

2012-2017 – Comment une majorité peut contrôler  
«son» gouvernement et lui imposer «sa» loi ?

# La loi sur le devoir de vigilance

Initiée par des ONG,  
portée par des parlementaires

*par Dominique Potier*

*L'adoption de la loi sur le devoir de vigilance illustre ce que  
devrait être le rôle du Parlement dans l'élaboration des lois.*

**C**e qui est étonnant, c'est l'étonnement ! Nous avons tellement intégré les mécanismes disciplinaires propres aux relations entre l'exécutif et le Parlement dans la V<sup>e</sup> République qu'il m'a fallu du temps pour mesurer ce qu'il y avait d'incongru à nous féliciter d'avoir permis l'adoption d'une loi... née au sein de l'Assemblée nationale !

Je ne comptabilise pas ici les projets du gouvernement « donnés » de façon un brin condescendante à tel député ou sénateur dans une logique de coterie ou pour tout simplement saisir une opportunité calendaire. De façon sporadique, et trop souvent symbolique, des propositions législatives maintiennent l'illusion d'un pouvoir d'initiative parlementaire.

La vérité nue est que la fabrique de la loi à l'initiative de parlementaires est très rare et que c'est un affaiblissement de notre démocratie. Le récit de la loi sur le devoir de vigilance – sa genèse, le parcours du combattant qui permit son

*Dominique Potier est député socialiste de Meurthe-et-Moselle.*

adoption et son actuelle prospérité – peut contribuer à nous donner la force de ne pas consentir à cet état de fait. Que le changement attendu advienne à Constitution égale ou dans le cadre d’une réforme systémique de celle-ci est un autre débat – passionnant – sur lequel je ne me risquerai pas ici.

#### GENÈSE D’UN COMBAT

L’idée même de lever le voile juridique qui sépare les donneurs d’ordre des sociétés transnationales de leurs filiales et sous-traitants a été conçue au sein d’un collectif d’ONG. Parmi elles, il faut noter, le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), première ONG de solidarité internationale française et Sherpa reconnue pour son expertise dans le champ du droit. Amnesty International et les Amis de la terre complètent cette coalition d’ONG.

Un mot sur cette coalition pour souligner sa filiation avec celles qui ont présidé à d’autres combats comme celui d’ « Éthique sur l’étiquette » et surtout le caractère remarquable de la démarche : le dépassement d’une part de l’identité et parfois de l’ego de chacune des ONG au bénéfice d’une perspective commune peut inspirer les mouvements politiques qui sont aujourd’hui, par leur fragmentation, condamnés à l’impuissance.

La levée du voile juridique dans les chaînes de production mondialisées fait partie en 2012 d’une plateforme de 16 propositions pour l’élection présidentielle<sup>1</sup> parmi lesquelles figurent par ailleurs l’éradication des paradis fiscaux ou encore la lutte contre l’accaparement des terres.

Cette idée est née de la coopération concrète avec des partenaires du Sud qui a permis d’observer les atteintes aux droits humains et à l’environnement et d’identifier l’impunité des maisons-mères comme une des causes structurelles du « mal développement » généré par le caractère néolibéral du capitalisme contemporain. Le drame du Rana Plaza à Dacca et ses plus de 1300 victimes a considérablement accéléré la prise de conscience en France et partout dans le monde ; mais j’aime souligner que si l’idée d’une loi a précédé la couverture médiatique de ce deuxième accident industriel après Bhopal, c’est grâce au travail d’observation d’un ensemble de drames des « invisibles » et l’effort d’analyse qu’il a suscité.

Il faut souligner à ce sujet, le rôle singulier des « académiques ». Nous n’avons

(1) <https://ccfd-terresolidaire.org/actualites/pacteterresolidaire>

pas défendu une simple « résolution » mais une solution juridique, et si notre plaidoyer n’a pas été seulement incantatoire, c’est bien parce qu’il prend appui sur des contributions intellectuelles au meilleur niveau visant la formulation de leviers d’action qui, sur le plan légal, surmontent les obstacles inhérents à notre constitution et aux limites propres au principe de territorialité. Ces contributions pluridisciplinaires trouveront un « bain de culture » idéal dans le cycle initié par le Collège des Bernardins et qui, sur une décennie, va explorer les voies d’une entreprise « acteur politique au XXI<sup>e</sup> siècle ».

Un troisième allié, celui des forces syndicales dans leur diversité, permet l’enracinement de ce combat naissant dans le monde du travail, renouant ainsi avec une tradition universaliste qui, dans ce champ comme dans celui du politique, a été par trop délaissée et notamment à gauche.

Ces trois forces constituent dès le début du mandat « un cercle parlementaire » que je co-anime avec un autre député socialiste, Philippe Noguès, et la députée écologiste Danielle Auroi, par ailleurs présidente de la commission des Affaires européennes. Cette institution souple, hybride et trans-partisane sera la matrice d’un combat au long cours en assurant à la fois la liberté des différentes parties prenantes et une culture commune. Auditions, colloques – dont celui qui a accueilli les avocats des travailleurs du textile bangladais – tribunes et fabrique d’un premier texte de proposition de loi (PPL).

Fait rare, cette PPL sera déposée concomitamment par quatre groupes politiques (socialistes, radicaux de gauche, écologistes et communistes). Commence alors un long périple de rencontres avec le gouvernement. Matignon, bien sûr, mais aussi les nombreux ministères concernés. Je renonce à en faire ici le récit par le menu, mais d’un gouvernement à l’autre ce fut pour moi la découverte qu’un intérêt qui, je le crois, fut sincère pouvait coexister – au sommet – avec l’art de l’esquive. Tout le monde trouvait cette idée géniale mais ce n’était ni le lieu, ni le moment. Il faut toutefois signaler pour l’exactitude des faits la cohabitation au sein des divers cabinets d’une écoute respectueuse et souvent complice avec, par ailleurs et en réaction à notre détermination, la morgue et le mépris de quelques autres nous signifiant que nous n’étions somme toute que des élus du peuple...

Au-delà de ces jeux de pouvoirs avec l’exécutif, il y a les instances parlementaires et en premier lieu celle du groupe majoritaire. Combien de fois sommes-nous intervenus dans les réunions de groupe du mardi matin pour demander l’inscription de cette PPL dans le calendrier de la mandature ? Nous

avons alors pour seule consolation le soutien de nombreux collègues stimulés par les campagnes de sensibilisation des ONG dans leur circonscription et par la conviction de l'enjeu d'un récit de gauche dans la mondialisation au moment même où l'exercice du pouvoir était affaibli par l'absence de boussole. Le temps s'écoule sans que rien ne bouge vraiment et je ne peux omettre le silence, cinq années durant, du Parti socialiste sur cette proposition portée par des acteurs majeurs de la société civile.

En vue de bloquer cette initiative parlementaire, un lobbying puissant est conduit essentiellement par l'AFEP (Association française des entreprises privées) et soutenu par le MEDEF auprès du gouvernement et à l'Élysée. Les arguments portent pour l'essentiel sur le risque de délocalisation des multinationales, la promesse de l'efficacité de la *soft law* pour résoudre les désordres de l'économie mondialisée ou encore la difficulté pratique de mise en œuvre d'une législation contraignante...

L'argument selon lequel le cadre européen serait le seul pertinent mérite plus d'attention car ce dernier est de toute évidence celui qui permet de peser à la bonne échelle sur le commerce international. Mais je reste convaincu que cette visée idéale est la plupart du temps un prétexte à l'inaction des États-membres. Comme nous le verrons plus loin, le courage d'une nation, ou d'un groupe d'entre elles, reste le chemin le plus court pour faire avancer une idée au sein de l'Union.

## DEUX INITIATIVES VONT BRISER CETTE GUERRE D'USURE

Le groupe écologiste inscrit cette PPL début 2015 dans sa niche parlementaire forçant ainsi la majorité et l'exécutif à se prononcer : moment pour le moins paradoxal où nous acceptons après d'âpres discussions un renvoi en commission de notre propre texte à la condition *sine qua non* qu'une nouvelle version soit élaborée par notre groupe en dialogue avec le gouvernement. Dans cette phase complexe, la confiance des cercles fondateurs de la loi et des autres groupes de la majorité est mise à l'épreuve. Le compromis final est le fruit d'un dialogue où chaque mot compte... Le nouveau texte renonce à l'inversion de la charge de la preuve pour les entreprises présumées responsables et sort du registre du Code pénal. Rattaché au Code du commerce, il privilégie la prévention via un plan de vigilance dont la carence peut être sanctionnée sur la saisine « de toute personne ayant intérêt à agir ». Ce texte, après son adoption en première lecture, arrive au Sénat où nous avons noué de solides soutiens autour notamment de Didier

Marie, sénateur socialiste de Seine-Maritime. Anecdote ubuesque : la droite sénatoriale reprend mot pour mot la rhétorique patronale et ira jusqu'à utiliser une « motion préjudicielle »<sup>2</sup>, instrument tombé en désuétude depuis l'après-guerre. À cet épisode sans conséquence lors de la première lecture succède l'attente désespérante d'une navette parlementaire qui s'enlise.

Le chrono de la fin du mandat est dans tous nos esprits : il y a urgence. Au-delà des diverses manifestations d'impatience des ONG, la seconde accélération viendra d'une lettre adressée au président de la République. C'est peu de temps après l'entrée au Panthéon de Geneviève de Gaulle-Anthonioz le 27 mai 2015, où je reprends dans un courrier au président de la République ses propres mots sur le courage et la servitude. À la veille de Noël, une seconde lettre devient une pétition rassemblant – en moins de deux jours – 164 parlementaires toutes tendances confondues – les frondeurs et les autres – dont quatre présidents de commissions. À noter que nous aurions pu être encore plus nombreux si la campagne de collecte des soutiens au sein du groupe sénatorial n'avait été stoppée de façon autoritaire.

Initiative formellement anachronique, les parlementaires demandent donc au président la possibilité de voter la loi. « Ça fait beaucoup de monde » annotera le président en bas de la liste des signataires.

Après d'ultimes échanges, tout s'accélère. Le ministre de l'Économie dans la dynamique de la loi Sapin 2 est chargé de la dernière ligne droite. Le contrat est loyal : consolider la loi suppose que sa mise en œuvre ne soit pas dépendante d'un volet réglementaire qui via les ordonnances le fragilise et ce notamment dans la perspective d'une alternance.

Une série de « négociations » vives et fécondes s'engage entre experts des ONG et des ministères (Bercy et Justice pour l'essentiel), sous l'autorité du rapporteur et du cabinet, pour qu'au-delà des méfiances accumulées soit trouvée une ultime rédaction juste et solide.

La loi est promulguée le 27 mars 2017, soit l'avant-dernier jour de cette dernière session de la législature, dans une quasi indifférence car les préoccupations sont ailleurs et qu'aucun candidat aux primaires ni à la présidentielle n'en fera un étendard.

(2) La motion préjudicielle, qui n'existe qu'au Sénat, tend à subordonner un débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion et a pour effet d'ajourner la discussion du texte jusqu'à cette réalisation.

Le contraste est saisissant avec l'état d'esprit de ceux qui mènent ce combat depuis des années et qui savent qu'il vient de se passer quelque chose. L'émotion est présente dans l'hémicycle et juste après dans les expressions partagées en salle Colbert par les leaders des trois cercles qui ont agi côte à côte depuis cinq ans.

#### LA PROSPÉRITÉ DE CETTE LOI LEUR DONNERA RAISON SOUS AU MOINS TROIS ANGLES

Le premier est son enracinement en France. Dès juillet 2017, nous allons nous employer à faire partager la fierté de cette innovation au-delà de nos rangs. Alors que nous avons des doutes sur l'intention de l'exécutif, nous lançons un appel qui réunit la gauche et rassemble plus de 100 députés au sein de la nouvelle majorité : avec le devoir de vigilance la France n'est pas isolée mais pionnière ! Et nous invitons le nouveau président de la République à porter un plaidoyer européen et onusien sur cette base. Après un temps d'observation, les entreprises se mettent au travail et changent de paradigme en plaidant désormais pour un élargissement européen en lieu et place du retrait de la loi.

Les premiers plans de vigilance sont publiés en 2018 pour une loi qui devient opposable en janvier 2019. Si certaines entreprises manquent à l'appel et si pour la majorité l'exercice est en phase d'apprentissage, le processus est enclenché. Une nouvelle école de conseil stratégique prend ses marques et les premiers procès inaugurent ce champ nouveau que la jurisprudence a vocation à progressivement jalonner. Enfin, en mai 2019, le ministère de l'Économie et des Finances nomme une Mission chargée de penser l'accompagnement de la mise en œuvre de la loi par l'État.

Le deuxième angle est à l'échelle internationale. Un peu partout, des réflexions politiques s'engagent auxquelles j'ai eu la chance d'être associé en Europe, Outre-Atlantique et en Afrique. Je participerai dans le même mouvement, à deux reprises, à l'ouverture des sessions du groupe de travail intergouvernemental du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU présidé par l'Équateur et qui se réunit depuis cinq années à Genève en vue d'un traité contraignant pour les multinationales.

L'enjeu premier reste à mon sens une directive européenne. Elle est rendue possible par l'engagement de processus équivalents à la loi française dans au moins six États membres dont l'Espagne et l'Allemagne. Madrid, Paris, Berlin... mais aussi la mobilisation en cours sur cet horizon commun, aux côtés des ONG, de la Confédération européenne des syndicats regroupant la quasi-totalité des

syndicats européen, et plus récemment des Églises dans la dynamique de *Laudato Si*.

La troisième prospérité de cette loi est intellectuelle. Outre les nombreuses publications et thèses, cet objet politique rompt avec le sentiment mortifère d'impuissance publique. Il s'inscrit dans cette promesse d'une « souveraineté solidaire » que la juriste Mireille Delmas-Marty oppose à la souveraineté solitaire. Elle participe par ailleurs à une reconception plus large de l'entreprise.

Même esprit même méthode : la loi sur le devoir de vigilance a donné le goût à un cercle de militants engagés de bâtir neuf idées dans une proposition de loi « entreprise nouvelle, nouvelles gouvernances »<sup>3</sup> que nous défendons avec Boris Vallaud dans une niche du groupe socialiste en 2018. Toutes ces idées sur ce qui fut trop longtemps un angle mort de la pensée à gauche ont suscité un vif intérêt au sein des réseaux du mouvement social et entrepreneurial, mobilisant ainsi de nouvelles bonnes volontés pour approfondir et crédibiliser nos intuitions. Des propositions originales – comme la sanction fiscale des écarts de rémunérations supérieurs à un facteur 12, ou encore, la certification publique de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises – prennent la forme de nouvelles propositions de lois. Ce cercle vertueux fera de nous la première force d'opposition constructive dans la loi Pacte. Cette même dynamique a permis, grâce au travail de Christophe Clerc, avocat et enseignant à Sciences Po, le lancement d'un appel européen signé par plus de 1000 leaders issus de 34 pays. Ce texte fondateur définit en cinq balises, dont le devoir de vigilance, une nouvelle entreprise européenne fondée sur l'éthique, harmonisant des droits nationaux par trop fragmentés et nous distinguant du néolibéralisme anglo-saxon comme du capitalisme d'État asiatique<sup>4</sup>.

Le devoir de vigilance n'est pas une loi contre l'entreprise ou la mondialisation, c'est une loi pour une compétitivité loyale. Je viens du monde paysan et je crois en l'esprit d'entreprise et de fraternité. Le défi de notre génération, c'est de s'affranchir de l'idolâtrie du marché, de ses gaspillages et de ses pillages. Nous devons poser des limites au nom même de la vie. C'est ça ou la barbarie, car désormais de vastes communautés humaines sont à la merci de la

(3) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/propositions/pion0476.pdf>

(4) [https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/05/11/les-salaries-de-l-ue-ne-peuvent-plus-continuer-a-etre-exclus-de-la-construction-europeenne\\_5297522\\_3232.html#ysOY2dJAEqLZeP6G.99](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/05/11/les-salaries-de-l-ue-ne-peuvent-plus-continuer-a-etre-exclus-de-la-construction-europeenne_5297522_3232.html#ysOY2dJAEqLZeP6G.99)

toute puissance financière de quelques-uns. Or la démesure libérale fabrique la tentation du repli : au bout de la rue parce qu'elle nourrit un sentiment d'impuissance publique et d'humiliation, ailleurs parce que l'injustice et la misère sont le terreau du fanatisme. L'éthique est plus que jamais un impératif politique. Notre crise est d'abord une panne d'espérance.

Avec du recul, cette loi apparaît comme un processus générateur de droit : la mise en lumière des atteintes à la dignité humaine ou à nos biens communs a vocation à provoquer des réponses structurelles dans les régions et les filières impactées. Nous avons pris soin tout au long des débats parlementaires de la situer dans la lignée des grands combats d'émancipation. C'est celui de l'abolition de l'esclavage avec le député de la Constituante Henri Grégoire qui décrivait déjà en 1822 les mécanismes de la responsabilité du commerce triangulaire :

« J'appelle négrier, non seulement le capitaine de navire qui vole, achète, enchaîne, encaque et vend des hommes noirs, ou sang-mêlés, qui même les jette à la mer pour faire disparaître le corps du délit, mais encore tout individu qui, par une coopération directe ou indirecte, est complice de ces crimes. Ainsi, la dénomination de négriers comprend les armateurs, affréteurs, actionnaires, commanditaires, assureurs, colons-planteurs, gérants, capitaines, contremaîtres, et jusqu'au dernier des matelots, participant à ce trafic honteux. »  
*Des peines infamantes à infliger aux négriers (1822).*

C'est également celui de Martin Nadaud qui, entre 1881 et 1898, fait voter les premières lois sur les accidents du travail dans le contexte de révolution industrielle. Les maîtres des forges et des mines à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ont utilisé les mêmes arguments qu'une partie du patronat aujourd'hui. Or, après l'adoption de ces lois, les entreprises ont mis en place les premières caisses d'assurance puis ont généralisé la prévention sur les machines. Et, au final, la loi a contribué à une nouvelle prospérité économique. Nous faisons le pari que le devoir de vigilance aura le même effet de levier à l'échelle des firmes mondialisées.

Ce récit peut être lu comme un éloge de la persévérance en politique, nourrie de la certitude d'une cause juste et permise par la force du collectif.

La leçon essentielle de ce combat est l'urgence pour les parlementaires de déchiffrer et de penser le monde en dialogue avec la société civile et le monde intellectuel. Il en va du continuum démocratique entre l'éthique de l'engagement personnel et la vitalité de nos institutions.

Le deuxième enseignement est le manque cruel d'accès aux données d'information et de façon générale des moyens indispensables à un travail parlementaire de qualité. Un seul exemple : près de trois ans après le vote de la loi, et malgré des sollicitations répétées auprès de l'administration, nous ne disposons toujours pas de la liste des entreprises qui entrent dans le périmètre défini à l'article premier de la loi sur le devoir de vigilance.

Enfin, la dernière leçon est l'urgence de faire respirer notre République. J'ai évoqué le caractère disciplinaire de la V<sup>e</sup> République mais je redoute tout autant les excès dont elle protège notre pays... Les évolutions attendues sont de l'ordre d'un rééquilibrage constitutionnel en faveur du Parlement. Je rêve en lieu et place de médiocres manœuvres souterraines qui abiment la créativité et désespèrent le peuple, d'une capacité à débattre dans la clarté. Je pense à cet instant à ce grand discours d'Abraham Lincoln lors de l'adoption du 13<sup>e</sup> amendement de la constitution américaine :

« En donnant la liberté à l'esclave, nous donnons la liberté à l'homme libre [...]. Nous sauverons noblement ou nous perdrons misérablement la dernière et la plus belle espérance de la terre. D'autres moyens peuvent réussir, celui-ci ne saurait faillir. La ligne à suivre est claire, paisible, généreuse, juste. » (Washington, 1<sup>er</sup> décembre 1862).

**Dominique Potier**