

# *Vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*

Février 2022

Rapporteuse :  
Mme Coralie Dubost



Groupe La République en marche

Rapporteur :  
M. Dominique Potier



Groupe Socialistes et apparentés

### Pourquoi cette mission ?

L'effondrement du Rana Plaza au Bangladesh, en 2013, qui causa la mort de près de 1 200 personnes travaillant dans des ateliers de confection pour des enseignes internationales, a mis en lumière la manière dont certaines des activités économiques, dérégulées, peuvent provoquer des drames humains et environnementaux.

Cette catastrophe a non seulement rappelé l'extrême fragmentation de la chaîne de production mondiale, mais a également révélé l'ampleur des injustices socio-économiques qui frappent durement les travailleurs précaires. Suscitant une vive émotion au sein de la société française, elle a permis d'amplifier la mobilisation en faveur du devoir de vigilance. À la suite de cet événement, plusieurs organisations non gouvernementales, rejointes par les principales centrales syndicales et le monde universitaire, ont noué un dialogue fructueux avec le Parlement, lequel a abouti à l'élaboration d'une législation inédite en Europe.

Si la France a été pionnière en la matière, son exemple a, depuis, ouvert la voie à une révolution européenne de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. En quelques années, elle a inspiré l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la Norvège, le Luxembourg et les Pays-Bas, qui ont tous adopté ou sont en train d'élaborer des législations similaires.

Alors qu'un projet de directive européenne est annoncé pour les tous prochains jours et que la Présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2022, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, le 20 janvier dernier, une proposition de résolution visant à inscrire parmi les priorités de la PFUE l'adoption d'une législation ambitieuse sur le devoir de vigilance des multinationales.

C'est dans ce contexte particulièrement porteur que la commission des Lois a souhaité procéder à l'évaluation de la loi du 27 mars 2017, près de cinq ans après son adoption.

La loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre a instauré de nouvelles obligations de vigilance à l'égard des sociétés les plus importantes, qui doivent établir et mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance.

Elle prévoit l'engagement de leur responsabilité en cas de manquement à ces nouvelles obligations visant à prévenir les risques d'atteintes graves aux droits humains et à l'environnement, y compris lorsqu'elles sont commises par leurs filiales, directes ou indirectes, en France et dans le reste du monde.

### **Prévenir les atteintes aux droits sociaux et environnementaux sur l'ensemble de la chaîne de valeur**

La loi du 27 mars 2017 introduit l'obligation, pour certaines sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre, d'établir et de mettre en œuvre « *de manière effective* » un plan de vigilance. Ce plan comporte les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, dans le cas où elles résultent :

- des activités de la société et de celles des sociétés qu'elle contrôle, directement ou indirectement ;

- des activités des sous-traitants ou fournisseurs avec lesquels est entretenue une relation commerciale établie, uniquement lorsque ces activités sont rattachées à cette relation.

En établissant une obligation de principe large faisant référence à des normes supranationales, ce périmètre est de nature à responsabiliser les entreprises, permettant ainsi de prévenir plus efficacement les atteintes à l'environnement et aux droits humains. Cette caractéristique de la loi française doit être conservée et promue au niveau européen, (recommandation n° 1).

La loi a fait le choix de ne restreindre le devoir de vigilance ni aux activités des filiales, directes ou indirectes, des sociétés, ni aux premiers rangs de sous-traitants et de fournisseurs sur lesquels la société assujettie au devoir de vigilance peut exercer un contrôle effectif et direct, mais d'inclure plus largement les entreprises avec lesquelles est entretenue

une relation commerciale établie, lorsque ces activités sont rattachées à cette relation.

Quelle que soit la formulation retenue dans la future directive, il est nécessaire d'inclure largement la chaîne de valeur des entreprises donneuses d'ordre dans le champ du devoir de vigilance (recommandation n° 2).

### **Une association des parties prenantes laissée à la libre appréciation des entreprises**

L'article L. 225-102-4 du code de commerce précise que « *le plan a vocation à être élaboré en association avec les parties prenantes de la société, le cas échéant dans le cadre d'initiatives pluripartites au sein de filières ou à l'échelle territoriale* ».

Or cette association s'apparente, quand elle existe, à une simple information. Vos rapporteurs plaident pour un renforcement de l'association des parties prenantes à l'élaboration du plan. Il est ainsi nécessaire non seulement d'impliquer les organisations syndicales ainsi que les associations et organisations non gouvernementales, mais également les populations et institutions locales dans les pays où sont localisés les sous-traitants ou les filiales (recommandation n° 3).

### **Un champ d'application qui écarte certains acteurs majeurs**

Le devoir de vigilance est applicable aux sociétés anonymes françaises employant, à la clôture de deux exercices consécutifs, au moins 5 000 salariés, en leur sein ou dans leurs filiales directes ou indirectes françaises, ou 10 000 salariés, en incluant leurs filiales directes ou indirectes étrangères.

La mission plaide pour une application du devoir de vigilance à l'ensemble des sociétés dépassant les seuils d'assujettissement, quelle que soit leur forme juridique. Les limitations en ce sens ne justifient pas, aux yeux de vos rapporteurs, une dérogation au principe d'égalité, alors même que certaines de ces sociétés seraient, toutes choses égales par ailleurs, assujetties à la loi et que les atteintes aux droits humains ou à l'environnement qu'elles peuvent générer sont potentiellement importantes (recommandation n° 4).

Outre des difficultés d'identification des entreprises assujetties, le critère actuel du nombre de salariés et les seuils en vigueur réduisent, de façon importante, la portée du

devoir de vigilance. Aussi vos rapporteurs plaident-ils pour une application à un nombre plus importants d'entreprises du devoir de vigilance, au niveau français comme au niveau européen ; cela doit passer tant par un abaissement des seuils de salariés que par l'introduction de nouveaux critères d'assujettissement, en particulier celui du chiffre d'affaires, afin de mieux refléter le poids économique joué par certains acteurs (recommandation n° 5).

### **Une grande hétérogénéité des pratiques**

La loi du 27 mars 2017 dispose que les plans de vigilance doivent comporter « *une cartographie des risques destinée à leur identification, leur analyse et leur hiérarchisation* ».

Les pratiques des entreprises sont très hétérogènes et les cartographies, souvent incomplètes. Afin de garantir un meilleur respect de cette obligation, le déploiement des cartographies pourrait être organisé dans le cadre d'initiatives multipartites sectorielles ou régionales (recommandation n° 6).

Les plans de vigilance doivent faire figurer « *des actions adaptées d'atténuation des risques ou de prévention des atteintes graves* ». Conséquences d'une cartographie trop peu détaillée, ces actions semblent elles-mêmes peu adaptées.

La loi du 27 mars 2017 prévoit la mise en place d'un « *mécanisme d'alerte et de recueil des signalements relatifs à l'existence ou à la réalisation des risques* ». Bien que distinct du dispositif général d'alerte de la loi « Sapin II », ces deux mécanismes sont souvent confondus par les entreprises, malgré des finalités et modalités de recours distinctes. Vos rapporteurs préconisent de mieux distinguer ces deux leviers dans la loi (recommandation n° 7).

Enfin, le plan de vigilance doit inclure « *un dispositif de suivi des mesures mises en œuvre et d'évaluation de leur efficacité* ». Ces mesures devraient être réévaluées régulièrement en fonction de l'évolution de la cartographie des risques.

Pour être efficace, ce dispositif de suivi doit reposer sur une cartographie complète, une évaluation des risques exhaustive et la mise en place d'actions adaptées. Or, les difficultés

rencontrées à tous ces stades ne permettent pas de garantir le respect total de cette obligation par les entreprises.

### **La nécessité de mettre en place une autorité administrative de contrôle, sans préjudice de recours judiciaires**

Au cours des auditions conduites par la mission d'information a été posée, de façon quasi systématique, la question du suivi, du contrôle et, le cas échéant, de la sanction du non-respect de la loi.

La création d'une autorité administrative pourrait, sous certaines conditions, rendre plus effectif le devoir de vigilance (recommandation n° 8). Plusieurs hypothèses d'extension des prérogatives d'institutions existantes ont été évoquées au cours de la mission, sans qu'aucune à ce stade ne fasse consensus. La nature, le périmètre et la mission de cette autorité devront faire l'objet d'un approfondissement dans la perspective d'une révision de la loi.

Il semble cependant qu'outre le suivi de l'application de la loi, une telle autorité pourrait se voir confier des missions d'accompagnement des acteurs concernés et de contrôle du respect des obligations légales, sous réserve, d'une part, que cela ne conduise pas à une forme d'homologation des plans de vigilance qui se ferait au détriment du contrôle juridictionnel et, d'autre part, que les sanctions prévues en cas de non-respect de la loi continuent de relever du juge judiciaire.

### **Pour une articulation du devoir de vigilance avec d'autres réglementations connexes**

Le devoir de vigilance présente des liens avec plusieurs législations et réglementations, à différents niveaux, qui visent aussi à favoriser le respect, par les entreprises, des droits humains et de l'environnement. L'articulation de l'ensemble de ces dispositions devra être revue à moyen terme (recommandation n° 9).

Enfin, les législations locales en matière de devoir de vigilance doivent être accompagnées d'un traité onusien juridiquement contraignant afin de lever les difficultés d'extraterritorialité qui peuvent survenir et ainsi mieux prévenir les atteintes aux droits humains et à l'environnement (recommandation n° 10).

## Les propositions de la mission d'information

**Recommandation n° 1 :** Promouvoir, dans le cadre des négociations européennes sur le devoir de vigilance, une obligation au champ large couvrant, en s'inspirant du modèle français, les atteintes aux droits humains et aux libertés fondamentales, à la santé et à la sécurité des personnes ainsi qu'à l'environnement.

**Recommandation n° 2 :** Quelle que soit la terminologie retenue, s'assurer que le champ de future réglementation européenne inclut, dans le devoir de vigilance, l'ensemble de la chaîne de valeur des entreprises donneuses d'ordre dès lors qu'il existe une relation d'affaires. S'agissant de l'application de la loi française, si les premières décisions de justice tendent à interpréter de façon restrictive la notion de relation commerciale établie, un décret en Conseil d'État devrait être pris pour en donner une définition plus large.

**Recommandation n° 3 :** Rendre obligatoire l'association des parties prenantes à l'élaboration du plan de vigilance, en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de préciser leurs modalités d'association, par exemple par la constitution d'un comité des parties prenantes, en s'inspirant du modèle du comité de mission prévu, dans le cadre de la loi « PACTE », pour les sociétés à mission.

**Recommandation n° 4 :** Appliquer le devoir de vigilance, au niveau tant français qu'europpéen, à l'ensemble des sociétés dépassant les seuils d'assujettissement, quelle que soit leur forme juridique.

**Recommandation n° 5 :** Abaisser les seuils de salariés au-delà desquels une entreprise est assujettie au devoir de vigilance et introduire un nouveau critère d'assujettissement au devoir de vigilance lié au chiffre d'affaires, alternatif à celui du nombre de salariés.

**Recommandation n° 6 :** Encourager le déploiement d'initiatives multi-parties prenantes, sectorielles ou régionales, pour l'établissement par les entreprises de cartographies des risques sur les droits humains et l'environnement.

**Recommandation n° 7 :** Garantir, dans la loi, la distinction entre les mécanismes de recueil des signalements de la loi « Sapin II » et de la loi sur le devoir de vigilance et réaffirmer l'accès des tiers au mécanisme prévu par la loi du 27 mars 2017.

**Recommandation n° 8 :** Sans préjudice de recours juridictionnels visant à engager la responsabilité civile des entreprises – comme c'est aujourd'hui le cas – voire à sanctionner les manquements les plus importants à la loi, confier à une autorité administrative des missions relatives :

- au suivi de l'application du devoir de vigilance ;
- à l'accompagnement des entreprises et parties prenantes concernées ;
- au contrôle du respect des obligations légales, sous réserve que cela ne conduise pas à une forme d'homologation des plans de vigilance qui se ferait au détriment des recours contentieux.

**Recommandation n° 9 :** À moyen terme :

- harmoniser l'architecture européenne du devoir de vigilance autour d'une réglementation générale au sein de laquelle les réglementations sectorielles existantes en matière de diligence raisonnée – dans les secteurs du bois et des minerais notamment – pourraient s'inscrire comme des obligations de vigilance renforcée ;
- tendre vers la création d'un référentiel commun à l'ensemble des réglementations traduisant l'intention éthique de l'Union européenne dans la mondialisation.

**Recommandation n° 10 :** Mettre en place, au niveau de la France et de l'Union européenne, un plaidoyer, au niveau international, en faveur d'un traité ou un accord juridiquement contraignant prévoyant l'instauration d'obligations de vigilance au niveau mondial, en s'appuyant sur les travaux du groupe de travail intergouvernemental de l'ONU sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme.