

GUIDE DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE SUR LE DEVOIR DE VIGILANCE DES ENTREPRISES EN MATIÈRE DE DURABILITE

Table des matières

Quels défis à relever ?	2
1. Pourquoi est-il important de viser une transposition ambitieuse de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité ?	2
Une opportunité à saisir	3
Recommandations pour une transposition ambitieuse.....	3
Une transposition renforcée pour maximiser l’impact.....	4
2. Un champ d’application très limité pour la CSDDD au Luxembourg	5
Principales conclusions du Datahub :.....	5
Une application minimale au Luxembourg	6
3. La proposition de loi N. 8217	7
Une demande claire de la population	7
Un texte de référence pour la transposition de la directive	7
4. Éléments clés à définir par le Luxembourg dans la transposition de la CSDDD	8
Création d’une autorité de surveillance nationale.....	8
Sanctions : garantir un effet dissuasif par des sanctions pécuniaires et non pécuniaires	9
Les Big FIVE de la transposition au Luxembourg	10
1. SOYONS COHÉRENTS.....	10
Accès à la justice pour les victimes	11
2. SOYONS PLUS PRÉCIS	12
Plans de transition climatique	12
Définition des parties prenantes.....	13
3. SOYONS AMBITIEUX	14
3.1. Accès à la justice pour les victimes.....	14
3.2. Secteurs à haut risque.....	15
3.3. Étendre le champ d’application de la CSDDD	16
3.4. Quelles parties de la chaîne d’activités doivent être couvertes?.....	17
3.5. Responsabiliser le secteur financier	18
4. CONTRIBUER À UN CHANGEMENT DE MINDSET.....	20
5. ALLOUER DES RESSOURCES SUFFISANTES.....	22

GUIDE DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE SUR LE DEVOIR DE VIGILANCE DES ENTREPRISES EN MATIÈRE DE DURABILITE

Quels défis à relever ?

1. Pourquoi est-il important de viser une transposition ambitieuse de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité ?

En mai 2024, une étape historique a été franchie avec l'adoption par les États membres de l'Union européenne de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (CSDDD). Cette directive constitue une avancée majeure pour garantir une conduite responsable des entreprises, tant au sein qu'en dehors de l'UE. Elle s'attaque aux problèmes qui ont permis aux violations des droits humains et aux atteintes à l'environnement liées aux entreprises de perdurer pendant des décennies.

Dans ce contexte, l'Initiative pour un devoir de vigilance et de nombreux acteurs de la société civile ont exhorté le gouvernement luxembourgeois, actuel et précédent, à s'engager activement non seulement lors des négociations européennes, mais aussi lors de la transposition de la directive en droit national. Cet engagement doit être à la hauteur des responsabilités du Luxembourg en matière de droits humains, de climat et d'environnement, notamment en tant que membre du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2022-2024).

L'accord politique au niveau européen concernant la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité ne suffit pas. Certaines opportunités clés ont été manquées pour aligner pleinement la directive sur les **Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains**. En raison de ses lacunes, la directive CSDDD ne représente qu'un premier pas. D'ailleurs, le commissaire européen en charge a souligné à plusieurs reprises que les États membres de l'UE ont toute latitude pour aller au-delà de cette directive.

Selon un sondage **TNS-Ilres** de janvier 2024, **9 personnes sur 10** attendent du gouvernement luxembourgeois qu'il assure une **conformité avec les traités et engagements internationaux** en matière de droits humains, de climat et d'environnement. Il ne s'agit donc pas seulement d'un impératif moral, mais aussi d'une attente sociétale forte. Cette démarche doit s'inscrire dans un engagement global en faveur du développement durable, qui doit devenir l'ADN des entreprises luxembourgeoises ainsi que de la politique économique du pays.

Une opportunité à saisir

Le gouvernement luxembourgeois dispose encore d'une **année et demie** pour transposer cette directive et surtout pour adopter une loi nationale ambitieuse. Lors des négociations européennes, il avait affiché son ambition de se conformer aux **standards internationaux en matière de droits humains**. Il est désormais attendu que le gouvernement en place concrétise cet engagement, non seulement par la société civile, mais aussi par les victimes de violations des droits humains et leurs défenseurs.

La visite, en mai 2024, d'une délégation de défenseurs des droits humains venus du Brésil, du Mexique et d'Afrique du Sud, à l'occasion de la présentation du rapport "**The Real Cost of Steel**"¹, a mis en lumière des défis majeurs. Ces défis ne concernent pas uniquement le secteur industriel, mais aussi d'autres pans de l'économie luxembourgeoise, notamment le secteur financier, mais également les **holdings/Soparfi**, en matière de droits humains, de climat et d'environnement.

Recommandations pour une transposition ambitieuse

L'Initiative pour un devoir de vigilance appelle le gouvernement luxembourgeois à :

- **Comblent les lacunes de la directive** : Étendre son champ d'application afin de couvrir l'ensemble de la chaîne d'activité, d'inclure tous les secteurs, notamment le secteur financier (banques et fonds d'investissement), et d'intégrer davantage d'entreprises. Selon une estimation de **SOMO**² (**Centre for Research on Multinational Corporations**), un nombre extrêmement

¹ <https://www.initiative-devoirdevigilance.org/post/remise-du-rapport-the-real-cost-of-steel-%C3%A0-la-holding-ternium>

² <https://www.somo.nl/csddd-datahub/>

limité d'entreprises seraient concernées au Luxembourg par la directive actuelle.

- **Renforcer l'accès à la justice** : Faciliter les recours pour les victimes de violations des droits humains, notamment en inversant la charge de la preuve (comme le prévoyait la position du gouvernement précédent), afin de leur permettre de demander plus facilement des comptes aux entreprises.
- **Garantir une application rigoureuse de la législation** : Allouer des ressources suffisantes pour enquêter sur les violations commises par les entreprises et imposer des sanctions dissuasives.

Une transposition renforcée pour maximiser l'impact

Pour garantir l'efficacité de cette directive, il est essentiel que sa transposition ne se limite pas aux **exigences minimales** fixées par l'UE. Des mesures nationales plus ambitieuses permettraient de :

- Augmenter le nombre d'entreprises concernées ;
- Étendre explicitement la couverture en aval de la chaîne de valeur ;
- Renforcer les dispositions relatives à l'accès à la justice.

Un alignement sur les normes internationales garantirait une meilleure protection des **travailleurs, des populations, des communautés et de l'environnement** contre les abus. Cela aiderait également les États membres de l'UE à respecter leurs propres **obligations et engagements**. Enfin, une harmonisation accrue réduirait la **complexité réglementaire** pour les entreprises.

Dans le cadre de la transposition, le Luxembourg a désormais l'opportunité de **combler certaines lacunes** en matière de protection, d'améliorer la **sécurité juridique** et de garantir la **responsabilité des entreprises**. Par ailleurs, il est crucial d'assurer aux victimes des violations un **accès effectif à des voies de recours**.

Ce **guide de la transposition** au Luxembourg s'inscrit en complément du "**Transposition Guide**"³ élaboré par l'**ECCJ (European Coalition for Corporate Justice)**, dont l'Initiative pour un devoir de vigilance est membre), ainsi que par d'autres organisations de la société civile européenne. Il constitue un outil essentiel

³ <https://corporatejustice.org/publications/transposition-guide-for-the-csddd/>

pour garantir au Luxembourg une transposition ambitieuse et efficace de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.

2. Un champ d'application très limité pour la CSDDD au Luxembourg

En janvier 2025, SOMO a lancé le **CSDDD Datahub**⁴, une base de données répertoriant les groupes d'entreprises, leurs filiales, leurs pays d'origine et leurs secteurs d'activité, afin d'identifier celles qui devront se conformer à la CSDDD. Accessible au public, cet outil permet d'effectuer des recherches par secteur et par pays, facilitant ainsi la transparence des structures de propriété et de données financières complexes.

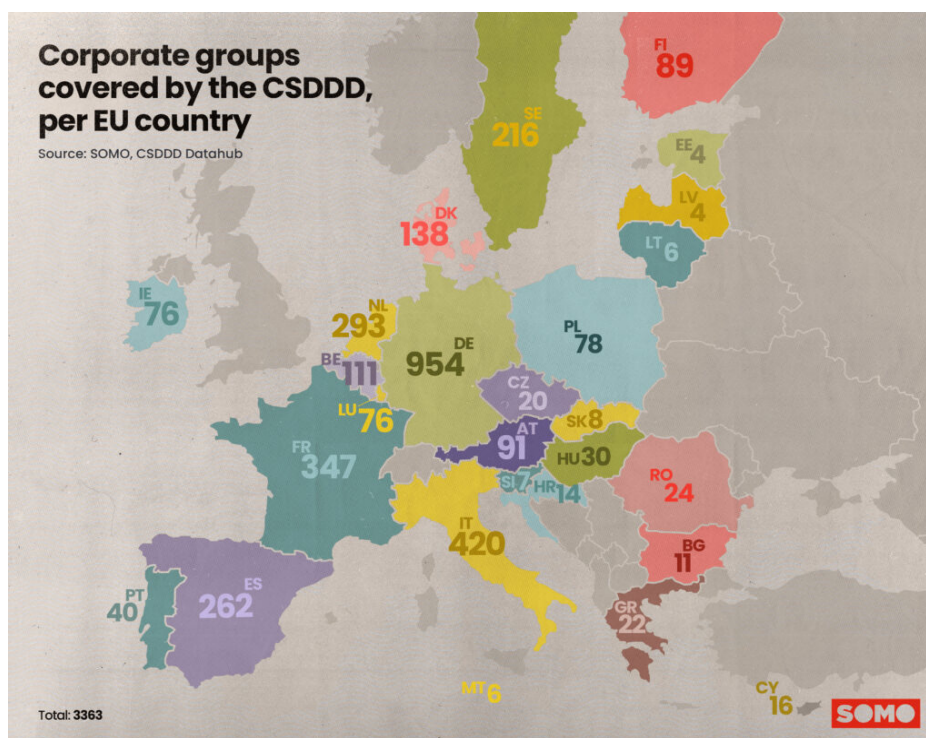
Principales conclusions du Datahub :

- Environ 7 000 entreprises dans le monde répondent aux critères de la CSDDD, dont 5 000 basées dans l'UE ;
- Ces entreprises appartiennent à 4 300 groupes, dont 3 400 ayant leur siège dans l'UE ;
- En pratique, la directive couvrira bien moins de groupes que ce que suggérerait l'évaluation initiale de la Commission européenne ;
- Seuls 1 300 groupes devront se conformer à la directive dès 2027, tandis que plus de la moitié n'atteindront les seuils qu'en 2029, bénéficiant ainsi de plus de quatre ans pour se préparer (voir également les chiffres pour le Luxembourg) ;
- La directive concernera moins de 0,1 % des entreprises de l'UE, ce qui contredit les affirmations de certains groupes de pression et de la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, sur son impact économique ;
- Les entreprises concernées opèrent principalement dans :
 - La fabrication (24,6 %) ;

⁴ <https://www.somo.nl/csddd-datahub/>

- Les services (19,1 %) ;
- Le commerce de gros et de détail (16,2 %) ;
- Les services financiers (20 %).

Avec ce *Datahub*, SOMO demande à la Commission européenne de ne pas propager de récits trompeurs sur l'impact de la directive, car ceux-ci pourraient être exploités pour justifier des politiques de déréglementation favorisant les profits des entreprises au détriment des droits humains et de l'environnement (notamment via la proposition législative Omnibus).



Une application minimale au Luxembourg

Selon SOMO, seules **76 entreprises** seraient concernées par la directive au Luxembourg⁵. Ce nombre extrêmement restreint soulève un véritable problème : ne pas inclure des entreprises opérant dans des **secteurs à haut risque** en matière de droits humains minerait la cohérence des politiques publiques.

⁵ <https://www.initiative-devoirdevigilance.org/post/csddd-datahub-un-nombre-tr%C3%A8s-restreint-d-entreprises-concern%C3%A9es-au-luxembourg>

Il faut savoir que les entreprises basées au Luxembourg, dont un nombre considérable de holdings et certaines multinationales, ne seront que progressivement concernées par cette directive :

- **En 2027** : Entreprises ou groupes avec plus de 5 000 employés et 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires mondial, ainsi que celles hors UE avec 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires dans l'UE : **21 entreprises** (27,6 %) ;
- **En 2028** : Entreprises ou groupes avec plus de 3 000 employés et 900 millions d'euros de chiffre d'affaires mondial, ainsi que celles hors UE avec 900 millions d'euros de chiffre d'affaires dans l'UE : **14 entreprises** (18,4 %) ;
- **En 2029** : Entreprises ou groupes avec plus de 1 000 employés et 450 millions d'euros de chiffre d'affaires mondial, ainsi que celles hors UE avec 450 millions d'euros de chiffre d'affaires dans l'UE : **41 entreprises** (54 %).

3. La proposition de loi N. 8217

Une demande claire de la population

Le résultat d'un sondage publié début 2024 ne laisse aucune place au doute : **87 % de la population luxembourgeoise** estiment que le gouvernement doit garantir la **conformité du pays avec les standards internationaux** en matière de droits humains, de climat et d'environnement. Il est désormais impératif que le gouvernement actuel passe à l'action lors de la transposition de la directive en droit national.

Afin de répondre aux attentes des citoyens en matière de la responsabilisation des acteurs économiques, l'Initiative pour un devoir de vigilance avait élaboré, en collaboration avec différentes parties prenantes (monde politique, secteur juridique et société civile), une **proposition de loi sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité**. Cette proposition avait ensuite été soumise à tous les partis politiques représentés à la Chambre des députés, les invitant à la déposer. Deux partis avaient répondu favorablement.

Un texte de référence pour la transposition de la directive

Déposée le 16 mai 2023, la **proposition de loi N. 8217** constitue un **benchmark** et une **feuille de route** pour le Luxembourg. Elle offre au gouvernement actuel un cadre solide pour élaborer sa législation nationale lors de la transposition de la directive

CSDDD, en garantissant un alignement sur les normes et standards internationaux en matière de devoir de vigilance.

D'après les informations partagées avec les représentants de la société civile lors des consultations menées par le **Ministère de l'Économie** en décembre 2024, la **proposition N. 8217** fait partie des documents étudiés par le **groupe de travail interministériel** chargé d'élaborer le projet de loi de transposition de la CSDDD.

4. Éléments clés à définir par le Luxembourg dans la transposition de la CSDDD

Création d'une autorité de surveillance nationale

Les articles 6 à 16 de la proposition de loi N. 8217 définissent les modalités de **surveillance et de contrôle** du devoir de vigilance par les entreprises. Le modèle proposé s'inspire de la loi du 30 novembre 2022 relative à la concurrence et de la loi du 1^{er} août 2018 sur la Commission nationale pour la protection des données.

Pour assurer le bon fonctionnement de cette autorité, plusieurs points essentiels doivent être précisés⁶ :

- Délais pour l'évaluation des préoccupations fondées, avec une échéance pour leur conclusion ;
- Information transparente des auteurs des préoccupations sur l'état d'avancement des enquêtes et l'accès à une instance de recours ;
- Délais spécifiques pour les mesures provisoires et mise à jour régulière des pétitionnaires sur le calendrier et les avancées des enquêtes ;
- Accessibilité gratuite du mécanisme de soumission des préoccupations ;
- Consultation des parties prenantes dans le cadre des enquêtes, en garantissant la sécurité et l'anonymat des informations fournies ;
- Obligation pour les entreprises de démontrer leurs efforts pour mettre en œuvre des plans de transition, avec un contrôle de leur conformité à l'objectif de 1,5 °C de l'Accord de Paris, et l'application de sanctions en cas de non-respect.

⁶ voir également pages 57-61 <https://corporatejustice.org/publications/transposition-guide-for-the-csddd/>

Sanctions : garantir un effet dissuasif par des sanctions pécuniaires et non pécuniaires

Afin d'assurer la mise en œuvre effective des obligations prévues par la directive, il est essentiel de prévoir des sanctions à la fois pécuniaires et non pécuniaires. Ces mesures doivent non seulement dissuader les entreprises de soustraire à leurs responsabilités, mais aussi garantir un respect rigoureux des normes. Les sanctions doivent être adaptées pour encourager une conformité systématique tout en sanctionnant les comportements déviants :

- Sanctions financières :
 - Les amendes doivent être suffisamment élevées pour garantir un effet dissuasif.
- Sanctions non financières :
 - Marchés publics : Inclusion dans la législation de l'exclusion des procédures publiques en cas de non-respect des normes, conformément à l'article 57(4)(a) de la directive sur les marchés publics ; 📌 exemple : la loi allemande (LkSG) prévoit une exclusion temporaire des marchés publics pour les entreprises sanctionnées.

Accès aux financements publics : Exclusion des entreprises non conformes des crédits à l'exportation et des missions commerciales pour une durée déterminée.

Conclusion

La proposition de loi N. 8217 représente une **opportunité unique pour le Luxembourg** d'adopter une législation ambitieuse sur le devoir de vigilance, au-delà des seuils minimaux fixés par la directive CSDDD.

Le faible nombre d'entreprises couvertes par la directive au Luxembourg rend d'autant plus nécessaire une transposition robuste, garantissant que les entreprises opérant dans des secteurs à haut risque soient également tenues responsables.

La mise en place d'une autorité de surveillance indépendante, dotée de moyens effectifs de contrôle et de sanction, sera cruciale pour garantir l'application effective du devoir de vigilance et assurer que les entreprises respectent pleinement leurs obligations en matière de droits humains et d'environnement.

Les Big FIVE de la transposition au Luxembourg

Le gouvernement luxembourgeois devra assurer une **transposition complète** de la directive **CSDDD** dans les délais impartis, tout en garantissant une **cohérence** avec ses engagements internationaux.

Pour y parvenir, il ne pourra pas se limiter au seuil minimal fixé par la directive. Il devra préciser certains engagements et saisir les opportunités pour renforcer l'efficacité au niveau de cette transposition.

Les **Big FIVE** seront essentiels pour concrétiser cette ambition :

1. **SOYONS COHÉRENTS**
2. **SOYONS PLUS PRÉCIS**
3. **SOYONS AMBITIEUX**
4. **CONTRIBUONS À UN CHANGEMENT DE MENTALITÉ**
5. **ALLOUONS DES RESSOURCES SUFFISANTES**

1. SOYONS COHÉRENTS

Neuf personnes sur dix attendent désormais du gouvernement luxembourgeois qu'il assure la conformité avec les traités et engagements internationaux en matière de droits humains, de climat et d'environnement⁷. S'opposer à cette attente reviendrait donc à aller à l'encontre de la volonté de la majorité de la population. Il est important de souligner que cette exigence concerne aussi bien l'élaboration des lois nationales que les prises de position du Luxembourg à Bruxelles lors de la conception des législations européennes.

Dans ce contexte, et pour préserver la crédibilité ainsi que la cohérence des politiques publiques, il est essentiel d'intégrer, dans la législation relative au devoir de vigilance en matière de durabilité, les instruments internationaux adoptés, signés et ratifiés par le Luxembourg, à savoir :

⁷ <https://www.initiative-devoirdevigilance.org/post/87-de-la-population-au-luxembourg-souhaite-que-le-gouvernement-respecte-pleinement-les-engagements>

- **Les conventions de l'Organisation Internationale du Travail ratifiées par le Luxembourg**
 - **Convention 155** : Sécurité et santé au travail ;
 - **Convention 187** : Cadre promotionnel pour la sécurité et la santé.
- **Joint Declaration on Living Wage and Living Income** : en juin 2023, le Luxembourg⁸ a signé, aux côtés de la Belgique, de l'Allemagne et des Pays-Bas, la *Joint Declaration on Living Wage and Living Income*, saluant explicitement l'intégration du concept de « revenus décents pour les producteurs et petits exploitants » dans la directive européenne sur le devoir de vigilance en matière de durabilité des entreprises (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD). Ceci pourra se réaliser notamment en incluant les définitions respectives du Living Wage and Living Income au niveau du texte législatif⁹.

Accès à la justice pour les victimes

Dans l'étude nationale de référence, *Mapping the Business and Human Rights Landscape in Luxembourg* (octobre 2019) du Dr Basak Baglayan, une section est consacrée à l'accès aux voies de recours.

« Au Luxembourg :

- Le délai de prescription commun est de **30 ans** (article 2262 du Code civil) ;
- Un délai spécial de **10 ans** s'applique aux obligations commerciales entre professionnels et entre professionnels et consommateurs, sauf si un délai plus court est prévu (article 189 du Code de commerce)¹⁰ ».

Dans ce contexte, il est essentiel de fixer le délai de prescription à **au moins 10 ans** pour l'introduction d'une action en responsabilité civile. La directive CSDDD ne prévoit qu'un délai de **5 ans**, ce qui est largement insuffisant en raison de la complexité et du caractère transnational de ce type d'actions. Les victimes de violations des droits humains dans le

⁸ https://gouvernement.lu/en/actualites/toutes_actualites/communiqués/2023/06-juin/27-joint-declaration-living-wage-living-income.html

⁹ Voir également <https://www.ilo.org/resource/news/ilo-reaches-agreement-issue-living-wages>
La délégation de l'Ambassade du Ghana au Luxembourg a insisté lors de l'événement « farmer & farmer » du 29 janvier 2025 sur l'importance « in establishing the Living Income Differential is a significant step toward ensuring fair remuneration for cocoa farmers »

¹⁰ Sections 24-26 (page 110 et suivantes de l'annexe "Barriers to access to Judicial Remedy" (obstacles à l'accès aux recours judiciaires) (pages 122 à 130).

cadre d'activités économiques doivent pouvoir s'organiser, réunir les preuves et les ressources nécessaires, ce qui exige un laps de temps plus long (au moins 10 ans).

2. SOYONS PLUS PRÉCIS

L'importance d'une plus grande précision se reflète notamment dans les aspects suivants :

Plans de transition climatique¹¹

- **Fournir des instructions claires** pour l'élaboration des plans de transition climatique, conformément à l'article 22, paragraphe 1, points a) à d). La transposition de cette disposition doit être complète afin de garantir un cadre commun au sein de l'UE.
- **Renforcer la formulation des objectifs** en cohérence avec les neuf critères de divulgation de la norme ESRS E1¹², notamment :
 - Fixation d'objectifs en valeur absolue et en intensité ;
 - Prise en compte des émissions des **scopes 1, 2 et 3** ;
 - Définition de cibles pour 2030 et des étapes intermédiaires tous les cinq ans ;
 - Référence à des modèles comme la *Science Based Targets Initiative (SBTi)* et aux trajectoires sectorielles de décarbonation ;
 - Inclusion des leviers de décarbonation.
- **Garantir un contrôle rigoureux** :
 - L'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de transition conformes aux objectifs de l'Accord de Paris (limitation du réchauffement à 1,5 °C) et aux engagements *net-zéro* de l'UE doit être supervisée par les autorités de surveillance.

¹¹ voir également pages 54 à 56 <https://corporatejustice.org/publications/transposition-guide-for-the-csddd/>

¹² "Le plan de transition, concept spécifique au changement climatique, apparaît comme une des notions essentielles de la CSRD, compte tenu de la sensibilité sociétale aux conséquences dramatiques du réchauffement climatique. Les entités concernées devront publier leur plan de transition en matière d'atténuation du changement climatique. Le but de la publication d'un plan de transition est de permettre aux utilisateurs de l'information en matière de durabilité de comprendre les efforts consentis par l'entité concernée afin de s'assurer que sa stratégie et son modèle d'affaires sont compatibles avec une transition vers une économie durable en limitant le réchauffement climatique à 1,5 °C, conformément à l'Accord de Paris ainsi qu'à l'objectif d'atteindre une neutralité climatique d'ici 2050." <https://www.cssf.lu/fr/exigences-principales-des-esrs/>

- En cas de non-conformité, des sanctions doivent être appliquées.
- Il est essentiel d'évaluer si le plan est réellement compatible avec un scénario à 1,5°C, s'il est suffisamment solide pour garantir une décarbonation effective et si les moyens mis en œuvre (technologies, investissements) sont plausibles.

Définition des parties prenantes

Concernant la définition des parties prenantes (Article 3), plusieurs précisions doivent être apportées¹³ :

- **Extension de la définition** : inclusion explicite des **travailleurs tout au long de la chaîne d'activités**.
- **Couverture élargie aux** :
 - Travailleurs de la chaîne d'approvisionnement ;
 - Travailleurs informels ;
 - Travailleurs à domicile ;
 - Personnes ayant des relations de travail atypiques.
- **Protection des représentations syndicales** :
 - Priorité aux syndicats représentatifs ;
 - Consultation prioritaire des syndicats élus et représentatifs ;
 - Prévention de la suppression des syndicats ;
 - Garantie que la transposition ne diminue pas les prérogatives syndicales existantes.
- **Consultation effective des parties prenantes** :
 - Les mécanismes multi-acteurs (MSI) ou industriels ne peuvent **pas** remplacer un engagement direct avec :
 - Les détenteurs de droits ;
 - Les représentants syndicaux, ONG et organisations concernées.
 - Une approche proactive est nécessaire pour renforcer la **sécurité juridique** et les **droits des travailleurs**.

Il faut souligner dans ce contexte également que la proposition publique du texte législatif aux Pays Bas (le pays qui est actuellement un leader au niveau de la

¹³ voir également pages 47 et 48 <https://corporatejustice.org/publications/transposition-guide-for-the-csddd>

transposition CSDDD) prévoit au niveau de la participation des parties prenantes que celles-ci devront être consultées dans la collecte d'informations lors de la priorisation et hiérarchisation des impacts négatifs.

3. SOYONS AMBITIEUX

3.1. Accès à la justice pour les victimes

85% de la population au Luxembourg sont en faveur pour donner aux victimes la possibilité de demander devant les tribunaux luxembourgeois un dédommagement de la part d'une entreprise luxembourgeoise qui a violé gravement les droits des travailleurs et des communautés locales¹⁴. Afin de rééquilibrer le rapport de forces entre les victimes et les grandes multinationales dotées de ressources financières et juridiques presque illimitées, il est essentiel d'adopter les mesures suivantes :

- **Renversement de la charge de la preuve pour les actions en responsabilité civile**

Rappelons que la proposition du gouvernement luxembourgeois précédent lors des négociations sur la CSDDD incluait cette mesure en faveur des victimes. Les règles de procédure traditionnelles sur la charge de la preuve constituent un obstacle majeur à la justice dans les affaires civiles. Ainsi il devra incomber à l'entreprise défenderesse de clarifier son lien avec la violation et le préjudice et de démontrer qu'elle ait pris toutes les mesures appropriées au niveau de son devoir de vigilance.

- **Représentation des victimes**

Il est nécessaire de permettre aux syndicats, ONG et institutions de droits humains non-européens de représenter les victimes, à l'instar des entités basées au Luxembourg et dans l'UE.

- **Accès à un mécanisme de recours collectif efficace**

Les victimes devraient être automatiquement admises à participer à des actions collectives, ce qui simplifierait les procédures d'enregistrement longues et complexes.

¹⁴ <https://www.initiative-devoirdevigilance.org/post/une-large-majorit%C3%A9-en-faveur-d-une-loi-nationale-sur-le-devoir-de-diligence>

Dans ce contexte, il convient de souligner le paradoxe qui réside dans le fait que, dans certains débats, l'attention se porte davantage sur les charges bureaucratiques pesant sur les entreprises que sur les véritables obstacles auxquels sont confrontées les victimes de violations des droits humains. Ce contraste est particulièrement frappant lorsqu'il s'agit, pour ces victimes, de faire valoir leur droit à réparation pour les préjudices subis. Il est essentiel de rappeler que les obstacles bureaucratiques rencontrés par les victimes ne sauraient être mis sur le même plan que ceux auxquels font face les entreprises.

Ces réformes ont pour objectif de mettre un terme à l'impunité dont de nombreuses entreprises ont bénéficié jusqu'à présent.

3.2. Secteurs à haut risque

Le gouvernement a identifié les secteurs d'activité à risque en matière de droits humains dans le Plan d'action national 2020-2022¹⁵, qui pourra servir de référence pour un futur règlement grand-ducal visant à établir la liste des secteurs à haut risque concernés dans le cadre de cette législation.

Il sera essentiel de responsabiliser également les entreprises présentant un risque plus élevé d'avoir un impact négatif sur les droits humains et l'environnement, selon l'approche dite des "secteurs à haut risque". Or, des PME mais aussi de grandes entreprises ne sont pas couvertes par le champ d'application actuel de la directive, ce qui est inadmissible.

Selon l'article 3(2) de la proposition de loi 8217, la future législation sur le devoir de vigilance devrait s'appliquer également aux PME opérant dans des secteurs économiques à haut risque, dont la liste serait définie par un règlement grand-ducal. Cette liste ferait l'objet d'une révision tous les trois ans, sur la base d'une analyse approfondie menée par le régulateur.

Parmi ces secteurs à haut risque il faut relever :

Le secteur de **l'industrie pornographique**, exemplifié par la holding luxembourgeoise Aylo, qui exploite des plateformes pornographiques à l'échelle mondiale, doit être pris en compte en raison des risques majeurs, notamment la

¹⁵ <https://mae.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d1/pan-entreprises-et-droits-de-l-homme/2020-2022/PAN-LU-entreprises-et-DH-2020-2022-FR.pdf> page 17

diffusion de contenus illégaux en lien avec une exploitation sexuelle de mineurs (voir également des cas concrets relatés dans la presse nationale et internationale).

De même, **l'industrie des cybertechnologies**, avec des entreprises comme NSO Group, impliquées dans des violations du droit à la vie privée (logiciel espion Pegasus), concernant également des journalistes, des militants ou des hommes politiques, devrait faire partie de la liste des secteurs d'activité économique à haut risque.

Les secteurs de biens militaires et de produits et services à double usage sont également à prendre en compte lors de l'établissement d'une liste des secteurs d'activité à haut risque en matière des droits humains.

Il faut relever que les textes internationaux s'appliquent à des biens, produits, équipements qui sont physiques ou des services tels que l'assistance technique mais liés à la fabrication, au commerce ou encore au courtage de ces biens.

La loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations ne couvre pourtant pas la fourniture en tant que prestation de services de moyens de reconnaissance, de surveillance, d'imagerie militaire à des fins de sécurité civile ou militaires (CAE Aviations, SES...). Le cas internationalement connu « opération Sirli »¹⁶, dans lequel une entreprise luxembourgeoise a été impliquée, montre toute l'étendue de l'absence d'un devoir de vigilance.

Lors de la transposition, les États membres ne devraient pas exclure les produits dont l'exportation a été autorisée dans le cadre du contrôle des exportations.

Il faudrait par conséquent inclure la distribution, le transport et le stockage de produits et services soumis au contrôle des exportations et ceci également au niveau des biens et services à double usage.

3.3. Étendre le champ d'application de la CSDDD

Pour renforcer l'efficacité de la directive, il est nécessaire d'abaisser les seuils d'effectifs et de chiffre d'affaires actuellement prévus, en les alignant sur la CSRD (reporting sur la durabilité des entreprises), qui concerne les entreprises de plus de 250 salariés et 40 millions d'euros de chiffre d'affaires. Ce changement permettrait d'intégrer davantage d'entreprises dans le champ d'application de la directive.

¹⁶ <https://egypt-papers.disclose.ngo/fr/chapter/cae-aviation>

3.4. Quelles parties de la chaîne d'activités doivent être couvertes?

En couvrant l'ensemble de la chaîne d'activité, il est possible de réaliser des améliorations significatives, tels que :

- L'alignement sur les normes internationales ;
- L'unification de l'approche de la chaîne de valeur en aval avec celle en amont ;
- L'inclusion de toutes les activités en aval d'un partenaire commercial, avec une liste illustrative des activités concernées, plutôt qu'une liste exhaustive ;
- L'élargissement de la définition des partenaires commerciaux pour inclure également les relations non commerciales.

Les entreprises peuvent être responsables d'impacts négatifs à travers tous types de relations, qu'elles soient commerciales ou non. Par exemple, une entreprise opérant dans une zone de conflit, dont les installations sont protégées par des forces de sécurité de l'État, peut être liée à des violations des droits humains commises par ces forces lorsqu'elles assurent cette protection.

Il faut souligner dans ce contexte que la première proposition publique de texte législatif aux Pays-Bas prévoit également de prendre en compte les éventuels effets négatifs qui pourraient survenir après la vente du produit ou du service.

Finalement, il convient de noter qu'un large consensus politique s'était dégagé au Luxembourg sur cette question, comme le montre un questionnaire adressé aux «Spëtzekandidaten» lors des élections nationales de 2023.

QUESTIONNAIRE SPETZEKANDIDATEN
ELECTIONS NATIONALES 2023

INITIATIVE DEVOIR DE VIGILANCE LUXEMBOURG

DROITS HUMAINS & ENTREPRISES

ENTREPRISES & ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

5. Je suis pour l'intégration de toute la chaîne de valeur*.
*(contrôle en amont et en aval)

MARC BAUM DÉI LÉNK
SVEN CLÉMENT PARTI PIRATE
LEX DELLES DP
LUC FRIEDEN CSV
PAULETTE LENERT LSAP
SAM TANSON DÉI GRÉNG
FRED KEUP ADR

Pour voir les explications sous [icône] veuillez consulter le site www.initiative-devoirdevigilance.org

3.5. Responsabiliser le secteur financier

« Les entreprises financières ne devraient pas être traitées différemment des autres entreprises, y compris dans le cadre de la Directive sur la diligence raisonnable en matière de durabilité des entreprises. » Frank Elderson, membre du directoire de la Banque centrale européenne

La responsabilisation du secteur financier est un enjeu crucial pour garantir un engagement plus cohérent au niveau des Principes directeurs des Nations Unies en matière droits humains et entreprises du Luxembourg, particulièrement dans le cadre de la transposition de la directive sur le devoir de vigilance.

Pour rappel, le Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits humains a effectué sa première visite au Luxembourg du 1er au 9 décembre 2022 afin d'« évaluer les efforts déployés pour identifier, prévenir et traiter les effets négatifs des activités des entreprises sur les droits humains et l'environnement ». Le groupe de travail des Nations Unies considère la CSDDD comme une opportunité pour le Luxembourg de se positionner en leader dans la région, notamment en matière de finance durable, qui englobe les droits humains, les questions environnementales et le changement climatique. Les attentes de la population luxembourgeoise sur ce sujet ont été exprimées clairement dans une enquête TNS Ilres, où 86 % des résidents estiment que le cadre réglementaire du Luxembourg devrait responsabiliser le secteur financier pour empêcher le financement d'activités d'entreprises liées à des violations des droits humains et des dommages environnementaux.

Dans ce contexte, il est important de rappeler que le gouvernement précédent a introduit le «Nohaltegkeets-Check» en juillet 2023. Le Champ d'action prioritaire 10, intitulé «Garantir des finances durables », stipule que le Luxembourg doit être en conformité avec les droits humains et respecter les normes prévues dans les textes internationaux.

Cependant, une approche contradictoire, tant au niveau national qu'au niveau européen, révèle des incohérences dans les politiques du Luxembourg, compromettant la pertinence et l'efficacité de la mise en œuvre du Nohaltegkeets-Check, en particulier dans le cadre des positions défendues lors des négociations CSDDD au sein de l'Union Européenne.

Le secteur des fonds d'investissement et leurs engagements en matière de droits humains selon l'étude « *Investment Funds in the Human Rights Spotlight* »

L'Initiative pour un devoir de vigilance a analysé les dix plus grandes sociétés de gestion de fonds d'investissement au Luxembourg quant à leurs engagements en

matière de droits humains¹⁷. Les résultats présentés en décembre 2023 ont montré que les pratiques existantes sont insuffisantes, et qu'une législation contraignante en matière de droits humains est nécessaire.

Il est à noter que les dix entreprises analysées (représentant environ un tiers des actifs gérés dans l'industrie des fonds d'investissement au Luxembourg) ont toutes signé les Principes pour l'investissement responsable des Nations Unies et se sont engagées à intégrer les enjeux ESG (environnementaux, sociaux et de gouvernance) dans leurs processus d'analyse et de décision d'investissement. Toutefois, cela montre que les engagements volontaires sont insuffisants, soulignant la nécessité d'une législation contraignante en matière de droits humains.

Dans le cadre des négociations sur la CSDDD au niveau de l'UE, le « *United Nations Working Group on Business and Human Rights* » a souligné en juillet 2023 que les principes directeurs des Nations Unies stipulent incontestablement que la responsabilité de respecter les droits humains s'applique pleinement à l'ensemble des institutions financières. Les attentes à l'égard du secteur financier dans le cadre de cette directive sont claires : une obligation de diligence raisonnable sur l'ensemble de leurs chaînes d'activités, en raison de leur rôle transformateur dans la construction d'un avenir durable, ainsi que de leurs responsabilités en matière de droits humains, de changement climatique et d'environnement – sans exception pour les fonds d'investissement, les banques et les assureurs.

Cependant, la réalité des résultats est différente : le secteur financier est exclu du champ d'application pour ce qui concerne les services qu'il fournit (par exemple : crédits, financements, investissements...), en particulier en aval de la chaîne de valeur. Bien que l'amont de la chaîne de valeur soit couvert dans une certaine mesure, cela n'a qu'un impact limité. Pour illustrer cette situation insatisfaisante : lorsqu'une banque achète du café pour ses bureaux, elle doit s'assurer que ce café n'a pas été produit par travail forcé. En revanche, aucune obligation n'existe pour que cette même banque accordant des crédits importants à des plantations de café, s'assure que ces plantations ne recourent pas au travail forcé.

L'exclusion du secteur financier de l'obligation de diligence raisonnable en ce qui concerne les services qu'il fournit (crédits, financements, investissements, etc.) révèle un traitement préférentiel dont bénéficient les banques et fonds d'investissement. Cette exclusion empêche ces acteurs d'être tenus responsables

¹⁷ <https://www.initiative-devoirdevigilance.org/post/investment-funds-in-the-human-rights-spotlight>

de l'impact de leurs investissements sur le climat, l'environnement et les droits humains.

Il est important de noter que l'obligation initialement prévue dans la proposition de la Commission européenne pour les banques d'appliquer un devoir de vigilance lors de la fourniture de services (comme l'octroi de crédits à des entreprises) devrait être considérée comme un minimum à introduire.

En conclusion, dans le cadre de la transposition de la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité dans la législation nationale, il est impératif d'adopter une législation efficace et solide, pleinement alignée sur les normes internationales, notamment en ce qui concerne l'inclusion de l'ensemble du secteur financier, y compris le secteur des fonds d'investissement.

4. CONTRIBUER À UN CHANGEMENT DE MINDSET

Afin d'intégrer une véritable prise de responsabilité dans l'ADN des entreprises, il est nécessaire d'opérer un changement de mentalité. Ce changement devra se traduire par l'engagement des entreprises à répondre positivement à leur devoir de vigilance en matière de durabilité, couvrant les droits humains, l'environnement et le climat et permettra également de mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations Unies qui, au principe 18, stipule clairement que l'évaluation des incidences des activités des entreprises sur les droits humains doit aussi « comprendre de véritables consultations avec des groupes et autres acteurs concernés susceptibles d'être touchés ».

Un certain nombre d'entreprises au Luxembourg ont initié des démarches positives, parfois en collaboration avec la société civile. Dans un « *Business Statement* »¹⁸, 46 entreprises de différents secteurs économiques ont soutenu l'introduction d'une législation sur les droits humains et l'environnement.

Lors du Forum des Nations Unies à Genève en novembre 2024, des dirigeants d'entreprises, engagés pour les droits humains, ont partagé des exemples inspirants dans des secteurs comme le textile, l'agriculture ou l'extraction minière.

Qu'en est-il de la prise de conscience de ceux qui sont censés représenter les acteurs économiques ? Si certaines associations d'entreprises à l'échelle de l'Europe ont soutenu l'introduction de la directive sur le devoir de vigilance lors des négociations,

¹⁸<https://www.initiative-devoirdevigilance.org/post/appel-d-acteurs-de-secteurs-cl%C3%A9s-de-l-%C3%A9conomie-pour-aller-au-del%C3%A0-des-mesures-volontaires>

force est de constater que cela ne fut pas le cas des associations patronales luxembourgeoises. Les associations patronales luxembourgeoises seraient-elles rétrogrades par rapports à des entreprises au Luxembourg et dans l'Union européenne ?

En effet, les voix de la Fedil ne ratent pas d'occasion pour dénigrer tout effort de légifération en matière de droits humains et environnementaux. Tantôt les effets de la CSDDD sont qualifiés de « pervers », tantôt les entreprises seraient appelées à « réussir là où les gouvernements ont échoué pendant soixante ans ». Des déclarations qui remettent directement en cause la pertinence des deux piliers des Principes des Nations Unies en matière de droits humains et entreprises, à savoir, d'un côté, l'obligation des États de protéger les droits humains de leurs ressortissants, et, de l'autre côté, l'obligation des entreprises de respecter ces droits humains au niveau de leurs activités économiques. Il faut rappeler dans ce contexte qu'il n'existe tout simplement pas de déresponsabilisation des entreprises concernant les impacts négatifs et les violations des droits humains causés par leurs activités, même si certains, dans une perspective néocolonialiste, continuent d'y croire.

Il convient également de rappeler, dans ce contexte, l'étude *A Study on Potential Human Rights Due Diligence Legislation in Luxembourg*¹⁹, réalisée dans le cadre de la mise en œuvre de la deuxième édition du Plan d'action national *Entreprise et droits de l'homme* (PAN2). Cette étude explore la possibilité d'adopter une législation nationale sur le devoir de diligence en matière de droits humains pour les entreprises domiciliées au Luxembourg.

Elle souligne, que les entreprises sont tenues de mener une diligence raisonnable en matière de droits humains, indépendamment des bénéfices économiques potentiels qu'une telle démarche pourrait générer. Toutefois, plusieurs études ont suggéré que la diligence raisonnable en matière de droits humains et d'environnement peut offrir certains avantages économiques, bien que ceux-ci soient parfois difficiles à quantifier.

L'OCDE a recensé plusieurs de ces avantages, notamment :

- La création de valeur pour les entreprises grâce à l'identification d'opportunités de réduction des coûts ;
- Une meilleure compréhension des marchés et des sources d'approvisionnement stratégiques ;
- Le renforcement de la gestion des risques commerciaux et opérationnels ;

¹⁹<https://mae.gouvernement.lu/fr/directions-du-ministere/affaires-politiques/droits-de-l-homme/entreprises-droits-de-l-homme1/efforts-mise-en-oeuvre.html>

- La réduction de la probabilité d'incidents liés aux questions couvertes par les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* ;
- Une moindre exposition aux risques systémiques.

Un autre rapport de l'OCDE, réalisé en collaboration avec l'OIT (Organisation Internationale du Travail), le FMI (Fonds Monétaire International) et le Groupe de la Banque mondiale, approfondit cette analyse. Ce rapport met en avant le rôle d'un processus de diligence raisonnable structuré dans la gestion des chaînes d'approvisionnement durables. Ce processus permet aux entreprises d'identifier et de prévenir les risques, réduisant ainsi l'exposition à des coûts de remédiation potentiellement élevés. En intégrant ces pratiques, les entreprises bénéficient d'un avantage stratégique à long terme, notamment une meilleure perception en interne et en externe, ce qui peut se traduire par :

- De meilleures recommandations des analystes ;
- Une diminution du coût du capital grâce à une transparence accrue et une réduction des risques ;
- Une capacité renforcée à attirer et fidéliser les talents ;
- Une augmentation de la productivité et une meilleure gestion de la réputation ;
- Une création de valeur durable.

Ces conclusions sont confirmées par d'autres études, renforçant ainsi l'argument en faveur de l'adoption d'un cadre législatif national en matière de devoir de diligence²⁰.

5. ALLOUER DES RESSOURCES SUFFISANTES

Pour garantir une application rigoureuse de la législation, il est essentiel d'allouer à l'autorité de surveillance nationale les ressources nécessaires pour remplir ses multiples fonctions (voir ci-dessus) et, surtout, pour être en mesure d'enquêter sur les violations commises par les entreprises et d'imposer des sanctions significatives.

La proposition de loi N. 8217 (articles 6 à 16) définit les modalités de **surveillance et de contrôle** du devoir de vigilance par les entreprises. Ce modèle proposé s'inspire de la loi du 30 novembre 2022 relative à la concurrence et de la loi du 1^{er} août 2018 sur la

²⁰ Pages 116 et suivants : <https://mae.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d1/pan-entreprises-et-droits-de-l-homme/study-potential-hr/A-study-on-potential-human-rights-due-diligence-legislation-in-Luxembourg-FR.pdf>

Commission nationale pour la protection des données. Il importe de souligner qu'il faudra éviter toute mélange avec les missions du Point de contact national de l'OCDE pour la conduite responsable des entreprises au Luxembourg (« LuxPCN ») qui est chargé de sensibiliser les entreprises multinationales à l'adoption des Principes directeurs de l'OCDE pour une conduite responsable des entreprises.

La mise en place d'une autorité de surveillance indépendante, dotée de moyens effectifs de contrôle et de sanction, sera cruciale pour garantir l'application effective du devoir de vigilance et assurer que les entreprises respectent pleinement leurs obligations en matière de droits humains, de climat et d'environnement.