

Questions et réponses sur l'initiative pour des multinationales responsables

Question : Pourquoi une initiative sur la responsabilité des multinationales ?.....	1
Question : Qui a lancé cette initiative ?	2
Question : Que demande l'initiative ?	2
Question : Qu'est-ce que le devoir de diligence ?	2
Question : Pourquoi faut-il des règles contraignantes, pourquoi les mesures volontaires ne suffisent-elles pas ?	3
Question : Certaines entreprises suisses mettent-elles déjà en œuvre les Principes directeurs de l'ONU sur une base volontaire ?	3
Question : Comment le devoir de diligence prescrit par la loi sera-t-il appliqué ? ..	3
Question : De quoi les entreprises suisses doivent-elles répondre exactement ? ..	4
Question : L'initiative aidera-t-elle les personnes qui sont <i>actuellement</i> victimes de violations des droits humains ou d'atteintes à l'environnement commises par des entreprises suisses ?	4
Question : Quelles sont les entreprises concernées par l'initiative pour des multinationales responsables ?	4
Question : L'initiative s'applique-t-elle aussi aux PME ?	4
Question : Qu'entend-on par « sociétés contrôlées par des entreprises suisses » ? ..	5
Question : Quels droits humains les entreprises doivent-elles respecter selon l'initiative ?	5
Question : Quelles sont les normes environnementales que les entreprises doivent respecter, selon l'initiative ?	5
Question : Pourquoi l'initiative ne concerne-t-elle que les violations des droits humains et les atteintes à l'environnement commises à l'étranger ?	6
Question : En quoi le devoir d'information diffère-t-il, entre autres, des rapports actuels de durabilité ?	6
Question : Qu'a fait la Suisse jusqu'ici dans ce domaine ?	6
Question : Existe-t-il, dans d'autres pays, une régulation analogue à celle demandée par l'initiative ?	7

Question : Pourquoi une initiative sur la responsabilité des multinationales ?

Réponse : La protection légale des êtres humains et de l'environnement n'a pas suivi le rythme de la mondialisation. Les efforts pour introduire des règles contraignantes pour les entreprises par la voie parlementaire ont échoué. C'est pourquoi soixante-quatre organisations de la société civile suisse ont décidé de lancer une initiative pour des multinationales responsables.

Explications : Conditions de travail inhumaines dans les usines textiles en Asie ou en Europe de l'Est ; travail des enfants dans des plantations de cacao en Afrique de l'Ouest ; émissions mortelles de dioxyde de soufre en Zambie – des entreprises



suisses sont impliquées dans des violations des droits humains et des atteintes à l'environnement à l'étranger. Les chaînes de production mondiales sont depuis longtemps la règle dans de nombreux secteurs économiques. Si, dans des pays comme la Suisse, des lois obligent les entreprises à respecter les droits humains et à protéger l'environnement, les sociétés suisses ont des relations d'affaires dans de nombreux États où la législation est insuffisante ou n'est pas appliquée. Au plan mondial, les standards minimaux existants ne sont pas juridiquement contraignants. L'initiative pour des multinationales responsables veut obliger les entreprises suisses à respecter les droits humains et les normes environnementales dans leurs activités à l'étranger.

Question: *Qui a lancé cette initiative ?*

Réponse: L'initiative est lancée par une association regroupant soixante-quatre organisations : des organisations de développement et de défense des droits humains, des syndicats, des groupes d'Églises, des associations de protection de l'environnement, de femmes, des organisations d'investisseurs responsables, etc. Elles totalisent plus d'un million de personnes engagées. Le comité d'initiative se compose de représentant-e-s de ces organisations ainsi que du monde politique, économique et académique. De nombreuses autres personnalités soutiennent l'initiative.

Question: *Que demande l'initiative ?*

Réponse: L'initiative pour des multinationales responsables veut obliger les entreprises suisses à intégrer le respect des droits humains et des normes environnementales dans l'ensemble de leurs relations d'affaires.

Explications: Les entreprises doivent impérativement agir lorsque leurs activités menacent les droits humains et l'environnement. L'initiative pour des multinationales responsables demande donc que les sociétés suisses aient l'obligation de mettre en œuvre des procédures de diligence raisonnable afin de respecter les droits humains et les normes environnementales. Le devoir de diligence s'applique aussi aux activités à l'étranger des entreprises suisses ainsi qu'à l'ensemble de leurs relations d'affaires.

Question: *Qu'est-ce que le devoir de diligence ?*

Réponse: Cette notion désigne l'obligation à laquelle est soumise une entreprise de garantir que ses activités ne violent pas les droits humains et ne portent pas atteinte à l'environnement.

Explications: L'instrument de la procédure de diligence en matière de droits humains est au cœur des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, adoptés en 2011. Une entreprise doit s'assurer qu'elle ne viole pas les droits humains ou qu'elle ne porte pas atteinte à l'environnement. En cas d'atteintes, elle doit prendre des mesures appropriées pour y remédier. Enfin, elle doit rendre compte de manière transparente et publique des risques qu'elle a identifiés, de ses incidences négatives sur les droits humains et l'environnement ainsi que des mesures adoptées.

Les enfants apprennent très tôt à traverser la route selon trois mots clés : « écouter, regarder, traverser ». A l'avenir, les entreprises devraient également connaître par cœur la logique des Principes directeurs : « évaluer les risques, agir en conséquence, rendre compte ».

Les principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme font partie du droit international public. Il s'agit d'un « droit mou » (soft law en anglais), soit de normes internationales qui ne sont pas contraignantes. L'initiative pour des multinationales responsables vise à intégrer les Principes directeurs de l'ONU dans le droit suisse. Elle rend obligatoire le devoir de diligence prescrit par le droit international public, en y incluant la protection de l'environnement.



Question : Pourquoi faut-il des règles contraignantes, pourquoi les mesures volontaires ne suffisent-elles pas ?

Réponse : Nous avons vu clairement ces dernières années que les mesures volontaires ne suffisent pas. En effet, seules quelques entreprises progressistes ont commencé à intégrer le respect des droits humains et des normes environnementales dans leurs pratiques d'affaires.

Explications : La plupart des multinationales ont adopté des codes de conduite et mettent en avant leur responsabilité sociale d'entreprise (RSE). Mais même au sein des sociétés les plus responsables, les mesures volontaires finissent toujours par se heurter à la logique du profit. De plus, la continuité n'est pas garantie : un changement de direction ou de propriétaire peut conduire à une remise en question des mesures de RSE adoptées. Depuis près de quinze ans, les enquêtes menées par des organisations non gouvernementales ont montré les limites des démarches classiques de RSE. Dans les usines textiles en Chine ou dans les mines en Afrique, les violations des droits humains et les atteintes à l'environnement se poursuivent malgré les codes de conduite et les audits pourtant présentés comme autant de gages de bonne gouvernance. En cause, le manque de cohérence des firmes : d'un côté, elles adoptent des politiques de RSE ; de l'autre, elles accroissent la pression sur leurs fournisseurs pour que ceux-ci travaillent plus vite, moins cher, en réduisant leurs marges. L'initiative pour des multinationales responsables permet de fixer des standards minimaux clairs. Le respect des droits humains et de l'environnement sera partie intégrante de toutes les décisions stratégiques. La rentabilité économique ne pourra plus primer sur le respect des droits humains et de l'environnement.

Question : Certaines entreprises suisses mettent-elles déjà en œuvre les Principes directeurs de l'ONU sur une base volontaire ?

Réponse : Plusieurs grandes entreprises suisses se sont engagées publiquement à mettre en œuvre les Principes directeurs de l'ONU. D'autres affirment avoir mis en place des procédures de diligence raisonnable. Mais celles-ci sont souvent incomplètes. Parfois, elles ne couvrent pas tous les aspects (« évaluer-agir-rendre compte ») des Principes directeurs. Parfois, elles ne le font pas avec le soin nécessaire.

Explications : Dans les cas suivants, les mesures volontaires sont insuffisantes et ne respectent pas les critères des Principes directeurs de l'ONU pour les entreprises et les droits humains.

- Les études d'impact en matière de droits humains et de normes environnementales sont souvent lacunaires. Elles ne reposent pas sur les droits humains internationalement reconnus. Ou alors, elles évaluent uniquement les risques pour l'entreprise plutôt que ceux que l'entreprise génère pour les êtres humains et l'environnement – le renversement de perspective exigé fait défaut.
- Les évaluations ne sont pas suivies d'actions ou de mesures appropriées pour mettre un terme ou minimiser les atteintes aux droits humains et à l'environnement.
- Une entreprise ne rend pas compte de ses analyses ou que de manière superficielle. Un compte rendu est lacunaire s'il n'aborde pas les risques et les mesures adoptées, mais se concentre sur les projets philanthropiques que l'entreprise utilise pour soigner son image.

Question : Comment le devoir de diligence prescrit par la loi sera-t-il appliqué ?

Réponse : Le devoir de diligence s'appliquera de manière indirecte, sans bureaucratie supplémentaire.

Explications : Les sociétés suisses devront aussi répondre des violations de droits humains ou de standards environnementaux commises par leurs filiales à l'étranger. Cela permettra aux victimes de déposer plainte en Suisse afin d'obtenir réparation pour les dommages qu'elles ont subis.

Ce mécanisme de mise en œuvre renforce la dimension préventive de l'initiative. Il devrait inciter fortement les sociétés à prendre les mesures nécessaires pour éviter une plainte.



Les entreprises seront en revanche libérées de leur responsabilité si elles peuvent montrer de manière crédible qu'elles ont rempli leur devoir de diligence avec tout le soin nécessaire, et qu'elles ont mis en œuvre toutes les mesures requises pour éviter des atteintes aux droits humains et à l'environnement ainsi que pour remédier aux dommages déjà commis.

Le texte de l'initiative ne prévoit pas d'organe de contrôle, ni de bureaucratie supplémentaire.

Question: *De quoi les entreprises suisses doivent-elles répondre exactement ?*

Réponse: En principe, les entreprises suisses sont responsables si leur influence leur aurait permis d'empêcher qu'une violation ne soit commise.

Explications: Par exemple, une société mère en Suisse est responsable des dommages causés par une de ses filiales étrangères qui émet des émissions toxiques et porte ainsi atteinte au droit à la santé des personnes vivant dans les environs. Elle est responsable, sauf si elle peut prouver qu'elle a mis en œuvre son devoir de diligence de manière appropriée et qu'elle a pris toutes les mesures qu'on pouvait raisonnablement attendre d'elle. Cette disposition permettra d'éviter qu'une entreprise suisse soit rendue responsable d'un dommage qu'elle n'était pas en mesure de prévenir.

Question: *L'initiative aidera-t-elle les personnes qui sont actuellement victimes de violations des droits humains ou d'atteintes à l'environnement commises par des entreprises suisses ?*

Réponse: Non.

Explications: En règle générale, les lois n'ont pas d'effet rétroactif. L'extension de la responsabilité civile des entreprises et le renversement du fardeau de la preuve prévus par le texte de l'initiative ne pourront dès lors qu'être utilisés pour des violations des droits humains ou des dégâts environnementaux survenus après l'entrée en vigueur de l'article constitutionnel faisant l'objet de l'initiative ou de la loi d'application qui en découlera. Comme pour toutes les initiatives, l'article constitutionnel entre en vigueur dès son acceptation, s'il est suffisamment explicite pour être mise en œuvre directement. Ceci pourrait être le cas lors de violations flagrantes de ses dispositions fondamentales. L'initiative pour des multinationales responsables nécessitera néanmoins l'adoption d'une législation d'exécution concrète par le Parlement.

Question: *Quelles sont les entreprises concernées par l'initiative pour des multinationales responsables ?*

Réponse: L'initiative concerne toutes les entreprises disposant d'activités importantes en Suisse, pour autant qu'elles soient actives à l'étranger ou qu'elles y entretiennent des relations d'affaires.

Explications: La notion de domicile figurant dans le texte de l'initiative correspond à celle consacrée par la Loi sur le droit international privé (Convention de Lugano): selon cette définition, une société est domiciliée en Suisse si elle y dispose d'un siège statutaire, d'un centre de décision ou d'un établissement ayant des activités importantes. La forme juridique de la société ne joue aucun rôle: tant les sociétés anonymes que les sociétés en raison individuelle ou à responsabilité limitée peuvent être impliquées dans des violations de droits humains ou des atteintes à l'environnement.

Question: *L'initiative s'applique-t-elle aussi aux PME ?*

Réponse: La majorité des PME suisses ne seront que peu ou pas concernées par l'initiative. Celle-ci prévoit en effet que le législateur tienne compte des besoins des petites et moyennes entreprises.

Explications: Le devoir de diligence est un instrument basé sur le risque: plus les risques sont faibles, plus la charge est réduite. Une multinationale active dans de nombreux pays devra faire davantage pour s'assurer qu'elle n'est pas impliquée dans des violations des droits humains ou des atteintes à l'environnement. En revanche, une petite et moyenne entreprise (PME) dont l'activité est limitée à la Suisse et qui n'a pas de relations d'affaires internationales ne représente guère de menace



pour les droits humains et l'environnement. Dans un tel cas, elle pourra remplir son devoir de diligence de façon relativement simple. En revanche, une petite société active dans un secteur à risque aura davantage à faire pour remplir son devoir de diligence. Une telle disposition permet de s'assurer que l'initiative s'appliquera effectivement à de petites sociétés dont le modèle d'affaires est très risqué, par exemple une firme ne comptant que trois employés, mais active dans le négoce de diamants en provenance d'Afrique centrale.

Question : *Qu'entend-on par « sociétés contrôlées par des entreprises suisses » ?*

Réponse : L'initiative veut contraindre les entreprises suisses à garantir le respect des droits humains et des normes environnementales dans leurs relations d'affaires, y compris lorsqu'il s'agit des entreprises qu'elles contrôlent. Une entreprise peut être « contrôlée » de manière juridique ou de fait.

Explications : Juridiquement, le contrôle concerne en premier lieu les multinationales : selon le Code des obligations, une entreprise en contrôle une autre lorsqu'elle dispose – directement ou indirectement – de la majorité des voix au sein de l'organe suprême, du droit de désigner ou de révoquer la majorité des membres de l'organe supérieur de direction ou d'administration. D'autres relations de contrôle de fait peuvent cependant exister, par exemple lorsqu'une entreprise constitue l'unique client d'un fournisseur ou qu'elle peut exercer une influence déterminante sur son partenaire d'affaires.

Les tribunaux devront déterminer au cas par cas si et comment un tel rapport de contrôle existe, selon un critère déterminant : l'existence de relations effectives. Cette définition large des « entreprises contrôlées » devrait permettre d'éviter que des sociétés échappent à leur responsabilité en recourant à des artifices juridiques.

Question : *Quels droits humains les entreprises doivent-elles respecter selon l'initiative ?*

Réponse : Comme les Principes directeurs de l'ONU, l'initiative se réfère aux droits humains internationalement reconnus. Il s'agit en premier lieu des droits ancrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que dans les Conventions de l'ONU sur les droits de l'homme (par exemple le Pacte I sur les droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte II sur les droits civils et politiques). L'initiative demande aussi le respect de la Déclaration de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les droits et les obligations fondamentaux au travail.

Explications : Les droits humains internationalement reconnus comprennent notamment les droits suivants : le droit à l'alimentation, à l'eau, à la santé et à un logement convenable, le droit à la vie et à la liberté, le droit à l'intégrité corporelle, à la liberté d'expression ou à la protection contre les disparitions forcées, l'interdiction de l'esclavage, du travail forcé et du travail des enfants, le droit d'association ou encore l'interdiction de toute discrimination dans l'emploi et l'exercice d'une profession.

Question : *Quelles sont les normes environnementales que les entreprises doivent respecter, selon l'initiative ?*

Réponse : Contrairement aux droits humains, il n'existe pas de droit environnemental international contraignant. Il existe en revanche des standards environnementaux internationaux. Ces normes n'ont pas été élaborées uniquement par la Suisse ou elles ne valent pas qu'en Suisse.

Explications : Par normes environnementales internationales, on entend des dispositions du droit international public (par exemple la convention sur le climat ou le traité de Stockholm sur les polluants organiques persistants, qui interdit certaines substances chimiques toxiques), des normes définies par des organisations internationales (par exemple les valeurs-limites d'émissions de l'Organisation mondiale de la santé) et des standards privés (par exemple les normes ISO). La formulation volontairement très ouverte du texte constitutionnel doit permettre de couvrir l'environnement dans son ensemble. Au demeurant, il reviendra au législateur et aux tri-



bunaux de définir – à la lumière des évolutions au plan international – ce qu'il faut entendre par normes environnementales internationales.

Ces normes concernent notamment les ressources naturelles vitales, c'est-à-dire la fertilité du sol, la salubrité de l'air et la propreté de l'eau. Les réglementations portent donc sur des éléments de notre écosystème : la protection de la flore et de la faune ainsi que la diversité des espèces, celle des biotopes particuliers comme les fleuves, les lacs et les mers ainsi que les nappes phréatiques. A cela s'ajoutent les forêts, les zones humides et les prairies sèches, mais aussi les déserts, la protection de l'atmosphère et du climat, celle de régions déterminées, comme les Alpes ou l'Antarctique – tout comme le fonctionnement de l'écosystème en tant que tel.

Question : *Pourquoi l'initiative ne concerne-t-elle que les violations des droits humains et les atteintes à l'environnement commises à l'étranger ?*

Réponse : En Suisse, le respect des droits humains est réglé par une législation très vaste, qui va parfois plus loin que les droits humains reconnus internationalement. En principe, il est également possible d'ouvrir des actions devant la justice suisse pour faire respecter ces lois.

Explications : L'initiative a pour objectif d'introduire des normes minimales pour les activités à l'étranger des entreprises suisses. En Suisse, les employeurs doivent par exemple respecter des règles qui vont plus loin que les normes fondamentales de l'Organisation internationale sur le travail (OIT). A l'étranger, en revanche, surtout dans les pays où les structures étatiques sont faibles, de telles réglementations n'existent pas ou ne peuvent pas être appliquées. L'initiative veut introduire des dispositions minimales pour toutes les entreprises.

Question : *En quoi le devoir d'information diffère-t-il, entre autres, des rapports actuels de durabilité ?*

Réponse : Ce qui est attendu des entreprises en matière de publication d'informations va plus loin que leurs rapports de durabilité. Ces informations devront se focaliser de manière systématique et claire sur les risques en matière de droits humains et d'environnement.

Explications : Les rapports sur la durabilité se limitent souvent à mettre en avant des « projets philanthropiques » choisis par l'entreprise pour soigner son image. Des rapports crédibles et cohérents doivent couvrir l'ensemble des risques existants et se focaliser sur les mesures adoptées et leur impact.

Question : *Qu'a fait la Suisse jusqu'ici dans ce domaine ?*

Réponse : La pétition « Droit sans frontières », déposée en juin 2012 avec plus de 135 000 signatures, a contribué à mettre le débat sur la responsabilité des entreprises à l'agenda politique suisse et a suscité des discussions au sein de l'administration fédérale. Mais le Parlement refuse toujours d'adopter des règles contraignantes pour les entreprises.

Explications : La problématique des entreprises et des droits humains a gagné en importance ces dernières années – en Suisse également. Grâce au travail d'enquête effectué par de nombreuses ONG, l'opinion publique a pris conscience des violations des droits humains et des atteintes à l'environnement commises par des entreprises. Par conséquent, l'appel à une action politique est de plus en plus fort. Cette évolution a contribué à l'adoption unanime, en 2011, des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Tous les États ont maintenant le devoir de les mettre en œuvre. Au niveau international, on note une tendance vers plus de régulation et de transparence. Jusqu'ici, la Suisse a pris note de cette tendance mais sans toutefois agir en conséquence. La pétition « Droit sans frontières » a contribué à inscrire un large débat sur la responsabilité des entreprises à l'agenda politique suisse. Des parlementaires de différents partis ont soutenu les revendications de la pétition et quelque 25 interventions parlementaires portant sur cette problématique ont été déposées au Conseil national et au Conseil des États. Si la pétition en tant que telle a été rejetée par le Parlement, elle a mené le Conseil fédéral à réaliser plusieurs rapports destinés à dresser un large état des lieux.



Il s'agit notamment du « Rapport de droit comparé » sur le devoir de diligence des entreprises, publié en 2014, du rapport – toujours attendu – sur l'accès à la réparation pour les personnes dont les droits humains ont été violés par une entreprise, ainsi que du Plan d'action national sur la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU, attendu pour l'été 2015.

Le Conseil fédéral et le Parlement ont reconnu les problèmes existants et la responsabilité de la Suisse. Mais la majorité politique suisse refuse toujours de prendre des mesures concrètes et d'établir des règles contraignantes pour les entreprises. La Suisse continue donc à miser uniquement sur l'engagement volontaire des multinationales. Or, les cas graves de violations des droits humains et d'atteintes à l'environnement qui continuent de défrayer la chronique montrent que ces mesures volontaires ne suffisent pas.

Question : *Existe-t-il, dans d'autres pays, une régulation analogue à celle demandée par l'initiative ?*

Réponse : De nombreux États ont introduit de longue date dans leur législation des éléments du devoir de diligence. Si aucun Etat n'a pour l'heure adopté une réglementation aussi complète que celle prévue par l'initiative, des démarches analogues sont à l'étude dans d'autres pays.

Explications : En France, une proposition de loi prévoyant un devoir complet de vigilance assorti d'un mécanisme d'application a ainsi été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, à la fin mars 2015. Par ailleurs, de nombreux pays élaborent des plans d'action nationaux pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU.

Plusieurs États ont déjà ancré des éléments du devoir de diligence dans des lois spécifiques relatives à certains secteurs d'activités, produits ou zones géographiques. La législation américaine sur les minerais du conflit (Dodd Frank Act, section 1502) inclut une obligation de diligence ; le droit anglais des sociétés (Companies Act) oblige les organes dirigeants des entreprises à prendre en compte les droits humains, l'environnement et les communautés dans l'accomplissement de leurs tâches. Le California Transparency in Supply Chains Act (prévention de l'esclavage et de la traite d'êtres humains dans la chaîne d'approvisionnement) ainsi que les Burma Responsible Investment Reporting Requirements (directive des États-Unis sur les exigences de publications relatives aux investissements responsables au Myanmar) définissent un devoir de rendre compte, mais sans obligation explicite de procédures de diligence. Le règlement de l'Union européenne sur le commerce du bois prévoit un devoir de diligence – à l'instar de la Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger – mais sans obligation de rendre compte publiquement des mesures prises. La directive de l'Union européenne sur la publication d'informations non financières oblige les entreprises d'intérêt public comptant plus de 500 employés à informer sur leurs politiques et procédures de diligence en matière de droits humains et d'environnement ainsi que sur les résultats de leurs démarches. En revanche, elle ne prévoit pas explicitement de devoir de diligence et fonctionne selon le principe « se conformer ou expliquer ».

Cette dynamique internationale ne va pas fléchir : un nombre croissant de pays auront bientôt concrétisé de façon convaincante l'« assortiment judicieux » (smart mix) de mesures volontaires et contraignantes recommandé par l'ONU. Si la Suisse n'agit pas, elle risque une fois de plus d'attirer des sociétés en quête d'espaces non régulés pour poursuivre leurs activités douteuses.