

Avis : Plan d'action national de la Belgique pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains -2023

- A la demande de la Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal, Zakia Khattabi, et de la Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes, du Commerce extérieur et des Institutions culturelles fédérales, Hadja Lahbib (dans une lettre du 13 juillet 2023).
- Approuvé par procédure écrite le 27 octobre 2023
- La langue originale de cet avis est le français

1. Contexte et saisine

- [1] En mars 2021, les gouvernements Fédéral et régionaux ont décidé, dans le cadre du Comité de coordination relatif à la politique étrangère (Coormulti) d'élaborer un deuxième Plan d'action national Entreprises et Droits humains (PAN 2) pour la mise en œuvre les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (UNGPs) de 2011. Un premier Plan d'action national Entreprises et Droits de l'homme (PAN 1)¹ avait été publié en 2017. Le Conseil fédéral du Développement durable avait rendu son avis sur ce PAN 1 le 15 décembre 2015².
- [2] L'avis du Conseil est rendu dans le cadre de la consultation des parties prenantes pour le PAN 2. Les membres du Conseil ont déjà été consultés individuellement sur les conclusions d'une Evaluation de la base nationale (National Baseline Assessment ou NBA³) effectuée par un consultant académique.
- [3] La demande d'avis indique que le projet de PAN 2 est issu d'une décision des autorités belges, en mars 2021, de donner suite aux constats de cette NBA.
- [4] La demande d'avis indique aussi que l'élaboration du projet de PAN 2 a débuté par la construction d'un apport fédéral, auquel se sont ensuite joints les apports des régions flamande, wallonne et bruxelloise, qui ont chacune défini des actions selon leurs compétences et moyens. Pour terminer, les différents gouvernements ont validé le projet de PAN 2.

2. Avis

2.1. Observations générales relatives au projet de plan d'action

2.1.1. Assurer la continuité avec le PAN 1

- [5] Le PAN 1 avait déjà prévu un dispositif spécifique de suivi : une évaluation annuelle accompagnée d'un rapport d'avancement annuel publié sur Internet, et une évaluation du PAN et de la mise en œuvre des actions, conjointement avec les parties prenantes, dans un délai de 3 ans à compter de son approbation par le gouvernement (chap.6 du PAN 1).

¹

https://www.sdgs.be/sites/default/files/publication/attachments/plan_daction_national_entreprises_et_droits_d_e_lhomme_2017.compressed.pdf

² <https://frdo-cfdd.be/wp-content/uploads/2022/07/2015a07f.pdf>. Cet avis n'avait pas fait l'objet d'un consensus des membres du Conseil.

³ https://nationalbaselineassessment.be/wp-content/uploads/2021/10/2021_09_30-Main-Report-NBA-BHR-final-version-2.0.pdf

[6] Conformément à ce dispositif, la NBA réalisée pour la Belgique procède aussi à une évaluation de la mise en œuvre du PAN 1⁴. Mais étant donné que son objet consiste à évaluer l'état d'application des UNGPs eux-mêmes, en amont (et non seulement des plans d'action nationaux, en aval), la NBA a élargi ses travaux bien au-delà des 33 actions initiales du PAN 1.

[7] Cela étant, le Conseil constate que bon nombre d'actions proposées par le projet de PAN 2 sont prévues dans les mêmes domaines que celles qui figuraient dans le PAN 1 de 2017 (voy. la table de correspondance en annexe).

Pour ces actions, le Conseil estime qu'il est important de tenir compte de l'expérience tirée des actions précédentes pour assurer la continuité et la cohérence de la politique belge dans le domaine des entreprises et des droits humains.

L'évaluation déjà disponible dans la NBA⁵ fait alors partie, pour le Conseil, de l'information à utiliser pour l'élaboration du PAN 2.

[8] Dans l'optique de la continuité politique, le Conseil pense que le PAN 2 devrait identifier explicitement quelles actions du PAN 1 sont prolongées ou actualisées et quelles actions ne sont pas retenues/poursuivies (pour quelques exemples, voy. le tableau de correspondance entre les actions du PAN 1 et les propositions pour le PAN 2)

2.1.2. Compléter le dispositif de mise en œuvre et suivi proposé pour le PAN 2

[9] Le projet de PAN 2 prévoit un dispositif de mise en œuvre et suivi avec une nouvelle « évaluation de base nationale », conjointement à une consultation des parties prenantes, dans un délai de 3 ans à compter de l'approbation du plan par les gouvernements (p.4).

Le Conseil reconnaît l'intérêt de la méthodologie de la NBA pour évaluer la mise en œuvre des UNGPs proprement dits. Le Conseil pense cependant qu'il faut maintenir le suivi et l'évaluation individuels de chacune des actions du PAN 2, en concertation avec les parties prenantes (voy. infra), et ceci sur une base structurelle et périodique

[10] Dans ce contexte, le Conseil estime que les délais de mise en œuvre respectifs des différentes actions du PAN 2 devraient être plus spécifiques. L'établissement de ces délais devrait faire l'objet d'une concertation avec les parties prenantes.

2.1.3. Améliorer la lisibilité des documents préparatoires

[11] Les travaux de la NBA reflètent précisément l'intégralité des 31 UNGPs tels que répartis dans leur structure en 3 piliers: l'obligation de protéger les droits humains incombant à l'Etat (pilier I), la responsabilité des entreprises de respecter les droits humains (pilier II) et l'accès à des voies de recours (pilier III). Cette structure a aussi été utilisée par l'Institut fédéral du Développement durable (IFDD) pour recueillir les contributions individuelles des parties prenantes.

⁴ Pour le pilier I, voy. le tableau 1, p.30 et le tableau 16, p.63, de la NBA. Pour le pilier III, voy. le tableau 26, p.113. | https://nationalbaselineassessment.be/wp-content/uploads/2021/10/2021_09_30-Main-Report-NBA-BHR-final-version-2.0.pdf

⁵ Par exemple, le PAN 1 prévoyait de renforcer le respect des droits de l'homme dans les marchés publics. La NBA indique que cette action n'a été mise en œuvre que partiellement (voy. pp.65 à 69). Le projet de PAN 2 comporte un large nombre d'actions pour renforcer la prise en compte des droits humains dans les marchés publics.

[12] Le projet de PAN 2 contient 66 propositions d'action, regroupés en 16 sections, dans lesquelles aucun lien n'est fait ni avec les UNGPs, ni avec les travaux de la NBA, ni avec les contributions des parties prenantes. Le Conseil estime donc qu'il est particulièrement difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les résultats de la NBA et les contributions des parties prenantes ont réellement pu être valorisés par le projet de PAN 2.

[13] * De façon plus générale, le Conseil considère que ces différences de structure des divers documents préparatoires ne soutiennent pas la transparence du processus d'élaboration du PAN 2. Il serait souhaitable qu'une table des matières des différentes actions du PAN 2 soit prévue, et que pour chacune des actions prévues, le PAN 2 indique à quel(s) UNGPs elle se rapporte, et identifie le cas échéant quelle évaluation de la politique belge en la matière a été faite. Comme indiqué ci-dessus, lorsqu'il s'agit d'une action qui a déjà été prévue par le PAN 1, l'évaluation de sa mise en œuvre, par exemple dans la NBA, est également une information importante.

2.1.4. Améliorer le dialogue du gouvernement avec les parties prenantes à propos des entreprises et des droits humains

[14] Le Conseil note que les parties prenantes ont été invitées à commenter individuellement les recommandations de la NBA lors de la consultation publique organisée par l'IFDD et le SPF Affaires étrangères entre le 18 janvier et le 7 mars 2022.

[15] Le Conseil éprouve des difficultés à identifier une cohérence, non seulement sur la forme, mais également sur le contenu, entre les travaux de la NBA, l'analyse des contributions des parties prenantes, et le projet de PAN 2, même en tenant compte du fait que ce document résulte d'une négociation entre les gouvernements fédéral et régionaux.

[16] Le Conseil souligne l'importance du dialogue avec les autorités, lequel doit être amélioré. A cet effet, une plus grande cohérence dans la structure des différents documents officiels et/ou soumis à des consultations favoriserait une meilleure transparence et pourrait être une première amélioration à envisager.

2.1.5. Renforcer la nature politique des actions proposées

[17] Le Conseil relève que la plupart des propositions d'actions consistent à décrire des dispositifs qui sont déjà en place, ou à mettre en œuvre des décisions qui ont déjà été prises. Le Conseil pense qu'un tel recensement de politiques et des mesures existantes pourrait avoir son utilité, notamment pour améliorer leur cohérence, mais n'apporte pas une vision orientée vers le futur pour la mise en œuvre des UNGPs en Belgique.

[18] Différents rapports nationaux et internationaux indiquent qu'il est urgent de construire en Belgique une vision coordonnée et à long terme pour toutes les politiques, et d'assurer une plus grande cohérence entre les actions menées par les différentes autorités. Le Conseil souscrit à cette conclusion⁶ et estime qu'elle est particulièrement pertinente dans le domaine des entreprises et des droits humains. Une telle vision est nécessaire pour la politique interfédérale en la matière car elle assure un cadre stable et donne de la clarté sur un niveau d'ambition à long terme sur lesquels la politique peut s'appuyer en assurant suffisamment de prévisibilité pour tous les acteurs⁷. Pour le Conseil, la cohérence doit également être recherchée entre les mesures existantes et nouvelles (voy. ci-dessus). Le Conseil recommande par ailleurs de coordonner les politiques et les instruments existants afin d'en optimiser les résultats.

⁶ Voy. l'avis 2019a01 du Conseil fédéral du développement durable relatif à une proposition de loi spéciale « climat », paragraphe [b] et paragraphe [4], et l'avis-cadre 2023/10 du Conseil fédéral du développement durable relatif à la transition juste, paragraphe [15].

⁷ Avis 2019a01 du Conseil fédéral du développement durable relatif à une proposition de loi spéciale « climat », paragraphe [4].

2.2. Absence d'avis du Conseil sur les propositions d'actions respectives pour le PAN 2

- [19] Des divergences entre les membres du Conseil sont apparues en ce qui concerne la priorité de certaines des actions proposées par rapport à d'autres.
- [20] En outre, les membres du Conseil estiment qu'ils n'ont pas été suffisamment associés à la détermination des propositions d'action et qu'ils manquent, de ce fait de l'information politique concernant ces propositions. Cette information ne figure pas non plus dans le projet de PAN 2.
- [21] Vu l'absence de documentation circonstanciée pour chacune des actions proposées, le timing serré et les divergences concernant les priorités, les membres ont donc convenu de ne pas se prononcer sur ces propositions.
- [22] Toutefois, les membres du Conseil ont la volonté de poursuivre le dialogue avec les autorités concernant les entreprises et les droits humains et sur ce qu'ils estiment important à court, à moyen et à long terme dans ce contexte.

Annexe 1 : Table de correspondance entre les actions du PAN 1 et les propositions pour le PAN 2

PAN 1 (les numéros indiqués sont les numéros des actions correspondantes du PAN 1)	Projet de PAN 2
N°2 : Elaborer une brochure sur les mécanismes de réparation. N° 3 : Formuler des recommandations en vue d'améliorer l'accès à un mécanisme de réparation judiciaire.	Section 13. Mesures concernant l'accès aux voies de recours Propositions 51, 52, 53, 54 et 55
N°4 : Promouvoir les initiatives qualitatives existantes relatives aux droits de l'homme et à la responsabilité sociétale.	Proposition 8 : Accent sur les droits humains lors des « Awards for best Belgian sustainability reports »
N°5 : Assurer la diffusion de la boîte à outils et de la brochure sur les mécanismes de réparation parmi les représentants belges à l'étranger et sensibiliser ceux-ci à la question.	Proposition 51 : Développement d'un outil numérique gratuit relatif à l'accès au recours en Belgique
N°6 : Charte ODD sur le rôle du secteur privé, de la société civile et du secteur public dans la	Section 6. Entreprises et droits humains dans le cadre de la coopération au développement

<p>coopération internationale.</p> <p>N°10 : Intégrer des critères « droits de l’homme » et de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dans la stratégie d’appui au développement du secteur privé local de la coopération belge.</p>	<p>(rien n’est dit au sujet des actions 6 et 10 du PAN 1)</p>
<p>N°7 : Sensibiliser les entreprises concernant les questions de droits de l’homme dans le cadre de missions économiques à l’étranger.</p> <p>N°21 : S’engager, au niveau de la Belgique, à mieux informer le grand public et les organisations concernées quant à ses activités en matière de droits de l’homme, afin de les sensibiliser à ce sujet (p.56 : le SPF Affaires étrangères souhaite diffuser une grande partie de ses interventions, dans certains cas lors de rencontres bilatérales, afin d’informer la société civile des actions et priorités du gouvernement concernant ces thématiques).</p> <p>N°9 : Renforcer la collaboration entre les services publics et diverses organisations actives dans le domaine des droits de l’homme et de l’entrepreneuriat international</p>	<p>Proposition 32 : Sensibilisation des fonctionnaires et des entreprises belges actifs à l’étranger en matière de droits humains et lors de missions économiques</p>
<p>N°11 : Assurer une meilleure coordination entre les autorités fédérales et régionales afin d’intégrer des critères relatifs aux droits de l’homme et à l’entrepreneuriat socialement responsable dans les aides publiques.</p>	<p>Proposition 63 : Conditionnement des aides publiques au respect des droits humains (Région wallonne)</p>

<p>N°12 : Poursuivre l'engagement de la Belgique et son rôle de pionnier en matière de droits de l'homme au niveau international.</p>	<p>Section 5. Entreprises et droits humains et politique étrangère de la Belgique</p> <p>Proposition 14 : Contribution aux initiatives internationales et européennes en matière de droits humains</p>
<p>N°13 : Renforcer et contrôler le respect des droits de l'homme dans les marchés publics</p>	<p>Section 7 : Droits humains dans les marchés publics</p> <p>Propositions 23, 24, 25, 26, 27.</p>
<p>N°15 : Intégrer le principe de « diligence raisonnable » au sein des organismes de gestion de l'entreprise également en matière de droits de l'homme.</p> <p>N°18 : Suivre l'évolution de la RSE et des droits de l'homme auprès des entreprises belges à l'aide du baromètre RSE</p> <p>N°22 : Encourager la gestion responsable des chaînes d'approvisionnement avec une approche sectorielle.</p>	<p>Section 1 : Droits humains et devoir de vigilance (HRDD) : Législation et soutien</p> <p>Propositions 1, 2, 3, 4, 5 et 6.</p>
<p>N°16 : Promouvoir les rapports sociétaux, droits de l'homme inclus (reporting)</p> <p>(p.47 : « La Belgique procédera directement à la transposition stricte de la directive 2014/95/UE, afin qu'il soit rapidement et clairement établi ce qui est attendu de nos entreprises dans le cadre du reporting non financier. La Belgique insistera aussi auprès de la Commission européenne sur des mesures de soutien, tant pour les grandes entreprises qui sont obligées de publier un rapport à ce sujet, que pour les petites et moyennes entreprises</p>	<p>Section 7. Transposition en droit belge de la CSRD</p> <p>Les actions prévues par le NAP1 sont pertinentes. Qu'en est-il de ces actions ?</p>

<p>et d'autres organisations qui souhaitent le faire sur une base volontaire. (action du gouvernement fédéral) »).</p>	
<p>N°17 : Plaider au niveau de la Belgique pour le renforcement de l'intégration du développement durable (y compris les droits de l'homme) dans les accords de libre-échange</p>	<p>Proposition 12 : Intégration du respect des droits humains dans les accords de libre-échange</p>
<p>N°19 : Promouvoir les bonnes pratiques des PME qui adoptent une gestion de la chaîne d'approvisionnement responsable, notamment grâce à l'outil « CSR compass »</p> <p>N°28 : Exécuter le Plan d'action flamand « Entrepreneuriat international durable 2014-15-16 »</p> <p>N°29 : Faciliter la circulation des connaissances dans le domaine des droits de l'homme et de la RSE</p> <p>N°31 : Mettre en avant les pratiques exemplaires des entreprises (Gouvernement Wallon)</p> <p>N°32 : Former les entreprises dans le domaine du respect des droits de l'homme</p>	<p>Proposition 6 : Promotion auprès des PME du guide en ligne sur le devoir de vigilance</p> <p>Ce guide a pour but, notamment, de permettre aux entreprises de communiquer sur les efforts qu'elles déploient pour rendre leur gestion de la chaîne et leur processus de vigilance plus durable</p>
<p>N°23 : Renforcer le point de contact national de l'OCDE</p>	<p>Proposition 52 : Renforcement du PCN pour la responsabilité sociétale des entreprises</p>
<p>N°24 : Accorder une attention particulière à la question des droits de l'enfant dans la sensibilisation des entreprises</p>	<p>Section 3 : Entreprises et droits de l'enfant</p>
<p>N°25 : Accorder une attention particulière à la ratification, au soutien et à la promotion d'une série de conventions de l'Organisation internationale du travail ayant trait aux droits de la femme</p>	<p>Action non reprise</p> <p>Les droits de la femme ne sont pas non plus abordés par la NBA.</p>

N°26 : Accorder une attention particulière à la ratification d'une série de conventions de l'OIT ayant trait à la santé et à la sécurité au travail	Section 14 : Protection et santé au travail
N°27 : Renforcer les engagements belges sur la thématique de la corruption. Coordination par le SPF Affaires étrangères des différents SPF techniques impliqués dans la lutte contre la corruption pour répondre aux évaluations périodiques des organisations internationales en ce qui concerne la conformité et l'effectivité des mesures prises en interne en matière de lutte contre la corruption.	Action non reprise La NBA inclut 3 recommandations en la matière (p.29)
N°33 : Action du gouvernement flamand en matière d'importation, d'exportation et de transit d'armes, de munitions, de matériel militaire et de maintien de l'ordre et de biens à double usage.	Action non reprise Les recommandations de la NBA abordent cette problématique (pp.77 et 95).

Annexe 2 : Remarques du concernant la qualité du texte et son niveau de précision

- Le Conseil note à plusieurs reprises une différence entre ce qu'annoncent les titres des propositions d'action et le contenu des actions correspondantes, par exemple :
 - Le titre 4 annonce des actions concernant les droits humains dans le contexte du soutien au commerce et aux investissements internationaux, alors que le contenu aborde uniquement les accords de libre-échange, et non les accords d'investissement de l'UE. La proposition 12 relative aux accords de libre-échange, quant à elle, fait seulement référence aux ODD, mais non aux droits humains (à l'exception de ce qui est prévu pour la Région de Bruxelles-Capitale).
 - Dans le titre 5 consacré à la politique étrangère de la Belgique, la proposition 14 décrit une action de la Coopération fédérale au développement, alors que la Coopération au développement fait l'objet du titre 6.
 - La proposition 15 inclut dans son titre la protection des défenseurs des droits humains, alors que les actions annoncées concernent la consultation des parties prenantes et les mécanismes de plainte à établir par les entreprises dans le cadre de leur devoir de vigilance.

- La proposition 44 s'intitule : « Assurer l'équilibre vie privée-vie professionnelle », alors ce paragraphe traite de la lutte contre les discriminations. La directive (EU) 2019/1158 relative à l'équilibre vie privée-vie professionnelle mérite d'être mentionnée comme un outil de lutte contre la discrimination, mais le titre retenu induit en erreur concernant le contenu de l'action décrite.
- La proposition 45 annonce des actions de lutte contre la fraude sociale et le dumping social, mais elle est incluse dans le titre 12 consacré à la traite des êtres humains, qui est une problématique distincte. La confusion est amplifiée par le fait que le contenu même de la proposition 45 mentionne encore la traite des êtres humains.
- La proposition 54 annonce la mise en place de nouveaux mécanismes de plainte, mais le contenu concerne la déclaration non financière des sociétés. Ce sont deux sujets différents.
- Le Conseil constate que les instruments législatifs mentionnés ne sont pas toujours à jour ou manquent de précision, par exemple :
 - La proposition 41 parle d'un projet de loi anti-discriminations sans en préciser la date et d'un avant-projet adopté au Conseil des ministres fédéral du 23 décembre, sans mentionner l'année.
 - La proposition 42 parle de la loi « représailles » et en indique la date de publication (le 15 mai 2023), mais non la date de promulgation.
 - La proposition 58 mentionne le Plan opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale²⁰²², mais la référence la plus récente est le Plan opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale 2023-2024.
- Le Conseil relève aussi que certaines actions sont présentées avec très peu d'informations concrètes, par exemple :
 - La proposition 20 : Soutien de la mise en œuvre du « SDG for International Development Programme ».
 - La proposition 21 : Soutien du programme « Better Jobs Accelerator Fund »

Annexe 3 : Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

Groupe de membres	Vote POUR	Vote CONTRE	ABSTENTION	TOTAL
Président et vice-présidents				
Patrick Dupriez	+			
Bert Vannetelbosch	+			
Vanessa Biebel	+			
<i>Total sur 4 ayant droit de vote</i>	3			3
ONG pour la protection de l'environnement				

Benjamin Clarysse	+	
Eva Joskin	+	
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	2	2
ONG pour la coopération au développement		
Kiki Berkers	+	
Alba Saray Pérez Terán	+	
Nicolas Van Nuffel	+	
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	3	3
Organisations de travailleurs		
Sacha Dierckx	+	
François Sana	+	
Thomas Vael	+	
Hadrien Vanoverbeke	+	
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	4	4
Organisations patronales		
Ineke De Bisschop	+	
Tom Van den Berghe	+	
Piet Vanden Abeele	+	
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	3	3
Organisations de jeunesse		
<i>Total sur 2 ayant droit de vote</i>	0	0
TOTAL des votes sur 24 membres ayant le droit de vote	15	15

Annexe 4. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe projet *ad hoc* financement de la transition s'est réuni les 12, 19, 25 et 26 septembre 2023 pour préparer cet avis.

Annexe 5. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis.

Membres et leurs représentants

- Ineke DE BISSCHOP (FEB)
- Rodolphe MOURIAU DE MEULENACKER (FEB)
- Hugues GHENNE (CEPAG – FGTB WALLONIE)
- Joris VERSCHUEREN (CGSLB)
- Laura ELIAERTS (CSC)
- Sophie WINTGENS (CNCD-11.11.11)

Secrétariats

- Nathalie BOUCQUEY (CFDD)
- Fabrice DEHOUX (CFDD)
- Marc DEPOORTERE (CFDD)