



N° 1897

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 avril 2014.

PROPOSITION DE LOI

*relative au **devoir de vigilance des sociétés mères**
et des entreprises donneuses d'ordre,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

André CHASSAIGNE, François ASENSI, Alain BOCQUET, Marie-George BUFFET, Jean-Jacques CANDELIER, Patrice CARVALHO, Gaby CHARROUX, Marc DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE et Nicolas SANSU,
député-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Conformément aux Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme adoptés à l'unanimité par le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies en juin 2011, et conformément aux principes directeurs de l'OCDE, l'objectif de cette proposition de loi est d'instaurer une obligation de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre à l'égard de leurs filiales, sous-traitants et fournisseurs. Il s'agit de responsabiliser ainsi les sociétés transnationales afin d'empêcher la survenance de drames en France et à l'étranger et d'obtenir des réparations pour les victimes en cas de dommages portant atteinte aux droits humains et à l'environnement.

Avec des chaînes de production de plus en plus mondialisées et complexes, les sociétés transnationales jouent aujourd'hui un rôle majeur dans la gouvernance économique mondiale et dans le jeu des échanges internationaux. Si le développement des échanges commerciaux mondiaux contribue au rayonnement et au développement économiques des pays qui y participent, force est de constater qu'il s'accompagne parfois de certaines pratiques ayant des incidences négatives sur les droits humains et l'environnement. Ces pratiques peuvent constituer un frein au développement économique et humain, tout autant qu'une pression à la baisse sur nos standards nationaux en matière de protection sociale, de droits humains, de protection de la biodiversité et de l'environnement, et plus généralement d'éthique dans les affaires.

Le 24 avril 2013, un immeuble qui abritait plusieurs usines textiles s'est effondré au Bangladesh : 1 129 personnes ont trouvé la mort. Des milliers d'autres se retrouvent handicapées à vie et incapables de travailler à nouveau. Dans les décombres ont été retrouvées des étiquettes de grandes marques de vêtements européennes et françaises pour lesquelles travaillaient ces sous-traitants bangladais. Les donneurs d'ordre ont parfois nié leurs relations avec ces sous-traitants, preuve qu'ils ne contrôlaient pas pleinement leur chaîne de production.

Au-delà de cet événement tragique, les exemples – récents ou non – ne manquent pas pour nous inciter à tirer la sonnette d'alarme. Certains secteurs sont particulièrement concernés, comme le secteur extractif qui serait à lui seul responsable de 28 % des atteintes aux droits humains commises par les entreprises selon le professeur John Ruggie, ancien

représentant spécial du secrétaire général des Nations unies pour les droits de l'Homme et les entreprises transnationales.

Or, aux yeux du droit, chaque entité qui compose le groupe est considérée comme autonome et sans lien juridique avec la maison-mère. Aujourd'hui, si la filiale d'une société transnationale européenne installée en dehors des frontières européennes ne respecte pas la législation en vigueur, commet des violations de droits humains, ou provoque des dommages environnementaux irréversibles, la responsabilité juridique de la société mère ne peut pas être engagée. Ce cloisonnement juridique empêche les victimes de saisir les juges français ou européens, alors même que ce sont parfois les décisions de la société mère ou donneuse d'ordre qui sont à l'origine du dommage.

Face à ce problème qui dépasse nos frontières, de nombreuses initiatives internationales, soutenues activement par la France, ont conclu à la nécessité de responsabiliser les acteurs économiques pour empêcher les violations de droits humains et les atteintes à l'environnement dans le cadre des échanges économiques mondiaux.

En juin 2011, à l'issue d'un travail de près de vingt ans, le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies a adopté à l'unanimité des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, avec le soutien affirmé de la diplomatie française. Ce texte crée une obligation pour les États de protéger les citoyens des impacts négatifs des entreprises transnationales à l'égard des droits humains. Il exige des sociétés qu'elles veillent au respect de ces droits par la mise en œuvre de procédures de « diligence raisonnable ». La mise en application de ces principes repose aujourd'hui sur la volonté politique de chaque État, selon le Professeur John Ruggie lui-même.

De son côté, l'OCDE a renforcé ses Principes directeurs à l'intention des multinationales, un ensemble de recommandations quant à la conduite des entreprises notamment en matière de droits humains et d'environnement. Les pays membres de l'OCDE ont désormais également des Points de Contact Nationaux, pouvant être saisis en cas de manquement à ces principes directeurs.

Au niveau européen, enfin, la Commission européenne encourage vivement les États à transposer dans leur droit interne les Principes des Nations unies. Ainsi, le 5 décembre 2012, la commission des affaires étrangères a rendu un avis demandant explicitement « *que des règles de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme et de chaîne*

d'approvisionnement soient établies au niveau de l'Union, [...] notamment, dans des secteurs susceptibles d'avoir une forte incidence, positive ou négative, sur les droits de l'homme tels que les chaînes mondiales et locales d'approvisionnement, les minerais des zones de conflit, l'externalisation, la confiscation des terres, ainsi que les zones où le droit du travail et la protection des travailleurs sont insuffisants et les zones de production de produits dangereux pour l'environnement et la santé ».

La norme ISO 26 000 va plus loin que les textes précités, car elle évoque la notion de « *sphère d'influence* ». Cette notion dépasse la relation de contrôle ou de domination qu'une entreprise peut entretenir avec ses filiales et sous-traitants, puisqu'elle intègre les relations politiques, contractuelles ou économiques à travers lesquelles celle-ci peut influencer les décisions ou les activités d'autres sociétés, entités ou personnes individuelles.

À ce contexte international qui plaide en faveur de l'instauration d'un devoir de vigilance des sociétés mères s'ajoutent, en France, un contexte jurisprudentiel tout aussi porteur. Ainsi, dans l'affaire de l'Erika, la Cour de Cassation (jugement du 25 septembre 2012) a non seulement reconnu la compétence des juridictions françaises à juger des faits survenus en dehors du territoire français, mais la société mère a également été reconnue coupable pour les agissements de l'une de ses filiales, sur la base d'un engagement volontaire en matière de contrôle de l'état des navires. C'est la négligence qui a été ainsi sanctionnée.

Dans l'affaire Areva contre Venel, jugée devant le tribunal des affaires de la Sécurité sociale de Melun le 11 mai 2012, la société mère a été reconnue co-employeur de fait pour sa filiale Cominak sur la base notamment d'un engagement volontaire qui a permis de justifier la responsabilité de la maison-mère pour la maladie professionnelle contractée par un employé de sa filiale. Le 24 octobre, la cour d'appel a malheureusement infirmé le jugement de première instance, ce qui met en lumière l'insécurité juridique liée à l'instabilité de la jurisprudence. C'est pourquoi il est important de transposer en droit français le devoir de vigilance, aussi bien dans l'intérêt des victimes que dans celui des entreprises, afin de clarifier les règles applicables et réduire cette insécurité juridique.

Au vu de ce contexte international, européen et français, c'est donc le bon moment pour instaurer une obligation de vigilance en amont de l'impact négatif que pourraient causer des activités économiques ou

commerciales afin d'empêcher au maximum la survenance de dommages et prévoir un régime de responsabilité au cas où de tels dommages seraient commis. C'est tout l'objet de cette proposition de loi, qui transcrit en droit français des engagements diplomatiques de la France et clarifie le climat juridique actuel, avec pour objectif d'œuvrer au respect des droits humains et des normes environnementales dans les échanges commerciaux mondialisés.

Elle vise à reconnaître à toute société un devoir de vigilance, qui induit qu'elle doit veiller aux impacts que son activité peut générer, y compris indirectement. Ce devoir de vigilance consiste en une obligation de moyens, ce qui signifie qu'une société est exonérée de cette responsabilité si elle apporte la preuve qu'elle a mis en place des mesures nécessaires et raisonnables pour prévenir les dommages.

En matière de responsabilité civile, il existe déjà dans notre droit un certain nombre de principes de prudence et de vigilance, inspirés par le souci d'assurer la sécurité des personnes et des biens et de garantir l'efficacité des activités utiles à la collectivité. Le devoir de prudence concerne tous les types d'activités et s'impose à toutes les personnes physiques et en toutes occurrences. Il impose de veiller à la sécurité d'autrui, mais aussi à sa propre sécurité et au respect des biens, y compris ceux de nature environnementale. Celui sur lequel pèse le devoir de prudence doit en tenir compte même vis-à-vis des tiers. Par exemple, la prudence requise d'un professionnel dans l'exercice de sa profession est appréciée en fonction des usages de cette profession, des moyens dont il dispose lorsqu'il agit et de l'attitude que l'on peut normalement attendre d'un « bon professionnel de sa spécialité ».

Le devoir de vigilance, quant à lui, s'inscrit dans le principe d'anticipation. Ainsi, un professionnel ne devrait pas attendre passivement les événements porteurs de risques. Dans certains domaines, la vigilance est accrue en raison de la nature des actes, notamment pour tout ce qui touche à la sécurité des personnes. Elle consiste à envisager tous les incidents qui pourraient éventuellement perturber l'exécution d'un contrat, ou causer un dommage aux tiers, afin d'en prescrire les remèdes par anticipation. L'idée proposée ici consiste donc à étendre ce principe de vigilance aux personnes morales et à tous types de sociétés dans leurs relations commerciales ou économiques.

La France ne sera pas le premier pays à avancer dans cette direction. Des principes analogues ont déjà été transposés dans des législations nationales en Europe ou à l'international.

– Au Royaume-Uni, le *UK Bribery Act* et *Foreign Corrupt Practices act* dispose qu'il y a infraction quand les personnes morales ne remplissent pas leur obligation de vigilance en matière de corruption. La société mère n'est donc pas responsable pour l'acte de corruption en lui-même, mais pour ne pas avoir fait le nécessaire pour éviter qu'un acte intentionnel de corruption soit commis par une personne physique agissant en son sein.

– En Suisse, dans l'article 102 du Code Pénal, la responsabilité de l'entreprise peut être engagée « en raison du manque d'organisation de l'entreprise » et s'il lui est « reproché de ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher une telle infraction ».

– L'Italie quant à elle, a promulgué, le 8 juin 2001, un décret-loi qui impose aux personnes morales une responsabilité administrative au titre de l'infraction de corruption transnationale.

– En Espagne, le Plan national d'adaptation des Principes directeurs des Nations unies est très ambitieux. Il s'applique à des sociétés domiciliées en Espagne mais ayant des activités en dehors du territoire. Le plan recommande d'élargir les compétences du procureur s'il existe suffisamment de preuves que la société mère a été impliquée dans des violations de droits humains.

– Au Canada, l'Article 217.1 du Code criminel stipule qu'une société a l'obligation légale de faire preuve de diligence raisonnable pour protéger ses employés et la population contre le risque de dommage corporel et de prendre des mesures raisonnables pour assurer leur sécurité. En cas de blessure grave ou de mort, une société peut être tenue criminellement responsable si « la haute direction » n'a pas empêché une violation par un de ses « représentants », ou a incité un de ses « représentants » à commettre un délit, avec ne serait-ce qu'une intention partielle d'en faire bénéficier l'organisation. La loi qualifie de « représentant » un « administrateur, un associé, un employé, un membre », mais aussi un « agent ou promoteur de l'organisation ». Cette définition étend la responsabilité de la société au-delà de ses propres frontières juridiques pour inclure ceux avec qui elle travaille.

– Aux États-Unis, depuis 1789, l'*Alien Tort Claim Act* (ATCA) permet la compétence des juridictions américaines pour des recours en responsabilité civile engagés par des citoyens non-américains victimes de dommages commis à l'étranger et à l'encontre de personnes situées sur le sol américain. Cette loi a été utilisée plusieurs fois à l'encontre de filiales et sous-traitants d'entreprises transnationales domiciliées aux États-Unis, pour des dommages ou violations ayant eu lieu en dehors du territoire américain.

Ces différents exemples prouvent qu'une telle législation n'entrave pas le dynamisme de l'économie.

Bien au contraire, renforcer la responsabilité des entreprises transnationales constitue aussi une réelle question de compétitivité de notre économie et de nos entreprises. Outre son coût humain et environnemental inacceptable dans les pays où il est pratiqué, le moins-disant généralisé pénalise notre économie, tout particulièrement les PME implantées dans nos territoires. Tout comme il existe un *dumping* social, il existe un *dumping* sur les droits humains et sur les normes environnementales, avec les mêmes conséquences négatives.

Il s'agit tout d'abord d'une question de gestion des risques. Les coûts de réparation et de dédommagement pour une société peuvent être extrêmement importants et dépasser ceux liés à la prévention en amont des risques. En choisissant des chaînes de production de plus en plus complexes et de moins en moins lisibles pour le consommateur et les autorités, certaines entreprises pensent réussir à contourner à leur avantage des contraintes réglementaires. Elles s'exposent en réalité à des risques réels et substantiels, tels que la « sous-traitance sauvage », le risque réputationnel, le risque juridique face aux évolutions jurisprudentielles, et le risque de devoir indemniser des victimes. Or, de par leur taille et leur ancrage territorial, les PME françaises s'avèrent souvent très compétitives dès lors qu'est privilégiée une approche globale (financière et extra-financière) du risque, et non plus uniquement une approche comptable ; il y a fort à parier que cela peut influencer sensiblement le ratio coût/avantage d'une délocalisation, et donc avoir un impact positif sur l'équilibre économique de nos territoires.

Les entreprises sont conscientes des enjeux : de plus en plus d'entreprises se sont déjà dotées de chartes éthiques, ou adhèrent volontairement à des initiatives publiques ou privées dans lesquelles elles s'engagent à mettre en œuvre certains principes extra-financiers. En grande majorité, les entreprises conduisent d'ores et déjà des audits internes et

externes à différents niveaux de leurs chaînes de production, et sont déjà organisées pour mettre en œuvre leur devoir de vigilance. Depuis la loi NRE adoptée sous le gouvernement Jospin en 2001, complétée par la loi Grenelle II, certaines sont également déjà soumises à des obligations de *reporting* extra-financier. Ainsi, très nombreuses sont les entreprises qui adoptent des pratiques exemplaires, mais elles peinent trop souvent à faire valoir concrètement leurs efforts et à y trouver un avantage compétitif. Cette proposition de loi ne pénalisera donc que les entreprises qui n'ont pas mis en œuvre ces bonnes pratiques, ou celles qui ne s'en servent que comme d'un affichage, alors que les autres pourront d'autant plus facilement valoriser leurs efforts.

Plus généralement, les entreprises qui seront florissantes demain seront celles qui auront su s'adapter aujourd'hui à la complexité croissante des échanges commerciaux dans le monde. Les États ont le devoir de les encourager à anticiper les contraintes réglementaires, et de les y accompagner.

Loin d'être un frein économique, cette proposition de loi aura donc comme effet de valoriser les bonnes pratiques mises en œuvre par de nombreuses entreprises, d'améliorer la prise en compte du risque dans notre économie, et de contribuer à la compétitivité hors coût de notre pays.

Cette proposition de loi propose de poser des principes d'intérêt général. Le dialogue avec toutes les parties prenantes doit permettre d'affiner la mise en œuvre effective de cette proposition de loi et d'approfondir ses modalités d'application.

Onze des cinquante plus grosses sociétés européennes (incluant la Suisse) sont françaises. Une responsabilité particulière pèse par conséquent sur les épaules de notre pays, dont le rôle en la matière se doit d'être exemplaire. De par leur vitalité économique et leurs investissements, les entreprises françaises jouent un rôle-clé pour accompagner le développement des pays où elles exercent certaines de leurs activités. À ce titre, leurs efforts en matière sociale et environnementale peuvent grandement contribuer à la lutte contre la pauvreté et améliorer les conditions de travail et de vie de millions de personnes.

TITRE 1 : DU DEVOIR DE VIGILANCE DES SOCIÉTÉS DANS LE CADRE DE LEURS ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES OU COMMERCIALES

Les principes directeurs internationaux demandent aux sociétés de s'efforcer de prévenir ou atténuer les incidences négatives sur les droits

humains qui sont directement liées à leurs activités, produits ou services par leurs relations commerciales, même si elles n'ont pas contribué directement à ces incidences. Comme l'indiquent les Principes directeurs des Nations unies, par « relations commerciales » seraient entendues « les relations avec les partenaires commerciaux de l'entreprise, les entités de sa chaîne de valeur, et toute autre entité non étatique ou étatique directement liée à ses activités, ses produits ou ses services commerciaux ».

D'autre part, la notion d'obligation de vigilance est également demandée par les principes directeurs qui imposent aux entreprises « de faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme ».

La proposition de loi propose donc de modifier le code de commerce en ajoutant un article après l'article L. 233-40 qui inciterait les sociétés à surveiller toutes les activités qu'elles mènent dans le cadre de leurs relations économiques ou commerciales et qui pourraient avoir des conséquences sur les droits fondamentaux. Il est bien entendu, à l'alinéa 2 dudit article, que ces obligations doivent s'imposer aux sociétés selon les moyens dont elles disposent, les PME ne pouvant bien évidemment pas mettre en œuvre les mêmes procédures de contrôle que les multinationales.

TITRE 2 : RESPONSABILITÉ DES SOCIÉTÉS DU FAIT D'UN MANQUEMENT À L'OBLIGATION DE VIGILANCE DANS LE CADRE DE LEURS ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES OU COMMERCIALES

La proposition de loi propose de modifier le code civil et le code pénal en créant un régime de responsabilité en cas de survenance d'un dommage dans le cadre des activités économiques ou commerciales d'une société et portant atteinte aux droits fondamentaux.

Cette présomption de responsabilité n'est pas irréfragable et la société peut s'exonérer de cette responsabilité si elle prouve qu'elle n'était pas au courant d'une activité pouvant avoir un potentiel impact sur les droits fondamentaux ou si elle prouve qu'elle a tout mis en œuvre pour l'éviter.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

**DU DEVOIR DE VIGILANCE DES SOCIÉTÉS DANS LE CADRE
DE LEURS ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES OU COMMERCIALES**

Article 1^{er}

① Le chapitre III du titre III du livre II du code du commerce est complété par une section 6 ainsi rédigée :

② « Section 6

③ « *Des dommages sanitaires, environnementaux et des atteintes aux droits fondamentaux*

④ « Art. L. 233-41. – I. – Dans le cadre de ses activités, de celles de ses filiales ou de celles de ses sous-traitants, toute entreprise a l'obligation de prévenir les dommages ou les risques avérés de dommages sanitaires ou environnementaux. Cette obligation s'applique aussi aux dommages résultant d'une atteinte aux droits fondamentaux.

⑤ « II. – La responsabilité de l'entreprise, dans les conditions ci-dessus définies, est engagée à moins qu'elle ne prouve qu'elle n'a pu, en dépit de sa vigilance et de ses efforts, prévenir le dommage en faisant cesser son risque ou en empêchant sa réalisation compte tenu du pouvoir et des moyens dont elle disposait. »

TITRE II

**RESPONSABILITÉ DES SOCIÉTÉS DU FAIT
D'UN MANQUEMENT À L'OBLIGATION DE VIGILANCE
DANS LE CADRE DE LEURS ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES
OU COMMERCIALES**

Article 2

① Après le titre IV *bis* du livre III du code civil, il est inséré un titre IV *ter* ainsi rédigé :

②

« TITRE IV TER

③

**« DE LA RESPONSABILITÉ DU FAIT DES DOMMAGES
SANITAIRES, ENVIRONNEMENTAUX ET DES ATTEINTES
AUX DROITS FONDAMENTAUX**

④

« Art. 1386-19. – Est présumée responsable la personne morale, qui dans le cadre de ses activités, de celles de ses filiales ou de celles de ses sous-traitants, ne démontre pas avoir pris toutes les mesures nécessaires et raisonnablement en son pouvoir en vue de prévenir ou d'empêcher la survenance d'un dommage ou d'un risque certain de dommage notamment sanitaire, environnemental ou constitutif d'une atteinte aux droits fondamentaux et dont elle ne pouvait préalablement ignorer la gravité. »

Article 3

Au troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, les mots : « ou de sécurité » sont remplacés par les mots : « , de sécurité ou de vigilance ».

