

Conférence « Entreprises et droits de l'homme »

organisée par l'UEL et l'INDR en partenariat avec le Ministère de l'Economie et son point de contact national des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, et avec la collaboration du Ministère des Affaires étrangères et européennes

22 octobre 2019 – Chambre de Commerce, Luxembourg-Kirchberg

Intervention de SE Monsieur Marc Bichler,  
Ambassadeur itinérant pour les droits de l'Homme

Monsieur le Président,

Excellences,

Mesdames et Messieurs les Députés,

Mesdames et Messieurs les chefs d'entreprises,

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi de commencer mon intervention en exprimant ma gratitude aux organisateurs de la conférence de ce soir – l'UEL, l'INDR et le Ministère de l'Economie et son Point de contact national – et d'y avoir associé le Ministère des Affaires étrangères et européennes. Un grand merci également à la Chambre de commerce de nous accueillir dans ses locaux. Ensemble avec les représentants de la société civile, des syndicats et du monde académique, nous travaillons depuis plus de deux ans, de manière régulière et dans un esprit très constructif, sur le sujet des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme. Ce format nous a bien servi, car le progrès sur un dossier comme celui-ci est conditionné par la participation active de toutes les parties prenantes. J'en dirai un peu plus dans quelques instants.

Tout d'abord, je voudrais rappeler l'engagement ferme et continu des gouvernements successifs pour la promotion et la protection des droits de l'Homme dans leur ensemble. Cet engagement constitue le cadre politique, juridique et référentiel pour l'action du Luxembourg en matière d'entreprises et de droits de l'Homme ; le souci transversal étant bien entendu une action efficace, sur base de la cohérence des politiques du gouvernement dans son ensemble et des différents vecteurs de la politique étrangère et européenne en particulier. (I)

Ensuite, j'essayerai de renouer avec le contexte international décrit de manière si compétente par le Dr. Baglayan il y a quelques minutes, pour décrire le processus mis en place afin de suffire aux obligations internationales prises par le Luxembourg en matière d'entreprises et de droits de l'Homme. (II)

Enfin, avant de conclure, je me permettrais de jeter un bref coup d'œil sur les efforts déployés dans ce dossier du côté de l'Union européenne et des Nations Unies et sur la position que le Luxembourg adopte à ces égards. (III)

## I.

Les déclarations de politique étrangère annuelles, à la tribune de la Chambre des députés, ont certainement ceci en commun qu'elles soulignent régulièrement – et avec l'insistance qui s'impose – l'importance du respect du droit international pour de saines relations internationales en général et pour un acteur de la taille du Luxembourg en particulier.

D'un côté, cela n'a rien d'étonnant, alors que le niveau de protection qu'un Etat peut espérer à travers le droit international, dépend, entre autres, directement de la fiabilité et du sérieux avec lesquels cet Etat met en œuvre les obligations internationales qu'il a souscrites.

D'un autre côté – et il faut le regretter – aujourd'hui, une telle attitude responsable de respect du droit international ne va pas forcément de soi. Trop souvent nous assistons à des dénonciations d'engagements internationaux pris dans le passé, ce qui bien entendu risque d'éroder la force de protection par le droit.

Il est donc d'autant plus important de nous rappeler, à chaque occasion qui se présente, que la sécurité juridique que le droit international nous offre, est extrêmement précieuse dans toutes les relations internationales qu'elles soient d'ordre politique, économique, social ou culturel. D'ailleurs, l'Accord de coalition, dans la partie sur la politique étrangère, ne laisse aucun doute à cet égard, et je cite : « L'objectif de la politique étrangère luxembourgeoise est de contribuer à la paix, à la sécurité, au développement durable, à l'éradication de la pauvreté, à la lutte contre le changement climatique, à la protection et à la promotion des droits humains, à l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi qu'à l'Etat de droit et la bonne gouvernance, dans un souci constant de préserver et de renforcer le cadre du droit international. »

Le 13 mars dernier, le Ministre des Affaires étrangères et européennes Jean Asselborn a souligné à nouveau l'attachement du Luxembourg à un système multilatéral qui se base sur la règle de droit. Ce faisant, le Ministre a réitéré notre engagement pour le renforcement des normes et des institutions internationales. Cet engagement est d'ailleurs illustré, entre autres, par le fait que le Luxembourg s'est porté candidat au Conseil des droits de l'homme pour le mandat de 2022 à 2024.

C'est donc sur arrière-fond de l'engagement continu du Luxembourg pour le droit international et pour les droits humains, que je vous propose à présent de décrire la manière de laquelle le Luxembourg s'attelle pour mettre en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme qui – comme nous l'avons entendu tout à l'heure – ont été adoptés à l'unanimité au Conseil des droits de l'Homme en date du 16 juin 2011. En complément, et également en 2011, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ont reçu un chapitre spécifique sur les droits de l'Homme parfaitement aligné sur les Principes directeurs de l'ONU. Les Etats membres de l'ONU et de l'OCDE – comme le Luxembourg par exemple – sont donc doublement appelés à les mettre en œuvre, notamment au moyen de plans d'action nationaux. Le Conseil des Ministres de l'Union européenne s'en est également fait l'écho dans ses conclusions du 20 juin 2016.

Comment est-ce que le Luxembourg s'y est pris jusqu'ici ? – Suivons les différentes étapes de manière chronologique, tout en indiquant les spécificités de la méthode de travail.

## II.

A cet égard, il est utile de savoir qu'en 2015 le Conseil de gouvernement a mis en place un Comité interministériel chargé de coordonner les questions relatives aux droits de l'Homme et présidé par le Ministère des Affaires étrangères. Tous les ministères sont appelés à y participer, et les représentants des institutions nationales des droits de l'Homme et de la société civile sont régulièrement informés des travaux du comité qu'ils peuvent enrichir de leurs commentaires.

C'est précisément au cours de la réunion du 6 juin 2016 de ce comité interministériel que le sujet « Entreprises et droits de l'Homme » et de la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies a été discuté. Il a été jugé utile alors d'adopter une approche multi-acteurs en vue d'élaborer le premier Plan d'action national « Entreprises et droits de l'Homme » du Luxembourg. Le Ministère des Affaires étrangères s'est engagé de convoquer et d'animer un groupe de travail spécifique, multi-acteurs et pluridisciplinaire, composé des représentants des ministères concernés, d'entreprises privées, des associations professionnelles du secteur privé, des institutions nationales des droits de l'Homme, des syndicats, de la société civile et de l'université.

Depuis lors, le sujet « Entreprises et droits de l'Homme » a figuré à l'ordre du jour de toutes les réunions du Comité interministériel. A l'occasion de la visite de l'ancien Haut-Commissaire aux droits de l'Homme de l'ONU en janvier 2017 à Luxembourg, le dossier « Entreprises et droits de l'Homme » a été traité pour la première fois à haut niveau avec les représentants du secteur privé, notamment avec l'UEL, l'ABBL, la Chambre de commerce et l'ALFI. Des liens fort utiles avec l'université ont été noués et de premiers contacts ont été pris avec les représentants de l'ONU en charge du dossier « Entreprises et droits de l'Homme », à Genève. Le premier jet de l'avant-projet du Plan d'action national a été préparé au Ministère des Affaires étrangères en décembre 2017, avec l'aide extrêmement précieuse du Dr. Basak Baglayan, experte en la matière.

Au premier trimestre 2018, des contacts bilatéraux ont permis de sonder l'intérêt et les motivations de toutes les parties prenantes à participer à la discussion, d'identifier les personnes en charge du dossier dans les différentes organisations et d'organiser le fonctionnement du groupe de travail « Entreprises et droits de l'Homme » dont la première tâche consistait justement à finaliser le projet du premier Plan d'action national « Entreprises et droits de l'Homme ». La première réunion formelle du groupe de travail remonte à avril 2018 ; la date butoir pour la remise du projet de Plan d'action national au Conseil de gouvernement était fixée de manière fort ambitieuse avant les congés d'été 2018.

Ce n'est que par un effort collectif très soutenu et la participation de toutes les parties intéressées que le rendez-vous a pu être tenu. Une version négociée, reflétant le consensus de toutes les parties prenantes, notamment sur un programme de travail conjoint pour la suite a été soumis au Conseil de gouvernement et a été approuvé en date du 22 juin 2018. Afin de bien apprécier l'esprit de travail entre les différents protagonistes, venant d'horizons et de traditions très divers, il convient de souligner que toutes et tous ont été d'accord pour joindre, dans une annexe au Plan d'Action national, une liste des points sur lesquels ils auraient souhaité aller plus loin, mais sur lesquels un consensus n'était pas encore possible. Cette attitude constitue une véritable preuve de tolérance et de respect entre les négociateurs du texte approuvé.

Depuis son adoption en Conseil de gouvernement, le Plan d'action national qui couvre la période 2018-2019, est consultable sur le site internet du Ministère des Affaires étrangères. En gros, il décrit le

contexte international dans lequel les Principes directeurs des Nations Unies ont vu le jour, leur substance ainsi que le cadre institutionnel et juridique du Luxembourg dans lequel – et le Programme de travail à travers lequel, ils seront mis en œuvre.

Sur base d'un mandat de mise en œuvre du Plan d'action national, le rythme des réunions du groupe de travail s'est accéléré. Nous nous réunissons à intervalles de six semaines, et ainsi de nombreuses initiatives prévues dans le Programme de travail conjoint ont pu être démarrées, voire être menées à bien. D'autres ont connu des retards et transiteront vers la prochaine période de mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies à Luxembourg.

Les principaux résultats de la mise en œuvre du premier Plan d'action ont été consignés dans un rapport remis au Conseil de gouvernement en date du 18 juillet de cette année et approuvé en séance du 26 juillet. Il couvre, entre autres, les actions concrètes suivantes :

- un dialogue structuré et continu sur le sujet « Entreprises et droits de l'Homme » entre les principales parties prenantes,
- une étude académique sur la situation existante au Luxembourg en matière d'entreprises et de droits de l'Homme,
- des efforts de sensibilisation des chefs d'entreprise à la thématique « Entreprises et droits de l'Homme », et notamment une conférence co-organisée en juin avec le professeur Jörg Gerkrath de l'université et la participation d'experts internationaux de haut niveau,
- une action de sensibilisation de même type à l'intention des structures de gouvernance des entreprises et sociétés dans lesquelles l'Etat détient une participation majoritaire,
- la mise au point d'un Pacte national « Entreprises et droits de l'Homme » par lequel les chefs d'entreprises déclarent publiquement leur volonté de faire respecter les Principes directeurs des Nations Unies dans leur organisation et tout au long de leur chaîne de valeur économique.

Il convient par ailleurs de mentionner que les efforts continuent pour renforcer le réflexe du respect des droits de l'Homme dans les relations économiques internationales et de coopération au développement. N'oublions pas non plus les obligations juridiques qui nous incomberont du fait de l'entrée en vigueur de législations européennes comme, par exemple, le règlement sur les minerais de conflit. Le détail du premier rapport du groupe de travail au Conseil de gouvernement sera prochainement consultable en ligne sur le site du Ministère des Affaires étrangères et européennes. J'espère que ce premier survol vous a donné une idée du travail d'ores et déjà abattu en vue d'améliorer le respect des droits de l'homme dans les entreprises ainsi que du travail qui reste devant nous. En tout cas, la préparation du second Plan d'action national a d'ores et déjà été lancée et doit aboutir à une proposition de texte au Conseil de gouvernement avant la fin de cette année.

### III.

Le tableau que j'ai essayé de brosser en 15 minutes des efforts luxembourgeois pour mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations Unies seraient sans doute incomplet sans évoquer un dernier point. Les Principes directeurs sont d'application volontaire au niveau des entreprises et ne créent aucune nouvelle obligation légale pour les entreprises. Toutefois, les auteurs des Principes directeurs conseillent aux Etats d'adopter un mélange de mesures volontaires et obligatoires pour faire respecter les Principes directeurs dans les entreprises qui travaillent sur leur territoire et dans les relations commerciales à l'étranger de

celles-ci. Sur la question de savoir si oui ou non il faut légiférer pour imposer aux entreprises la diligence raisonnable que les Principes directeurs préconisent, les esprits sont divisés. Alors qu'au nom de l'efficacité, un certain nombre d'ONG réclament une obligation légale, le secteur privé aurait plutôt tendance à se défendre contre de nouvelles couches de réglementations contraignantes, craignant des distorsions de concurrence aussi longtemps que les mêmes règles ne s'appliquent pas partout, de manière homogène.

La position du gouvernement à cet égard est claire.

Le Plan d'action national dit que « le gouvernement reconnaît la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU comme le vecteur primordial pour prévenir des incidences négatives sur les droits de l'Homme en vertu d'activités des entreprises et, le cas échéant, pour remédier à leurs conséquences » et que « le gouvernement se réserve le droit d'envisager tout l'éventail des mesures de prévention et de réparation autorisées, y compris les politiques, les lois, les règles, les règlements, les mesures d'application et les procédures judiciaires ».

L'Accord de coalition confirme l'appui du Luxembourg à toute initiative législative européenne en vue de créer le level playing field entre les entreprises. Des contacts avec l'actuelle et les futures présidences de l'Union européenne sont prévus à cet égard. Par ailleurs, le gouvernement encourage une implication active de l'Union européenne et de ses Etats membres dans la négociation d'un traité international sur les entreprises et les droits de l'Homme en cours à Genève. Le groupe de travail « Entreprises et droits de l'Homme » a reçu le mandat de discuter de la possibilité et de l'opportunité de légiférer sur ce sujet à Luxembourg.

Entretemps, le gouvernement invite les chefs d'entreprise à reconnaître les signes du temps et de venir à bord pour les bonnes raisons, fondées dans leurs propres motivations ; et c'est sur cette note que je voudrais conclure.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Le respect des droits de l'Homme fait partie intégrante des conditions d'une action internationale efficace pour le développement durable et contre le changement climatique. Les jeunes générations – et par conséquent les futures générations de clients et d'investisseurs – y sont particulièrement sensibles. Par ailleurs, au vu de la responsabilité qu'une entreprise risque d'encourir du fait de violations de droits de l'Homme dans son organisation interne ou dans ses relations commerciales externes, l'adoption et la mise en œuvre des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme relève d'une gestion intelligente des risques qui elle-même fait partie intégrante d'une saine gestion d'entreprise.

Je vous remercie de votre attention.