



Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques

« Le Plan d'action national (PAN) Entreprises et Droits de l'homme »

1. Introduction

01. Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement répond, par le biais de cet avis, à une demande émanant de la ministre Marghem, ministre fédérale de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable.
02. L'avis se compose de deux parties. Dans un premier temps, le Conseil formule des remarques spécifiques à l'endroit de l'avant-projet du Plan d'action national « Entreprises et Droits de l'homme » et propose un certain nombre d'amendements et d'ajouts. Dans un second temps, le Conseil consultatif dresse une liste de principes et de critères auxquels un Plan d'action national devrait répondre. Le Conseil demande de les utiliser pour la finalisation du plan d'action, ainsi que pour l'ajustement de celui-ci, si cela s'avère nécessaire et utile à l'avenir. Cet avis a été préparé en collaboration avec le Conseil fédéral du développement durable (FRDO-CFDD). Il relève de l'entière responsabilité du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement.
03. Le Conseil observe que le processus de consultation relatif au PAN est sujet à amélioration. Le Conseil émet des réserves quant au timing et à l'important retard dans la communication de l'avant-projet, surtout eu égard au délai de réaction prévu initialement. Il regrette également que le processus formel de consultation ne prévoyait qu'une concertation au sein même des groupes de parties prenantes, et non entre ces divers groupes.
04. Le présent avis a été approuvé par le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement le 14 janvier 2016.

Langue de l'original : néerlandais

2. Contexte

05. Le Plan d'action national (PAN) transposera au niveau belge les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (les UNGP ou « *guiding principles on Business and Human Rights* »). Ces principes ont été adoptés par une résolution des Nations unies le 17 avril 2011. Ce plan avait déjà été annoncé par l'accord gouvernemental.
06. Le débat international sur le développement et la coopération au développement a accordé, ces dernières années, une attention et un poids croissants au secteur privé. Le rôle du secteur privé est d'une importance indéniable, mais ne s'avère pas toujours positif. Entreprendre de manière économiquement, socialement et écologiquement responsable suppose des mesures d'incitation appropriées et un cadre légal clair. Cela vaut *a fortiori* pour les pays en voie de développement où l'encadrement du secteur privé souffre d'importantes lacunes.



3. Recommandations

1.1 Première partie : recommandations et remarques sur l'avant-projet du PAN

07. Dans cette première partie, le Conseil formule un certain nombre de remarques et de propositions sur l'avant-projet du PAN tel qu'il a été soumis aux parties intéressées par les administrations publiques compétentes.
08. Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement renvoie aux recommandations formulées par le CFDD dans son avis relatif au PAN, mais demande, dans le présent avis, de prêter une attention particulière aux recommandations susceptibles d'avoir une forte influence sur la cohérence des politiques en faveur du développement.

1.1.1 Remarques générales

09. Le Conseil consultatif considère que les conventions de l'OIT, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que la Charte sociale européenne et la jurisprudence y afférente constituent la clé de voûte de la défense des droits de l'homme dans le présent cadre. Ces instruments forcent les états à réguler les activités du secteur privé afin de garantir le respect des droits de l'homme. Il n'est pas question de remplacer des accords contraignants par des dispositifs juridiques « souples » (*soft law*).
10. Lorsque le présent avis évoque les droits de l'homme, une attention particulière est portée aux droits fondamentaux des travailleurs et aux libertés syndicales.
11. Jugé à l'aune des principes et critères énoncés dans la seconde partie du présent avis du Conseil, l'avant-projet du plan d'action manque, dans sa forme actuelle, d'ambition et surestime le bénéfice de mesures qui sont prises exclusivement sur base volontaire. L'une des pierres d'achoppement de l'avant-projet du PAN réside dans le traitement respectivement inexistant et insuffisant des second et troisième piliers des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Ces deux piliers se réfèrent à l'obligation des États de protéger les droits de l'homme et, que les États et les entreprises assurent une réparation aux personnes victimes de violations suite à l'activité de ces mêmes entreprises. Par conséquent, le volet sur la réglementation des entreprises n'est pas assez conséquent et ce, alors même que ce cadre réglementaire est capital pour garantir de bonnes procédures dans les pays en voie de développement.



1.1.2 Recommandations relatives aux propositions d'action de l'avant-projet du PAN

Le Conseil consultatif souhaite insister sur les propositions suivantes, lesquelles sont susceptibles d'avoir une forte influence sur la cohérence des politiques en faveur du développement. Tout en suivant l'ordre des propositions du PAN, le texte n'aborde que celles qui font l'objet de suggestions concrètes.

- *Proposition 2 | Élaborer une brochure sur les mécanismes de réparation liés à l'autorité publique*

[1] Le Conseil constate que le volet « réparation » est relativement peu développé dans le PAN. Se contenter d'élaborer une brochure et de renvoyer au point de contact de l'OCDE¹ est insuffisant selon le Conseil. Il y a également lieu de renforcer ces mécanismes. Une analyse des mécanismes actuels s'impose dans ce contexte, afin de mettre en lumière les obstacles auxquels peuvent se heurter les éventuelles victimes. Il faudrait notamment insister sur : les moyens juridiques et le droit à des mécanismes de recours collectifs accessibles, la possibilité de mettre en cause des entreprises domiciliées dans l'Union européenne et leurs filiales en cas de violation des droits de l'homme, le renforcement des actions judiciaires collectives, ...²
De nouvelles initiatives (sur le plan légal, opérationnel ou budgétaire) sont à développer au regard des différents manquements ou obstacles identifiés dans la législation.

- *Proposition 5 | Encourager des accords-cadres internationaux*

[2] La proposition du PAN, qui consiste à encourager les accords-cadres internationaux, est trop prudente pour le Conseil. Se contenter d'examiner s'il est possible d'organiser un séminaire ou une rencontre est une action sans engagement. Le Conseil préfère des actions concrètes visant à encourager la conclusion d'accords-cadres internationaux contraignants. Outre les accords-cadres classiques entre des entreprises multinationales et des syndicats internationaux, un rôle important peut aussi être réservé aux accords tripartites (employeurs, travailleurs, pouvoirs publics).³ Le gouvernement peut jouer un rôle actif dans l'incitation des entreprises belges à souscrire à de tels accords.

- *Proposition 6 | Renforcer la collaboration entre les services publics et diverses organisations actives dans le domaine des droits de l'homme et de l'entrepreneuriat international*

[3] Cette proposition devrait intégrer le soutien actif à des organisations opérant dans le domaine des droits de l'homme à l'étranger, et plus spécifiquement dans le domaine de la liberté d'association, et dans celui des droits des travailleurs, notamment le droit de grève. Se contenter de communiquer, aux entreprises belges concernées, des informations recueillies sur la situation en

¹ Voir aussi la proposition d'action n° 23.

² On trouvera d'autres exemples dans le rapport De Schutter, O. et McCorquodale, R. et Skinner, G. (2013) [Troisième Pilier](#).

³ Comme par exemple le [Bangladesh Accord on Fire and Building Safety](#) ou le [Freedom of Association Protocol](#) indonésien.



matière de droits de l'homme dans un pays spécifique est insuffisant selon le Conseil. Il y a lieu de demander aux entreprises impliquées d'examiner les conséquences de leurs activités dans le pays en question et de ne pas se rendre coupable de complicité de violations des droits de l'homme. Ces informations devraient aussi être transmises immédiatement au Point de contact national de l'OCDE.⁴ Les ONG et syndicats devront être suffisamment impliqués dans la collecte et l'évaluation des informations.

- *Proposition 7 | La Belgique s'engage à intégrer des critères « droits de l'homme » et de responsabilité sociétale (RSE) dans la stratégie d'appui au développement du secteur privé local de la coopération belge*

[4] Pour compléter la proposition formulée, le Conseil suggère que la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO)⁵ assure une transparence parfaite, notamment par la publication sur son propre site web de tous les acteurs économiques pouvant bénéficier d'un prêt ou d'un investissement. Cette transparence devrait également s'étendre aux destinataires finaux via les banques ou les fonds d'investissement. Une telle démarche permettrait de mieux prendre conscience du respect des droits de l'homme dans le cadre de ces prêts et investissements. Il y a également lieu de prévoir un mécanisme de réclamation, lequel permettrait de déposer une plainte en cas de manque de « diligence raisonnable »⁶ de la part d'entreprises financées directement par BIO, et de la part d'entreprises intermédiaires. Il est par ailleurs étonnant de constater l'absence du respect des droits de l'homme parmi les principes à suivre par le secteur privé local.

- *Proposition 8 | Sensibiliser les entreprises concernant les questions des droits de l'homme dans le cadre de missions économiques à l'étranger*

[5] Le Conseil salue l'intégration de la dimension « droits de l'homme » dans les missions économiques. Le Conseil propose d'organiser systématiquement lors de ces missions, outre les actions formulées, une concertation avec les organisations locales de la société civile qui sont actives dans le domaine des droits de l'homme. De plus, il n'est pas souhaitable que les entreprises souffrant elles-mêmes potentiellement d'une mauvaise réputation en matière de droits de l'homme dans le pays visité, fassent partie de la mission. Il y a lieu d'élaborer des critères objectifs à cet égard, tels qu'une collaboration avec le Point de contact national de l'OCDE, l'allocation des informations requises et l'application des recommandations du point de contact national (PCN). Le Conseil souligne également que les outils de l'OCDE et de l'Organisation internationale du travail (OIT) sont plus solides et contraignants que le travail fourni par le Pacte Mondial des Nations unies (*Global compact*).

- *Proposition 9 | Assurer une meilleure coordination entre les autorités fédérales et régionales concernant le respect des droits de l'homme et la politique de soutien relative au commerce extérieur et aux investissements*

⁴ [Points de contact nationaux pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.](#)

⁵ Voir [La Société belge d'investissement pour les Pays en Développement \(BIO\)](#)

⁶ Voir l'UNGP 17 pour le contenu de ce principe.



[6] Le Conseil considère cette proposition comme trop prudente. Il serait préférable de concevoir un système obligeant les entreprises à prouver qu'elles respectent les réglementations internationales et nationales, les droits de l'homme et les conventions fondamentales de l'OIT. L'aide publique aux et les contrats publics avec les entreprises devraient être fonction de leur respect des droits de l'homme. Il est également impératif pour la Belgique de mettre au point un mécanisme spécifique de réclamation, permettant de déposer une plainte en cas de manque de « diligence raisonnable » de la part d'entreprises bénéficiant d'aides publiques.

- *Proposition 10 | Poursuivre et renforcer l'engagement de la Belgique et son rôle de pionnier en matière de droits de l'homme au niveau international*

[7] Le Conseil se réjouit d'apprendre que la Belgique entend jouer un rôle de pionnier dans ce domaine et espère que ce Plan d'action national (PAN), dans sa forme définitive, en constituera la preuve. Le Conseil demande aux représentants belges dans les différentes organisations internationales de manifester davantage cette intention. Songeons ici, notamment, à la Banque mondiale, au Fonds Monétaire International (FMI) et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). À ce sujet, le Conseil demande à la Belgique de participer activement au groupe intergouvernemental créé suite à la résolution 26/9 du Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Ce groupe de travail se consacre aux droits de l'homme et aux entreprises multinationales, et travaille à une éventuelle convention internationale sur ce thème.

[8] * *Proposition 11 | Respecter les droits de l'homme dans les marchés publics*

[9] Le Conseil est d'avis que les différents points des propositions 11 et 12 sont trop vagues et trop restreints. En ce qui concerne l'action du gouvernement fédéral, le Conseil demande un choix politique plus clair afin d'intégrer réellement les critères relatifs aux droits de l'homme et au droit du travail dans les marchés publics, plutôt que la simple annonce d'avoir l'intention d'examiner la question. Ceci est possible conformément à la Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.⁷ Ainsi, un manque de « diligence raisonnable » en matière de droits de l'homme devrait pouvoir constituer un motif d'exclusion et ce, également pendant l'exécution du marché. Quant au système de contrôle à mettre en place, le Conseil préfère une initiative multipartite. Il suggère en outre de remplacer le terme « rémunérations acceptables »⁸ par le terme de « salaire vital » (*living wage*), utilisé au plan international. Nous renvoyons ici à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, lequel garantit « le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables », et assure notamment une « rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs : i. un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune ; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail ; ii. une existence décente pour eux et leur famille... » En ce qui concerne l'action

⁷ [Cadre européen pour les marchés publics](#)

⁸ Avant-projet du plan d'action national Entreprises et Droits de l'homme, 30 septembre 2015, pp.26-27.



du gouvernement flamand, le Conseil se demande pourquoi le respect des 5 normes de base de l'OIT ne devrait être effectif que « durant toute l'exécution du marché ». ⁹ Il faudrait également définir plus clairement les modalités de cette mise en œuvre. Ici aussi, le Conseil plaide pour un contrôle via un modèle multipartite. Nous suggérons au groupe directeur mentionné d'inscrire comme critère que l'entreprise en question doit être affiliée à une initiative multipartite, accordant un rôle actif aux représentants des travailleurs. ¹⁰

- *Proposition 13 | Évaluer le label belge visant à promouvoir la production socialement responsable*

[10] L'intérêt de l'objectif visé par cette action ne fait aucun doute. Néanmoins, le Conseil s'interroge sur l'efficacité d'un éventuel label «*Made in Europe* ». En principe, tous les produits fabriqués dans l'Union européenne devraient automatiquement être en règle avec toutes les dispositions en vigueur en matière de droits de l'homme. Le respect des droits de l'homme et du devoir de vigilance devrait donc être obligatoire, plutôt que dépendre de l'octroi d'un label. Quoi qu'il en soit, cette action devrait s'accompagner d'une campagne d'information et de sensibilisation à l'intention des consommateurs. Fondamentalement, l'Union européenne a besoin de mécanismes plus sévères afin de garantir que l'ensemble des produits ayant accès au marché (même s'ils sont fabriqués en dehors de l'UE) soient effectivement fabriqués en dehors de toute violation des droits de l'homme. Dans la pratique, tous les États membres ne sont pas en mesure de le garantir à l'heure actuelle. ¹¹ À ce sujet, le Conseil attend du gouvernement de nouvelles initiatives au niveau européen. Il observe que la transposition, en 2016, de la directive européenne 2014/95/EU du 22 octobre 2016 (modifiant la directive 2013/34/UE) en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes devrait garantir la transparence en matière de respect des droits de l'homme tout au long de la chaîne de production et d'approvisionnement.

- *Proposition 14 | Intégrer le principe de « diligence raisonnable » au sein des organismes de gestion de l'entreprise, également en matière de droits de l'homme*

[11] Le Conseil estime que cette proposition n'est pas assez claire sur la manière dont la diligence raisonnable sera appliquée de manière contraignante dans le contexte belge. Dans la proposition 14, la divulgation de l'information non financière par les sociétés est trop brièvement discutée. La formulation selon laquelle la publication d'informations non financières par les grandes entreprises sera « encouragée » ¹² ne donne pas assez de garanties de résultat. Une initiative législative conforme à la directive 2014/95/EU ayant valeur contraignante au niveau belge et européen s'impose. Au sujet de la proposition 14, on peut renvoyer à une initiative actuellement examinée en France. ¹³ Un plan de mesures concernant la diligence raisonnable sera imposé aux entreprises d'une certaine taille. Les entreprises seraient dès lors responsables de l'identification

⁹ Op. cit., pp. 26-27.

¹⁰ Par ex. la [Fair Wear Foundation](#).

¹¹ Voir par ex. le rapport [Stitched Up](#).

¹² Avant-projet du plan d'action national Entreprises et Droits de l'homme, 30 septembre 2015, p. 31.

¹³ Voir <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0501.asp>.



et, de la prévention des violations des droits humains et des libertés fondamentales, des lésions corporelles graves, des risques pour la santé et, des dommages à l'environnement résultant des activités de l'entreprise et des entreprises qui en ont le contrôle direct et indirect. Cela prend aussi en compte les sous-traitants et fournisseurs avec lesquels l'entreprise entretient une relation commerciale.

- *Proposition 15 | Promouvoir les rapports sociaux, droits de l'homme inclus*

[12] Il est indiqué d'élargir les rapports obligatoires sur les indicateurs non financiers et le « processus de diligence raisonnable » aux secteurs à risque. Ces secteurs doivent être identifiés et signalés au moyen de profils de risque. Le champ d'application devrait être élargi aux entreprises employant au minimum 250 travailleurs. La transposition de la directive 2014/95/EU doit prévoir des mécanismes solides pour le suivi du rapportage non financier, ainsi qu'une sanction en cas d'informations incomplètes, incorrectes ou trompeuses. En outre, la Belgique devrait participer activement à l'élaboration d'un standard européen unique de rapportage basé sur les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme dans le cadre de la révision prévue de la directive de l'Union européenne (art. 3). Cela devrait prendre en compte les *Key Performance Indicators* (indicateurs clés de performance) afin d'aboutir à des « règles de jeu équitables » (*level playing field*) et une meilleure transparence de l'information contenue dans les rapports de durabilité. Cette démarche favoriserait les investissements socialement responsables. Il faudrait, en outre, ajouter l'obligation pour les entreprises d'indiquer le véritable lieu de production des produits qu'elles mettent sur le marché.

- *Proposition 16 | Plaider pour le renforcement de l'intégration du développement durable (y compris les droits de l'homme) dans les accords de libre-échange*

[13] Le Conseil se réjouit de cette action. Néanmoins, un engagement politique plus fort est nécessaire pour garantir que tous les nouveaux accords commerciaux ou d'investissements bilatéraux ou multilatéraux contiennent des normes sociales et écologiques contraignantes et opposables. L'ensemble des accords commerciaux et d'investissement conclus ne peut avoir d'incidence négative sur la politique en vigueur en matière de développement durable. Les différents gouvernements belges devraient systématiquement informer leur parlement respectif et la société civile des positions adoptées dans le cadre de la politique commerciale de l'Union européenne. Le Conseil renvoie ici à l'avis « La prise de décision de la Belgique dans la politique commerciale ».

- *Proposition 20 | S'engager à intégrer des critères relatifs aux droits de l'homme et à l'entrepreneuriat socialement responsable dans les aides publiques*

[14] Les entreprises ayant encouru une condamnation pour le non-respect des normes relatives au travail et à l'environnement doivent pouvoir être exclues des aides publiques. Le Conseil trouverait



logique que l'action proposée soit valable non seulement pour le Ducroire et Finexpo¹⁴, mais également pour le Credendo Group¹⁵.

- *Proposition 22 | Encourager la gestion responsable des chaînes d'approvisionnement avec une approche sectorielle*

[15] En plus de cette action, le gouvernement devrait œuvrer pour un cadre national, international et européen plus solide. La responsabilité sociétale des entreprises dans des secteurs critiques spécifiques (en raison du risque d'une forte incidence négative sur la chaîne d'approvisionnement) doit être exigible, à l'instar de l'« *EU Timber Regulation* » (réglementation n°995/2010 du 20 octobre 2010) et du processus de Kimberley qui a trait au commerce de diamants issus de zones en conflit¹⁶. Il est important que la Belgique suive au Conseil la position du Parlement européen¹⁷ concernant la certification obligatoire des minerais de conflit. Le 20 mai 2015, le Parlement européen a en effet amendé dans ce sens la proposition de réglementation du Parlement européen et du Conseil (sur base d'une proposition de la Commission 2014/0111). Le Parlement a défendu un système européen d'auto-certification de diligence raisonnable dans la chaîne d'approvisionnement des importateurs d'étain, tantale, tungstène et d'or issus de zones en proie aux conflits. Lors de l'élaboration de l'initiative phare de la Commission européenne relative à une meilleure gestion de la chaîne d'importation de vêtements¹⁸, la Belgique devrait insister sur le respect des recommandations de la « *Clean Clothes Campaign* » (Campagne Vêtements propres en Belgique francophone).¹⁹

- *Proposition 23 | Renforcer le Point de contact national (PCN) de l'OCDE*

[16] Le renforcement du point de contact national (PCN) est une bonne chose selon le Conseil. L'étape suivante devrait permettre au PCN de remplir le rôle de mécanisme de réclamation pour les victimes d'atteintes aux droits de l'homme à l'étranger. Le fonctionnement actuel du PCN devrait également être évalué afin d'examiner si son mandat doit être reformulé. Il serait également intéressant de préciser le calendrier et les moyens prévus pour la mise en œuvre de l'action contenue dans cette proposition.

- *Proposition 24 | Accorder une attention particulière à la question des droits de l'enfant dans la sensibilisation des entreprises*

[17] Les droits de l'enfant sont liés aux droits des parents et des tuteurs, comprenant entre autres le droit à un salaire vital. Cet élément devrait également être inclus dans les initiatives proposées.

¹⁴ [Finexpo](#)

¹⁵ [Credendo Group](#)

¹⁶ [Le processus de Kimberley](#)

¹⁷ [Texte](#) adopté du 20 mai 2015.

¹⁸ Proposition pour une [Flagship Initiative](#).

¹⁹ Recommandations [Clean Clothes Campaign](#).



- *Proposition 25 | Accorder une attention particulière à la ratification, au soutien et à la promotion d'une série de conventions de l'OIT ayant trait aux droits de l'homme*

[18] Le Conseil constate que cette action ne prévoit pas d'initiative spécifique à l'égard des entreprises. Il serait utile, à ce sujet, de rappeler à chaque ratification d'une nouvelle convention de l'OIT, dans une note jointe destinée aux entreprises, 1. les normes juridiques belges qui mettent en pratique les prescriptions de la convention ; 2. le comportement attendu des entreprises qui respectent les objectifs et les règles de la convention en question.

- *Proposition 33 | Former les attachés économiques et commerciaux dans le domaine du respect des droits de l'homme*

[19] Il est souhaitable que la Belgique par la diplomatie belge ou les attachés encourage la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme auprès des entrepreneurs.

1.1.3 Justification des recommandations

La seconde partie du présent avis dresse un aperçu du problème et développe plus longuement les points que le Conseil considère comme cruciaux, ainsi que les exigences auxquelles devrait répondre un Plan d'action national idéal et les raisons pour lesquelles des amendements s'imposent à l'avant-projet du Plan.



1.2 Seconde partie : Principes et critères pour un PAN

12. Dans cette partie, le Conseil consultatif développe un certain nombre de **principes et critères** auxquels devrait répondre un Plan d'action national sur les entreprises et les droits de l'homme. Le Conseil demande d'utiliser ce texte pour la finalisation du plan d'action, ainsi que pour son ajustement si cela s'avère nécessaire et utile à l'avenir.
13. Une première section propose un commentaire succinct de ces recommandations et axes de travail ; une seconde section souligne l'importance de trois thématiques prioritaires tout en les approfondissant.

1. Portée du PAN : un mode d'action fondé sur les droits

Tous les droits de l'homme sont importants pour la mise en œuvre des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP*)²⁰. L'élaboration du PAN requiert quant à elle une attention particulière pour les droits de groupes cibles spécifiques, focalisation qui se traduira de préférence par des principes concrets, des accords contraignants et des actions réelles. Il est essentiel, à cet égard, de couvrir en particulier les droits suivants : les droits des travailleurs (basés sur les conventions fondamentales de l'OIT, et notamment le droit à la liberté d'association et à la négociation collective)²¹; les droits des consommateurs ; les droits des groupes vulnérables (femmes, jeunes, migrants, réfugiés y compris les demandeurs d'asile en Belgique) ; les droits des communautés locales ; les droits de propriété ; et les droits environnementaux.

2. Principes fondamentaux du PAN, étayés par un plan d'action orienté sur les résultats

Pour que le PAN soit pleinement efficace, il doit reposer sur le principe de la reconnaissance légale de la responsabilité des entreprises (dont les PME) dans le droit fil des UNGP, notamment (1) ne pas causer ; (2) ne pas contribuer à ; et (3) n'avoir aucun rapport avec une incidence négative sur l'exercice des droits de l'homme. Un second principe que le PAN doit défendre est celui de la cohérence tant horizontale que verticale des politiques²² relatives aux entreprises et aux droits de l'homme par le biais d'un dialogue interministériel.

Le pilotage et le suivi de ces principes et autres accords doit prendre appui sur un plan ambitieux et réalisable, lequel comprend au moins le contenu et les caractéristiques suivants :

²⁰ UNGP 12: « La responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme porte sur les droits de l'homme internationalement reconnus – à savoir, au minimum, ceux figurant dans la Charte internationale des droits de l'homme et les principes concernant les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'Organisation internationale du travail. Comme les entreprises peuvent avoir une incidence sur pratiquement tout l'éventail des droits de l'homme internationalement reconnus, la responsabilité qui leur incombe de respecter s'applique à tous ces droits. Dans la pratique, certains droits de l'homme, qui peuvent courir plus de risques que d'autres dans des secteurs ou des contextes particuliers, doivent être suivis de plus près. Les situations peuvent toutefois évoluer, aussi tous les droits de l'homme doivent-ils faire l'objet d'un examen périodique. (...) »

²¹ Voir aussi les Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales, la Charte sociale européenne et la Convention européenne des droits de l'homme.

²² L'importance de la cohérence des politiques est soulignée par l'UNGP 8. « Les États devraient veiller à ce que les ministères, les organismes d'État et autres institutions publiques qui influent sur le comportement des entreprises connaissent les obligations de l'État en matière de droits de l'homme et les observent lorsqu'ils remplissent leurs mandats respectifs, notamment en fournissant à ces entités les informations, la formation et le soutien voulus. »



- 1) de nouvelles normes ambitieuses, tant volontaires que juridiquement contraignantes, en partant de lacunes constatées dans le droit civil et pénal belge²³.
- 2) des objectifs, indicateurs de performance et responsabilités clairs, ainsi qu'un calendrier pour la mise en œuvre.
- 3) des mécanismes et modalités de suivi et d'évaluation : y compris une *baseline* et des analyses de risques ; ainsi que des études d'impact et des évaluations régulières dont les résultats seront publiés, et à propos desquelles on organisera des réunions périodiques avec les parties intéressées sur les mesures correctrices à mettre en œuvre.

3. Une attention spécifique pour la « diligence raisonnable », la réparation et la transparence

3.1. Diligence raisonnable (devoir de vigilance)

Ce principe couvre la reconnaissance légale du **devoir de vigilance et de transparence des entreprises**, notamment par le droit de regard sur leurs filiales, sous-traitants, fournisseurs et distributeurs, par l'identification de l'incidence réelle et potentielle, par la prévention et l'atténuation de l'incidence négative, et par la reddition de comptes quant à cette incidence. Par ailleurs, l'obligation légale d'élaborer et de publier des **plans de diligence raisonnable** s'impose.²⁴

Il est souhaitable d'obliger le gouvernement à **identifier** et à recenser systématiquement les secteurs à risque (tels que ceux de l'habillement et de l'extraction) au moyen de **profils de risque**²⁵. Le gouvernement a, en outre, l'obligation **d'accompagner et de soutenir** les entreprises qui relèvent de ces secteurs et ce, tant sur le plan politique, par des **engagements politiques** solides, que sur le plan opérationnel par des **normes, indicateurs, directives, campagnes de sensibilisation, services de conseil et partenariats** spécifiques au secteur ; ainsi que via des **campagnes de promotion dans des pays en voie de développement** (par les ambassades, la CTB et des missions commerciales).

3.2. Accès aux mécanismes de réparation

Ce principe implique de garantir l'accès des victimes aux mécanismes de réparation par le biais tant de procédures judiciaires et non judiciaires, que de voies de recours effectives (indemnisations, médiation, sanctions...)²⁶. Plus précisément, les droits et outils suivants doivent valoir pour les travailleurs et les autres victimes éventuelles d'entreprises et de multinationales belges, leurs filiales et/ou d'autres entreprises auxquelles l'entreprise belge est liée par un contrat de sous-traitance, par ses chaînes d'approvisionnement ou ses chaînes de distribution²⁷ :

- 1) Droit de **poursuivre** et d'exiger des **indemnisations** en cas d'atteinte aux droits de l'homme

²³ Il ressort de l'évaluation des PAN du Royaume-Uni, des Pays-Bas, du Danemark et de la Finlande par ICAR et ECCJ en 2014, qu'aucun de ces plans ne s'appuie sur un *national baseline assessment (NBA)*, lequel permet de cerner les lacunes dans la réglementation et la politique existantes. Le PAN doit répondre à cette question.

²⁴ Pour plus d'informations sur la « diligence raisonnable », voir l'annexe n° 1.

²⁵ À l'instar du gouvernement néerlandais, par ex., qui travaille avec des analyses de risques sectoriels pour 86 secteurs/profils de risque.

²⁶ Pour plus d'informations sur l'« Accès au recours judiciaire », voir l'annexe n° 2.

²⁷ Pour les propositions 1) à 4), voir : Gwynne Skinner, Robert McCorquodale, Olivier De Schutter, op. cit. et *The EU's Business. Recommended actions for the EU and its Member States to ensure access to judicial remedy for business-related HR impacts*. http://www.accessjustice.eu/downloads/eu_business.pdf



- 2) Droit à des **mécanismes de recours collectifs** abordables et moins chronophages (par des actions de groupes civils) en Belgique et élimination/réduction/abaissement des obstacles financiers.
- 3) Droit à l'**accès aux preuves**, en sus de normes pour la publication des preuves par l'entreprise accusée.
- 4) **Renversement** juridique de la **charge de preuve**, l'entreprise accusée devant prouver son innocence ou l'absence de liens avec l'entité ayant commis des atteintes aux droits de l'homme.
- 5) Renforcer le **Point de contact national belge** en tant que mécanisme de réclamation pour les victimes d'atteintes aux droits de l'homme à l'étranger et ce, par l'élargissement des pouvoirs de sanction.
- 6) Reconnaissance de la nécessité de mécanismes de réclamation extrajudiciaires pour les travailleurs (tels que visés par le Conseiller-médiateur pour l'application des directives/Ombudsman et les accords-cadres internationaux) et de procédures de réclamation judiciaires²⁸.
- 7) Reconnaissance de la nécessité d'une **inspection publique du travail** efficace, comme premier moyen de constater les infractions (et, ainsi, d'accéder aux mécanismes de réparation) – laquelle ne pourrait pas être remplacée par des audits sociaux basés sur une approche intégrée et un dialogue social à part entière²⁹.

3.3. *Transparence (et traçabilité)*

On préconise une obligation légale de **publication des rapports non financiers** concernant l'interaction des acteurs au sein d'une chaîne de valeur (associée à la publication de rapports financiers, avec des directives claires et basée sur des indicateurs clés de performance) pour les entreprises employant au moins 250 travailleurs, et surtout pour les entreprises relevant de secteurs à risque (en particulier ceux de l'habillement et de l'extraction) dans les pays en voie de développement, sur la base d'un standard européen unique et ambitieux de rapportage³⁰; on préconise, aussi, des mécanismes de contrôle efficaces de ce rapportage, avec des sanctions pour la non publication, la publication d'informations erronées et/ou le non-respect des normes sociales et écologiques régissant la commercialisation des produits. Enfin, il convient d'examiner l'intérêt d'un **label** européen social et écologique pour la traçabilité des chaînes d'approvisionnement.

4. Une politique d'achats durable et inclusive de la part du gouvernement^{31,32}

Le Plan d'action national doit accorder une attention suffisante au rôle que peut jouer le gouvernement en assurant une politique d'achat durable et inclusive et ce, en obligeant le gouvernement: (1) à garantir des **conditions respectables pour les marchés publics dans les secteurs**

²⁸ « *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights and the human rights of workers to form or joint trade unions and bargain collectively* », IVV, UNI, IndustriAll et la campagne Vêtements propres, Bruxelles, 2012.

²⁹ « *From Audit to Innovation : Advancing Human Rights in Global Supply Chains* », Shift, New York, 2013.

³⁰ Pour plus d'informations sur la transparence et la traçabilité, voir l'annexe n° 3 à la page 6.

³¹ UNGP 5 & 6 : « Les États devraient exercer un contrôle adéquat afin de satisfaire à leurs obligations en matière de droits de l'homme lorsqu'ils s'assurent par contrat auprès des entreprises de services qui peuvent avoir une incidence sur l'exercice des droits de l'homme, ou s'ils légifèrent en la matière. » Et : « Les États devraient promouvoir le respect des droits de l'homme par les entreprises avec lesquelles ils effectuent des transactions commerciales. »

³² Voir ICAR, « *Essential Elements of State National Action Plans for Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights* » pour un aperçu des éléments essentiels d'un PAN en matière de politiques d'achat - http://www.humanrights.dk/files/media/dokumenter/business/unwg_8_may_workshop_icar_dih_r_procurement_final.pdf



à **risque** (en particulier ceux de l'habillement et de l'extraction) en partant de normes, indicateurs, directives et critères spécifiques aux produits pour la sélection des sous-traitants, le tout en prenant appui sur un engagement politique fort ; (2) à **retenir**, outre des critères relatifs aux prix, **des critères relatifs aux droits de l'homme** dans l'attribution des marchés publics³³ ; et (3) à identifier les **sous-traitants/chaînes d'approvisionnement**³⁴.

5. Introduire des références au *state-business nexus*³⁵

Outre sa politique d'achat, le gouvernement doit également donner des garanties en matière de respect des droits de l'homme au niveau de ses autres relations avec les entreprises. Ainsi s'imposent des **critères de respect** des réglementations et des codes internationaux et nationaux relatifs aux droits de l'homme, et de respect du devoir de vigilance (« diligence raisonnable ») dans le droit fil des UNGP, critères qui constitueront une condition pour (1) la reconnaissance formelle des contributions positives au développement dans les pays en voie de développement³⁶ ; (2) l'octroi de financements dans le cadre de la coopération au développement (avec des exigences supplémentaires en matière de valeur ajoutée ou *added value* et d'efficacité) ; (3) l'accès à des crédits à l'exportation à partir de fonds publics³⁷ ; (4) la participation à des missions commerciales et (5) le soutien d'attachés ou de représentants diplomatiques. Chaque forme d'aide publique doit être subordonnée aux critères ambitieux en matière de diligence raisonnable de l'entreprise dans ses activités et dans son rapportage en la matière.

Olivier De Schutter
Président du Conseil consultatif
Sur la cohérence des politiques

Bogdan Vanden Berghe
Vice-président du Conseil consultatif
sur la cohérence des politiques

³³ La diligence raisonnable en matière d'atteintes aux droits de l'homme a déjà été inscrite dans la loi néerlandaise, notamment. Le PAN néerlandais intègre une clause pour examiner l'efficacité de ce cadre et, si besoin, l'élargir (PAN néerlandais Entreprises et Droits de l'homme, p. 17-18). Le gouvernement danois a, lui aussi, élaboré des directives visant à aider les entreprises à évaluer le respect des droits de l'homme par leur organisation, et a annoncé des initiatives qui devront permettre de mieux aligner les appels d'offres publics sur les UNGP (PAN danois Entreprises et Droits de l'homme, p. 11, 16, 29).

³⁴ Les marchés publics représentent environ 16 % du produit national brut européen. À l'échelle mondiale, il s'agit d'environ 1 000 milliards d'EUR par an. La mise en œuvre d'une politique d'achat durable et inclusive par les pouvoirs publics pourrait grandement encourager les entreprises à prendre les droits de l'homme au sérieux. Voir notamment: ICAR, *Turning a Blind Eye? Respecting Human Rights in Government Purchasing* (cas USA).

³⁵ UNGP 4 : « 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 ».

³⁶ Au niveau de l'UE, le besoin d'aligner action internationale et droits de l'homme est notamment énoncé à l'art. 21 TUE, et fait partie intégrante de la stratégie de coopération au développement de l'UE.

³⁷ Voir à ce sujet les *Approches communes sur le devoir de diligence environnementale et sociale* de l'OCDE.



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

Secrétariat :

Rudy De Meyer-11 Rue de La linière, 1060 Bruxelles. Tél. : 02/5361161

Rachel De Plaen-9 Quai du commerce, 1000 Bruxelles. Tél. : 02/2501236

info@ccpd-abco.be

<http://www.ccpd-abco.be>



Annexes – Trois thématiques prioritaires : importance et informations complémentaires

Annexe n° 1 – Devoir de vigilance (diligence raisonnable) :

À la lumière de la réalité industrielle actuelle, où les 18 composants d'un jean proviennent de 12 pays différents³⁸ et où les entreprises peuvent changer de sous-traitants et de localisation par une simple pression sur un bouton, il est indispensable d'ancrer dans la loi la responsabilité des entreprises telle que définie par le Principe directeur n° 13 des UNGP. Il s'agit, dans ce cadre, de prévenir et de remédier aux incidences négatives sur les droits de l'homme que l'entreprise peut avoir ou auxquelles elle peut contribuer par le biais de ses activités, produits et services ; ainsi que d'œuvrer pour prévenir toute incidence négative qui peut découler des activités, produits et services de ses relations commerciales.

À ce titre, les entreprises invoquent souvent le risque d'une perte de compétitivité, le respect des droits de l'homme étant pour ainsi dire considéré comme un coût supplémentaire. Bien que ce risque ne soit pas toujours réel, il convient en effet de garantir des « règles de jeu équitables » pour toutes les entreprises, par le biais d'un **cadre juridique contraignant** imposant des responsabilités minimales partagées en matière de respect des droits de l'homme. C'est la seule façon d'éviter la concurrence déloyale de la part d'entreprises qui ne souhaitent pas assumer leurs responsabilités par rapport aux entreprises qui s'y engagent volontairement.

Les responsabilités conscientes trouvent leur expression concrète dans le concept de « **diligence raisonnable** », axé explicitement sur l'identification de l'impact sur les droits de l'homme, sur la prévention d'une incidence négative, sur la limitation des effets négatifs et sur la reddition de comptes à cet égard (voir les UNGP, principes 17 à 21). Ce concept peut également servir d'appui à des mécanismes de responsabilité légale et de transparence. L'application du devoir de vigilance permet d'éviter les difficultés inhérentes à la chaîne de valeur mondialisée, caractérisée par des structures d'entreprise compliquées permettant de se décharger des coûts sociaux et environnementaux.

Il n'est point étonnant, dès lors, que la « diligence raisonnable » soit aujourd'hui **au centre des débats** sur la responsabilité des entreprises et fasse l'objet d'un large consensus international. Le devoir de vigilance est, d'ailleurs, une pratique qui gagne en importance (quoique sur une base volontaire), importance qui est également soulignée par la multiplication des documents de référence sectoriels (tels ceux de l'OCDE et de l'UE).

En vue de développer un cadre juridique contraignant, incluant la responsabilité légale des entreprises portant atteinte aux droits de l'homme par leurs propres activités ou par les activités de leurs filiales, sous-traitants, fournisseurs et distributeurs n'ayant pas initié de mesures préventives, le gouvernement doit examiner quelles **initiatives législatives complémentaires** pourraient être mises en œuvre au niveau sectoriel, administratif, civil et pénal.

À ce sujet, une **proposition de loi approuvée** début 2015 par l'**Assemblée nationale française** peut servir de source d'inspiration (malgré quelques faiblesses) tant au niveau belge qu'europpéen. La nouvelle loi oblige les entreprises françaises à développer des plans en matière de « diligence raisonnable », en vue de prévenir les violations des droits de l'homme et les dégâts environnementaux.

³⁸ Voir <http://le-jean-dans-la-mondialisation.e-monsite.com/pages/partie-1.html>.



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

Ainsi, le refus d'une entreprise d'assumer ses responsabilités est passible de poursuites devant les tribunaux.³⁹

³⁹Voir <http://www.lesechos.fr/economie-france/social/0204268909077-le-devoir-de-vigilance-vote-a-lassemblee-1107143.php>
et <http://www.amnesty.fr/Nos-campagnes/Entreprises-et-droits-humains/Actualites/France-vote-de-la-loi-sur-le-devoir-de-vigilance-des-entreprises-14719>.



Annexe n° 2 – Accès aux voies de recours judiciaires

Les entreprises peuvent bel et bien être tenues pour (directement ou indirectement) responsables des abus qui compromettent le développement. C'est pourquoi l'accès à des voies de recours judiciaires est un élément essentiel de la protection des droits de l'homme. Afin d'éviter que les entreprises belges développant des activités dans les pays du Sud ne soient pas sanctionnées pour le non-respect de leurs responsabilités, il faut commencer par mieux développer le **système juridique belge** en vue de la réception et du traitement des réclamations concernant les atteintes aux droits de l'homme dans les pays du Sud (si ces réclamations ne sont pas entendues dans les pays en question).

Dans la recherche d'une cohérence dans les actions et les politiques en faveur du développement, il importe que le gouvernement souligne clairement ce qui est attendu des entreprises actives dans les pays en voie de développement. Pour l'heure, il existe sur le plan juridique de nombreuses zones d'ombre quant à l'**étendue de leurs responsabilités**.

Il s'agit surtout, dans ce cadre, d'encourager les travailleurs et les communautés à faire valoir leurs droits et de mieux défendre les défenseurs des droits de l'homme. Il s'agit aussi de réparer les dommages concrets soufferts par les populations et de mettre fin aux activités qui nuisent au développement. Au final, il s'agit surtout d'inciter les entreprises, grâce à la multiplication des moyens de réparation efficaces, à s'investir davantage pour la prévention des atteintes aux droits de l'homme et pour l'apport d'une contribution positive au développement.

Les UNGP posent que les pouvoirs publics doivent assurer un **accès efficace aux voies de recours**. Ils soulignent que les États doivent prendre des mesures appropriées pour assurer, par le biais de moyens judiciaires, administratifs, législatifs ou autres, que lorsque de telles atteintes se produisent sur leur territoire ou sous leur juridiction, les parties touchées ont accès à un recours effectif (UNGP Principe directeur n° 25).

Ainsi, les UNGP rappellent qu'il revient en premier lieu aux pouvoirs publics de garantir l'accès aux **procédures de réclamation judiciaires et non judiciaires**, tout en reconnaissant l'importance de procédures de réclamation complémentaires (c'est-à-dire des procédures qui n'émanent pas des pouvoirs publics). En réalité, les UNGP rappellent ici un principe de droit international, lequel détermine que toutes les victimes d'atteintes aux droits de l'homme ont droit à l'accès à des voies de recours efficaces, dont des procédures de réclamation judiciaires si les procédures administratives ou autres s'avèrent insuffisantes.

Au vu des obstacles importants auxquels se heurtent de nombreuses parties lésées dans des pays d'accueil où les droits de l'homme sont violés, la Belgique doit s'assurer que ses tribunaux sont à même de traiter les atteintes aux droits de l'homme commises dans n'importe quel pays par des entreprises belges ou des entreprises développant des activités en Belgique, et leurs filiales. Un **principe d'extraterritorialité juridique** n'est pas une nouveauté dans le domaine des droits de l'homme. Ce principe, reconnu au sein du droit international, est confirmé par les organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme ainsi que par les pratiques observées dans plusieurs pays, et est au cœur des Principes de Maastricht.

Ni le gouvernement belge actuel, ni le précédent n'ont pris des décisions politiques fortes ou cohérentes en matière d'accès aux procédures de réclamation judiciaires. Jusqu'à présent, la Belgique n'a pas commandité d'étude sérieuse sur les obstacles au sein de sa législation et n'a pas identifié de mesures capables d'éliminer de telles entraves.



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

À cet effet, le gouvernement belge doit d'abord inscrire le **devoir de vigilance des entreprises** dans la loi, en le complétant de dispositions relatives au non-respect de cette obligation (voir les textes précédents sur la « diligence raisonnable »). Le gouvernement doit, en outre, exprimer son soutien actif à l'endroit d'une **réforme de la réglementation européenne** relative au pouvoir judiciaire et à l'exécution des jugements (Bruxelles I), au droit applicable (Rome II) et à l'harmonisation des facultés de saisir les tribunaux des États-membres (si aucun autre forum n'est disponible).



Annexe n° 3 – Transparence et traçabilité

Le « devoir de vigilance » des entreprises, tel que prévu par les UNGP, ne pourra être concrétisé qu'à condition d'une transparence de la part des entreprises. Le manque d'informations est l'un des principaux obstacles dans la lutte contre les atteintes aux droits de l'homme au sein d'une chaîne de valeur. Dans les secteurs caractérisés par des chaînes d'approvisionnement et de distribution longues et complexes, la « diligence raisonnable » suppose de **publier les informations sur l'interaction des acteurs** au sein de la chaîne de valeur.

Le 6 décembre 2014 marqua l'entrée en vigueur d'une **nouvelle directive européenne sur le rapportage non-financier**. Les États-membres avaient 2 ans pour traduire cette directive en droit national. Elle impose aux grandes entreprises (employant plus de 500 travailleurs), aux entreprises cotées en bourse et aux entreprises publiques de publier, par le biais de leurs rapports de gestion, des informations sur leur politique, leurs risques et leurs résultats en matière de droits de l'homme.

Les entreprises belges comptant plus de 250 travailleurs, et surtout les entreprises relevant de secteurs à risque, devraient être obligées, par le biais d'une **transposition ambitieuse de la nouvelle directive**, de rendre compte des risques et incidences de leurs activités sur les droits de l'homme et de leurs processus de diligence raisonnable au sein de la chaîne de valeur.

Pour soutenir les entreprises dans la production de données factuelles et comparables (entre elles mais aussi dans la durée), le gouvernement peut imposer l'utilisation de l'**UNGP Reporting Framework**⁴⁰. Cet outil, lancé en 2015, convient parfaitement au rapportage sur les droits de l'homme, dans le droit fil des Principes directeurs majeurs des UNGP et des principales exigences de la nouvelle Directive européenne 2014/95.

Afin de garantir la crédibilité du « devoir de vigilance » et d'en assurer le caractère contrôlable, il serait utile que le gouvernement plaide aussi en faveur d'un **système de traçabilité** accessible au public au niveau européen, lequel permettrait d'identifier tous les acteurs et leurs sites au sein d'une chaîne de valeur. De tels systèmes existent déjà pour l'industrie alimentaire, ainsi que dans une moindre mesure pour l'industrie du jouet, et ont pour objectif de protéger la santé des consommateurs.

Un tel système de traçabilité permettrait donc non seulement de contribuer au respect des droits de l'homme au sein de secteurs à risque (tels que le secteur de l'habillement), mais encore de fournir aux consommateurs des informations meilleures et plus rapides sur l'origine des produits et sur les risques éventuels pour la santé.

⁴⁰ <http://www.ungpreporting.org>