions de contrôle dans ce cadre.

En l'espèce, il faudrait donc créer une administration étatique et non pas un établissement public.

*Ad article 10*

L'article 10, paragraphe (3), prévoit que, « *sans préjudice de l'application d'éventuelles sanctions disciplinaires pendant la durée de leur mandat, la fonction des membres du collège [du régulateur] cesse définitivement par l'application des dispositions légales relatives à la limite d'âge de mise à la retraite* ».

La Chambre note que la proposition de loi ne comporte aucune disposition traitant de sanctions disciplinaires pouvant être prononcées à l'encontre des membres du collège.

*Ad article 20*

La Chambre approuve que la proposition de loi prévoit la possibilité d'intenter des actions représentatives en justice pour défendre les intérêts collectifs des victimes d'incidences négatives sur les droits humains et l'environnement. Elle regrette cependant que le texte soit muet quant à la procédure applicable à ces actions.

Pour le reste, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'abstient d'examiner plus en détail le texte de la proposition de loi, dont elle approuve les grandes lignes, sous la réserve des observations qui précèdent.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 octobre 2023.

*Le Directeur,*  
G. TRAUFFLER

*Le Président,*  
R. WOLFF

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6086/05, 7729/05, 7911/05, 8001/02,  
8201/03, 8217/04

**N° 6086<sup>5</sup>**

**N° 7729<sup>5</sup>**

**N° 7911<sup>5</sup>**

**N° 8001<sup>2</sup>**

**N° 8201<sup>3</sup>**

**N° 8217<sup>4</sup>**

CHAMBRE DES DEPUTES

---

## **PROPOSITION DE LOI**

concernant des mesures à prendre contre  
les licenciements économiques abusifs

## **PROPOSITION DE LOI**

relative à une politique d'investissement socialement et écol-  
ogiquement responsable du Fonds de compensation commun  
au régime général de pension

## **PROPOSITION DE LOI**

concernant la revalorisation des prestations familiales  
et modifiant :

- le Code de la sécurité sociale
- la Loi du 23 juillet 2016 portant modification 1. Du Code de la sécurité sociale ; 2. De la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant

## **PROPOSITION DE LOI**

relative au travail fourni par l'intermédiaire  
d'une plateforme

## **PROPOSITION DE LOI**

portant modification :

- 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
- 2° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

# PROPOSITION DE LOI

relative au devoir de vigilance des entreprises  
en matière de durabilité

\* \* \*

## REPRISE

**DEPECHE DE MONSIEUR MARC BAUM  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(7.3.2024)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 65 (5) du Règlement de la Chambre des Députés, je voudrais vous faire part de mon intention de reprendre à mon nom les propositions de loi suivantes :

- N°6086** – Proposition de loi concernant des mesures à prendre contre les licenciements économiques abusifs.
- N°7729** – Proposition de loi relative à une politique d'investissement socialement et écologiquement responsable du Fonds de compensation commun au régime général de pension.
- N°7911** – Proposition de loi concernant la revalorisation des prestations familiales et modifiant : – le Code de la sécurité sociale – la Loi du 23 juillet 2016 portant modification 1. Du Code de la sécurité sociale ; 2. De la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant.
- N°8001** – Proposition de loi relative au travail fourni par l'intermédiaire d'une plateforme.
- N°8201** – Proposition de loi portant modification : 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003; 2° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
- N°8217** – Proposition de loi relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.  
*(en remplacement de Madame Nathalie Oberweis en tant que co-autrice).*

Avec mes salutations respectueuses,

Marc BAUM  
Député

8217/05

**N° 8217<sup>5</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

---

# **PROPOSITION DE LOI**

**relative au devoir de vigilance des entreprises  
en matière de durabilité**

\* \* \*

## **AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES**

**DEPECHE DE LA PRESIDENTE DE LA COMMISSION  
NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES AU  
MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES PME, DE L'ENERGIE  
ET DU TOURISME**

(5.9.2024)

Monsieur le Ministre,

La Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « CNPD ») entend par la présente faire suite à votre demande d'avis du 8 juin 2023 concernant la proposition de loi n°8217 relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (ci-après la « proposition de loi »).

Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la CNPD « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

A titre de remarque liminaire, il convient de relever que lors du dépôt de la proposition de loi, il existait au niveau européen une initiative similaire, à savoir la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937.

Depuis lors, la directive 2024/1760 du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937 et le règlement (UE) 2023/2859 a été récemment adoptée. Cette directive devra être transposée par les Etats membres au plus tard le 26 juillet 2026.

La CNPD n'entend à l'heure actuelle pas rendre un avis sur la proposition de loi alors qu'elle préfère attendre d'être saisie des futurs travaux législatifs qui auront vocation à transposer ladite directive en droit national.

Les services de la CNPD restent toutefois à votre disposition pour toute question plus spécifique ayant trait à la protection des données à caractère personnel qui pourrait se poser dans le cadre de la mise en œuvre de la législation en question.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

*Pour la Commission nationale pour la protection des données*

Tine A. LARSEN  
*Présidente*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8217/06



Procédure  
U  
09  
D

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

<b>Ministère de l'Économie Cabinet</b>
Entrée 12 MAI 2025
Réf. ....

Ministère de l'Économie, des PME, de l'Énergie  
et du Tourisme  
Monsieur Lex Delles  
Ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie  
et du Tourisme  
19-21, Boulevard Royal  
L-2449 Luxembourg

Luxembourg, le 7 mai 2025

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint l'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) sur la **proposition de loi n°8217 relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité**.

Le travail de la CCDH s'inscrit dans un souci de contribuer à la qualité des projets de loi et dans ce sens nous restons à votre disposition pour apporter des éclaircissements quant au contenu de notre avis. Nous nous tenons à votre disposition si vous souhaitez avoir un échange.

Je vous joins également une fiche de suivi pour nos recommandations, que je vous prie de bien vouloir remplir, ainsi qu'une note explicative sur celle-ci.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

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

8217/06A



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

**Avis**

**sur**

**la proposition de loi n°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

<b>I. Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>II. La nécessité d'un devoir de vigilance ambitieux et les risques d'une transposition minimale de la directive .....</b>	<b>6</b>
A. Un état des lieux national préoccupant .....	7
B. Un rappel des obligations internationales et européennes.....	12
<b>III. L'analyse de la proposition de loi en vue de la transposition de la directive..</b>	<b>17</b>
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
<b>IV. Les mesures d'accompagnement .....</b>	<b>40</b>
<b>V. Recommandations.....</b>	<b>42</b>

*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 n°8217 relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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 CCDH<sup>3</sup> et d'autres experts nationaux<sup>4</sup> et internationaux<sup>5</sup>. 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.

---

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

<sup>2</sup> 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/>.

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 »).<sup>6</sup> 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 européenne<sup>7</sup>) tendant à affaiblir davantage ce texte qui était d'ailleurs déjà le fruit de compromis compromettants.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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

---

<sup>6</sup> 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/>.

<sup>7</sup> [https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i\\_en](https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en).

<sup>8</sup> 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/>.

<sup>9</sup> 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)<sup>10</sup> et de l'OCDE,<sup>11</sup> faute de quoi les efforts risqueront de rester insuffisants et, dans le pire des cas, contribuer à des pratiques de « *human rights washing* »<sup>12</sup>. 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.<sup>13</sup> Elle déplore également le manque de transparence et de communication relatif à ce dernier point.<sup>14</sup> 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).

---

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

<sup>11</sup> 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/>.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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/>.

<sup>14</sup> 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).<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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,<sup>17</sup> ainsi que le succès mitigé des mesures volontaires telles que le Pacte national,<sup>18</sup> 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**

---

<sup>15</sup> 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>.

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

<sup>17</sup> 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/>.

<sup>18</sup> 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.**<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> Leur vécu a suscité l'intervention du groupe de travail des Nations Unies auprès des gouvernements du Luxembourg et du Mexique.<sup>21</sup> Si la CCDH salue que les représentants du gouvernement aient rencontré les défenseurs et répondu publiquement aux questionnements du groupe de travail onusien,<sup>22</sup> 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,<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> 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/>.

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

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

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

<sup>23</sup> 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/>.

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

<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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**

---

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

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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/>.

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

**réfuté** 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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

L'argument selon lequel une approche ambitieuse et conséquente causerait une fragmentation du marché intérieur de l'UE, avancé par certains acteurs<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> Cela leur permettra en même temps d'être mieux préparées aux autres développements en la matière au niveau international.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> 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/>.

<sup>31</sup> 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/>.

<sup>32</sup> 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/>.

<sup>33</sup> 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/>.

<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

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**

---

<sup>35</sup> J. Jäger, G. Durán et L. Schmidt, *Expected economic effects of the EU corporate sustainability due diligence directive*, 2023, disponible sur <https://www.sustainableupplychains.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/>.

<sup>36</sup> 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).<sup>37</sup> 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 développés pendant des décennies est indispensable. En même temps, des mesures d'accompagnement, c'est à dire un assortiment judicieux de mesures 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 Unies<sup>38</sup> (adoptés en 2011 à l'unanimité) et des principes directeurs de l'OCDE (adoptés en 1973 et dernièrement mis à jour en 2023).<sup>39</sup> Le préambule de la directive fait explicitement référence à ces derniers ce qui confirme la nécessité d'un alignement maximal avec ceux-ci.<sup>40</sup>

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**

---

<sup>37</sup> 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.

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

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

<sup>40</sup> 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* ». <sup>41</sup>
- 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* ». <sup>42</sup> 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. <sup>43</sup>

---

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

<sup>42</sup> 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/>.

<sup>43</sup> 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* »).<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> Il est dès lors d'autant plus déplorable que les négociations en cours au niveau européen et national relatives à la proposition « *Omnibus I* »<sup>46</sup> 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*),<sup>47</sup> NANHRI (*Network of African National Human Rights Institutions*),<sup>48</sup> du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme,<sup>49</sup> du groupe de travail sur les entreprises et droits humains des Nations Unies,<sup>50</sup> d'ONG,<sup>51</sup> d'institutions

---

<sup>44</sup> 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/>.

<sup>45</sup> 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>.

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

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

<sup>48</sup> 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/>.

<sup>49</sup> 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/>.

<sup>50</sup> 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/>.

<sup>51</sup> 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,<sup>52</sup> d'associations d'entreprises,<sup>53</sup> d'investisseurs<sup>54</sup> et de syndicats.<sup>55</sup> **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,<sup>56</sup> le gouvernement refuse de communiquer sa position relative aux révisions substantielles de la proposition « Omnibus I ».<sup>57</sup>

Enfin, les **décisions judiciaires** rendues par les juridictions nationales<sup>58</sup>, européennes<sup>59</sup>, africaines<sup>60</sup> et américaines<sup>61</sup> 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

---

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

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

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

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

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

<sup>57</sup> 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 ».

<sup>58</sup> 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>.

<sup>59</sup> 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/>.

<sup>60</sup> 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/>.

<sup>61</sup> 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* ». <sup>62</sup>

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. <sup>63</sup> Une adoption endéans les meilleurs délais permettrait au Luxembourg de mieux contribuer à cette réévaluation.

---

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

<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup>

#### 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.<sup>65</sup> 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).<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup>

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 »<sup>69</sup> 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

---

<sup>64</sup> 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/>.

<sup>65</sup> 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.

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

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

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup>

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.<sup>71</sup>

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.<sup>72</sup>

Le champ d'application prévu par la proposition de loi reflète donc mieux la réalité au Luxembourg, caractérisée par un nombre élevé de PME.<sup>73</sup> 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**

---

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

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> 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/>.

<sup>73</sup> 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)<sup>74</sup> 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.**<sup>75</sup>

## 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),<sup>76</sup> 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

---

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> 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>.

<sup>76</sup> 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.businessurope.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.<sup>77</sup> 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 (...)* ». <sup>78</sup>

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.<sup>79</sup>

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

---

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> 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/>.

<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup> 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.<sup>81</sup> À titre d'exemple, la loi de transposition devrait prévoir une procédure à

---

<sup>80</sup> 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/>.

<sup>81</sup> 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.<sup>82</sup>

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.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> 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.

<sup>82</sup> *Ibid*, préambule, para 66.

<sup>83</sup> 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).

<sup>84</sup> *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 humains<sup>85</sup> ou l'OCDE<sup>86</sup>.

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

---

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

<sup>86</sup> 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](http://www.oecd-ilibrary.org).

<sup>87</sup> 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/>.

<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup> 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 chaînes d'activités, avant et après la réalisation du produit* ». <sup>90</sup> 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

---

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

<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup> 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.<sup>93</sup> Il y a d'ailleurs toute une panoplie de recommandations, de guides et de bonnes pratiques qui existent en la matière.<sup>94</sup> 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.<sup>95</sup> 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.<sup>96</sup>

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

---

<sup>91</sup> 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/>.

<sup>92</sup> 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/>.

<sup>93</sup> 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/>.

<sup>94</sup> 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>.

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

<sup>96</sup> 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.**<sup>97</sup> 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.

---

<sup>97</sup> 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.<sup>98</sup>

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.<sup>99</sup> 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*

---

<sup>98</sup> 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/>.

<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup> 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 ».<sup>101</sup> L'État a une obligation positive de veiller à ce que l'accès à la justice soit

---

<sup>100</sup> « *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/>.

<sup>101</sup> 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.<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup> À titre d'exemple, on pourrait prévoir l'implication d'un comité externe d'experts en matière de droits humains et

---

<sup>102</sup> Proposition de loi 8217, article 10(1).

<sup>103</sup> 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.<sup>104</sup>

### **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.<sup>105</sup>

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

---

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> 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.<sup>106</sup>

### 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.<sup>107</sup> 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

---

<sup>106</sup> *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.

<sup>107</sup> 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.<sup>108</sup> D'autant plus que cette division est encouragée par le Bureau du Haut-Commissaire des Nations-Unies et Shift,<sup>109</sup> 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

---

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

<sup>109</sup> *Ibid*, pp 10-12.

et l'anonymat.<sup>110</sup> 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.<sup>111</sup> 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.<sup>112</sup>

#### **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.<sup>113</sup> Cette amende ne peut dépasser 10% du chiffre d'affaires net de l'entreprise et est déterminée en fonction de certaines circonstances pertinentes.<sup>114</sup> 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

---

<sup>110</sup> 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/>.

<sup>111</sup> 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/>.

<sup>112</sup> 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/>.

<sup>113</sup> Proposition de loi 8217, article 17(1).

<sup>114</sup> *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.**<sup>115</sup>

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,<sup>116</sup> et existe déjà d'ailleurs dans certains autres pays de l'UE, dont notamment en Allemagne.<sup>117</sup> 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

---

<sup>115</sup> 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.

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

<sup>117</sup> „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* ». <sup>118</sup>

## 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. <sup>119</sup> En aucun cas ces voies de recours ne doivent pouvoir être utilisées pour empêcher l'accès aux mécanismes de réclamation judiciaires ou aux autres

---

<sup>118</sup> 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/>.

<sup>119</sup> 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.<sup>120</sup> 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.<sup>121</sup> La CCDH recommande d'adopter la formulation plus complète de la directive pour la loi de transposition.

---

<sup>120</sup> 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.

<sup>121</sup> 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 obstacles<sup>122</sup> : 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.<sup>123</sup> 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.<sup>124</sup> 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

---

<sup>122</sup> 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/>.

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

<sup>124</sup> 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.<sup>125</sup>

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 domaines<sup>126</sup> et auquel le gouvernement luxembourgeois précédent avait déjà marqué son soutien<sup>127</sup>, 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**

---

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

<sup>126</sup> 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.

<sup>127</sup> 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 Spetzekandidaten 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 ».**<sup>128</sup> 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* ». <sup>129</sup> 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* ». <sup>130</sup>

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* ». <sup>131</sup> 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. <sup>132</sup> 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

---

<sup>128</sup> 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/>.

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

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

<sup>131</sup> Article 2262 du Code civil.

<sup>132</sup> 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).<sup>133</sup>

#### **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.<sup>134</sup> 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.<sup>135</sup> Toutes ces mesures et procédures doivent tenir dûment

---

<sup>133</sup> 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/>.

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

<sup>135</sup> *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.<sup>136</sup> 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.**

---

<sup>136</sup> 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.