

## Message du Conseil fédéral sur l'initiative pour des multinationales responsables

### *Analyse de l'association de l'initiative pour des multinationales responsables*

Le Conseil fédéral reconnaît la problématique et les instruments disponibles mais persévère dans l'approche volontaire

Le Conseil fédéral partage le constat des initiants, à savoir que les violations de droits humains commises par des multinationales dont le siège se trouve en Suisse représentent un problème. «Quant à l'environnement, il n'est pas moins exposé que ne le sont les droits de l'homme: les effets néfastes peuvent aller de pollutions locales par des déchets et des émissions à la mise en péril à grande échelle de l'existence même de l'homme et des animaux (par la destruction des sols et des forêts, par l'empoisonnement de l'eau et de l'air, etc.).»<sup>1</sup> Il affirme ainsi qu'«[il] partage les buts de l'initiative sur le fond et estime qu'il est nécessaire d'agir en faveur des droits de l'homme et de la protection de l'environnement dans le domaine de l'économie (...)».<sup>2</sup> Le Conseil fédéral reconnaît par ailleurs la position centrale qu'occupe la Suisse dans cet état de fait. «En tant que siège de quelques-unes des entreprises multinationales et fédérations sportives les plus importantes de la planète, la Suisse se doit de porter une attention particulière au respect des droits de l'homme par le secteur privé.»<sup>3</sup>

Par conséquent, le Conseil fédéral soutient l'instrument central de l'initiative pour des multinationales responsables et déclare: «[...] le Conseil fédéral reprend sur le fond l'objectif de l'initiative en ce qui concerne la diligence raisonnable. Il attend des entreprises qu'elles appliquent même sans contrainte légale une procédure de diligence conforme aux principes directeurs des Nations Unies. Une telle procédure permet aux entreprises d'assumer pleinement leur responsabilité dans le domaine des droits de l'homme. Ce faisant, elles doivent formuler clairement leur engagement à respecter ces droits.»<sup>4</sup> Bien qu'il se réserve la possibilité d'«envisager d'élaborer des instruments juridiquement contraignants»<sup>5</sup>, le Conseil fédéral s'en tient à des vœux pieux envers les entreprises.

Le Conseil fédéral passe sous silence des développements internationaux clés

La section dédiée à l'« évolution internationale » du message du Conseil fédéral dresse une liste incomplète des avancées en la matière. Le Conseil fédéral mentionne certes les accords internationaux et des instruments tels que les Principes directeurs des Nations Unies, les Principes directeurs de l'OCDE et la Directive de l'UE sur les rapports non financiers, mais il laisse de côté les réglementations adoptées au niveau national par d'autres pays. Ces développements s'avèrent pourtant tout à fait pertinents dans le contexte des revendications de l'initiative pour des multinationales responsables. Ainsi, la loi adoptée par la France en 2017, qui introduit un devoir de diligence ainsi qu'un mécanisme de responsabilité civile et correspond aux exigences de l'initiative, n'est mentionnée qu'en bout de phrase à la section «Directive de l'UE sur la publication d'informations touchant à la durabilité».<sup>6</sup> D'autres avancées clés ne sont pas référencées, telle que la publication récente du «Commentaire général n° 24» du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies. Le Comité y note, entre autres, que les États sont tenus de contraindre légalement les entreprises à une diligence en matière de droits humains. Le Comité

<sup>1</sup> Message relatif à l'initiative populaire «Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement», 15 septembre 2017, 2.1. Droits de l'homme et risques environnementaux: les défis.

<sup>2</sup> *ibid.*, Condensé.

<sup>3</sup> *ibid.*, 2.4. La politique de la Suisse dans le domaine de l'économie et des droits de l'homme.

<sup>4</sup> *ibid.* 5.1.3. Diligence raisonnable en matière de droits de l'homme.

<sup>5</sup> *ibid.*, Condensé.

<sup>6</sup> *ibid.*, 2.2.8. Directive de l'UE sur la publication d'informations touchant à la durabilité.

recommande également l'introduction d'un mécanisme de responsabilité civile des entreprises.<sup>7</sup> Des recommandations semblables ont été adoptées par le Conseil de l'Europe en 2016.<sup>8</sup>

Dans le dernier numéro de la revue «Pratique juridique actuelle», Christine Kaufman, professeure de Droit à l'Université de Zürich et responsable du domaine thématique Droits humains et économie au Centre suisse de compétences pour les droits humains, développe une autre vision que celle du Conseil fédéral. Elle y écrit : «À l'échelle internationale, il existe des obligations de diligence de plus en plus contraignantes, qui ont le plus souvent trait à des aspects spécifiques des activités d'une entreprises. [...] En résulte une transformation du droit non contraignant (soft law) en droit contraignant (hard law).»<sup>9</sup>

Contrairement au Conseil fédéral, Christine Kaufmann attire l'attention sur diverses réglementations existantes : le «Modern Slavery Act» adopté par la Grande-Bretagne en 2015; la loi française sur le devoir de vigilance de 2017; la loi néerlandaise de 2017 de lutte contre le travail des enfants; et le règlement de l'UE sur les minerais de conflit. En concluant qu'aucun système juridique ne connaît de règle comparable à celle proposée par l'initiative, le Conseil fédéral contredit l'expertise actuelle.

## Des arguments faibles à l'encontre de l'initiative

Les «inconvenients de l'initiative» énumérés dans le message ne sont pas convaincants. Le Conseil fédéral met en garde contre une action isolée de la Suisse et la fuite de multinationales. Au vu des évolutions internationales en la matière, il est difficile d'aboutir à la conclusion que les entreprises délocaliseraient leur siège à l'étranger en cas d'acceptation de l'initiative. Au contraire, les réglementations adoptées dans d'autres pays font de la Suisse un havre de l'approche volontaire.

Il est également déconcertant que le Conseil fédéral attende d'un côté des multinationales une diligence en matière de droits humains tout en précisant que beaucoup d'entre elles s'y attachent déjà, et de l'autre, s'inquiète des coûts élevés pour les entreprises et des risques de mise en œuvre. En effet, les coûts de mise en œuvre pour les entreprises ne dépendent pas de l'existence ou non d'une disposition contraignante.

Par ailleurs, le message indique à juste titre : «En droit international privé, la compétence de traiter les actions visant des actes illicites incombe aux tribunaux du domicile du défendeur ou aux tribunaux du lieu où se sont produits les faits ou l'acte.» Le lieu de juridiction prévu par l'initiative correspond à celui des défendeurs. Or les phrases suivantes du message du Conseil fédéral induisent en erreur : «L'initiative entend conférer cette compétence à la justice suisse. Cela revient à séparer la compétence locale du tribunal et le lieu du dommage.»<sup>10</sup>

Le Conseil fédéral reconnaît que la responsabilité civile n'est pas un concept étranger et que les PME ne sont pas visées

L'initiative pour des multinationales responsables salue le fait que le Conseil fédéral interprète correctement les passages importants de l'initiative démentant de ce fait les allégations erronées du lobby économique.

<sup>7</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Commentaire Général No. 24, 23.6.2017, E/C.12/GC/24, § 16, [Weblink](#), particulièrement § 16, 33, 42, 44. De tels commentaires des Comités de l'ONU représentent selon le Tribunal fédéral des ressources importantes pour l'interprétation des traités sur les droits humains (ATF 137 I 305, 325).

<sup>8</sup> Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les droits de l'homme et les entreprises, 2 mars 2016: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2016\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2016)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true) (Accédé le 3.8.2017)

<sup>9</sup> «International finden sich zunehmend verbindliche Sorgfaltspflichten, meistens zu spezifischen Aspekten unternehmerischen Handelns.(...) Daraus resultiert eine «Verbindlichkeit» und damit *Transformation* von *soft law* zu *hard law*.» Kaufmann, Christine, Menschen- und umweltrechtliche Sorgfaltprüfung im internationalen Vergleich, in: AJP/PJA 8/2017, pp. 967- 977.

<sup>10</sup> *ibid.*, 4.4.3 Atteinte à la souveraineté d'autres Etats.

Ainsi, le Conseil fédéral écrit correctement que la clause de la responsabilité civile prévue par l'initiative s'inspire de la responsabilité de l'employeur du droit suisse. Alors que le lobby des multinationales avance de façon erronée qu'avec l'initiative, «l'entreprise est responsable de tout et pour tout»<sup>11</sup>, le Conseil fédéral note à juste titre que la responsabilité ne s'applique qu'aux entreprises contrôlées : «Le régime de responsabilité envisagé (contrairement à l'obligation de diligence raisonnable) ne vaudrait que pour les entreprises que des sociétés suisses contrôlent et non pour celles avec lesquelles elles n'entretiennent que de simples relations commerciales (par ex. leurs sous-traitants).»<sup>12</sup>

Il est également réjouissant de voir que le Conseil fédéral restitue correctement les exceptions que l'initiative prévoit pour les PME. Selon le texte de l'initiative, les PME ne sont pas concernées sauf si elles sont actives dans un secteur à haut risque comme par exemple le commerce de diamants. Alors même que le lobby économique met en doute ces exceptions, le Conseil fédéral écrit à ce propos : «Il convient toutefois de relativiser. Le texte de l'initiative, dans la formulation des exceptions, donne en effet une marge d'appréciation au législateur pour tenir compte des besoins des PME.»<sup>13</sup>

### La réponse du Conseil fédéral est insuffisante

Le Conseil fédéral présente plusieurs rapports et plans comme des «réponses à l'initiative». Toutefois, ces derniers constituent soit des mesures à l'efficacité faible voire nulle, soit ne sont guère des mesures. À titre d'exemple, le Plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits de l'homme se borne à énumérer les réglementations existantes en Suisse et refuse d'introduire des réglementations contraignantes, comme par exemple des mesures pour les secteurs à risque ou la retranscription des règlements de l'Union Européenne dans le droit suisse. Sur 50 «mesures politiques» proposées dans le Plan d'action, seules 6 sont véritablement nouvelles. De plus, ces dernières se limitent à des mesures de promotion ou d'amélioration d'instruments existants de politique extérieure.

En ce qui concerne le Plan d'action pour une économie verte, le Conseil fédéral affirme d'ores et déjà dans son message: «Le Plan d'action Économie verte ne contient cependant pas de mécanisme qui permettrait de surveiller que les entreprises suisses actives à l'étranger respectent les normes environnementales internationales.»<sup>14</sup>

**Résumé :** Le Conseil fédéral confirme la nécessité d'agir et attend des multinationales suisses qu'elles exercent une diligence raisonnable en matière de droits humains. Il continue néanmoins de miser sur l'approche volontaire, qui a pourtant démontré son inefficacité au cours des dernières années. L'UE et de nombreux pays voisins ont déjà adopté des règles contraignantes dans ce domaine. En plus d'être en décalage avec ces développements internationaux, le Conseil fédéral rate une occasion de mettre un terme aux affaires douteuses et de récompenser les entreprises responsables.

---

<sup>11</sup> Dossier Economiesuisse : <https://www.economiesuisse.ch/fr/dossiers/des-solutions-plutot-que-des-procedures-judiciaires/dossier>

<sup>12</sup> *op.cit.*, 4.2.3. Responsabilité des entreprises pour les sociétés à l'étranger qu'elles contrôlent.

<sup>13</sup> *ibid.*, 4.4.2 Exceptions pour les petites et moyennes entreprises.

<sup>14</sup> *ibid.*, 5.2. Plan d'action Economie verte.