



Monsieur Dieter Vander Beke
Commission Interdépartementale
pour le Développement Durable
16 rue de la Loi
1000 Bruxelles
Belgique

Paris, le 11 juillet 2014

Objet : Contribution à la consultation des parties prenantes pour l'établissement d'un "Plan d'Action national Entreprises et Droits de l'Homme" et le renouvellement du "Plan d'Action fédéral Responsabilité Sociétale".

La FIDH (Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme) et son organisation membre la LDHB (Ligue des Droits de l'Homme Belge francophone) se félicitent du processus de consultation mené par le gouvernement fédéral belge, en collaboration avec les entités régionales, afin d'établir un « Plan d'action national entreprises et droits de l'homme » et renouveler le « Plan d'action fédéral Responsabilité Sociétale ».

La FIDH et la LDHB saluent l'initiative du groupe de travail Responsabilité Sociétale de la Commission Interdépartementale pour le Développement Durable en charge de l'établissement et du renouvellement de ces plans d'engager une consultation large et d'ouvrir le débat à l'ensemble des parties prenantes.

L'élaboration de tels plans d'action fait suite à l'appel de la Commission Européenne aux États membres à établir des Plans d'Action Nationaux pour la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme. Dans le cadre de son travail pour l'établissement et le renforcement des normes sur la question des entreprises et des droits humains, la FIDH suit avec attention le développement de Plan d'Action Nationaux par différents membres de l'Union Européenne.¹

La FIDH et la LDHB expriment leur intérêt à être informées et consultées lors des prochaines étapes concernant ces plans d'actions, et souhaitent recevoir de plus amples informations concernant le calendrier et le processus d'approbation de ces plans.

1 Voir notamment « Commentaires au deuxième projet de Plan d'Action National Espagnol pour la mise en oeuvre des principes directeurs des Nations Unies », 5 février 2014, <http://www.fidh.org/fr/mondialisation-droits-humains/entreprises-et-droits-de-l-homme/14563-commentaires-au-deuxieme-projet-de-plan-d-action-national-espagnol-pour-la>

1. Faut-il établir deux plans d'action distincts ("Entreprises et droits de l'Homme" et "Responsabilité sociétale") ou bien un seul plan d'action intégrant les deux ?

Les Principes directeurs des Nations Unies se fondent sur trois piliers : (1) la reconnaissance des obligations incombant aux États en matière de protection des droits humains, (2) la responsabilité des entreprises en matière de respect des droits humains, et (3) la responsabilité des États et des entreprises de garantir l'accès à de voies de recours et de réparation efficaces aux victimes de violations. La FIDH et la LDHB suggèrent que le Plan d'Action National reprenne clairement les trois piliers des Principes directeurs, tout en s'appuyant sur les obligations internationales de la Belgique en matière de droits humains.

Le respect des droits humains faisant partie intégrale de la responsabilité des entreprises, une approche intégrée dans un seul plan d'action semble appropriée. Lors de l'élaboration de ce plan, les politiques mises en œuvre à ce jour en matière de responsabilité des entreprises en matière de droits humains devront être évaluées, et les lacunes identifiées comblées.

2. Quels sont les points d'attention dont il faudra tenir compte dans l'établissement du ou des plans d'action ?

Sur le plan du processus d'élaboration, la FIDH et la LDHB recommandent que le plan d'action reprenne les priorités suivantes :

Dans le cadre de l'élaboration et de l'établissement du plan d'action, la FIDH et la LDHB soulignent l'importance de la mise en place d'un **processus de consultation inclusif, transparent et continu** des détenteurs de droits et des représentants de la société civile (ONG et syndicats), ainsi que des communautés, groupes et individus susceptibles d'être les plus affectés par les activités des entreprises. Il convient de rappeler que les défenseurs des droits humains qui dénoncent les violations commises par les entreprises sont souvent cibles de répression, et qu'une attention particulière doit être apportée pour consulter et soutenir ces défenseurs.

De plus, il est essentiel que le plan d'action puisse prévoir la mise en place d'un **mécanisme de suivi et de contrôle** pour en assurer une mise en œuvre effective. La société civile, les détenteurs de droits concernés et des experts indépendants doivent être consultés et impliqués dans ce processus de suivi et d'évaluation, qui devrait être régulier et transparent.

Le plan doit prévoir des **objectifs clairs et détaillés**, ainsi qu'un **calendrier** pour la mise en œuvre, **des ressources budgétaires** pour assurer sa réalisation et **des indicateurs de résultats** pour évaluer les progrès.

Sur le plan du contenu, la FIDH et la LDHB recommandent que le plan d'action reprenne les priorités suivantes ² :

I. Renforcer la responsabilité des entreprises en matière de droits humains: responsabilité des sociétés mères, obligation de diligence raisonnable et transparence.

Si des mesures d'accompagnement et d'encouragement sont évidemment utiles et nécessaires pour que les entreprises améliorent leurs pratiques, il appartient également à l'État de s'assurer que le cadre juridique existant contribue à un meilleur respect des droits humains par les entreprises. D'après les Principes directeurs des Nations unies (Principe 3.b), les États devraient faire en sorte que les « lois et politiques régissant la création et l'exploitation courante des entreprises, comme le droit des sociétés, n'entravent pas mais favorisent le respect des droits de l'Homme par ses entités ». La FIDH et la LDHB estiment qu'il serait utile à cet égard de réaliser un exercice d'évaluation des implications du droit des sociétés sur le respect des droits humains par les entreprises transnationales.

Les exemples de violations des droits humains impliquant des entreprises belges sont nombreux : nous citerons, parmi d'autres, l'activité de la banque DEXIA (Belfius) qui finance illégalement des colonies à Jérusalem-est, ainsi que certaines entreprises belges (parmi lesquelles est suspecté le Groupe Forrest International) qui participent au pillage des ressources naturelles en RDC, ou encore la filiale belge de H&M qui s'approvisionne en vêtements confectionnés en Asie . Ces atteintes aux droits humains peuvent être commises par des entreprises filiales ou sous-traitantes d'entreprises belges dans des pays étrangers, domiciliées ou résidant dans le pays où a eu lieu la violation, et soumises au régime national de ce pays. Dans ces cas, la responsabilité des sociétés mères belges demeure extrêmement limitée du fait de l'invocation du principe de la personnalité juridique distincte qui, par ailleurs, n'empêche pas qu'une société mère tire profit des activités de ses filiales et en maîtrise toutes les décisions (conseils d'administration composés respectivement de manière identique). Le vide juridique est particulièrement problématique lorsque les filiales opèrent dans des pays dont les régimes juridiques présentent des niveaux de protection des droits humains et de l'environnement inférieurs à ceux de la Belgique, ou avec des institutions faibles. Le cadre juridique actuel ne répond pas à la réalité de la mondialisation économique et financière et il convient donc d'y remédier.

Conformément aux Principes de Maastricht sur les obligations extra-territoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels³, une opinion d'experts qui se fonde sur le droit international des droits de l'Homme, le devoir de protection de l'État implique l'obligation pour l'État de réguler les activités des entreprises présentes sous sa juridiction, y compris celles menées en dehors du territoire national, afin de veiller à ce que les entreprises respectent les droits humains partout où elles opèrent.

²La FIDH et son organisation membre en France la Ligue de Droits de l'Homme avaient fait des recommandations similaires dans leur contribution à l'avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) française sur les enjeux de l'application des Principes directeurs des Nations Unies. Voir « Contribution de la FIDH et la LDH à l'avis de la CNCDH sur l'application des Principes directeurs des Nations Unies », 16 septembre 2013, <http://www.fidh.org/fr/europe/france/13945-contribution-de-la-fidh-et-la-ldh-a-l-avis-de-la-cncdh-sur-l-application>

³Principes de Maastricht relatifs aux obligations extra-territoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, 2011, Principe 24. Les obligations extra-territoriales comprennent les obligations relatives aux actes ou aux omissions d'un État, sur ou au-delà de son territoire, qui ont des effets sur la jouissance des droits de l'homme en dehors du territoire dudit État.

Proposition I. a. : Renforcer la responsabilité des sociétés-mères vis à vis de leurs filiales : réforme du droit des sociétés et devoir de vigilance

Ni le groupe de sociétés, ni les entreprises transnationales n'existent en tant que tels comme entités juridiques en droit belge⁴. A défaut du régime spécial de responsabilité, le droit commun est applicable, y compris le droit de la responsabilité civile, pénale, administrative.

Les concepts de séparation de la personnalité légale et des patrimoines des sociétés, la responsabilité limitée pour les actionnaires et la capacité pour les multinationales de devenir, elles-mêmes, des actionnaires des entreprises tierces et véhicules d'investissement, isolant chaque unité légale du groupe multinational, y compris la société mère, équivalent, dans la pratique, à favoriser la continuation des violations par les membres du groupe et à exclure la responsabilité des multinationales. Ceci empêche d'engager la responsabilité des sociétés mères belges pour les actes de leurs filiales dans un pays tiers, ou des sociétés belges donneuses d'ordre par rapport à leurs sous-traitants ou partenaires commerciaux. Or, les Principes directeurs de l'ONU reconnaissent que les entreprises ont un devoir de vigilance (ou diligence raisonnable) visant à « identifier leurs incidences sur les droits de l'homme, prévenir ces incidences et en atténuer les effets, et rendre compte de la manière dont elles y remédient » (Principe 17). La diligence raisonnable devrait « viser les incidences négatives sur les droits de l'homme que l'entreprise peut avoir ou auxquelles elle peut contribuer par le biais de ses propres activités, ou qui peuvent découler directement de ses activités, produits ou services par ses relations commerciales. »⁵Certains précédents démontrent que la jurisprudence retient de plus en plus des interprétations progressistes dans la recherche d'une protection effective des droits humains y compris à l'étranger.⁶ De plus en plus de plaintes sont déposées en Belgique par des victimes ou leurs représentant contre des entreprises belges alléguant de violations des droits humains à l'étranger à travers leurs filiales notamment ⁷.

La levée du « voile social » par le juge belge imputant alors les faits de la filiale à la société mère⁸ est extrêmement rare, le droit belge reconnaissant comme principe fort, celui de la séparation des patrimoines et de la responsabilité limitée, propre à chaque entité juridique.

4 La législation belge reconnaît juridiquement l'existence des groupes à travers des dispositions éparées, telles que la réglementation sur les conflits d'intérêts prévue par l'article 524 du Code belge des sociétés.

5 Principes directeurs de l'ONU, Principe 17.a.

6 Par exemple, le Tribunal des affaires de sécurité sociale considéra que la société française Areva était co-employeur des travailleurs de sa filiale nigérienne, imputant une responsabilité à la société-mère Areva sur des questions de sécurité et de santé et constatant la faute inexcusable de la société-mère dans la maladie professionnelle contractée par un ancien salarié au Niger. (TASS Melun, 11 mai 2012, n°10/00924)

7 Une plainte fut déposée, le 11 octobre 2001, devant le juge d'instruction de Bruxelles, contre la société mère Elf, pour complicité de crimes de guerre commis en République Populaire du Congo. Une seconde plainte fut introduite, le 25 avril 2002, devant le juge d'instruction de Bruxelles, contre la société mère Total et contre sa filiale birmane la TMEP, pour complicité de crime contre l'humanité, et notamment de travail forcé massif et systématique aux alentours du gazoduc de Yadana, en Birmanie.

8 Comme le précise Mme Simonart, "lever le voile social d'une personne morale consiste à faire abstraction de sa personnalité ou de certains de ses attributs dans des hypothèses déterminées en écartant son autonomie juridique". V. SIMONART, La personnalité morale en droit privé comparé, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 457, n° 524. Appliquée à la situation des groupes, cette théorie permet ainsi d'occulter la personnalité juridique d'une filiale lorsque des motifs économiques le justifient. La levée du voile social est une théorie d'inspiration allemande et anglo-américaine dont l'origine est étrangère à toute considération juridique. La jurisprudence allemande invoquait, ainsi, la prééminence des réalités économiques sur les formes juridiques, tandis que les États-Unis privilégiaient le recours à des notions d'intérêt public et d'équité. Voyez C. BRÜLS, "Quelques réflexions juridiques et économiques sur la théorie de la levée du voile social", R.P.S., 2004, p. 319, n° 32 et les références citées.

La FIDH et la LDHB suggèrent de retenir les recommandations suivantes :

2. **Reconnaissance du groupe de sociétés** comme vecteur de responsabilité concernant les impacts causés par toutes les entités du groupe, dès lors qu'il y a un contrôle, que ce soit sur la base des principes comptables, d'une surveillance, d'un contrôle effectif, d'une sphère d'influence, d'un manque d'autonomie de comportement et d'application des instructions données par la société mère et/ou des liens économiques, organisationnels et juridiques qui unissent les entités juridiques ou autres.
3. **Renforcement de la responsabilité des sociétés mères, pour les impacts de leurs filiales et des entreprises sur lesquelles elles exercent un contrôle ou une influence**, à travers :
 - l'élimination des obstacles légaux empêchant la responsabilité juridique des sociétés mères et holdings à l'égard des violations des droits humains par leurs filiales, établissant un rapport cohérent entre la réalité économique et la responsabilité juridique du groupe ;
 - Le renversement de la présomption concernant l'existence du groupe et la responsabilité de la société mère pour les actes de la filiale : il doit être à la charge de la société mère d'apporter les éléments de preuve suffisants de nature à démontrer l'autonomie de sa filiale et l'exclusion de sa responsabilité ;
 - **l'imposition légale d'un devoir de vigilance (diligence raisonnable) à la charge de la société mère pour les activités de ses filiales et dans le cadre de sa chaîne d'approvisionnement** ou de sous-traitance. Les sociétés mères devraient prendre des mesures raisonnables pour prévenir tout impact négatif sur les droits humains et être tenues responsables en cas de manquement à cette obligation. Les sociétés mères devraient avoir une obligation de s'assurer que leurs filiales se conforment à certains standards afin d'identifier et prévenir les risques liés aux droits humains que présentent leurs activités et relations commerciales, et d'en atténuer les effets.

La loi devra établir un régime de responsabilité pénale (découlant de la non prévention d'un crime), civile (découlant de la non prévention d'un dommage) ou administrative, en cas de manquement à cette obligation. Là où le droit pénal, civil ou administratif offrent une ligne de défense basée sur la diligence raisonnable, il doit être garanti que ce moyen de défense soit fondé sur la preuve que des mesures adéquates et effectives par rapport aux droits humains en jeu ont réellement été adoptées, permettant au juge d'évaluer l'efficacité de la diligence menée afin d'écarter la responsabilité de l'entreprise. La loi britannique anti-corruption, UK Anti Bribery Act de 2010, impose ainsi aux entreprises de prendre des mesures y compris l'adoption de codes de conduite/ chartes éthiques afin de prévenir les pratiques de corruption, et si l'entreprise ne peut pas démontrer qu'elle a pris toutes les mesures internes nécessaires, elle pourra voir sa responsabilité engagée aux côtés de l'agent corrupteur. Une réflexion sur des pénalités adéquates⁹ devra être menée à la lumière de la nature de la violation des droits humains et de la participation de l'entreprise. Alors que certains systèmes juridiques prévoient des « punitive damages » qui ont un effet exemplaire et dissuasif fort, le régime de responsabilité civile à la belge ne prévoit pas ce genre de sanctions et minore généralement le préjudice subi en cas de violations des droits humains.

9 Les options de sanctions imposées aux personnes morales pourraient inclure, par exemple, les amendes, la révocation de licences, l'exclusion du soutien ou de l'investissement étatique, des mesures d'examen (telle que l'observation indépendante, l'audit interne ou le contrôle judiciaire) la fermeture de l'établissement où l'infraction a été commise ou encore la liquidation judiciaire.

Proposition I. b. : Encadrement renforcé des activités concernant certaines zones, secteurs ou produits à risques

La FIDH et la LDHB considèrent que l'État belge devrait prendre des mesures spécifiques afin que les entreprises belges ne se rendent pas complices de violations des humains via des opérations ou des relations commerciales dans certains secteurs et/ou zones sensibles, en introduisant une exigence de vigilance renforcée pour ce qui concerne les zones ou les produits à risque. Il s'agit notamment des chaînes d'approvisionnement en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque, à l'instar de la Loi Dodd-Franck aux États Unis, qui instaure une obligation d'information à la SEC (Securities and Exchange Commission)¹⁰. Il s'agit aussi des entreprises qui opèrent dans les secteurs particulièrement sensibles (textile, minier, pétrolier, cacao, etc.). Une cartographie des zones à risques pourrait être établie par les autorités belges afin d'informer les entreprises. L'élaboration d'une classification de ces zones correspondant à un certain degré de reporting et de mesures de prévention à prendre par les entreprises pourrait également être envisagée. Plus les risques sont grands plus les exigences de vigilance seraient grandes.

Concernant les entreprises qui investissent ou commercialisent des produits issus des colonies israéliennes établies dans les Territoires palestiniens occupés, en violation du droit international humanitaire, la FIDH et la LDHB considèrent à l'instar de la mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier l'impact des colonies de peuplement dans les territoires palestiniens qui a rendu son rapport au Conseil des droits de l'homme en mars 2013¹¹, qu'elles contribuent directement ou indirectement à la viabilité de ces colonies et partant à des atteintes aux droits de l'Homme des Palestiniens. Le rapport invite notamment les États d'origine de ces entreprises à veiller à ce qu'elles ne contribuent pas à des violations des droits de l'Homme, en conformité avec les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme. Or plusieurs entreprises belges ont des activités dans les colonies soit directement à travers des filiales ou indirectement par des relations de licence ou commerciales¹².

La FIDH et la LDHB recommandent à l'État belge :

1. de manière immédiate et dans un premier temps, d'émettre des directives à l'intention des distributeurs de produits issus de ces colonies et vendus sous l'étiquette « made in Israël » afin que ceux-ci soient correctement étiquetés ;
2. d'évaluer la possibilité d'interdire les importations de produits issus des colonies ;
3. de dissuader les entreprises de mener des activités commerciales et d'investir dans les colonies.

Proposition I. c. : Assurer la mise en œuvre de la Directive sur le reporting extra-financier

Le manque de transparence concernant la structure, les activités, les politiques et les impacts des activités des entreprises est un obstacle majeur à la responsabilité des entreprises, mais également à la récompense par le marché (investisseurs et consommateurs) des entreprises les plus responsables. Le reporting extra-financier et l'obligation de publication d'information sont prévus par les Principes directeurs des Nations unies et les Principes directeurs de l'OCDE.

10 Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, section 1502

11 Independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem; A/HRC/22/63,. Voir également, La Paix au rabais, octobre 2012: <http://www.fidh.org/La-Paix-au-Rabais-Comment-l-Union-12342>

12 A cet égard, voir la campagne www.madeinillegality.org . Voir également l'avis publié sur le site du Ministère des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement: <http://diplomatie.belgium.be/fr/businessguidelines.jsp>

Le 15 Avril 2014, l'Union européenne a adopté une réforme visant à renforcer la responsabilité des entreprises et la transparence quant à l'impact de leurs activités sur les droits humains, l'environnement et la société. La nouvelle directive obligera les entreprises à divulguer des informations sur les politiques et les processus de diligence raisonnable qu'elles ont mis en place pour évaluer les risques et prévenir les impacts négatifs de leurs activités.

La FIDH et la LDHB encouragent la Belgique à assurer la mise en œuvre de la Directive sur le reporting extra-financier et à renforcer les obligations de reporting extra-financier en élargissant le nombre d'entreprises qui y sont soumises et en y incluant les activités des entreprises à l'étranger, et l'invite à considérer l'inclusion des éléments suivants :

- les politiques et pratiques de diligence raisonnable en matière des droits humains ;
- les impacts et risques sur les droits humains associés aux activités des entreprises et leur chaîne d'approvisionnement, tant en Belgique que en dehors, et les mesures de correction ou d'atténuation des impacts négatifs;
- la structure corporative et le parc des fournisseurs;
- des obligations accrues de divulgation d'information pour les entreprises opérant dans les secteurs pétrolier, gazier et minier ou dans des zones à haut risque, y compris les paiements faits aux gouvernements, institutions et agences gouvernementales ;¹³
- des indicateurs de performance en matière de respect des droits humains ;
- la participation des employés et autres parties prenantes dans l'élaboration des rapports ;
- un système de vérification des informations publiées et de sanction y compris d'ordre financier en cas de non-conformité¹⁴ et la possibilité pour les tierces-parties de contester certains points du rapport non-financier.

Il est à noter que les personnes affectées par les activités des entreprises ainsi que les organisations de la société civile les soutenant ont difficilement accès aux informations détenues par les entreprises, y compris celles qui les concernent directement comme par exemple les études d'évaluation sur les droits humains ou l'environnement menées par les entreprises. Si le reporting extra-financier est nécessaire, il n'en demeure pas moins insuffisant pour garantir le droit à l'information des communautés affectées. Ainsi par exemple, les contrats ou les clauses concernant la RSE et ou le respect des droits humains sont rarement rendus publiques par les entreprises. La LDHB et la FIDH considèrent que le droit d'accès à l'information par le public devrait être étendu aux informations détenues par les entreprises privées concernant leurs impacts sociaux et environnementaux, et invitent le gouvernement belge à amorcer une réflexion en ce sens. Dans un premier temps, afin de faciliter l'accès à l'information, les informations extra-financières devraient être publiées systématiquement sur internet et mises en évidence, ce qui permettrait un accès facile à ces informations et de réduire les coûts liés à la publication de rapports extra-financiers pour les entreprises.

13 La section 1504 « Cardin Lugar » de la loi Dodd Frank (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*) exige des entreprises opérant dans les secteurs pétrolier, gazier et minier de divulguer toutes les informations concernant les paiements faits aux gouvernements y compris impôts, sur l'extraction du pétrole et des minéraux. Plus récemment, au niveau de l'Union Européenne un accord de principe est intervenu pour obliger les entreprises travaillant dans le secteur des industries extractives à rendre publiques les sommes qu'elles paient aux gouvernements des pays où elles sont présentes.

14 Si aujourd'hui les entreprises françaises sont invitées à se conformer à leurs obligations de déclaration, leurs rapports étant soumis à une vérification indépendante, il n'y a toujours pas de sanction légale à la non-conformité.

II. Renforcer la cohérence des politiques publiques

Conformément aux Principes Directeurs des Nations unies « 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 lors qu'ils remplissent leurs mandats respectifs, notamment en fournissant à ces entités les informations, la formation et le soutien voulus »¹⁵ et « 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'organes 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 ».¹⁶

Pour ce qui concerne des entreprises liées à l'État d'une manière ou d'une autre, une conduite fautive de leur part pourrait être imputable à l'État pour action ou omission, et constituer une violation de ses obligations internationales de respecter les droits de l'Homme. La FIDH et la LDHB considèrent que les organismes publics doivent montrer l'exemple et doivent à minima se conformer strictement à ce qui est attendu du secteur privé (reporting extra-financier, diligence raisonnable, processus internes de prévention des risques, voies de recours internes...).

Le Conseil de l'Europe¹⁷ a également identifié la nécessité de prendre en compte les droits humains dans le cadre de l'attribution des marchés publics, dans les investissements, les régimes de retraite et d'assurance publics, et dans le cadre des garanties de crédit à l'exportation.

A cet égard la FIDH et la LDHB suggèrent de:

1. Instaurer une obligation pour les **entreprises publiques et/ou bénéficiant d'un soutien de l'Etat** de conduire un processus de diligence raisonnable et d'en rendre compte publiquement, y compris les entreprises bénéficiant de crédit à l'exportation, de subventions et d'aides publiques, ou liées à l'Etat par des contrats commerciaux ou des délégations de service public. Des critères concernant les droits humains devraient être inclus dans les décisions d'investissement et d'attribution de marchés publics. Les appels d'offre pour les marchés publics devraient intégrer des clauses concernant les droits humains ainsi que prévoir des mécanismes de sanction en cas de violations des droits humains, d'autant que la nouvelle directive européenne de mai 2014 (directive 2014/24) en matière de marchés publics devrait rendre cette option plus aisée (bien que sa transposition au niveau national ne soit prévue que pour 2016).
2. Concernant l'**Agence belge de développement (CTB)** et sa filiale pour le secteur privé BIO, s'assurer que ses opérations sont guidées à tout moment par le respect des droits humains. La procédure d'évaluation environnementale et sociale visant le classement des projets doit intégrer de manière transversale le respect effectif des droits humains par ses contreparties (qu'il s'agisse d'États, d'entreprises, des fonds d'investissements, des banques publiques, des ONGs, etc.), au-delà de la sélection, dans tout le cycle du projet (via un processus de diligence raisonnable et d'études d'impact sur les droits humains). En outre, afin de remédier à des potentiels impacts négatifs d'un projet soutenu par l'Agence belge de développement, la

15 Principes directeurs de l'ONU, juin 2011, principe 8

16 Principes directeurs de l'ONU, juin 2011, principe 4.

17 Voir Conseil de l'Europe, Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), Etude de faisabilité sur la responsabilité sociale des entreprises dans le domaine des droits de l'homme, CM(2012)164 add, 30 novembre 2012. Assemblée parlementaire, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, recommandation droits de l'homme et entreprises, 27 septembre 2010.

Belgique devrait mettre en place un système de plaintes pour les personnes affectées, avec une structure et des moyens appropriés qui garantissent la capacité de réaction, d'investigation, et de règlement des litiges et réparation pour les victimes.

3. Concernant l'**Office national du Ducroire (ONDD)**, assureur-crédit public belge, intégrer une obligation de diligence raisonnable fondée sur les standards de droits humains (au-delà des normes de la Société financière internationale) à la charge des entreprises pouvant bénéficier d'un soutien et s'assurer, avant quelconque soutien financier, du respect des droits humains par les entreprises concernées. S'assurer également de la mise sur pied d'un mécanisme de plainte crédible, accessible et efficace permettant aux personnes affectées de déposer plainte. Finalement, disposer de procédures permettant la suspension immédiate de tout soutien financier dans le cas de violations des droits humains potentielles ou avérées d'un projet.

A l'instar de la proposition de loi du 6 janvier 2004¹⁸, abandonnée en mai 2007, le gouvernement belge pourrait considérer à nouveau l'adoption d'une loi visant à encadrer la conditionnalité de l'octroi de l'assurance à l'investissement en Belgique (cf. encadré ci-dessous).

La conditionnalité de l'octroi d'aides publiques à l'investissement en Belgique

Une proposition de loi du 6 janvier 2004, malheureusement abandonnée en mai 2007, suggérait de conditionner l'octroi d'aides publiques belges destinées à des investissements à l'étranger au respect de normes d'entreprise durable et responsable^[1] : elle tendait à s'assurer que les entreprises belges faisant appel au *soutien public pour investir à l'étranger* (il s'agit des aides aux investissements réalisés à l'étranger, quelle qu'en soit la forme et financées en tout ou en partie au moyen de ressources de l'État)^[2] respectent une série de normes minimales notamment en matière de droits fondamentaux^[3]. L'article 8, § 1 de la proposition faisait référence aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, aux conventions de base de l'OIT, au projet de normes des Nations Unies sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises, à la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales et aux normes opérationnelles et environnementales de la Banque mondiale^[4].

Le texte législatif prévoyait ensuite que, lors de l'introduction de la demande de soutien public, les entreprises s'engageaient par déclaration, d'une part, à respecter les normes minimales précitées dans le cadre de toutes ses activités et sur le territoire de quelque État que ce soit, et à veiller à ce que leurs sous-contractants agissent de même et, d'autre part, à accepter une enquête dans tous leurs établissements et chez leurs co-contractants par la « Commission d'éthique pour l'entreprise durable et responsable » établie à cette fin. Selon la proposition de loi, la « Commission d'éthique » composée de 12 membres pouvait, d'initiative ou sur plainte, mener une enquête sur le respect par une entreprise des obligations qu'elle a acceptées dans sa déclaration initiale. Elle désignera, à cet effet, une institution accréditée qui auditionnera l'entreprise. A l'issue de la procédure, les entreprises défaillantes se voyaient appliquer une sanction par les ministres compétents, tels la rupture ou la récupération de l'aide, ou encore le refus de tout octroi d'assurance à l'investissement futur (sanction *a posteriori*). Un « fonds de recherche », financé en partie par les entreprises concernées, serait également créé afin de financer les actes d'investigation menés.

Il serait intéressant qu'un tel texte législatif soit remis à l'ordre du jour. Pour coordonner utilement les initiatives, on pourrait alors aisément imaginer que la « commission éthique » soit assurée par le Comité de la production socialement responsable mise sur pied en application de la loi relative au label social^[5] (ou du moins qu'une concertation entre ces instances soit à l'avenir instaurée), et que les institutions accréditées soient celles qui opèrent également dans le cadre du contrôle préalable à l'octroi de pareil label. Il faudrait par ailleurs introduire un « mécanisme de sanction *a priori* » selon lequel les entreprises qui auraient été condamnées pour violations des droits de l'homme (en dehors de l'hypothèse de la violation de ladite

18 Proposition de loi du 6 janvier 2004 liant l'octroi d'aides publiques belges destinées à des investissements à l'étranger à des normes d'entreprise durable et responsable.

« déclaration initiale »), et le cas échéant répertoriées dans un *registre éthique*, seraient d'emblée écartées de tout octroi de soutien public.

[1] Proposition de loi du 6 janvier 2004 liant l'octroi d'aides publiques belges destinées à des investissements à l'étranger à des normes d'entreprise durable et responsable, Chambre Représ., sess. ord., *Doc. Parl.*, 51 0648/001. En 2004, le Conseil des Ministres a chargé la Commission Interdépartementale Développement Durable d'étudier l'opportunité de réaliser une série de propositions en matière de prise en compte de "critères RSE" dans le cadre de soutien des aides publiques pour les investissements à l'étranger (Note de politique générale du 12 octobre 2004 de la secrétaire d'État à l'Économie sociale, *op.cit.*, p. 21). Le 21 mars 2005, fut déposée au Sénat une proposition identique à celle du 6 janvier 2004 (Proposition de loi du 21 mars 2005 liant l'octroi d'aides publiques belges destinées à des investissements à l'étranger à des normes d'entreprise durable et responsable, Sénat, sess.2004-2005, 3-1104/1). Ces deux propositions tombèrent toutefois de caducité du fait de la dissolution des chambres le 2 mai 2007.

[2] L'aide publique peut revêtir diverses formes : l'État belge finance une partie (modeste ou importante) des investissements ou elle accorde des crédits commerciaux, des assurances à l'exportation sous la forme d'une « political risk insurance » ou d'une « commercial risk insurance », des garanties ou des prêts à des conditions favorables (Proposition de loi du 6 janvier 2004 liant l'octroi d'aides publiques belges destinées à des investissements à l'étranger à des normes d'entreprise durable et responsable, Chambre Représ., *op.cit.*, p. 5).

[3] Si aucun critère éthique ou social n'est actuellement pris en compte dans l'octroi de garanties, assurances ou financement à l'exportation ou à l'investissement au bénéfice des entreprises belges opérant à l'étranger, il semble que l'Office national du Dueroire (OND) ait toutefois décidé de faire application depuis le 1^{er} janvier 2002 du respect de normes en matière d'environnement pour les *exportations* de biens d'équipement (Voyez le site internet de l'OND : <http://www.ondd.be>).

[4] Le paragraphe 2 de l'article 8 permettait au Roi de multiplier par arrêté les normes visées.

[5] Il faut toutefois rappeler que le Comité de la production socialement responsable ne développe une expertise qu'à l'égard des conventions de base de l'OIT, et non sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, la convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et autres.

4. Œuvrer pour que les **accords commerciaux et d'investissement** conclus par l'Union européenne ou par la Belgique avec des pays tiers intègrent des dispositions efficaces au respect, à la protection, et la réalisation des droits humains . La FIDH et la LDHB encouragent le gouvernement belge à :

- Introduire des dispositions contraignantes obligeant au respect à la protection et à la promotion des droits de l'homme par les parties et les différents opérateurs économiques. Assurer une référence expresse à « la Déclaration universelle des droits de l'Homme ainsi qu'aux autres instruments de protection des droits de l'Homme », aux Principes directeurs des Nations unies sur entreprises et droits de l'homme et aux Principes Directeurs de l'OCDE à l'intention des multinationales ;
- Accompagner cette clause d'une clause de non-exécution, d'un mécanisme de suivi impliquant la société civile et d'un mécanisme de plainte pour les personnes affectées et organisations de la société civile qui puisse conduire à l'adoption de mesures de remédiation, sanctions ou pénalités contraignantes en cas de violation.
- Introduire une clause générale qui assure que les traités soient interprétés conformément aux instruments internationaux en matière de droits humains, y compris pour ce qui est des dispositions relatives aux investissements et à la protection des investisseurs.
- Intégrer une disposition générale qui garantisse aux États parties le droit de réguler en vue de protéger et remplir ses obligations en matière de droits humains.
- Intégrer l'obligation de procéder à une étude d'impact régulière sur les droits humains, qui soit conforme aux Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme élaborés par Rapporteur des Nations Unies pour le droit à l'alimentation¹⁹.

19 Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme, A /HRC/19/59/Add.5, décembre 2011.

- Conduire systématiquement une étude des impacts sur les droits humains des mécanismes d'arbitrage investisseurs-États et y renoncer en cas d'échec. Refuser de fournir une telle protection pour les investisseurs en l'absence de garantie suffisante et adéquate concernant le respect des droits humains, la protection aux populations affectées par leurs investissements et la capacité des États à respecter leurs obligations en matière de droits humains notamment via la régulation.
- Veiller à ce que les procédures de règlement des différends, le cas échéant, soient transparents, et permettent l'intervention des tierces parties y compris les ONG.

III. Garantir l'accès à des voies de recours effectives pour les victimes d'atteintes aux droits de l'Homme impliquant des entreprises belges

L'obligation de protéger (pilier I des Principes directeurs) implique de prendre des mesures pour assurer, par le biais de moyens judiciaires, administratifs, législatifs ou autres, que lorsque des atteintes aux droits humains se produisent, les victimes ont accès à un recours effectif. D'après les Principes de Maastricht sur les obligations extra-territoriales, « Lorsque le dommage résultant d'une violation alléguée a eu lieu sur le territoire d'un Etat autre que l'Etat dans lequel le comportement préjudiciable a eu lieu, tout Etat concerné doit offrir un recours aux victimes ».²⁰

Pourtant, aujourd'hui, il n'existe pas en Belgique de voies de recours judiciaires ou non-judiciaires garantissant adéquatement l'accès à un recours pour les victimes de violations des droits humains commises par les entreprises belges à l'étranger.

Proposition III. a. : Faciliter la compétence extra-territoriale du juge belge en cas de violations des droits de l'Homme par des entreprises belges

Une étude diligentée par la Commission européenne sur le cadre juridique en matière de droits humains applicable aux entreprises européennes opérant en dehors de l'UE²¹ souligne que lorsque les filiales ou sous-traitants d'entreprises européennes violent la législation en matière de droits humains et d'environnement en dehors de l'UE, les victimes se heurtent à d'importants obstacles pour obtenir une réparation, tant dans le pays tiers (faibles capacités judiciaires, pression des entreprises sur les décideurs et les communautés, etc) qu'au sein de l'UE. De nombreux rapports de la société civile, et notamment de la Coalition européenne pour la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (ECCJ), dont la FIDH est membre, soulignent les obstacles rencontrés par les victimes et formulent une série de recommandations, notamment à l'égard de l'Union européenne²².

En matière civile, comme discuté ci-dessus, le droit des sociétés est souvent un obstacle majeur pour accéder aux tribunaux, les victimes devant démontrer que des entités juridique séparées ne font qu'une en réalité, et/ou que la mère exerce un contrôle ou une influence sur la société auteur des faits. **Il conviendrait donc d'introduire une obligation de vigilance à la charge des entreprises et de reconnaître l'existence d'un groupe de sociétés** (voir première proposition). L'exemple du UK Bribery Act et du US Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) qui reconnaissent en matière de corruption la compétence des juridictions nationales dès que lors que l'entreprise a un lien avec la

20 Principes de Maastricht, op.cit., principe 37.

21 Daniel Augenstein, Étude du cadre juridique en matière de droits de l'homme et d'environnement applicable aux entreprises européennes opérant en dehors de l'Union européenne, présentée par l'Université d'Édimbourg, disponible à http://ec.europa.eu/entreprise/policies/sustainable-business/files/business-human-rights/101025_ec_study_final_report_fr.pdf

22 Gwynne Skinner, Robert McCorquodale, Olivier De Schutter, « The Third Pillar : Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Corporations », ECCJ, CORE, ICAR.

Grande-Bretagne ou les Etats Unis pourrait être une source d'inspiration.

En outre, sauf cas particulier (pour ce qui concerne notamment les dommages environnementaux), le juge belge applique généralement la loi du pays où le dommage est intervenu (plutôt que la loi du pays où le fait générateur du dommage a eu lieu), qui peut être moins protecteur pour les victimes que le droit belge.

En matière pénale, les plaignants étrangers font face à de nombreux obstacles liés notamment à la détermination de la compétence territoriale des juridictions belges. Ainsi, alors même que la nationalité belge des personnes morales ou physiques (personnalité active) doit entraîner la compétence des juridictions pénales belges, l'exigence du principe de double incrimination pour que le juge soit compétent pour juger d'un délit (cette exigence n'existe pas en cas de crime) commis par un belge à l'étranger, de même que le monopole des poursuites conféré au parquet, limitent, in concreto, sérieusement l'accès à la justice .

La FIDH et la LDHB recommandent **un assouplissement des conditions dans lesquelles des poursuites pénales peuvent être entamées contre des personnes physiques ou morales belges ou présentes sur le territoire belge** lorsqu'elles sont impliquées dans des violations des droits humains à l'étranger.

La FIDH et la LDHB recommandent également à la Belgique de généraliser la recevabilité des actions d'intérêt collectif, tel que cela a déjà été suggéré à travers le dépôt de nombreuses propositions de loi, et par l'adoption d'un arrêt de 2013 de la Cour constitutionnelle belge.

Proposition III. b. : Renforcer et crédibiliser le Point de contact national de l'OCDE

Les Principes directeurs des Nations unies contiennent des critères d'efficacité pour les mécanismes de réclamation non judiciaires, qui doivent être légitimes, accessibles, prévisibles, équitables, transparents, compatibles avec les droits.²³

En avril 2012, la FIDH et ses organisations membres en Belgique et en RDC, RAID ET ACID ont saisi le Point de Contact National (PCN) belge pour la mise en œuvre des Principes Directeurs de l'OCDE au sujet de démolitions illégales d'habitations de villageois dans les villages de Kawama et Luikini-Gare en RDC. Le processus de médiation a échoué, et les organisations plaignantes ont dénoncé son incapacité à répondre aux critères de recours effectif pour les victimes.²⁴

Afin d'améliorer le fonctionnement du PCN belge, nos organisations recommandent :

1. **Renforcement des moyens financiers du PCN** afin de permettre la prise en charge du déplacement des parties plaignantes ou de leurs représentants se trouvant à l'étranger pour des auditions, l'organisation de visites sur le terrain de représentants du PCN lorsque cela s'avère nécessaire en particulier pour mettre en place une médiation. Cela favoriserait une plus grande accessibilité du PCN aux personnes affectées. De nouveaux moyens financiers sont également nécessaires pour la mise en place d'un mécanisme de suivi approprié, et pour le recours à des experts indépendants au sein du réseau d'experts que le PCN belge semble

23 Principes directeurs, op.cit, Principe 31.

24 Voir « Destructions illégales en RDC - L'entreprise Groupe Forrest International refuse d'indemniser les villageois victimes de démolitions à Kawama, dans la province du Katanga. Le Point de contact national belge de l'OCDE incapable d'offrir un recours effectif aux victimes », 5 février 2013, <http://www.fidh.org/fr/afrique/republique-democratique-du-congo/Destructions-illegales-en-RDC-L-12846>

vouloir mettre en place.

2. **Renforcement des moyens techniques** : aujourd'hui les PCN témoignent d'une augmentation considérable des cas relatifs aux droits humains, liée notamment au nouveau chapitre IV des Principes Directeurs. Le règlement intérieur du PCN prévoit la possibilité de faire appel à des rapporteurs pour le traitement des circonstances spécifiques, ce qui est rarement mis en place pour l'instant. Dans les saisines relevant des problématiques touchant le droit international des droits de l'Homme, la possibilité d'auditionner et de faire appel à des experts en la matière devrait être systématisée.
3. **Renforcement de la légitimité et de la crédibilité du PCN** : aujourd'hui le PCN compte une structure tripartite rassemblant les syndicats, les entreprises et l'administration. Si les Principes directeurs de l'OCDE ne prescrivent pas une structure particulière pour les PCN, la FIDH et la LDHB estiment que la crédibilité du PCN belge sera d'autant plus grande qu'elle intégrera des acteurs divers, y compris des ONG et/ou des experts indépendants, et qu'elle sera supervisée par un organe indépendant. Par ailleurs, afin d'améliorer la transparence et la prévisibilité des procédures, le PCN devrait dans tous les cas publier les dossiers dont il est saisi, les motifs de rejet ou de recevabilité pour permettre aux parties de connaître le raisonnement et d'éviter des situations arbitraires et se prononcer de manière systématique sur des éventuelles violations des Principes Directeurs de l'OCDE.
4. **Renforcement de l'efficacité du PCN** à travers un mécanisme de suivi des instances spécifiques, y compris la possibilité de faire des rappels publics aux entreprises qui ne se seraient pas conformées aux termes des accords et résolutions ou recommandations du PCN. De plus, les pistes pour rendre le rôle de médiation et d'arbitrage du PCN plus efficace doivent être explorées. Par exemple, la participation des entreprises à la médiation pourrait être rendue obligatoire, et un pouvoir de sanction pourrait être conféré au PCN (celui-ci pourrait par exemple être en mesure de suspendre pour les entreprises ayant violé les principes directeurs de l'OCDE l'accès aux marchés publics et aux crédits publics de l'Office national du Ducroire).

4. Quelles actions le gouvernement pourrait-il prendre pour stimuler, faciliter et favoriser la qualité de la responsabilité sociétale des entreprises et des autres organismes? (Plusieurs réponses sont possibles, à classer par priorité)

La FIH et la LDHB recommandent de transposer de manière ambitieuse la directive Marchés publics 2014/24, en introduisant, dans la mesure de la compatibilité avec cette directive, le respect de critères éthiques, aux côtés des critères sociaux et environnementaux.

La FIH et la LDHB recommandent également au gouvernement belge de:

1. Encourager les distributeurs et marques belges d'habillement (mode, vêtements de travail ou promotionnels) à devenir membre de la Fair Wear Foundation.²⁵
2. Appeler les entreprises belges qui s'approvisionnent en vêtements au Bangladesh à signer l'Accord sur la prévention incendie et la sécurité des bâtiments au Bangladesh²⁶.

25 <http://www.fairwear.org>

26 <http://www.bangladeshaccord.org>

3. Appeler les entreprises belges qui s'approvisionnent en vêtements au Bangladesh à contribuer financièrement au fonds d'indemnisation des victimes de l'effondrement du Rana Plaza.²⁷

5. Quelles actions le gouvernement pourrait-il prendre pour stimuler et faciliter l'ancrage du respect des droits de l'Homme dans le fonctionnement des entreprises et autres organisations, et à y accorder de l'attention dans leur sphère d'influence ? (Plusieurs réponses sont possibles, à classer par priorité)

La FIDH considère que l'État belge se doit de prendre un certain nombre de mesures afin de renforcer le cadre juridique définissant la responsabilité des entreprises en matière de droits humains et de s'assurer que des entreprises belges ne se rendent pas complices de violations des droits humains, notamment au travers d'activités commerciales dans certains secteurs d'activités ou zones sensibles comme les zones de conflit.

Pour ce faire, la FIDH recommande notamment aux autorités belges d'instaurer une obligation d'exercice de diligence raisonnable à la charge des entreprises, notamment à travers le renforcement du reporting et de la transparence sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et de sous-traitance. Ce devoir de diligence raisonnable en matière de droits humains doit être renforcée pour les entreprises œuvrant sur des zones et produits dits « à risques ». - *Voir plus haut, I. Renforcer la responsabilité des entreprises en matière de droits humains: responsabilité des sociétés mères, obligation de diligence raisonnable et transparence.*

6. Quelles actions le gouvernement devrait prendre pour travailler de façon socialement responsable, pour promouvoir et s'assurer du respect des droits de l'Homme dans son propre fonctionnement, sa politique et sa sphère d'influence ?

Comme indiqué dans les Principes directeurs des Nations-Unies, « les États devraient veiller à ce que les ministères, les organismes d'Etat 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 lors qu'ils remplissent leurs mandats respectifs, notamment en fournissant à ces entités les informations, la formation et le soutien voulus » et « 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'organes 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 ».

Il est absolument primordial que le gouvernement belge fasse preuve de cohérence politique dans le cadre de ses politiques publiques commerciales et d'investissement tout comme dans le cadre de ses positions au sein d'institutions internationales, qui doivent s'aligner avec ses obligations internationales en matière de respect des droits humains (cf. II. Renforcer la cohérence des politiques publiques)

Enfin, la FIDH et la LDHB appellent la Belgique à soutenir les défenseurs des droits de l'Homme qui travaillent sur les impacts des activités économiques et qui sont pour cette raison souvent la cible de la répression.

²⁷ <http://www.ranaplaza-arrangement.org>

En vous remerciant à nouveau pour ce processus de consultation pour l'élaboration du plan d'action, et en réitérant une demande d'information concernant les prochaines étapes au sujet de ce dernier, je vous prie d'agréer mes meilleures salutations.



Karim Lahidji
Président de la FIDH



Alexis Deswaef,
Président de la LDHB