

N° 8217³

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

