
AVIS

Projet de deuxième Plan d'Action National « Entreprises et Droits humains »

Demandeur	Ministres fédérales Zakia Khattabi et Hadja Lahbib
Demande reçue le	13 juillet 2023
Demande traitée par	Commission Economie - Emploi - Fiscalité - Finances Commission Diversité - Egalité des chances - Pauvreté
Avis adopté par l'Assemblée plénière du	18 octobre 2023

Préambule

Depuis juillet 2017, la Belgique dispose d'un premier Plan d'Action National (PAN)¹ portant exécution des « Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme » (UNGP). Ces UNGP ont été adoptés à l'unanimité le 17 juin 2011 par le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies et concernent la mise en œuvre du cadre de référence « Protéger, Respecter et Réparer » des Nations Unies.

En 2020, afin d'évaluer les progrès réalisés par les autorités et les entreprises belges, depuis l'adoption du premier Plan d'Action National « Entreprises et Droits de l'Homme », un *National Baseline Assessment* (NBA) sur les entreprises et les droits humains a été commandé par l'Institut Fédéral Belge du Développement Durable (IFDD/FIDO) et le SPF Affaires étrangères².

Sur cette base, les Gouvernements fédéral et régionaux ont décidé, en mars 2021, dans le cadre du Comité de coordination relatif à la politique étrangère (Coormulti), d'élaborer un deuxième Plan d'action national (PAN) « Entreprises et Droits humains ».

Comme pour le premier PAN, la coordination de l'élaboration de ce deuxième Plan d'action a été confiée au groupe de travail « Responsabilité Sociétale des Organisations » (RSO) de la Commission Interdépartementale pour le Développement Durable (CIDD). Ce groupe de travail est présidé par l'Institut fédéral pour le Développement durable (IFDD) et co-présidé par le SPF Affaires étrangères.

Dans ce cadre, le groupe de travail RSO de la CIDD :

- A organisé, entre janvier et mai 2022, une consultation des parties prenantes (les principales organisations du pays impliquées dans la politique relative à la responsabilité sociétale et/ou les droits humains), les invitant à soumettre leurs idées/propositions d'actions. Les différentes contributions (17) ont été synthétisées et consolidées par un consortium composé du *Hoger Instituut voor de Arbeid* de la KU Leuven (HIVA-KU Leuven) et de la *Brussels School of Governance* de l'Université libre de Bruxelles ;
- A consulté les différentes Administrations publiques concernant les résultats de la NBA et les contributions des parties prenantes recueillies dans le cadre de la consultation. Chaque autorité publique, tant fédérale que régionale, a examiné, dans le cadre de ses propres compétences, quelles actions et initiatives peuvent être prises pour remédier aux lacunes répertoriées dans la NBA, ainsi que les actions supplémentaires qu'elle peut entreprendre en matière d'Entreprises et de Droits humains.

Brupartners, au même titre que d'autres Conseils consultatifs nationaux et régionaux, est donc saisi d'une demande d'avis concernant le projet de deuxième PAN « Entreprises et Droits humains ».

Après le traitement des avis des Conseils consultatifs, le texte sera à nouveau soumis aux Gouvernements fédéral et régionaux, en vue de pouvoir adopter, fin de cette année 2023, le deuxième Plan d'Action National « Entreprises et Droits humains ».

¹ <https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes-politiques/droits-humains/thematiques-specifiques/entreprises-et-droits-humains>

² Le rapport final est accessible à l'adresse suivante : <https://nationalbaselineassessment.be>

Avis

1. Considérations générales

1.1 Objectifs du Plan

De manière générale, **Brupartners** constate que le texte semble être en grande partie un état des lieux des actions qui ont déjà été réalisées dans le passé, qui sont en cours de réalisation ou que la Belgique est de toute façon obligée de réaliser dans un avenir proche (comme, par exemple, la transposition de la législation européenne en droit national et la mise en œuvre de cette législation).

Brupartners souligne que ce Plan ressemble peu à un plan d'avenir avec des actions innovantes et concrètes. Pour **Brupartners**, ce Plan devrait contenir des actions plus prospectives et à long terme.

Brupartners demande pourquoi certaines actions du PAN 1.0 ne figurent plus dans le PAN 2.0.

Brupartners regrette que l'obligation de l'État soit explicitée en termes relativement limités³. Pour **Brupartners**, l'État doit non seulement protéger les individus lorsque les entreprises violent les droits humains, mais il doit également prévenir, enquêter, punir et remédier à ces violations. Le premier pilier précise l'obligation de l'État de protéger les droits humains dans le cadre des activités des entreprises. Pour ce faire, les États doivent définir des attentes claires à l'égard des entreprises en adoptant des politiques, des lois et des réglementations efficaces. Ce faisant, les États s'assurent que des mesures appropriées sont en place pour prévenir, enquêter, sanctionner et réparer les effets négatifs sur les droits humains.

Finalement, **les organisations représentatives des travailleurs** considèrent que l'objectif du PAN 2.0 n'est pas suffisamment ambitieux dans sa formulation. Il s'agit « d'encourager et de soutenir » les entreprises à respecter les droits humains⁴. **Elles** plaident pour que l'objectif du Plan soit affirmé en des termes plus forts.

Selon **les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du non-marchand** le Plan d'action interprète le concept des droits humains de manière inhabituelle. Plusieurs actions traitent de questions de nature sociale, qui ne sont généralement pas associées aux droits humains en Belgique et relèvent de la politique sociale et de la concertation sociale.

1.2 Consultation

Brupartners salue l'important processus de consultation mené par l'Institut fédéral pour le Développement Durable (IFDD) dans le cadre de l'élaboration de ce deuxième Plan d'Action National « Entreprises et Droits humains ».

Brupartners salue de manière générale la méthodologie de travail adoptée ainsi que la transparence qui entoure le processus d'élaboration de ce Plan.

³ « Ce 2^{ème} PAN a la volonté d'encourager et de soutenir les entreprises belges (actives en Belgique et/ou à l'étranger) et les entreprises internationales actives en Belgique à respecter et à promouvoir le respect des droits humains. Les autorités belges fédérales et régionales souhaitent assumer pleinement leur devoir de promotion et défense des droits humains et veulent aligner leur cadre juridique et politique » (PAN, p. 4).

⁴ PAN, p. 3.

Brupartners demande toutefois que lui soit communiquée la liste complète des parties prenantes qui ont été invitées à soumettre leurs idées et propositions d'actions.

Brupartners demande également que lui soit transmise la liste des Administrations bruxelloises qui ont été contactées et qui ont effectivement contribué à l'élaboration du projet de Plan.

1.3 Harmonisation des réglementations nationales et européennes

S'il accueille positivement l'élaboration de ce Plan, **Brupartners** attire l'attention sur la nécessité d'éviter le phénomène de *gold plating* ou de « surréglementation ». En effet, certaines réglementations laissant aux États membres la faculté d'imposer des obligations plus strictes, il arrive que ceux-ci transposent ces textes législatifs dans leur cadre juridique national en introduisant des procédures supplémentaires qui ne sont pas nécessairement requises par les réglementations.

Brupartners rappelle à cet égard l'existence, au niveau européen, des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) qui s'imposent déjà aux entreprises ainsi que l'élaboration de la future directive CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*).

Sous l'impulsion des objectifs du Millénaire pour le développement des Nations unies, un plus grand nombre d'entreprises s'efforcent également de parvenir à un développement durable. Ces objectifs ne s'adressent pas uniquement aux pays en développement, mais garantissent que les pays riches s'efforcent également d'atteindre des objectifs durables chez eux et pour leurs propres citoyens. (ODD 1 (éradiquer toutes les formes de pauvreté (extrême)), ODD 8 (travail équitable et croissance économique), ODD 10 (réduire les inégalités dans et entre les pays), ODD 13 (lutte contre le changement climatique)).

Brupartners souligne l'importance de conditions de concurrence équitables. **Brupartners** demande que les entreprises étrangères qui souhaitent exercer une activité en Belgique ou développer une relation commerciale avec des entreprises belges soient soumises aux mêmes règles que ces entreprises belges. Par conséquent, **Brupartners** considère que les actions qui contribuent à garantir que les entreprises étrangères respectent les mêmes exigences en matière de droits humains, ou au moins des exigences de base, sont très importantes (actions 2, 3, 12, 14, 19, 21 et 22).

1.4 Structure et cohérence du Plan

En ce qui concerne la structure du Plan, **Brupartners** constate que les actions sont ordonnées de façon éparpillées entre celles organisées par l'une ou par l'autre Région. On passe d'une action proposée par la Région flamande à une action envisagée par la Région wallonne sans qu'il n'y ait de véritable lien entre celles-ci. **Brupartners** estime que le Plan devrait mieux structurer ces actions pour mieux laisser percevoir quels types d'actions sont envisagés à tous les niveaux de pouvoir.

A cet égard, **Brupartners** considère qu'une plus grande cohérence entre les différentes autorités belges et les différents domaines politiques est nécessaire. Parfois, des actions très concrètes sont proposées par/pour une seule Région alors que l'action serait également intéressante pour les autres entités.

Brupartners estime que ce manque de cohérence et de coordination des politiques et des actions du Plan peut en partie être résolu par l'octroi de davantage de moyens humains et financiers à l'Administration (cf. point 1.4).

Par ailleurs, **Brupartners** constate que le PAN 2.0 ne suit pas la structure des 31 UNGP et de ses 3 piliers (obligation de l'État de protéger les personnes contre les atteintes à leurs droits et de garantir ces droits (1), responsabilité de l'entreprise de respecter les droits humains et de prendre des mesures pour y parvenir (2) et l'obligation à charge de tous les acteurs de prévoir un recours effectif en cas d'atteinte aux droits humains (3)). Le PAN 2.0 contient 66 propositions d'action, mais il n'est pas clair auquel des 31 UNGP et de ces 3 piliers elles contribuent. **Brupartners** estime que le lien et la structure font défaut. Il est donc important d'ajuster la structure du texte afin d'indiquer clairement comment les propositions d'action du PAN 2.0 contribuent aux 31 UNGP et comment les propositions d'actions du PAN 2.0 répondent aux recommandations du NBA étant donné que les auteurs du NBA ont suivi la structure des UNGP.

1.5 Approche spécifique pour les PME

Le premier chapitre du projet souligne que les PME ont besoin d'une attention et d'un soutien particuliers. Le caractère unique des PME est ainsi reconnu. Toutefois, **Brupartners** demande que l'introduction du Plan d'action comprenne une explication à ce sujet qui s'applique à tous les chapitres et à toutes les actions du Plan.

Brupartners indique que les attentes concernant le rôle qu'une entreprise peut jouer dans le domaine des droits humains doivent être à la hauteur du pouvoir économique de l'entreprise et de son pouvoir d'influence, notamment dans la chaîne de sous-traitance.

Conformément au principe "*Think Small First*" établi dans le *Small Business Act* européen, toutes les politiques publiques visant les entreprises devraient être adaptées aux PME. Étant donné que les grandes entreprises multinationales jouent souvent un rôle de premier Plan dans les questions relatives aux droits humains, **Brupartners** comprend que, dans ce domaine, les politiques adoptées se concentrent exclusivement sur ces grandes entreprises. Mais même à cet égard, il convient de prendre en considération les éventuels effets indirects pour les PME, qui opèrent souvent dans les mêmes chaînes commerciales et ont besoin d'informations claires et d'outils facilement applicables.

1.6 Moyens humains et financiers octroyés aux Administrations pour l'élaboration et la coordination de ce Plan

En premier lieu, **Brupartners** déplore l'inexistence d'un Institut National pour la promotion des Droits humains en Belgique. Au niveau européen, la Belgique est un des seuls pays à ne pas disposer d'une telle institution. S'il salue le travail mené par l'IFDD, l'existence d'un Institut National pour la promotion des Droits humains permettrait une coordination plus efficace et intégrée entre les différentes entités du pays, notamment sur la question des entreprises et des droits humains.

En outre, **Brupartners** regrette fortement que trop peu de moyens humains et financiers soient octroyés aux Administrations, en particulier de la Région bruxelloise, pour alimenter substantiellement ce Plan. Il appelle le Gouvernement bruxellois à remédier d'urgence à cette situation.

1.7 Contribution de la Région de Bruxelles-Capitale

1.6.1. Remarques générales

Brupartners constate et regrette que très peu d'actions du Plan concernent la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour illustrer son propos, **Brupartners** note qu'une série de mesures reprises dans le Plan concernent la lutte contre les discriminations au travail. Cependant, il est très peu fait référence aux mesures adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale en la matière alors qu'elle se positionne en exemple sur ce sujet par rapport aux deux autres Régions. En revanche, la Région flamande est mentionnée à de nombreuses reprises. **Brupartners** considère que les bonnes pratiques exercées par la Région bruxelloise auraient pu être mentionnées dans le Plan pour inspirer les autres Régions et l'Autorité fédérale.

Brupartners déplore qu'aucun lien direct n'ait été établi avec la Stratégie Go4Brussels 2030⁵ qui, pourtant, liste des objectifs très précis, notamment en matière de droits humains, et guide les actions de la Région bruxelloise.

1.6.2. Remarques portant sur les mesures contre la discrimination sur le marché du travail

Brupartners souhaite que le Plan fasse référence aux cinq plans d'actions adoptés par le Gouvernement bruxellois concernant respectivement la lutte contre le racisme⁶, le gender mainstreaming et l'égalité entre les femmes et les hommes⁷, le handistreaming⁸, l'inclusion des personnes LGBTQIA+⁹ et le soutien aux familles monoparentales¹⁰ à propos desquels **Brupartners** a rendu des avis¹¹.

Brupartners souligne également l'existence du projet de codification des législations bruxelloises en matière d'égalité, de non-discrimination et de promotion de la diversité à propos duquel **Brupartners** a également rendu un avis¹². Ce texte en projet prévoit d'ailleurs l'obligation pour le Gouvernement d'élaborer, pour chaque législature un ou plusieurs plans ou programmes d'actions relatifs aux cinq thématiques visées par les plans d'actions adoptés sous cette législature.

Brupartners estime qu'il est aussi important de rappeler dans ce Plan, l'existence, au niveau de la Région bruxelloise des tests de situation et des actions positives qui peuvent être mises en place.

Brupartners souhaite que le Plan reprenne également les 15 engagements pris par le Ministre bruxellois de l'Emploi pour lutter contre les discriminations à l'embauche.

Afin de favoriser le respect des droits humains envers l'ensemble des travailleurs, y compris, les sans-papiers, **Brupartners** demande aux Gouvernements fédéral et régionaux d'être attentifs et proactifs à la problématique du non-respect des droits humains des travailleurs sans-papiers sur le territoire de la Région bruxelloise. **Brupartners** renvoie à ce sujet aux différents avis adoptés précédemment¹³.

⁵ [Stratégie Go4Brussels 2030](#), Engager Bruxelles sur la voie de la transition économique, sociale et environnementale (document mis à jour le 24 février 2021 suite à la crise du COVID-19).

⁶ [Plan bruxellois de lutte contre le racisme](#) (2023-2026).

⁷ [Plan bruxellois de gender mainstreaming et d'égalité entre les femmes et les hommes](#) (2022-2025).

⁸ [Plan bruxellois d'intégration du handistreaming dans les politiques publiques](#) (2022-2025)

⁹ [Plan bruxellois d'intégration des personnes LGBTQIA+](#) (2022-2025).

¹⁰ [Plan bruxellois de soutien aux familles monoparentales](#) (2021-2025).

¹¹ Respectivement : [A-2022-068-BRUPARTNERS](#), [A-2022-056-BRUPARTNERS](#), [A-2022-057-BRUPARTNERS](#), [A-2021-097-BRUPARTNERS](#) et [A-2021-049-BRUPARTNERS](#).

¹² [A-2023-045-BRUPARTNERS](#).

¹³ [A-2016-045-CES](#) et [A-2023-023-BRUPARTNERS](#).

1.8 Dimension genrée

Brupartners considère que la question du genre devrait être abordée de manière transversale dans le Plan. La dimension de genre devrait être beaucoup plus présente, l'égalité étant essentielle au respect des droits humains.

L'égalité des genres présente un potentiel important pour obtenir les meilleurs résultats en matière de santé, d'éducation, de développement humain, d'économie durable et d'États plus stables. Le Gouvernement fédéral a explicitement choisi de faire la différence en menant une politique active en faveur de l'égalité des genres, tant au niveau de la politique intérieure que de la politique étrangère, et en renforçant le suivi. L'égalité des genres est reprise à plusieurs endroits du PAN 2.0 relatif aux entreprises et aux droits humains. **Brupartners** considère que celui-ci devrait indiquer que l'égalité des genres est essentielle pour la réussite de chaque politique et action envisagée, et ce à toutes les phases (lancement, mise en œuvre, suivi et évaluation). À cette fin, il est important de recueillir et analyser des données relatives à l'égalité des genres, dont des données quantitatives ventilées par sexe, afin de soutenir la formulation de politiques, mesures et actions futures dans le cadre du PAN.

1.9 Attention particulière à porter au secteur du textile

Brupartners souhaite que les Gouvernements belges encouragent les entreprises actives dans le secteur du textile à signer et à respecter des accords contraignants tels que l'Accord international sur la santé et la sécurité dans le secteur de l'habillement et du textile¹⁴, le Protocole sur la liberté d'association en Indonésie et l'Accord sur la violence et le harcèlement fondés sur le sexe dans l'industrie de l'habillement au Lesotho.

2. Considérations de forme

Brupartners demande que le langage du Plan soit adapté pour mentionner les « acteurs responsables » plutôt que les « acteurs impliqués » à chaque action. Cette formulation permettrait d'éviter toute confusion et d'identifier clairement les autorités pilotes d'une action.

*
* *

¹⁴ [Accord international](#) entré en vigueur le 1^{er} septembre 2021.