

F Droits humains A2
MH/JC/AS
919-2023

Bruxelles, le 14 mai 2024

AVIS

sur

**LE PROJET DE DEUXIÈME PLAN D'ACTION NATIONAL
ENTREPRISES ET DROITS HUMAINS**

(approuvé par le Bureau le 17 octobre 2023,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 14 mai 2024)

Le 13 juillet 2023, Mme Zakia Khattabi, ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal, et Mme Hadja Lahbib, ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales, ont demandé l'avis du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME sur le projet de deuxième plan d'action national Entreprises et Droits humains. Après consultation des organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées et après une réunion de la commission Politique générale PME le 12 septembre 2023, le Bureau du Conseil Supérieur a rendu d'extrême urgence le 17 octobre 2023 l'avis suivant, entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 14 mai 2024.

CONTEXTE

Un premier Plan d'Action National (PAN) Entreprises et Droits de l'Homme a été approuvé en 2017¹. Le Conseil Supérieur a également émis un avis lors de la préparation de ce plan². Ce premier plan met en œuvre les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (ci-après, « PDNU »). Ces PDNU ont trait à la mise en œuvre du cadre politique « Protéger, Respecter et Réparer » des Nations unies.

Un *National Baseline Assessment* (NBA) a été effectué en 2020, afin d'évaluer les progrès réalisés par les autorités publiques et les entreprises belges depuis l'adoption du premier Plan d'Action National³. En mars 2021, les autorités publiques belges ont décidé de donner suite aux conclusions de ce NBA, en commençant à élaborer un deuxième Plan d'Action National Entreprises et Droits humains. Une consultation des parties prenantes a notamment été organisée début 2022. Le présent projet de plan d'action, soumis pour avis, est le fruit de ce travail préparatoire.

Le présent projet de plan d'action repose également sur les PDNU et les trois piliers du cadre politique « Protéger, Respecter et Réparer ». Le plan vise à *"encourager et [...] 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"*. Concrètement, ce projet de plan d'action contient 66 actions qui concernent des domaines et des sujets très différents, internationaux mais aussi nationaux. Un certain nombre de ces actions ont une incidence sur les travailleurs indépendants et les petites et moyennes entreprises (PME) ou sur des secteurs spécifiques comptant de nombreuses PME.

POINTS DE VUE GÉNÉRAUX

1. Aider les PME à contribuer à cet objectif important

Le Conseil Supérieur soutient sans faille les actions qui contribuent à la protection des droits humains. Il est préoccupé par les problèmes et les défis liés aux droits humains qui surviennent encore dans de nombreux endroits du monde. L'objectif du plan, tel que mentionné ci-dessus, est d'encourager et de soutenir les entreprises. Le Conseil Supérieur appuie cette approche. Il vaut

1

https://www.sdgs.be/sites/default/files/publication/attachments/plan_daction_national_entreprises_et_droits_de_lho_mme_2017.compressed.pdf

² Avis n° 740 du CSIPME du 15 décembre 2015, sur un avant-projet de plan d'action national Entreprises et droits de l'homme (disponible en ligne en suivant [ce lien](#)).

³ <https://nationalbaselineassessment.be/fr/>

beaucoup mieux encourager et aider les entreprises, et en particulier les PME, à prendre des mesures favorables aux droits humains, que de leur imposer toutes sortes d'obligations à cet égard. Le choix de cette approche ne ressort pourtant pas expressément du projet de texte, exception faite de l'objectif susmentionné. Le Conseil Supérieur demande que cette approche soit explicitement incluse et expliquée.

2. Les PME requièrent une approche spécifique

Il est très important de tenir suffisamment compte de la spécificité des PME. Leur situation est très différente de celle des grandes entreprises. L'immense majorité des entreprises belges sont des PME et même des micro-entreprises (comptant moins de 10 travailleurs). Conformément au principe "*think small first*" énoncé dans le European Small Business Act, toutes les politiques publiques axées sur les entreprises devraient être adaptées aux PME. Étant donné que les multinationales jouent souvent un rôle majeur dans la problématique des droits humains, le Conseil Supérieur comprend que des mesures politiques visant exclusivement ces grandes entreprises soient prises en la matière. Il s'impose toutefois aussi d'examiner les effets indirects de ces mesures sur les PME, souvent actives dans les mêmes filières.

Les PME ont besoin d'informations claires et d'outils faciles à appliquer. Les normes de management, les rapports formels, les audits sociaux et les labels ne sont pas envisageables pour la plupart d'entre elles, que ce soit d'un point de vue pratique, financier ou économique. L'information et le soutien à travers, par exemple, les réseaux d'apprentissage et la diffusion des bonnes pratiques constituent de bonnes options pour les PME.

Par ailleurs, les attentes concernant le rôle qu'une entreprise peut jouer en matière de droits humains doivent également être proportionnelles à l'incidence réelle que l'entreprise peut avoir sur ces droits humains.

Dans le chapitre 1 du projet de plan, il est souligné que les PME doivent bénéficier d'une attention particulière et être soutenues. Le Conseil Supérieur se félicite que la spécificité des PME soit ici reconnue. Il demande toutefois qu'une explication, applicable à tous les chapitres et actions du plan, soit reprise dans l'introduction du plan d'action.

En outre, lorsqu'une action a une incidence directe ou indirecte sur les entreprises, il convient de préciser l'impact attendu sur les PME et toute mesure d'accompagnement envisagée. De même, lors de l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action, une attention particulière doit être accordée à l'incidence des actions sur les PME.

3. Les droits humains dans le cadre de l'économie durable

Le Conseil Supérieur est favorable à ce que toutes les actions en faveur des droits humains axées sur les PME soient intégrées dans l'objectif plus large de l'économie durable. Une politique et une communication intégrées vis-à-vis des PME sur les différents aspects de l'économie durable ne peuvent que contribuer à rendre les choses plus claires et plus faciles pour les PME.

4. Des conditions de concurrence équitables

Le Conseil Supérieur souligne l'importance de conditions de concurrence équitables. Il faut éviter que les entreprises belges, en particulier les PME, soient désavantagées par rapport aux entreprises étrangères parce qu'elles sont soumises à des règles plus strictes. Cela signifie, d'une part, qu'il faut tenir compte des effets sur la position concurrentielle des entreprises belges de toute action visant celles-ci. Cela souligne, d'autre part, l'extrême importance des actions qui font en sorte que les entreprises étrangères doivent se conformer aux mêmes exigences ou, à tout le moins, à des exigences minimales en matière de droits humains. Selon le Conseil Supérieur, il en va notamment ainsi des actions 2, 3, 12, 14, 19, 21 et 22.

5. Une portée plus limitée du plan d'action

Selon le Conseil Supérieur, la notion de droits humains est interprétée de manière trop large dans le plan d'action. Diverses actions ont trait à des questions de nature sociale qui ne sont généralement pas associées aux droits humains en Belgique et relèvent plutôt de la politique sociale et du dialogue social. Selon le Conseil Supérieur, il en va spécifiquement ainsi des actions relatives à la discrimination sur le marché du travail (actions 38-44), ainsi qu'à la protection du travail et à la santé au travail (actions 56-59). Le Conseil Supérieur est d'avis que la notion de droits humains devrait être interprétée de manière plus restrictive dans le présent plan d'action.

6. La coopération avec des organisations représentant les PME

Lorsque les actions sont axées sur les PME ou ont un effet sur celles-ci, il est opportun de coopérer avec les organisations représentant les PME pour la mise en œuvre ultérieure de ces mesures. Ces organisations sont les mieux placées pour fournir aux autorités publiques les conseils nécessaires pour qu'une action puisse être menée de manière aussi efficiente et efficace que possible, et elles sont également bien placées pour informer et soutenir les PME. Dans ce cadre, le Conseil Supérieur plaide en tout état de cause également en faveur d'une approche sectorielle. On est souvent confronté, au sein d'un secteur particulier, à des questions et défis similaires.

7. La mise en œuvre concrète

Enfin, en vue de l'exécution concrète du plan, le Conseil Supérieur demande que les décideurs politiques responsables de la mise en œuvre, des impératifs budgétaires et du calendrier soient explicitement mentionnés dans les différentes actions.

OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES

Action 1 - Contribuer à la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de développement durable

Il faudra veiller, dans le cadre de cette action, à ce que cette directive n'impose aucune obligation irréalisable aux PME belges. Le texte souligne déjà, à juste titre, les charges et les coûts potentiels, découlant de cette directive pour les entreprises, en particulier les PME.

En ce qui concerne le devoir de vigilance, le Conseil Supérieur a déjà émis un avis sur une proposition de loi instaurant un devoir de vigilance et un devoir de responsabilité à charge des entreprises tout au long de leurs chaînes de valeur⁴.

Le Conseil Supérieur tient également à souligner l'impact indirect attendu pour les PME. Si les grandes entreprises sont soumises à certaines obligations liées au devoir de vigilance, elles imposeront à leur tour certaines exigences aux PME au sein de leur chaîne d'approvisionnement. Il convient d'éviter que différentes grandes entreprises imposent des exigences divergentes à une même PME.

Il est d'ores et déjà souligné dans le plan d'action que les gouvernements belges soutiendront et encourageront les entreprises, en particulier les PME, si la directive sur le devoir de vigilance est approuvée. Le Conseil Supérieur salue cet engagement, mais souhaite de plus amples détails sur ce soutien. Il demande également que les organisations représentant les PME soient impliquées dans la mise en œuvre concrète de ce soutien.

Action 2 - Signature de la déclaration conjointe germano-néerlandaise sur le salaire et le revenu de subsistance

Le Conseil Supérieur salue cette action. Celle-ci vise, en premier lieu, à favoriser l'obtention d'un salaire et d'un revenu de subsistance. Cette action contribue par ailleurs à mettre en place des conditions de concurrence plus équitables avec les entreprises étrangères. Il est impossible pour les PME belges de rivaliser avec les entreprises établies dans des pays où les travailleurs indépendants et salariés disposent de revenus ou salaires très bas. Cette action contribue à améliorer la situation de ces personnes, mais aussi la position concurrentielle des PME belges.

Action 3 - Contribution à l'approche concernant l'utilisation du travail forcé dans les chaînes de valeur mondiales

Le Conseil Supérieur soutient cette action mais se demande comment les entreprises, en particulier les PME, pourront savoir si les produits ou composants de produits qu'elles importent de pays situés en dehors de l'UE sont fabriqués ou non en recourant au travail forcé. La chaîne d'approvisionnement est souvent extrêmement longue et complexe. Il convient donc de veiller à ne pas imposer d'obligations irréalisables aux PME.

⁴ Avis n° 859 du CSIPME du 10 septembre 2021 (entériné par l'assemblée plénière le 21 septembre 2021), sur une proposition de loi instaurant un devoir de vigilance et un devoir de responsabilité à charge des entreprises tout au long de leurs chaînes de valeur (disponible en ligne en suivant [ce lien](#)).

Action 5 - Partager les connaissances sur la gestion de la chaîne de valeur et la vigilance dans les réseaux d'apprentissage sectoriels belges

Action 6 - Promotion auprès des PME du guide en ligne sur le devoir de vigilance

Il s'agit, selon le Conseil Supérieur, d'actions extrêmement utiles. Les autorités fédérales œuvrent avec les fédérations sectorielles, de manière très pratique et adaptée aux PME.

Le Conseil Supérieur invitera les organisations professionnelles et interprofessionnelles qu'il représente à inciter leurs membres, c'est-à-dire les indépendants et les PME, à consulter le guide en ligne sur la vigilance ("due diligence toolbox"). Il propose également de compléter la campagne de communication axée sur le public cible par une campagne destinée aux consommateurs. Les entreprises seront encore plus motivées si elles peuvent tirer commercialement parti de leurs efforts en matière de droits humains. En sensibilisant également les consommateurs à l'importance de telles initiatives, ces derniers pourront aussi mieux apprécier les efforts des PME à cet égard.

Action 7 - Transposition en droit belge de la Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)

Au même titre que pour la directive sur le devoir de diligence, en cours d'élaboration, le problème de l'impact indirect pour les PME se pose également ici, car les grandes entreprises imposent aux PME de leur chaîne d'approvisionnement des obligations en matière de publication d'informations. Ici aussi, il convient d'éviter que différentes grandes entreprises imposent des exigences divergentes à une même PME. Dans le cadre de cette action, l'élaboration des lignes directrices pour la publication volontaire d'informations par les PME doit être suivie avec une attention particulière. Il faut, en tout état de cause, que les exigences imposées aux PME soient réalisables.

Action 9 - Renforcement de la sensibilisation de toutes les parties prenantes pour l'intégration des droits de l'enfant dans la conduite responsable des entreprises et facilitation de l'échange d'informations et de bonnes pratiques

Une partie du texte semble manquer sous ce point, p.12 ; les différentes pistes ne sont en effet pas énumérées.

Action 12 - Intégration du respect des droits humains dans les accords de libre-échange

Le Conseil Supérieur considère qu'il s'agit d'une action importante qui contribue de manière concrète au renforcement des droits humains dans les pays avec lesquels des relations commerciales sont nouées et garantit simultanément des conditions de concurrence plus équitables entre les entreprises belges et étrangères.

Action 15 - Protection des défenseurs des droits humains et du "civic space"

Dans le cadre de cette action, les autorités publiques fédérales s'engagent à insister pour que les entreprises et les investisseurs respectent l'espace des organisations de la société civile et mettent en place des mécanismes de consultation avec elle. Le Conseil Supérieur est favorable à une approche multipartite, mais souligne qu'il existe déjà de nombreuses formes de consultation en Belgique et qu'il n'est pas possible pour chaque PME de mettre en place elle-même un tel

mécanisme de consultation. De plus, c'est précisément la force de la PME, en raison de sa petite taille, d'être fortement ancrée et impliquée dans la vie sociale locale, et d'entretenir des contacts étroits avec ses parties prenantes, de manière plutôt informelle.

Chapitre 6 - Entreprises et Droits humains dans le cadre de la coopération au développement

Dans le cadre de ce chapitre, le Conseil Supérieur souligne qu'il faut mieux faire connaître le marché africain si l'on veut attirer les investissements belges en Afrique. Les investissements génèrent des emplois d'importance vitale sur le continent africain. Parallèlement à la coopération au développement, il faut investir davantage dans la prise de conscience par les entrepreneurs belges du potentiel de l'Afrique.

Action 21 - Soutien du programme " Better Jobs Accelerator Fund "

Le Conseil Supérieur considère également qu'il s'agit d'une action importante, pour les mêmes raisons que celles mentionnées au sujet de l'action 2.

Action 23 - Actualisation et renforcement des critères sociaux et éthiques dans les achats publics

Le Conseil Supérieur reconnaît que les marchés publics peuvent constituer un puissant instrument pour protéger les droits humains et atteindre d'autres objectifs de durabilité. Il invite toutefois à procéder avec grande prudence, afin de ne pas exclure encore davantage les PME des marchés publics. Actuellement, la participation des PME aux marchés publics est déjà bien moindre que celle des grandes entreprises. Plusieurs initiatives des autorités publiques visent à améliorer l'accès des PME aux marchés publics.

L'intégration de critères sociaux et éthiques dans les marchés publics peut encore compliquer cet accès. Non pas parce que les PME ne satisferaient pas à ces critères, mais parce qu'elles ont plus de difficultés que les grandes entreprises à prouver ce point. En règle générale, les entreprises doivent démontrer qu'elles remplissent ces critères au moyen d'instruments tels que des rapports formels, des labels ou une vérification externe. Compte tenu de leur petite taille, il est beaucoup plus coûteux pour les PME que pour les grandes entreprises d'utiliser de tels instruments ; c'est souvent, de facto, hors de leur portée.

À l'heure de choisir les critères sociaux et éthiques, ainsi que les preuves demandées, l'impact de ces choix sur les PME doit donc être soigneusement pris en compte. Il convient également d'étudier la manière dont les PME peuvent être aidées à démontrer qu'elles satisfont à ces critères.

Action 28 - Dans le secteur de la pierre naturelle : soutien à l'initiative TruStone

Action 29 - Dans le secteur textile : promotion de l'initiative pluripartite pour des achats durables dans le secteur du textile et de l'habillement

Pour le Conseil Supérieur, il s'agit d'initiatives très utiles qui méritent pleinement le soutien des autorités publiques.

Action 30 - Création et mise à jour des instruments s'articulant autour des droits humains
Action 31 - Diffusion des informations sur les droits humains par le biais de formations et d'autres canaux de communication

Le Conseil Supérieur préconise ici la meilleure coopération et coordination possible entre les différentes autorités publiques concernées et les différentes initiatives, afin d'éviter les ambiguïtés pour les PME, les doublons et les lacunes.

Action 36 - Réalisation du suivi de la mise en œuvre des actions du présent PAN et son évaluation

Le Conseil Supérieur demande que les effets directs et indirects des actions sur les PME soient également pris en considération dans le cadre de cette évaluation.

Chapitre 11 - Mesures contre la discrimination sur le marché du travail
Chapitre 14 - Protection et santé au travail

Le Conseil Supérieur attache une grande importance à la lutte contre les discriminations sur le marché du travail, ainsi qu'à la protection et à la santé au travail. Toutefois, comme expliqué précédemment dans les points de vue généraux, il estime que ces aspects et les actions qui les accompagnent aient leur place dans ce plan d'action.

Action 56 - Suivi, mise en œuvre et évaluation de l'adaptation de la loi sur la nature des relations de travail pour les travailleurs des plateformes

Le Conseil Supérieur renvoie ici à ses points de vue à cet égard, exposés dans son avis n° 880 sur le chapitre 4 "Économie de plateformes" de l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail⁵ et dans son avis n° 900 sur l'établissement d'un projet d'arrêté royal relatif à l'assurance accidents du travail pour les travailleurs indépendants de plateformes donneuses d'ordres⁶.

Action 58 - Exécution du plan opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale 2022

Dans ses précédents avis sur les plans de lutte contre la fraude sociale, le Conseil Supérieur a demandé que davantage de contrôles soient effectués dans l'économie de plateformes afin d'y prévenir les abus. Cette action bénéficie donc de son appui. Il est fait référence au plan d'action 2022 pour cette action, mais il existe déjà un plan d'action 2023-2024⁷.

⁵ Avis n° 880 du CSIPME du 17 mai 2022, sur le chapitre 4 « Économie de plateformes » de l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail (disponible en ligne en suivant [ce lien](#)).

⁶ Avis n° 900 du CSIPME du 18 avril 2023 (entériné par l'assemblée plénière le 24 avril 2023), sur la rédaction d'un projet d'arrêté royal relatif à l'assurance accidents du travail pour les travailleurs indépendants de plateformes donneuses d'ordres (disponible en ligne en suivant [ce lien](#)).

⁷ <https://www.siod.belgie.be/fr/plan-daction-lutte-contre-la-fraude-sociale-2023-2024>

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur soutient pleinement l'objectif de protection des droits humains. C'est une bonne approche d'inciter et d'aider les PME à y contribuer, plutôt que de leur imposer des règles et des obligations supplémentaires. Il est également très important que la spécificité des PME soit suffisamment prise en compte. Leur situation est très différente de celle des grandes entreprises. Cette approche de soutien, comme ce caractère spécifique des PME, devraient être mieux développés dans le plan et y recevoir une place plus centrale. Il est préférable d'intégrer les actions en faveur des droits humains axées sur les PME dans l'objectif plus large d'économie durable. Le Conseil Supérieur souligne par ailleurs à quel point il est important d'instaurer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises belges et étrangères. La notion de droits humains est interprétée de manière trop large dans le plan d'action. Lorsque les actions visent les PME ou les impactent, il est préférable de coopérer avec les organisations représentant les PME.
