



Assemblée générale

Distr. générale
19 avril 2023
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Cinquante-troisième session

19 juin-14 juillet 2023

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Visite au Luxembourg

Rapport du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises*

Résumé

Le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises s'est rendu au Luxembourg du 1^{er} au 9 décembre 2022.

Il a jugé encourageant les efforts actuellement déployés pour faire progresser la conduite responsable des entreprises et a constaté de nombreuses bonnes pratiques, notamment dans le domaine du financement du développement et de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes. Il s'est également félicité de l'adoption de deux plans nationaux d'action relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Toutefois, des défis subsistent, notamment en ce qui concerne la nécessité de garantir un accès effectif aux voies de recours pour les victimes de violations des droits de l'homme commises dans d'autres pays par des entreprises domiciliées au Luxembourg.

Le Groupe de travail a pris note des efforts faits par le Gouvernement pour imposer une obligation de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans le contexte de la proposition de directive de l'Union européenne sur cette question. Il recommande au Luxembourg d'adopter une position plus ferme pour soutenir la pleine inclusion du secteur financier, y compris des fonds d'investissement, dans la directive proposée et dans sa propre législation.

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit, joint en annexe, est distribué dans la langue originale et en français seulement.



Annexe

Rapport du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises sur sa visite au Luxembourg

I. Introduction

1. Conformément aux résolutions 17/4, 26/22, 35/7 et 44/15 du Conseil des droits de l'homme, le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, représenté par Robert McCorquodale, membre du Groupe de travail, s'est rendu au Luxembourg du 1^{er} au 9 décembre 2022, à l'invitation du Gouvernement. Lors de sa visite, le Groupe de travail a évalué les efforts déployés par le Gouvernement et les entreprises, conformément aux principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme pour recenser, prévenir, atténuer et remédier aux effets négatifs des activités des entreprises sur les droits de l'homme.

2. Au cours de sa visite, le Groupe de travail a rencontré le Ministre des affaires étrangères et européennes, la Ministre des finances, la Ministre de la justice et l'Ambassadeur itinérant pour les droits humains. Il a également rencontré des représentants des entités suivantes : le Ministère de l'économie, la Direction générale des classes moyennes (Service des aides aux petites et moyennes entreprises), la Direction de la coopération pour le développement et des affaires humanitaires, le Ministère de l'environnement, du climat et du développement durable, le Luxembourg Institute of Science and Technology, le Ministère du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire, le Ministère de la sécurité sociale, l'Autorité de surveillance financière, le Fonds de pension luxembourgeois, l'organisme luxembourgeois de crédit à l'exportation, la Société nationale de crédit et d'investissement, l'administration des contributions directes, l'agence luxembourgeoise de développement (LuxDev), le Conseil supérieur pour un développement durable, la Commission consultative des droits de l'homme, le Centre pour l'égalité de traitement, le Défenseur des enfants et des jeunes (Okaju) et le Bureau du Médiateur. Il s'est également entretenu avec des représentants du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL), ainsi que des membres de la Chambre des députés.

3. Des réunions ont été organisées avec des représentants de la société civile (y compris des journalistes, des universitaires, des représentants syndicaux et des travailleurs) et des représentants d'entreprises, notamment ArcelorMittal, l'Association des compagnies d'assurance et de réassurance, l'Association luxembourgeoise de l'industrie des fonds d'investissement, BGL BNP Paribas, la Chambre de commerce, la Chambre des employés, Deloitte, Horesca, KPMG, l'Ordre des avocats du Luxembourg, l'Union des entreprises luxembourgeoises, Luxembourg for Finance, la Luxembourg Private Equity and Venture Capital Association, la Bourse de Luxembourg, la Luxembourg Sustainable Finance Initiative, l'Association des banques et banquiers du Luxembourg, LuxFLAG, l'Institut national pour le développement durable et la responsabilité sociale des entreprises, NSO Group Technologies et PwC.

4. Le Groupe de travail remercie le Gouvernement luxembourgeois de l'appui qu'il lui a fourni lors de la visite ainsi que de sa volonté de s'engager dans un débat constructif sur les défis à relever et les enseignements tirés de la promotion du respect des droits de l'homme dans la conduite des activités des entreprises. Il remercie également les représentants des organisations, entreprises et communautés et tous ceux qu'il a rencontrés de leur franchise et de leur souci de participer à des discussions fructueuses et axées sur la recherche de solutions.

II. Contexte général

5. Il s'agissait de la première visite jamais effectuée au Luxembourg par un titulaire de mandat au titre des procédures spéciales.

6. Le Luxembourg est un pays à revenu élevé, avec une population de 645 397 habitants¹, dont 92 % sont des citoyens². Le produit intérieur brut par habitant y est le plus élevé au monde³. En novembre 2022, le taux de chômage au Luxembourg s'élevait à 4,9 %⁴, alors que la moyenne européenne était de 6 % pour le même mois⁵.

7. Les secteurs de la finance et de l'acier sont vitaux pour l'économie, suivis par le secteur industriel. L'industrie sidérurgique contribue largement à l'économie du Luxembourg depuis le XIX^e siècle. À l'issue de la première crise de la sidérurgie dans les années 1970, le Gouvernement a cherché à diversifier l'économie et les services financiers ont rapidement dépassé l'industrie de l'acier pour devenir le secteur le plus important du pays. Aujourd'hui, le secteur financier représente 25 % du PIB du pays⁶.

8. Selon les registres du commerce luxembourgeois, 158 023 entreprises étaient enregistrées au Luxembourg en décembre 2022. Nombre d'entre elles sont liées aux services financiers, y compris les sociétés de portefeuille et d'investissement, dont certaines sont également connues sous le nom de « sociétés boîtes aux lettres ». Malgré le nombre élevé d'entreprises enregistrées au Luxembourg, seules 23,7 % emploient plus de cinq salariés, selon les données de 2019⁷.

III. Plan d'action national Entreprises et Droits de l'homme

9. Le Groupe de travail salue les efforts déployés par le Gouvernement pour élaborer deux plans d'action nationaux relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Le premier portait sur la période allant de 2018 à 2019. Le deuxième, qui complète et développe le premier, couvre la période 2020-2022. Le Groupe de travail félicite le Gouvernement d'avoir veillé à ce que ces plans soient établis dans le cadre d'un processus multipartite. En outre, un excellent rapport et une cartographie ont été fournis au Gouvernement luxembourgeois par Basak Baglayan s'agissant du plan d'action national pour la période 2018-2019. Le Groupe de travail croit comprendre que, même si le deuxième plan d'action national est arrivé à terme en décembre 2022, il sera prolongé pour permettre la poursuite des initiatives en cours et l'achèvement des activités en suspens. À cet égard, il espère qu'une annonce publique sera faite prochainement.

10. Le Groupe de travail reste préoccupé par le fait que le plan d'action national n'aborde pas suffisamment le troisième pilier des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, en particulier l'accès à des recours utiles pour les violations des droits de l'homme commises en dehors de l'Union européenne par des entreprises domiciliées au Luxembourg.

11. Le Groupe de travail salue les efforts déployés par le Gouvernement pour mettre en place le Pacte national volontaire Entreprises et Droits de l'homme. Il constate que des entreprises de toutes tailles ont signé le Pacte – confirmant ainsi qu'il s'applique à toutes les

¹ Voir <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2022/04/20220411.html>.

² Voir <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?locations=ZG>.

³ Voir <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/October/weo-report?c=512,914,612,171,614,311,213,911,314,193,122,912,313,419,513,316,913,124,339,638,514,218,963,616,223,516,918,748,618,624,522,622,156,626,628,228,924,233,632,636,634,238,662,960,423,935,128,611,321,243,248,469,253,642,643,939,734,644,819,172,132,646,648,915,134,652,174,328,258,656,654,336,263,268,532,944,176,534,536,429,433,178,436,136,343,158,439,916,664,826,542,967,443,917,544,941,446,666,668,672,946,137,546,674,676,548,556,678,181,867,682,684,273,868,921,948,943,686,688,518,728,836,558,138,196,278,692,694,962,142,449,564,565,283,853,288,293,566,964,182,359,453,968,922,714,862,135,716,456,722,942,718,724,576,936,961,813,726,199,733,184,524,361,362,364,732,366,144,146,463,528,923,738,578,537,742,866,369,744,186,925,869,746,926,466,112,111,298,927,846,299,582,487,474,754,698,&s=PPPPC,&sy=2020&ey=2027&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1>.

⁴ Voir <https://adem.public.lu/fr/actualites/adem/2022/12/chiffres-cles-2022-11.html>.

⁵ Voir https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics.

⁶ Voir <https://luxembourg.public.lu/fr/investir/competitivite/portrait-luxembourg-economie.html>.

⁷ Voir <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/luxembourg-en-chiffres/2022/luxembourg-en-chiffres-2022.html>.

entreprises – mais s’inquiète de leur faible taux de participation, en particulier de celles des secteurs public et financier. Le Groupe de travail note les efforts constants faits par le Gouvernement pour dialoguer avec les entreprises concernées. Il prend note de l’évaluation des entreprises qui ont adhéré au Pacte national, laquelle sera menée chaque année à partir de 2023, et attend avec intérêt la publication des résultats de la première évaluation.

12. Il importe d’inclure dans le prochain plan d’action national une disposition prévoyant une évaluation nationale des risques liés aux entreprises et aux droits de l’homme, à l’instar des mesures déjà prises par le Luxembourg pour lutter contre le blanchiment d’argent. Une telle évaluation aiderait le Gouvernement à recenser celles qui présentent le plus de risques de violation des droits de l’homme dans le pays et les mesures qui pourraient être prises pour prévenir et atténuer ces risques.

IV. Directive de l’Union européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité

A. Cadre général

13. L’un des principaux sujets de discussion lors de la visite du groupe de travail a porté sur les faits nouveaux s’agissant du projet de directive de l’Union européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, qui contient des exigences liées au devoir de vigilance pour certaines entreprises, la responsabilité civile et des mécanismes de supervision. Le dernier projet de cette directive a été publié par le Conseil européen le 1^{er} décembre 2022, lors de la visite de pays. Il a été précisé au Groupe de travail que la directive serait incorporée dans la législation nationale luxembourgeoise dans un délai de deux ans à compter de son adoption par l’Union européenne. Le Groupe de travail a précédemment déclaré que cette législation faisait partie d’un « assortiment judicieux » de mesures visant à garantir la responsabilité des entreprises en cas d’incidences préjudiciables sur les droits de l’homme dont elles pourraient être responsables.

14. Il est important de noter qu’il subsiste une question majeure concernant la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, à savoir la nécessité de désigner une autorité chargée de superviser le suivi et l’application de la nouvelle législation. À cet égard, il pourrait être nécessaire de créer une nouvelle autorité de surveillance. Celle-ci serait chargée de gérer des mécanismes de contrôle tels que la soumission de rapports et avoir la possibilité de travailler de concert avec la société civile.

B. Réponse du Luxembourg

15. Au cours de la visite, la question clef qui a été soulevée concernant la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité était de savoir si le secteur financier luxembourgeois serait inclus dans son champ d’application. La dernière version de la directive, publié pendant la visite du Groupe de travail, indique qu’elle ne s’appliquerait pas automatiquement à toutes les activités du secteur financier de tous les États membres de l’Union européenne et que tous les produits des fonds d’investissement seraient également exclus. Depuis la publication du projet, certaines commissions parlementaires de l’Union européenne se sont prononcées en faveur de règles obligatoires en matière de diligence raisonnable pour le secteur financier, mais des négociations supplémentaires avec les États membres seront nécessaires pour inclure ce secteur dans la directive.

16. De nombreuses organisations de la société civile et plusieurs entreprises consultées par le Groupe de travail ont fortement insisté sur la nécessité d’inclure le secteur financier. En effet, le Plan d’action national du Luxembourg indique expressément que le secteur financier, ainsi que d’autres secteurs, est particulièrement exposé aux violations des droits de l’homme⁸.

⁸ Voir https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/NationalPlans/LuxembourgNP2020-2022_FR.pdf.

17. Le Groupe de travail note avec inquiétude que des discussions ont eu lieu entre les États membres de l'Union européenne au niveau du Conseil pour exclure tout ou partie du secteur financier et du secteur des fonds d'investissement de la Directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité. Certaines associations luxembourgeoises ont déclaré au Groupe de travail qu'elles étaient favorables à l'exclusion de ce dernier secteur au motif qu'il fournit un produit complexe et ne peut donc pas nuire directement aux droits de l'homme. Le Groupe de travail a également été informé que certains acteurs étaient d'avis que le Pacte national remplirait une fonction similaire à celle de la directive. En réponse, le Groupe de travail souhaite affirmer clairement qu'il ne suffit pas pour se conformer aux principes directeurs de s'appuyer sur des mesures volontaires et d'exclure certains secteurs de la directive. Ce n'est pas non plus cohérent avec les efforts déployés dans d'autres secteurs, tels que la coopération pour le développement, dans lesquels le Luxembourg s'efforce non seulement de respecter les normes en matière de droits de l'homme, mais aussi de les dépasser. Le Groupe de travail souhaiterait souligner que les questions relatives aux droits de l'homme présentent un risque élevé et que l'obligation de diligence raisonnable en la matière peut être source de stabilité. L'exclusion de certains secteurs pourrait créer de la confusion et nuire à la transparence.

18. En outre, il est clairement indiqué dans les principes directeurs que tous les secteurs peuvent avoir des répercussions négatives sur les droits de l'homme. De nombreux exemples dans le monde montrent que les activités du secteur financier ont contribué ou été directement liées, par une relation commerciale, à des effets négatifs sur les droits de l'homme. L'exclusion des fonds d'investissement au motif qu'il s'agit de produits n'empêche pas qu'ils soient directement liés par une relation commerciale à une incidence négative sur les droits de l'homme. De tels exemples ont été mis en évidence dans la jurisprudence des points de contact nationaux des Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

19. Le secteur financier et l'industrie des fonds d'investissement, ainsi que d'autres au Luxembourg, sont déjà tenus d'appliquer diverses formes de diligence raisonnable en vertu des lois en vigueur, notamment la législation relative au blanchiment d'argent, à la lutte antiterroriste et aux sanctions, ainsi que de règlements sur l'information financière, qui assurent une certaine transparence mais ne prévoient pas de réparation pour les victimes. Cette législation existante montre clairement qu'il est possible de réglementer les secteurs de la finance et des fonds d'investissement s'agissant du devoir de vigilance en matière de droits de l'homme. En effet, il a été dit au Groupe de travail que la réglementation actuelle du secteur financier est telle, qu'un grand nombre des éléments requis par le devoir de vigilance en matière de droits de l'homme sont déjà traités par ce secteur.

20. Le Groupe de travail considère donc la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité comme un moyen pour le Luxembourg de se positionner en tant que leader dans la région, en particulier en termes de finance durable, qui tient compte des droits de l'homme, de l'environnement et des changements climatiques, et demande instamment au Gouvernement d'inclure toutes les activités du secteur financier dans sa législation afin de mettre en œuvre la directive. Le secteur financier, qui est l'un des principaux secteurs de l'économie luxembourgeoise, ne peut pas se permettre de prendre du retard et d'accroître les risques d'incidences négatives que ses activités pourraient avoir sur les droits de l'homme. Le Groupe de travail se fait l'écho du sentiment exprimé lors des réunions, selon lequel une bonne réputation et des activités dûment réglementées constituent l'essence même d'une place financière de premier plan qui prend ses responsabilités au sérieux. Le Groupe de travail exhorte également le Gouvernement à reconsidérer sa position d'exclure les fonds d'investissement du champ d'application de la directive. Enfin, il serait également utile que l'autorité de surveillance du secteur financier ou un organisme similaire fournisse des exemples de meilleures pratiques et des critères de référence dans le secteur financier, basés sur les pratiques mondiales, afin d'aider les entreprises de ce secteur à prévenir et combattre les atteintes aux droits de l'homme liées à leurs activités. Le Groupe de travail prend note que le Gouvernement luxembourgeois plaide en faveur d'une approche globale de la chaîne de valeur dans la directive et demande qu'elle soit incorporée dans la législation nationale.

V. Droits de l'homme et activités économiques

A. Sociétés de participation et d'investissement

21. Au cours de la visite, le Groupe de travail a constaté avec préoccupation le nombre important de sociétés holding et d'investissement – parfois appelées sociétés « boîtes aux lettres » – qui sont enregistrées au Luxembourg. Ces entreprises pourraient constituer une menace pour les droits de l'homme en facilitant l'érosion fiscale et la diminution des recettes, comme l'a noté le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes⁹.

22. Le Groupe de travail salue les efforts faits par le Luxembourg pour transposer 14 des 15 actions de l'OCDE visant à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices¹⁰. L'action restante (action 1) est en cours de révision par l'OCDE dans le but de mettre au point des solutions, des normes, des conventions ou autres textes. Toutefois, il convient de noter que, selon certains rapports, le Luxembourg tire plus de la moitié¹¹ de ses recettes fiscales sur les sociétés des impôts perçus sur les bénéfices transférés¹². Les pays en développement sont touchés de manière disproportionnée par ces pratiques, mais l'évasion fiscale affecte tous les gouvernements en réduisant les recettes fiscales des États provenant des impôts prélevés sur les bénéfices des sociétés au niveau mondial.

23. Ces dernières années, le Gouvernement luxembourgeois a pris des mesures pour accroître la transparence en ce qui concerne les sociétés d'investissement et les holdings, notamment au moyen du registre des bénéficiaires effectifs (Registre UBO), qui a été temporairement suspendu par une décision des tribunaux de l'Union européenne¹³. Le Groupe de travail comprend que le Gouvernement a pris des mesures pour commencer à rétablir l'accès au Registre des journalistes et des organisations de la société civile conformément au cadre juridique existant et à la décision des tribunaux de l'Union européenne et le félicite pour sa rapidité d'action¹⁴. Le Gouvernement devrait continuer d'œuvrer pour veiller à ce que l'accès soit rétabli dans les meilleurs délais pour toutes les personnes ayant un intérêt légitime.

24. Pour éviter les effets dévastateurs de l'évasion fiscale, il est important que le Gouvernement exige la transparence, dont on sait qu'elle permet de freiner les pratiques fiscales les plus abusives. Cette transparence peut être obtenue en exigeant des entreprises multinationales qu'elles publient chaque année leur déclaration pays par pays, indiquant la localisation de leurs emplois, de leurs ventes, de leurs bénéfices déclarés et des impôts payés. Le Groupe de travail sait que la directive 2016/881 du Conseil de l'Europe en date du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal ne prévoit pas l'obligation de rendre publiques ces déclarations. La directive 2021/2101 du Conseil datée du 24 novembre 2021 introduit cette obligation en modifiant la directive 2013/34 du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises. Cette directive, qui impose aux États membres de se doter d'une telle législation d'ici au 22 juin 2023, est en cours de mise en œuvre au Luxembourg.

⁹ Voir CEDAW/C/LUX/CO/6-7.

¹⁰ Voir <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions>.

¹¹ Voir <https://gabriel-zucman.eu/files/TWZ2022Restud.pdf>.

¹² Le transfert de bénéfices est une technique utilisée par certaines entreprises pour payer moins d'impôts, qui consiste à transférer les bénéfices réalisés dans le pays où elles fabriquent des produits ou vendent des biens et des services vers un paradis fiscal.

¹³ Voir Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-3720 et C-601/20. Disponible à l'adresse suivante : <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=%3BALL&language=en&num=C-37/20&jur=C>.

¹⁴ Voir https://mj.gouvernement.lu/fr/actualites/gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2022%2B12-decembre%2B06-justice-rbe.html.

25. En outre, le Gouvernement devrait participer activement aux débats du Conseil européen pour faire avancer et assurer la pleine mise en œuvre de la troisième directive sur la lutte contre l'évasion fiscale qui vise à empêcher le recours abusif au principe de résidence par les sociétés écrans à des fins d'évasion fiscale¹⁵.

B. Fonds de pension luxembourgeois

26. Le Groupe de travail prend acte de l'amélioration des pratiques du Fonds de pension luxembourgeois en ce qui concerne le devoir de vigilance en matière de droits de l'homme s'agissant de ses investissements, mais souligne la nécessité d'un suivi et d'une évaluation efficaces. Il a appris qu'un prestataire commercial effectue désormais des contrôles pour le Fonds de pension sur la base des 10 principes du Pacte mondial des Nations Unies et qu'il applique également les principes directeurs. Le Groupe de travail encourage le Fonds de pension luxembourgeois à aller plus loin et à s'appuyer sur les principes directeurs pour effectuer les contrôles. Il félicite le Fonds de compensation d'avoir publié les motifs sur lesquels se fondent ses exclusions¹⁶ et l'encourage à aller plus loin en veillant à ce que l'entreprise qui exerce les contrôles communique avec les titulaires de droits pour déterminer les exclusions. Le Fonds de pension pourrait également se pencher sur les bonnes pratiques d'autres pays, par exemple celles du Fonds de pension norvégien, y compris sur le rôle de son conseil d'éthique¹⁷.

27. De même, l'Organisme luxembourgeois de crédit à l'exportation pourrait imposer des exigences de devoir de vigilance en matière de droits de l'homme à toutes les entreprises qui sollicitent son soutien financier. Le Groupe de travail souligne ses propres orientations¹⁸ et celles du HCDH¹⁹ sur le secteur financier et les droits de l'homme à l'intention de l'Organisme de crédit.

C. Finance durable

28. Le Gouvernement a récemment mis l'accent sur la finance durable, par exemple en créant la Luxembourg Sustainable Finance Initiative, ce qui est une bonne pratique. Toutefois, dans certains ministères et secteurs il semble y avoir une confusion selon laquelle la durabilité ne serait qu'une question d'environnement. Le fait que la réalisation des objectifs de développement durable au Luxembourg soit supervisée par le Ministère de l'environnement, du climat et du développement durable peut y contribuer²⁰. Une bonne pratique que le Groupe de travail a observée dans d'autres pays consiste à placer la réalisation des objectifs sous l'autorité du Premier Ministre, ce qui permet d'avoir une vision plus globale de la mise en œuvre au niveau national. Le Conseil supérieur pour un développement durable pourrait collaborer directement avec le Gouvernement pour l'aider dans cette tâche et faire en sorte que les questions relatives aux droits de l'homme soient expressément intégrées dans le développement durable²¹. Toutefois, pour que de telles initiatives aboutissent, le Gouvernement doit garantir une communication substantielle avec le Conseil supérieur, dont les membres devraient être plus influents et dotés d'un mandat plus sûr. Le Groupe de travail encourage vivement le Conseil supérieur à créer un groupe de travail sur les questions

¹⁵ Voir https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI%282019%29633154.

¹⁶ Voir <https://fdc.public.lu/en/investissement-responsable/fdc-exclusion-list.html>.

¹⁷ Voir <https://etikkradet.no/en>.

¹⁸ Voir <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-business/national-action-plans-business-and-human-rights>.

¹⁹ Voir <https://www.ohchr.org/en/business-and-human-rights/financial-sector>.

²⁰ La réalisation des objectifs de développement durable au niveau international est supervisée par le Ministère des Affaires étrangères et européennes – Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire. Les deux ministères dirigent des organes de coordination qui tiennent des séances de travail conjointes, par exemple sur la cohérence des politiques.

²¹ Voir https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/NationalPlans/LuxembourgNP2020-2022_FR.pdf.

relatives aux droits de l'homme. Il a observé dans certains pays une bonne pratique consistant à créer deux hauts conseils : un conseil technique de scientifiques et un conseil consultatif.

29. En outre, il est de plus en plus nécessaire de prendre en considération tous les aspects des approches environnementales, sociales et de gouvernance, en y incluant expressément les droits de l'homme. Par exemple, le Ministère de l'économie vérifie la durabilité et la compatibilité des activités des entreprises, axée sur la composante environnementale. Toutefois, cette vérification devrait également inclure expressément les incidences sur les droits de l'homme. Le Groupe de travail a pris connaissance d'une initiative positive du Ministère de l'environnement, du climat et du développement durable et du Ministère des finances dans le domaine de la finance durable portant sur le label écologique de l'Union européenne pour les produits financiers de détail, basé sur le règlement (CE) n° 66/2010, qui comprend des dispositions relatives aux droits de l'homme. Le Groupe de travail encourage les ministères à poursuivre sur cette voie et à intégrer les aspects relatifs aux droits de l'homme dans leurs activités en adoptant une approche transversale.

30. Le Gouvernement luxembourgeois, en s'appuyant sur LuxDev²², fait preuve de bonne pratique en intégrant des exigences en matière de droits de l'homme, y compris le devoir de vigilance, dans les contrats de développement avec les partenaires commerciaux. Il a été informé de la création en 2016 de la Business Partnership Facility, une facilité de cofinancement de projets qui est financée par la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire et mise en œuvre par LuxDev. Cette initiative vise à encourager le secteur privé luxembourgeois à nouer des partenariats dans les pays du Sud, tout en promouvant les principes directeurs tout au long de la chaîne de valeur. Il s'est réjoui d'apprendre que le financement de l'initiative est depuis quelques années subordonné au respect des principes directeurs. Toutefois, l'initiative ne sera efficace que si elle est accompagnée d'un très bon suivi, d'une évaluation et de conseils de résiliation, ainsi que de la formation correspondante des diplomates et des responsables du développement concernés. À cet égard, le Groupe de travail souligne ses orientations sur les accords internationaux d'investissement compatibles avec les droits humains²³, sur le renforcement de la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans les zones de conflit²⁴ et sur la réalisation des objectifs de développement durable²⁵. Grâce à la cohérence des politiques, en général, et notamment de la politique de développement mise en œuvre par LuxDev, le Gouvernement peut garantir la cohérence de son discours aux niveaux international et national avec l'action qu'il mène, tant au niveau national que dans d'autres pays. Il est important que la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire, dont relève LuxDev, continue à donner la priorité aux activités de LuxDev concernant les outils de suivi, d'évaluation et de résiliation. LuxDev devra veiller à ce que des garanties soient mises en place à la fois pour ses nombreux autres projets et programmes et pour la Business Partnership Facility, afin de s'assurer que l'argent public n'est pas utilisé d'une manière qui aurait des conséquences négatives pour les droits de l'homme et l'environnement. LuxDev devrait également poursuivre ses travaux en vue de mettre en place un mécanisme de réclamation pour les parties prenantes, y compris celles d'autres pays, et de faciliter l'accès effectif aux voies de recours.

31. Le Groupe de travail note que de bonnes pratiques ont également été adoptées en matière de financement de l'égalité de genre. Dans sa stratégie générale de 2018 « En route pour 2030 », la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire a précisé que le genre, l'environnement et les droits de l'homme devaient être considérés comme des questions transversales qui devaient être intégrées dans tous ses projets, lesquels devaient adopter une approche participative de la prise en compte des questions de genre. Le Groupe de travail a constaté comment LuxDev faisait par conséquent en sorte d'intégrer les questions de genre et d'environnement dans tous ses projets en tant que questions transversales et noté qu'il avait également adopté une approche participative dans ses efforts

²² LuxDev est l'organisme d'aide et de développement du Gouvernement luxembourgeois.

²³ Voir A/76/238.

²⁴ Voir <https://www.ohchr.org/en/business-and-human-rights/business-human-rights-and-conflict-affected-regions-project>.

²⁵ Voir https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/NationalPlans/LuxembourgNP2020-2022_FR.pdf.

de prise en compte systématique du genre. En outre, lors de ses échanges avec la Bourse de Luxembourg, le Groupe de travail a appris que le financement de l'égalité de genre était l'une de ses initiatives clefs, tant au niveau interne qu'externe. Par exemple, pour donner suite au financement par la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire du Programme de financement durable de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), la Bourse et ONU-Femmes ont signé un protocole d'accord visant à renforcer leur coopération et à promouvoir des initiatives conjointes pour accroître le financement de l'égalité de genre et de l'autonomisation des femmes. L'un des projets communs comporte un cours en ligne sur le financement de l'égalité de genre et un « drapeau obligataire » axé sur l'égalité des sexes pour évaluer, sur la base d'indicateurs de performance clefs, si les obligations ont pour but de contribuer de manière efficace à la réalisation de l'objectif de développement durable n° 5. En outre, le Groupe de travail a été informé que BGL BNP Paribas avait mis en place de nouveaux critères internes en matière de diversité, par exemple, 40 % des membres du comité exécutif doivent être des femmes, ainsi que d'autres mesures visant à encourager les changements systémiques, y compris la participation à des tables rondes lors de conférences uniquement si elles comptent au moins une femme parmi les intervenants, afin d'aider à changer les stéréotypes concernant les femmes dans l'emploi. Le Groupe de travail salue ces efforts et encourage toutes les institutions financières à poursuivre cet important travail interne et externe.

32. Le Groupe de travail s'est réjoui de trouver d'autres bonnes pratiques dans le secteur financier, notamment l'accord global de BGL BNP Paribas avec les syndicats, qui permet d'appliquer les mêmes règles de travail indépendamment des lois nationales, même s'il ne prévoit pas de salaire minimum. Il salue également le fait que BGL BNP Paribas a procédé à un contrôle de son portefeuille au Luxembourg après l'adoption de la loi française sur le devoir de vigilance des entreprises, et qu'elle continue à faire de même tous les six mois. Il s'agit d'une initiative louable qui montre que toutes les institutions financières peuvent agir de la sorte. Cependant, elle pourraient toutes aller plus loin dans leurs responsabilités en matière de droits de l'homme en veillant à ce que les entreprises qui sont leurs clients et leurs filiales fassent également preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme. Cela permettrait d'éviter d'éventuelles atteintes aux droits de l'homme telles que celles mises en évidence par l'affaire J. C. Bamford Excavators Limited²⁶. Une approche du devoir de vigilance en matière de droits de l'homme aiderait les institutions financières à ne pas considérer les droits de l'homme comme des risques réels uniquement lorsqu'elles y sont confrontées. Le Groupe de travail encourage BGL BNP Paribas à poursuivre ses travaux sur le devoir de diligence raisonnable en matière de droits humains et à partager ses expériences avec le secteur financier luxembourgeois afin que ce dernier puisse prendre des mesures pour se préparer à la directive de l'Union européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.

33. Le Groupe de travail a été informé que la loi nationale sur les marchés publics avait été modifiée de manière à ne pas toujours privilégier l'offre la moins chère mais à prendre en considération d'autres critères, tels que les répercussions sociales. Le Gouvernement devrait poursuivre cet effort et inclure des obligations de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans toutes les procédures de passation de marchés publics. À cet égard, le Groupe de travail rappelle ses directives sur l'État en tant qu'acteur économique et les droits de l'homme²⁷, en particulier celles sur la promotion du respect des droits de l'homme dans le contexte des marchés publics²⁸.

²⁶ Voir <https://www.gov.uk/government/publications/lawyers-for-palestinian-human-rights-complaint-to-uk-ncp-about-jcb>.

²⁷ Voir <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-business/national-action-plans-business-and-human-rights>.

²⁸ Voir, par exemple, https://empresasyderechoshumanos.org/wp-content/uploads/2022/04/INFORMATION-NOTE-on-PP_LAC_EN.pdf.

D. Réunions de suivi avec les entreprises

34. Toutes les entreprises n'ont pas répondu aux demandes de réunions du Groupe de travail dans le cadre de sa visite. Le Groupe de travail tient à remercier ArcelorMittal et NSO Group Technologies en particulier pour leur disponibilité et pour avoir accepté de le rencontrer. Il est toujours louable qu'une entreprise avec laquelle le Groupe de travail a déjà eu des échanges ou établi des rapports accepte une réunion de suivi.

35. En ce qui concerne la réunion avec NSO Group Technologies, le Groupe de travail a été impressionné par la détermination de l'entreprise à communiquer ouvertement avec lui et les autres parties prenantes. Le Groupe de travail a été informé que NSO Group Technologies avait mis en œuvre une politique en matière de droits humains pour prévenir et recenser les incidences sur ces droits et y remédier, qu'il faisait preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme et qu'il avait mis en place une procédure d'enquête sur l'utilisation abusive des produits qui lui permet de mettre fin aux services de surveillance. L'entreprise a montré qu'elle était consciente des nombreuses incidences potentielles en matière de droits de l'homme dans son secteur d'activités, à savoir la surveillance, et qu'elle avait pris des mesures spécifiques pour remédier à certaines de ses lacunes passées en matière de conséquences potentielles sur les droits de l'homme. Pour poursuivre dans ce sens, le Groupe de travail recommande que les entreprises envisagent d'intégrer une diligence raisonnable renforcée en matière de droits de l'homme²⁹ dans l'ensemble de ses activités. Il se réjouit de poursuivre sa collaboration avec NSO Group Technologies et attend avec intérêt les résultats des efforts qu'elle déploie actuellement pour réaliser une étude d'impact ciblée concernant l'utilisation potentiellement abusive de ses produits en rapport avec les médias et les journalistes, mettre au point des mesures supplémentaires pour protéger les populations vulnérables contre l'utilisation abusive de ses produits, évaluer les moyens de faciliter les recours pour les personnes concernées et identifier des moyens supplémentaires de contrôler l'utilisation de ses produits au-delà de ce qui est possible actuellement, y compris en obtenant des points de vue indépendants. Le Groupe de travail demande instamment à NSO Group Technologies de poursuivre ses travaux et de publier ses politiques et ses rapports.

36. Le Groupe de travail a également rencontré ArcelorMittal, avec lequel il s'est aussi entretenu lors de ses visites en Italie et au Liberia. Il a été heureux d'apprendre que le directeur général de l'entreprise avait annoncé que celle-ci s'efforcerait de devenir un chef de file des droits de l'homme et qu'elle avait révisé ses politiques et procédures et envisagé des domaines d'amélioration en la matière. Le Groupe de travail demande instamment à l'entreprise de poursuivre ses travaux et de rendre publiques toutes les nouvelles politiques et procédures. Plus précisément, il recommande à ArcelorMittal d'inclure une référence expresse aux principes directeurs dans ses politiques et procédures et de veiller à ce que les risques encourus par les titulaires de droits soient au centre de tout devoir de diligence raisonnable qu'il exerce en matière de droits de l'homme. Conjointement avec ArcelorMittal, le Groupe de travail a effectué le suivi de son rapport sur sa visite de 2021 en Italie³⁰ ainsi que de ses recommandations concernant l'usine Ilva Taranto, à savoir : a) prendre des mesures urgentes pour protéger la santé et le droit à l'éducation des enfants vivant à Taranto ; y compris la fermeture immédiate de la « zone de travail à chaud » ; b) demander que l'entreprise alloue des ressources financières pour se conformer au principe des « meilleures technologies disponibles » afin d'éviter toute pollution supplémentaire résultant de la production et la fourniture de recours utiles, notamment des indemnités pour les populations concernées ; et c) mettre en place un mécanisme multipartites, regroupant tous les acteurs concernés, ayant pour mandat de définir, de planifier et de mettre en œuvre un système économique soucieux de l'environnement et fondé sur les droits humains pour Taranto pouvant permettre de parvenir à une transition économique inclusive, conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux autres objectifs climatiques internationaux. Bien qu'ArcelorMittal n'exploite plus l'usine, il en est toujours actionnaire et a donc toujours une responsabilité au titre des principes directeurs. Par conséquent, le Groupe de travail invite instamment ArcelorMittal à faire pression en sa qualité d'actionnaire pour s'assurer que les recommandations sont mises en œuvre le plus rapidement possible.

²⁹ Voir A/75/212.

³⁰ A/HRC/50/40/Add.2.

Le Groupe de travail a également suivi l'affaire « Point de contact national luxembourgeois contre ArcelorMittal » pour ses activités au Liberia³¹. Il demande instamment à ArcelorMittal de mettre pleinement en œuvre les mesures décrites dans l'accord final avec le Point de contact national, en particulier la création et la mise en œuvre d'un comité d'examen des griefs. Enfin, le Groupe de travail encourage ArcelorMittal à rendre publiques ses procédures et ses bonnes pratiques lorsqu'il s'agit de mettre fin à des activités dans des zones de conflit.

VI. Accès à la justice et à des voies de recours efficaces

37. Le système judiciaire luxembourgeois comprend deux types de juridictions distinctes : les juridictions ordinaires, compétentes en matière civile et pénale, et les juridictions administratives, qui connaissent des affaires administratives. Il existe également deux barreaux indépendants qui représentent les avocats établis au Luxembourg.

38. Le Groupe de travail a relevé quelques bonnes pratiques, telles que l'initiative conjointe du Ministère de la justice et de l'Ordre des avocats du Luxembourg visant à élaborer une législation destinée à rendre l'aide juridictionnelle plus accessible (projet n° 7959). La proposition élargit le champ d'application de l'aide juridictionnelle aux personnes qui n'ont pas la nationalité luxembourgeoise mais qui résident dans le pays et autorise l'aide juridictionnelle partielle.

39. Toutefois, le Groupe de travail a constaté des difficultés d'accès à la justice et à des recours utiles en matière de responsabilité des entreprises pour les atteintes aux droits de l'homme. Il est particulièrement préoccupant que pratiquement aucune action en justice n'ait été intentée au Luxembourg pour des violations des droits de l'homme commises à l'extérieur du pays³², malgré l'implication potentielle d'entreprises domiciliées au Luxembourg dans ces atteintes présumées aux droits de l'homme³³. Cela signifie qu'il pourrait être difficile, une fois mise en œuvre la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, d'offrir des voies de recours aux victimes par l'intermédiaire des tribunaux luxembourgeois car ces derniers n'auront aucune expérience en la matière. Pour élargir l'accès à la justice et aux recours utiles, le Luxembourg pourrait envisager, comme l'ont récemment fait certains pays, dont la France et les Pays-Bas, d'autoriser que les affaires puissent être examinées en anglais par les tribunaux.

A. Mécanismes judiciaires relevant de l'État

40. Le Luxembourg dispose d'un système judiciaire solide. Toutefois, le Groupe de travail souligne la nécessité de dispenser une formation aux droits de l'homme, en particulier sur la problématique des entreprises et des droits de l'homme, aux juges et aux avocats commis d'office. Au cours de la visite, le Groupe de travail a été informé que le Ministère de la justice travaillait à la modification d'un projet de loi qui créerait un conseil national de la justice chargé de la nomination et de la sanction disciplinaire des juges et qui inclurait leur formation. Cette modification de la loi représente une excellente occasion pour le Luxembourg d'intégrer une obligation de formation aux droits de l'homme pour les juges, y compris aux principes directeurs, ainsi que des mises à jour périodiques de cette formation tout au long de leur carrière. Cette formation devrait également être exigée des procureurs et autres professionnels de la justice. Le Groupe de travail note qu'il pourrait être utile de permettre à tout ou partie des institutions nationales des droits de l'homme, telles que le Bureau du médiateur, l'Okaju, le Centre pour l'égalité de traitement et la Commission

³¹ Voir <https://cdc.gouvernement.lu/dam-assets/service/attributions/point-contact-national-luxembourgeois/original.pdf>.

³² Voir Jean-Luc Putz, « La responsabilité pénale des personnes morales », Revue Pénale Luxembourgeoise (mai 2020).

³³ Voir, par exemple, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26473;gId=24811> et <https://www.nytimes.com/2019/04/29/business/syrian-refugees-turkey-hazelnut-farms.html>.

consultative des droits de l'homme, d'agir en tant qu'*amici curiae* pour soutenir ceux qui portent des affaires de violation des droits de l'homme devant les tribunaux.

41. Le règlement Bruxelles I impose aux juridictions nationales des États membres de l'Union européenne de se reconnaître compétents dans les affaires de responsabilité civile engagées contre des défendeurs domiciliés dans l'État du for, quelle que soit la nationalité du défendeur ou du demandeur. Toutefois, le Groupe de travail a appris que l'accès à la justice au Luxembourg est lent et peut être extrêmement coûteux, en particulier pour les victimes de violations des droits de l'homme commises à l'étranger. Il est primordial de veiller à ce que les ressources soient suffisantes pour éviter de retarder les poursuites engagées pour des atteintes présumées des droits de l'homme. En outre, il n'existe aucune législation au Luxembourg qui empêche les procès-bâillons. Dans son guide 2021 sur la garantie du respect des défenseurs des droits de l'homme³⁴, le Groupe de travail a décrit les mesures que les États pourraient prendre pour lutter contre ce type de poursuites, notamment en introduisant des lois et des réformes législatives pour empêcher que des défenseurs des droits de l'homme fassent l'objet de poursuites pénales pour diffamation. Les mesures décrites comprennent également l'octroi à un tribunal du pouvoir de rejeter ou de refuser d'accepter une affaire s'il considère que l'intention de la plainte ou de la poursuite est de déformer les faits concernant le travail d'un défenseur des droits de l'homme ou de harceler le défendeur ou d'en tirer profit. Une autre limite de taille est que seuls les particuliers peuvent saisir les tribunaux, les recours collectifs ne sont actuellement pas autorisés et les organisations de la société civile ne peuvent pas saisir les tribunaux au nom de particuliers.

42. Le Groupe de travail estime que le projet de loi 7650, soumis en août 2020 au Parlement luxembourgeois et visant à introduire des procédures de recours collectif dans le droit relatif à la protection des consommateurs, marque une étape importante vers l'adoption d'un cadre juridique pour les recours collectifs au Luxembourg. L'autorisation des recours collectifs, la représentation des particuliers par des organisations de la société civile et la promulgation de lois pour contrer les procès-bâillons faciliterait l'accès aux recours. Il est important que le Gouvernement poursuive ces efforts, notamment en vue de la prochaine directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.

43. Le Groupe de travail se réjouit que le Gouvernement soit favorable au principe du renversement de la charge de la preuve, y compris dans le projet de loi 7945 sur les lanceurs d'alerte. Le Gouvernement pourrait incorporer ce principe dans la législation visant à mettre en œuvre la Directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité. Le Groupe de travail espère que le projet de loi sur les lanceurs d'alertes, qui est basé sur une directive de l'Union européenne, entrera rapidement en vigueur.

B. Mécanismes non judiciaires relevant de l'État

44. Au cours de la visite, le Groupe de travail a noté plusieurs sujets de préoccupation concernant le Point de contact national luxembourgeois, qui a expressément pour mandat de traiter les différends liés aux entreprises et aux droits de l'homme et, plus généralement la conduite responsable des entreprises. La principale préoccupation concerne l'insuffisance de collaboration entre le Point de contact national et la société civile. En outre, plusieurs acteurs ont rappelé que le Point de contact national manquait de visibilité. Le Groupe de travail note une augmentation récente du personnel nommé auprès du Point de contact national et se félicite des nouvelles initiatives visant à collaborer avec les parties prenantes dans tous les domaines et à accroître la visibilité et la notoriété du Point de contact national, en particulier en dehors du Luxembourg. Il note que l'OCDE a procédé à un examen du Point de contact national luxembourgeois en septembre 2022 et qu'un rapport sera rendu public dans les prochains mois. Entre-temps, le Point de contact national devrait poursuivre ses activités afin que les consultations multipartites deviennent une pratique établie, en envisageant notamment la création d'un groupe consultatif.

³⁴ [A/HRC/47/39/Add.2](#).

45. En outre, divers organismes peuvent prononcer des sanctions administratives au Luxembourg, notamment l'Autorité de surveillance financière et le Commissariat aux assurances. La Commission nationale pour la protection des données dispose également de divers pouvoirs en matière d'enquête, de mesures correctives et de consultation, y compris celui de prononcer des sanctions en cas d'infraction, conformément au Règlement général sur la protection des données, et d'imposer des sanctions financières en cas de retard dans l'exécution d'une injonction de la Commission de fournir des informations ou d'une mesure corrective demandée par celle-ci.

C. Mécanismes de réclamation ne relevant pas de l'État

46. La plupart des entreprises avec lesquelles le Groupe de travail s'est entretenu disposaient de mécanismes de réclamation opérationnels. Il souhaite rappeler que toutes les entreprises doivent mettre en place des mécanismes efficaces de réclamation pour les titulaires de droits et les communautés, conformément aux principes directeurs (principe 31). Le Groupe de travail salue l'action menée récemment par le Point de contact national, qui a dispensé une formation visant à mieux aligner ses mécanismes de réclamation opérationnels sur les principes directeurs. Il croit comprendre que des efforts similaires seront également entrepris dans le cadre du Pacte national.

47. Au Luxembourg, les entreprises de plus de 15 salariés disposent de délégués du personnel, qui agissent souvent en collaboration avec les syndicats³⁵, auprès desquels les travailleurs peuvent déposer des plaintes. Ils ont pour rôle primordial de sauvegarder et de défendre les intérêts des employés en ce qui concerne les conditions de travail, la sécurité de l'emploi et le statut professionnel. La représentation du personnel est appelée à prévenir et à régler, dans un esprit de coopération, les différends individuels ou collectifs qui peuvent survenir entre l'employeur et le personnel salarié, à soumettre à l'employeur toute plainte individuelle ou collective et à saisir l'Inspection du travail et des mines, à défaut de règlement des différends précités, de toute plainte ou observation relative à l'application des dispositions légales, réglementaires, administratives et conventionnelles concernant les conditions de travail, les droits et la protection des salariés dans l'exercice de leur profession. Le Groupe de travail souhaite souligner le rôle important que les délégués du personnel peuvent jouer dans l'accès aux voies de recours et à des fins de transparence et invite les entreprises à collaborer efficacement avec eux.

48. Si les différends ne peuvent être résolus par la représentation du personnel, les affaires peuvent être renvoyées à l'Inspection du travail et des mines, qui est également compétente pour instruire les plaintes et allégations d'atteintes aux droits de l'homme. Au cours de la visite, le Groupe de travail a été informé que l'Inspection avait besoin de ressources humaines supplémentaires.

49. Les mécanismes mentionnés ci-dessus peuvent tous jouer un rôle important pour inciter les entreprises à respecter le principe de responsabilité. Toutefois, si les victimes n'obtiennent pas directement réparation, alors ces mécanismes n'offrent pas un véritable accès aux voies de recours conformément aux principes directeurs.

VII. Participation des parties prenantes

50. Le Groupe de travail félicite le Gouvernement pour son action et son soutien constructifs aux organisations de la société civile. La société civile joue un rôle essentiel dans l'information des fonctionnaires, des entreprises, y compris les Big Four, à savoir les quatre plus grands groupes d'audit et de conseils au monde, ainsi que les autres parties prenantes, afin de garantir la mise en place de structures d'entreprise qui facilitent la protection et la promotion des droits de l'homme. Elles sont également essentielles pour garantir que le

³⁵ Toute entreprise, quelle que soit la nature de ses activités, sa forme juridique et son secteur d'activité, est tenue de désigner des délégués du personnel si elle emploie au moins 15 salariés liés par un contrat de travail au cours des douze mois précédant le premier jour du mois au cours duquel les élections sont affichées.

devoir de vigilance en matière de droits de l'homme soit un principe central sur lequel repose la structure des entreprises au Luxembourg.

51. Le Groupe de travail note que le Luxembourg dispose de bonnes structures pour favoriser les échanges entre le Gouvernement, les organisations de la société civile et les organisations publiques-privées, telles que des groupes de travail et des comités interministériels. Cependant, il semble qu'elles n'ont pas toujours été utilisées de manière cohérente et que le Gouvernement n'a pas toujours apporté la preuve d'un dialogue fructueux et d'un retour d'information efficace. Le Groupe de travail demande instamment au Gouvernement de garantir la transparence des débats et des décisions prises au sein des groupes de travail et des comités interministériels.

52. Le Groupe de travail félicite le Luxembourg dont l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes est le plus faible de l'Union européenne (sur la base des données de 2020³⁶) et pour les efforts qu'il déploie afin de réduire davantage l'écart existant, d'agir contre la discrimination et de garantir l'égalité en matière de congé parental. Le Gouvernement semble également disposer d'un système efficace de contrôle du travail.

53. Le Groupe de travail note qu'un projet de révision constitutionnelle a été présenté en vue d'introduire une mesure permettant aux citoyens de proposer des initiatives législatives. Il note que le rapport 2022 sur l'état de droit de la Commission européenne met en évidence les préoccupations concernant l'inclusion globale du processus législatif³⁷. Le Groupe de travail espère donc que le projet de révision constitutionnelle sera adopté. Pour que l'initiative favorise une participation accrue des parties prenantes, le Luxembourg pourrait instaurer le droit à un avis d'initiative, de sorte que des entités telles que le Bureau du Médiateur puissent participer à des mesures législatives et non législatives (par exemple, des ordonnances).

VIII. Accès à l'information et transparence

54. Le Groupe de travail observe que la transparence et l'accès à l'information restent essentiels pour garantir que les structures étatiques et les structures d'entreprises soient mises en place de manière que les entreprises assurent une protection contre les incidences effectives ou potentielles de leurs activités sur les droits de l'homme et respectent l'environnement, y compris le droit à un environnement propre, sain et durable.

55. Même si en 2018 le Luxembourg a adopté une loi relative à une administration transparente et ouverte pour permettre à la société civile, y compris aux médias, d'accéder aux documents et aux informations du Gouvernement, il a été précisé à plusieurs reprises au Groupe de travail au cours de sa visite que ces processus n'étaient pas toujours dynamiques. En particulier, la loi ne garantit pas un accès rapide à l'information pour les médias, ce qui a été demandé à de nombreuses reprises par les journalistes et la Commission consultative des droits de l'homme. Le Groupe de travail se fait donc l'écho des préoccupations exprimées par la Commission européenne dans son rapport de 2021 concernant la longueur des procédures d'accès aux documents officiels au Luxembourg, malgré la loi de 2018³⁸. La loi a été soumise à un examen détaillé, dont les résultats devraient être publiés en 2022. Le Groupe de travail comprend que ce processus d'examen est toujours en cours et que ses résultats seront présentés au Gouvernement au cours du premier trimestre 2023. Il attend ces résultats avec intérêt et note que les différentes parties prenantes collaborent très étroitement au processus.

56. En outre, la loi prévoit des restrictions qui entravent l'accès aux documents. Par exemple, elle exclut le partage de documents qui ne sont pas identifiés comme officiels. Le Groupe de travail rappelle qu'un meilleur accès à l'information faisait partie du programme de coalition du Gouvernement pour la période 2018-2023 et encourage celui-ci à poursuivre son action dans ce sens.

³⁶ Voir <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-working-papers/-/ks-tc-22-002>.

³⁷ Voir https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.

³⁸ Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>.

57. Le Groupe de travail prend note des initiatives prises récemment en matière de transparence pour les fonctionnaires, telles que l'amendement par le Parlement, en septembre 2021, de son code de déontologie afin de renforcer les règles relatives à la déclaration de patrimoine et aux travaux et activités extraparlimentaires (par exemple, la participation aux conseils d'administration ou aux comités d'entreprises)³⁹. Bien que cet amendement constitue une étape importante, le Groupe de travail invite instamment le Gouvernement à adopter la recommandation du Groupe d'États contre la corruption d'en étendre le champ d'application aux biens des membres de la famille et des conjoints⁴⁰. Le Groupe de travail se fait également l'écho de la recommandation du groupe d'États d'introduire un système efficace de contrôle et de sanctions en ce qui concerne les infractions au Code de déontologie des membres du Parlement.

58. En outre, un nouveau registre de transparence a été créé en décembre 2021, qui fait obligation aux membres du Parlement de déclarer tout contact avec des groupes de pression qui y sont enregistrés et de rejeter toute demande de réunion avec des personnes non enregistrées qui cherchent à influencer le travail législatif des parlementaires ou le processus de prise de décisions du Parlement⁴¹. Il est essentiel de noter que, comme l'a déclaré le Groupe de travail dans son rapport de 2022 sur l'influence des entreprises dans la sphère politique et réglementaire, lorsqu'elles participent à l'élaboration des politiques et tentent de faire pression, elles ont la responsabilité de mener cette participation de manière transparente, responsable et respectueuse des droits de l'homme⁴². De même, lorsque les États autorisent la participation politique des entreprises, ils ont l'obligation de veiller à ce que celle-ci soit dûment réglementée afin de ne pas compromettre la capacité de l'État à se prémunir contre les atteintes aux droits de l'homme qui pourraient en résulter. Par conséquent, le Groupe de travail attend avec intérêt de savoir comment le registre de transparence sera évalué après avoir été opérationnel pendant plus d'un an.

IX. Groupes en situation de vulnérabilité

59. Le Groupe de travail a été informé qu'environ 222 000 personnes franchissent tous les jours la frontière nationale luxembourgeoise pour y trouver un emploi. Le Luxembourg travaille en étroite collaboration avec les inspections européennes du travail des pays voisins, ce qui est louable. Néanmoins, le Groupe de travail a également été informé au cours de sa visite que des personnes ne se sentaient pas à l'abri de représailles pour avoir signalé des atteintes aux droits humains.

60. Le Groupe de travail félicite le Gouvernement pour le soutien substantiel et large qu'il a apporté aux réfugiés, aux migrants et aux rescapés de la traite des personnes. Par exemple, le Groupe de travail a appris que le Luxembourg dispose d'un système de sécurité sociale très complet et favorable, qui inclut les travailleurs migrants. Toutefois, lors de ses consultations avec diverses parties prenantes, il a été informé qu'une formation plus poussée était nécessaire pour sensibiliser le personnel chargé de l'application des lois aux défis auxquels sont confrontées ces populations vulnérables. Le Groupe de travail s'est également inquiété des rapports faisant état des faibles amendes imposées aux entreprises et aux individus reconnus coupables d'avoir exploité des migrants en situation irrégulière et des victimes de la traite des personnes. Des sanctions sévères sont nécessaires pour dissuader de telles pratiques. En outre, il a appris que les procédures judiciaires pouvaient être très longues dans de tels cas. Même si elles bénéficient d'un soutien (hébergement, aide financière, accès à l'éducation et titres de séjour) pendant cette période, les procédures prolongées peuvent provoquer une détresse psychologique chez les victimes.

³⁹ Voir <https://www.chd.lu/en/dossier/7824>.

⁴⁰ Voir <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a0424d>.

⁴¹ Voir <https://www.chd.lu/en/dossier/7499>.

⁴² Voir A/77/201.

61. Le Groupe de travail félicite le Gouvernement d'avoir ratifié la Convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux (n° 169) de l'Organisation internationale du travail et le prie instamment d'incorporer la Convention dans son droit national, en mettant l'accent sur les obligations transnationales des entreprises domiciliées au Luxembourg.

62. Le Groupe de travail a également été informé de la nécessité pour le Gouvernement d'introduire une législation donnant des pouvoirs aux communes pour protéger les travailleurs migrants. Il serait également important de mettre en place une formation obligatoire pour les maires et les associations locales, telles que le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL), en matière de droits de l'homme.

X. Conclusions et recommandations

63. Le Groupe de travail salue la volonté du Gouvernement à la fois de faire part de ses difficultés et de tenir compte des recommandations sur les moyens de les aplanir.

64. Le Groupe de travail a relevé un certain nombre de bonnes pratiques mises en œuvre par le Gouvernement et les entreprises. Le Luxembourg dispose d'un cadre juridique et institutionnel solide pour la protection et la promotion des droits de l'homme, avec un bon État de droit et un système juridique robuste.

65. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour mettre en œuvre les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme dans l'ensemble du pays. Il s'agit notamment de prendre des mesures dynamiques pour appliquer la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, qui englobe l'ensemble du secteur financier et des fonds d'investissement et modifie la charge de la preuve, et d'adopter la législation nationale correspondante. Cet objectif peut être atteint grâce à une volonté sans faille, tant au niveau politique que des entreprises, à la formation et au renforcement des capacités.

66. Le Groupe de travail a constaté qu'un grand nombre des critères requis dans le cadre de l'obligation de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme sont déjà exigés du secteur financier. Il en conclut que celui-ci dispose déjà des ressources et des capacités nécessaires pour être inclus dans la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité. En réponse à certains des échanges qui ont eu lieu pendant la visite du Groupe de travail, il est également important de noter que rien ne prouve que si un État ou un secteur prend en main les questions relatives aux droits de l'homme, il perdra en compétitivité. Il est indéniable que l'obligation de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme a un coût, mais le Groupe de travail souligne que le coût et le risque liés à son non-respect sont plus importants. L'absence d'action de la part d'un gouvernement en ce qui concerne le respect du devoir de vigilance en matière de droits de l'homme pourrait signifier que l'État favorise l'activité commerciale, quelles qu'en soient les conséquences sur les droits de l'homme et l'environnement. En outre, l'une des priorités du Luxembourg en tant que membre du Conseil des droits de l'homme pour le mandat 2022-2024 étant le soutien à l'État de droit, à l'espace civique et aux défenseurs des droits de l'homme, ainsi que la lutte contre l'impunité⁴³, il serait utile d'inclure des prescriptions relatives au devoir de vigilance en matière de droits de l'homme dans le cadre des activités économiques du pays.

67. Le Groupe de travail considère que le Luxembourg devrait aller de l'avant en adoptant une législation nationale sur les entreprises et les droits de l'homme, y compris une obligation de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme. En englobant l'ensemble du secteur financier, y compris les fonds d'investissement et les fonds de pension, dans cette législation, et en intégrant expressément les questions relatives aux droits de l'homme dans le développement durable, le Luxembourg peut faire plus clairement preuve de son intérêt pour les initiatives de financement durable. Il a la

⁴³ Voir <https://maee.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d1/candidature-cdh/FR-Engagements-volontaires.pdf>.

possibilité d'être un chef de file et un modèle dans ce domaine, compte tenu notamment de son statut actuel au sein du Conseil des droits de l'homme.

68. En ce qui concerne le Point de contact national luxembourgeois, le Groupe de travail espère que les évolutions récentes permettront d'accroître la visibilité et la participation des parties prenantes. Il pourra ainsi devenir une structure de mise en œuvre des politiques, des normes et des règlements internationaux, agissant à la fois au niveau national et international pour encourager leur application.

69. Au cours de sa visite, le Groupe de travail a été informé à plusieurs reprises que la plupart des interactions avec le secteur des entreprises au Luxembourg étaient basées sur la confiance, en raison de la petite taille du pays. Si la confiance dans les institutions publiques est cruciale pour la démocratie et si la confiance dans les entreprises peut être un levier de croissance, le Groupe de travail tient à souligner qu'elle ne doit pas constituer à elle seule le fondement des politiques et des lois, en particulier lorsque les droits de l'homme et les questions environnementales sont en jeu. Au contraire, des lignes directrices claires et des processus de suivi et d'évaluation sont nécessaires pour responsabiliser les entreprises. La transparence est également essentielle. Le Groupe de travail souhaite faire une fois de plus référence au rapport qu'il a élaboré récemment⁴⁴, lequel contient des recommandations sur la manière dont les États peuvent garantir des pratiques commerciales conformes aux principes directeurs.

70. En ce qui concerne l'accès à la justice, il reste encore beaucoup à faire. Des réformes supplémentaires pourraient être nécessaires, en particulier après la mise en œuvre de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité car il sera essentiel de veiller à ce que le système soit axé sur les victimes plutôt que sur les entreprises.

71. Enfin, le Groupe de travail souhaite réitérer ses vifs remerciements au Luxembourg pour son invitation à visiter le pays et pour sa coopération tout au long de la visite.

72. Le Groupe de travail recommande au Gouvernement :

a) De fournir des informations claires et accessibles sur la mise en œuvre des indicateurs et la réalisation des objectifs définis dans le plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits de l'homme ;

b) D'accorder dans le prochain plan d'action national révisé, une attention particulière au secteur financier, aux investissements et aux fonds de pension, ainsi qu'à la crise climatique, en mettant l'accent sur la responsabilité des entreprises ;

c) De mieux prendre en compte le pilier III des principes directeurs dans le prochain plan d'action national, en particulier en ce qui concerne l'accès à des voies de recours utiles pour les atteintes aux droits de l'homme commises dans d'autres pays par des entreprises domiciliées au Luxembourg ;

d) De réaliser la cartographie de l'accès à la justice et aux recours utiles pour les atteintes aux droits de l'homme au Luxembourg, telle que prévue dans le cadre du plan d'action national pour la période 2020-2022 ;

e) D'inclure dans le prochain plan d'action national une disposition prévoyant la réalisation d'une évaluation nationale des risques liés aux entreprises et aux droits de l'homme ;

f) D'encourager les entreprises publiques à adhérer au pacte national volontaire sur les entreprises et les droits de l'homme car elles ont la possibilité d'être des meneurs progressistes et d'accroître la sensibilisation générale au pacte et aux principes directeurs, et à veiller à ce que le pacte national soit utilisé activement pour préparer les entreprises à la législation sur le devoir de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme ;

⁴⁴ [A/77/201](#).

- g) D'investir dans la formation et le renforcement des capacités des entreprises, quelle que soit leur taille, en ce qui concerne leurs responsabilités en matière de droits de l'homme dans le cadre des Principes directeurs ;
- h) De soutenir les efforts du Point de contact national pour garantir des consultations multipartites et d'envisager la création d'un groupe consultatif ;
- i) De veiller à ce que l'accès au registre des bénéficiaires effectifs soit rétabli aussi rapidement que possible pour tous les particuliers ayant un intérêt légitime ;
- j) De collaborer avec le Conseil européen pour assurer le succès de la troisième directive sur la lutte contre l'évasion fiscale ;
- k) D'accroître la transparence en exigeant, par exemple, que les multinationales publient chaque année leur déclaration pays par pays, indiquant la localisation de leurs emplois, de leurs ventes, de leurs bénéfices déclarés et des impôts payés, par la mise en œuvre de la directive 2021/2101 du Parlement européen et du Conseil ;
- l) D'inclure tous les éléments du secteur financier et des fonds d'investissement, y compris ceux qui entrent dans le champ d'application de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, dans la législation nationale luxembourgeoise portant application de la directive, et conformément aux principes directeurs ;
- m) De continuer à plaider en faveur d'une approche globale de la chaîne de valeur dans la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et de l'incorporer dans la législation nationale ;
- n) De créer une nouvelle autorité de surveillance dotée de ressources suffisantes pour contrôler et évaluer la mise en œuvre de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, notamment en lui conférant le pouvoir d'enquêter, de proposer des sanctions et de fournir des conseils en matière de bonnes pratiques ;
- o) De mettre en œuvre un suivi et une évaluation efficaces du devoir de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme par le Fonds de pension luxembourgeois ;
- p) D'appliquer les principes directeurs comme base de tous les contrôles des investissements du Fonds de pension luxembourgeois et d'impliquer les parties prenantes lors de la détermination des exclusions ;
- q) De mieux préciser les exigences s'agissant du devoir de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme pour l'Agence luxembourgeoise de crédit à l'exportation et d'entreprendre des évaluations détaillées pour les entreprises qui s'adressent à elle ;
- r) De bien faire comprendre aux entreprises, aux fonctionnaires et aux particuliers que les initiatives de développement durable comprennent expressément des mesures relatives aux droits de l'homme ;
- s) De veiller à ce que les considérations relatives aux droits de l'homme soient intégrées de manière transversale dans les activités du Ministère de l'environnement, du climat et du développement durable, notamment dans le cadre des contrôles de durabilité et de compatibilité ;
- t) D'assurer des échanges substantiels avec le Conseil supérieur pour un développement durable ;
- u) D'inclure des critères relatifs aux droits de l'homme dans toutes les procédures de passation de marchés publics de l'État ;
- v) De veiller à la mise en place de garanties afin que l'argent public ne soit pas utilisé pour porter atteinte aux droits de l'homme et à l'environnement ;

w) De donner la priorité aux activités de LuxDev sur les outils de suivi, d'évaluation et de conseils de résiliation et de contribuer à ce que cette Agence puisse instaurer un mécanisme de réclamation pour les parties prenantes, y compris celles d'autres pays, et de garantir un accès effectif aux recours ;

x) D'intégrer une obligation de formation aux droits de l'homme, y compris aux principes directeurs, pour les juges, les procureurs, les inspecteurs du travail et les organes de contrôle concernés, avec des mises à jour périodiques tout au long de leur carrière ;

y) De veiller à ce que les ressources soient suffisantes pour éviter de retarder les poursuites engagées pour des atteintes présumées aux droits de l'homme ;

z) D'autoriser les recours collectifs et la représentation des particuliers par des organisations de la société civile et de promulguer des lois pour contrer les procès-bâillons pour faciliter l'accès aux voies de recours ;

aa) De renforcer le cadre politique et stratégique sur les entreprises et les droits de l'homme en introduisant un « assortiment judiciaire » de mesures, comme le soulignent les recommandations d'octobre 2022 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. A cet effet il faudrait inclure des réglementations strictes en matière de marchés publics, assorties d'obligations en matière de droits de l'homme, ainsi qu'une formation beaucoup plus poussée sur les principes directeurs et leur mise en œuvre ;

bb) De permettre aux institutions nationales de défense des droits de l'homme, telles que le Bureau du Médiateur, Okaju, le Centre pour l'égalité de traitement et la Commission consultative des droits de l'homme, d'agir en tant qu'*amici curiae* dans les affaires ;

cc) D'introduire une législation donnant des pouvoirs aux communes pour protéger les travailleurs migrants ;

dd) D'affecter davantage de ressources humaines à l'Inspection du travail et des mines afin qu'elle puisse continuer à enquêter efficacement sur les plaintes et les allégations de violations des droits de l'homme ;

ee) D'imposer des sanctions plus lourdes aux entreprises et aux particuliers afin de décourager les pratiques de traite des personnes ;

ff) De former au respect des droits de l'homme les maires, les associations locales et le personnel chargé de l'application de la loi ;

gg) De mettre en œuvre les recommandations du rapport 2022 sur l'État de droit de la Commission européenne⁴⁵, en particulier les recommandations suivantes :

i) Réduire le délai de traitement des demandes de divulgation de documents officiels, en tenant compte des normes européennes en matière d'accès aux documents officiels ;

ii) Améliorer la prise de décisions par les organes délibérant en offrant aux parties prenantes des possibilités plus larges de participer aux consultations publiques ;

iii) Poursuivre le processus d'adoption de la réforme visant à rendre l'aide juridique plus accessible ;

iv) Poursuivre l'application et l'évaluation de la nouvelle législation sur les groupes de pression présents au Parlement, y compris le registre de transparence ;

hh) De garantir la transparence des débats et des décisions prises dans les groupes de travail et les comités interministériels en ce qui concerne les droits de l'homme ;

⁴⁵ Voir https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/4_1_194542_comm_recomm_en.pdf.

ii) De continuer à œuvrer pour un meilleur accès à l'information et de mettre en œuvre les recommandations du Groupe d'États contre la corruption afin d'étendre l'amendement parlementaire au Code de déontologie pour qu'il s'applique aux biens des membres de la famille et des conjoints dans le cadre de la déclaration de patrimoine et du travail et des activités extraparlimentaires et d'introduire un système efficace de contrôle et de sanctions concernant les violations du Code de déontologie du Parlement ;

jj) De transposer la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux dans la législation, en mettant l'accent sur la fourniture d'orientations aux institutions financières, aux entreprises publiques et aux entreprises qui interagissent au niveau international avec les communautés couvertes par la Convention.

73. En outre, le Groupe de travail recommande aux entreprises, y compris aux institutions financières :

a) De faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans toutes leurs activités ;

b) De veiller à ce que leurs filiales et leurs relations d'affaires, y compris leurs clients, fassent preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme ;

c) De veiller à ce que le devoir de diligence raisonnable soit respecté tout au long de la chaîne de valeur et qu'il en soit rendu compte ;

d) De mettre en place des mécanismes de réclamation efficaces pour les titulaires de droits et les communautés, conformément aux principes directeurs, notamment au principe 31, y compris pour les parties prenantes susceptibles d'être concernées dans d'autres pays ;

e) De travailler efficacement avec les délégations du personnel pour faciliter l'accès aux voies de recours et la transparence ;

f) De prendre des mesures correctives efficaces lorsque des incidences sur les droits de l'homme sont constatées ;

g) D'élaborer et de mettre en œuvre une politique des droits de l'homme et de la publier dans des lieux accessibles.
