



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

NOTE TECHNIQUE PFDC N ° 1/2025

Objet : Institution d'un cadre normatif national contraignant sur les droits de l'homme et les entreprises (projet de loi n ° 572/2022 de la Chambre des députés).

1. Importance et urgence d'un cadre normatif national contraignant sur les droits de l'homme et les entreprises

La relation entre les activités des entreprises et les droits de l'homme a fait l'objet de débats intenses dans les scénarios internationaux et nationaux, compte tenu notamment des impacts négatifs que les entreprises économiques peuvent avoir sur les individus, les communautés et l'environnement. La mondialisation et l'expansion des chaînes de production ont considérablement accru l'influence des entreprises sur la société, rendant encore plus évidente la nécessité de règles imposant des limites et des obligations concrètes pour prévenir et remédier aux abus des entreprises. Cependant, les tentatives de réglementation dans ce domaine ont largement considéré les mécanismes volontaires, qui se sont révélés absolument insuffisants pour freiner les violations systématiques et assurer une responsabilité adéquate des entreprises.

Dans ce contexte, l'adoption d'un cadre normatif contraignant sur les droits de l'homme et les entreprises au Brésil est urgente, en particulier compte tenu de la responsabilité internationale croissante des États pour les omissions dans la protection des droits fondamentaux. Le vide réglementaire actuel permet aux entreprises d'agir sans directives claires, ce qui entraîne des cas de non-respect des droits du travail, des impacts



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

socio-environnementale négatifs et violation des droits des communautés vulnérables, entre autres transgressions de la loi.

En outre, l'absence d'un cadre réglementaire solide place le Brésil dans une position de fragilité devant le système interaméricain des droits de l'homme, exposant le pays au risque de condamnations pour manquements dans l'inspection, la prévention et la réparation des violations des droits de l'homme par les entreprises.

Ainsi, la mise en œuvre de normes obligatoires qui imposent des obligations concrètes de diligence aux entreprises et garantissent des mécanismes efficaces de suivi et de responsabilisation est essentielle pour aligner le Brésil sur les meilleures pratiques internationales et renforcer la promotion et la protection des droits de l'homme, comme indiqué ci-dessous.

1.1. Les agendas mondiaux et nationaux des droits de l'homme et des entreprises et l'insuffisance des mécanismes de nature volontaire

La nécessité d'un cadre normatif contraignant pour réglementer la relation entre les entreprises et les droits de l'homme a des racines historiques profondes et reflète une trajectoire de tentatives et d'avancées réglementaires aux niveaux international et national. Depuis le discours de Salvador Allende à l'Assemblée générale des Nations Unies (ONU) en 1972, lorsqu'il a dénoncé les abus commis par les sociétés transnationales contre son gouvernement et alerté la communauté internationale sur l'asymétrie de pouvoir entre les entreprises et les États, l'influence du secteur privé dans le processus de prise de décision politique et économique a été évidente. À l'époque, l'ancien président de la République du Chili a exposé comment les entreprises transnationales, à travers leurs vastes réseaux d'influence et de pouvoir économique, pourraient déstabiliser les gouvernements démocratiquement élus et subvertir les politiques publiques visant l'intérêt social, une réalité qui s'intensifierait dans les décennies suivantes et qui est encore observée aujourd'hui.



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

Dans les années qui ont suivi le discours paradigmatique d'Allende, plusieurs initiatives ont tenté d'établir des normes de performance des entreprises et d'assurer un plus grand contrôle sur les actions des sociétés transnationales. Entre 1974 et 1992, une négociation a été menée au sein de l'ONU pour l'élaboration d'un code de conduite pour les sociétés transnationales, qui visait à établir des directives obligatoires sur le comportement de ces sociétés en matière de droits de l'homme. Cependant, des désaccords entre les pays du Nord, qui préconisaient une plus grande liberté du marché pour les entreprises, et les pays du Sud, qui exigeaient des mécanismes de contrôle plus stricts, ont empêché l'approbation du document. L'absence de consensus et l'intense résistance des entreprises ont entraîné la non-application de ce code, soulignant la difficulté de créer des réglementations obligatoires dans ce domaine.

Au début des années 2000, face à l'échec des initiatives précédentes et à l'avancée de la mondialisation, le Pacte mondial a été créé, une initiative des Nations Unies visant à encourager les entreprises à adopter volontairement des engagements liés aux droits de l'homme, aux droits du travail, à la protection de l'environnement et à la lutte contre la corruption. Bien qu'il s'agisse d'une étape importante pour l'inclusion des entreprises dans les débats sur la durabilité et la gouvernance d'entreprise responsable, le Pacte mondial manquait – comme il manque encore – de mécanismes effectifs de contrôle et de sanction pour les entreprises qui violaient ses principes, ce qui a considérablement limité son efficacité.. Malgré son caractère essentiellement volontaire, l'initiative a contribué à diffuser des concepts fondamentaux tels que la sphère d'influence — qui établit la responsabilité des entreprises non seulement pour leurs opérations directes, mais aussi pour les impacts générés tout au long de leur chaîne de production — et la complicité des entreprises – qui définit la responsabilité des entreprises pour les violations des droits de l'homme commises par leurs partenaires commerciaux lorsqu'il y a connaissance ou facilitation de ces pratiques.

Une autre tentative pertinente s'est produite en 2003, lorsque le Sous-comité des droits de l'homme des Nations Unies a approuvé les Normes sur la responsabilité des sociétés transnationales et autres entreprises en matière de droits de l'homme.



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

Ces normes, basées sur des instruments juridiques internationaux tels que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme, visaient à consolider un cadre normatif contraignant qui déterminerait les obligations directes des entreprises pour prévenir les abus et assurer la responsabilité de leurs actions. Le document prévoyait la création de canaux de plaintes et de sanctions contre les entreprises impliquées dans des violations des droits de l'homme, y compris l'obligation de réparer intégralement les dommages causés. Cependant, la proposition a rencontré une forte résistance de la part des gouvernements et des secteurs d'activité, qui ont fait valoir que la réglementation serait un obstacle au libre-échange et aux investissements internationaux. Le *lobbying* intense des entreprises au sein de l'ONU elle-même a empêché les règles d'évoluer vers un traité contraignant, maintenant ainsi la primauté des mécanismes volontaires et d'autorégulation.

Dans le scénario actuel, il existe un ensemble d'instruments normatifs qui, bien que non contraignants, ont contribué à la consolidation des normes internationales et à la responsabilité progressive des entreprises dans le domaine des droits de l'homme. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, créés en 1976 et révisés au fil des ans (1979, 1984, 1991, 2000, 2011 et 2023), fournissent des recommandations volontaires pour une conduite responsable des entreprises, abordant des sujets tels que la transparence, les droits de l'homme, les relations de travail et l'environnement. L'incorporation des droits de l'homme dans sa version révisée de 2011 a représenté un pas en avant important, s'alignant sur les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Cependant, malgré son importance dans la définition des normes internationales, son efficacité pratique reste limitée, compte tenu du caractère essentiellement recommandé du document.

Dans le même temps, la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, approuvée en 1977, puis révisée en 2000, 2006 et 2017, établit des lignes directrices en matière de travail visant les relations entre les entreprises, les gouvernements et les travailleurs. Cet instrument se distingue par l'accent mis sur la protection des droits des travailleurs et par le fait qu'il repose sur les principes fondamentaux



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

contenus dans les conventions internationales du travail. La Déclaration fournit des orientations sur l'emploi, la qualification professionnelle, les conditions de travail et les relations industrielles, étant une référence importante pour la réglementation de la conduite des affaires dans le cadre de l'OIT. Cependant, comme les Principes directeurs de l'OCDE, il manque de force contraignante, en fonction de l'adhésion volontaire des entreprises et de l'action des États pour le mettre en œuvre.

Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, élaborés par le professeur John Ruggie et approuvés par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en 2011, sont devenus le principal cadre normatif international en la matière. Le document représente un consensus sans précédent au sein des Nations Unies et est structuré en trois piliers fondamentaux : (i) le devoir de l'État de protéger les droits de l'homme contre les violations commises par des tiers, y compris les entreprises ; (ii) la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme dans toutes leurs opérations et chaînes de production, en mettant en œuvre des mécanismes de *diligence raisonnable* pour identifier, prévenir, atténuer et remédier aux impacts négatifs ; et (iii) la nécessité d'assurer l'accès aux mécanismes de réparation pour les victimes de violations commerciales, soit par le biais d'instances judiciaires ou de mécanismes extrajudiciaires efficaces.

Au Brésil, plusieurs initiatives ont cherché à intégrer ces principes dans le système juridique. En 2018, le décret n ° 9 571 a été publié, qui a établi les directives nationales sur les entreprises et les droits de l'homme, fondées sur l'adhésion volontaire des entreprises et l'absence de mécanismes de responsabilisation efficaces. Le manque de consultation publique ou de participation populaire dans la formulation de ces lignes directrices a suscité des critiques de la part des organisations de la société civile et des experts dans le domaine, qui ont souligné la nécessité d'une approche plus robuste et participative pour assurer l'efficacité des principes adoptés.

En 2023, le décret n ° 11 772 a abrogé les directives précédentes et a commencé la construction d'une **Politique nationale des droits de l'homme et des entreprises**, visant à corriger les faiblesses du modèle volontaire et à établir une base plus solide pour la réglementation du sujet. Cette nouvelle politique vise à structurer les lignes directrices



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

de la responsabilité d'entreprise alignée sur les normes internationales, assurant la participation de la société civile, des secteurs universitaires et des experts à la formulation des normes et des mécanismes de contrôle. Le processus de construction de cette politique prévoit également l'adoption d'instruments de suivi et d'inspection, dépassant la logique purement déclaratoire qui caractérisait le décret précédent.

De manière plus démocratique et participative, le Conseil national des droits de l'homme (CNDH) a élaboré, en 2020, la résolution n ° 5/2020, établissant des lignes directrices pour une politique publique en matière de droits de l'homme et d'entreprises. Contrairement aux initiatives précédentes, cet acte normatif a été construit à partir d'un large processus de consultation et d'implication de la société civile, des milieux universitaires et des mouvements sociaux, assurant une approche plus inclusive et plurielle. La résolution n ° 5/2020 de la CNDH adopte la grammaire des droits de l'homme et place les victimes de violations au centre du débat, soulignant la nécessité de donner la priorité à la réparation intégrale des dommages et à la responsabilité effective des entreprises. En outre, le document rejette les approches qui donnent la priorité au langage des affaires et aux mécanismes volontaires qui échouent systématiquement à assurer une protection efficace des droits fondamentaux.

Indéniablement, les instruments normatifs de nature volontaire, tels que les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, ont joué un rôle important dans l'élaboration du programme mondial sur les droits de l'homme et les entreprises, en établissant des paramètres minimaux pour une conduite responsable des entreprises et en introduisant le concept de *diligence raisonnable en matière* de droits de l'homme. Sa reconnaissance internationale a contribué à la diffusion de l'idée que les entreprises devraient respecter les droits de l'homme dans toutes leurs opérations et chaînes de production.

Cependant, l'expérience pratique des dernières décennies a montré que ces instruments sont absolument insuffisants pour la prévention, l'atténuation et la réparation des dommages en cas de violations des droits de l'homme causées par les entreprises. L'absence de caractère contraignant et de mécanismes efficaces de



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

le suivi et les sanctions permettent, par exemple, aux entreprises de continuer à opérer en toute impunité, même lorsqu'elles sont responsables de transgressions graves. L'absence d'un cadre normatif obligeant les entreprises à adopter des mesures concrètes et prévoyant des sanctions en cas de non-respect de ces normes met en évidence les limites du modèle volontaire.

En outre, les mécanismes volontaires ne parviennent pas à assurer la centralité des victimes dans le processus de réparation. Dans de nombreux cas, les communautés touchées par les impacts négatifs des activités commerciales rencontrent des difficultés pour accéder à la justice et obtenir une indemnisation adéquate. Les mécanismes de réclamation internes des entreprises, souvent promus dans le cadre des stratégies de gouvernance d'entreprise, lorsqu'ils existent, sont insuffisants pour assurer un recours efficace, ne servant que, dans la plupart des cas, à atténuer les risques de réputation des entreprises sans s'attaquer aux causes structurelles des violations.

Par conséquent, malgré leur contribution historique, les instruments volontaires devraient être considérés comme une phase transitoire – déjà dépassée – dans la recherche d'une réglementation plus solide. La consolidation d'un cadre réglementaire contraignant, tant au niveau national qu'international, est essentielle pour assurer la responsabilité effective des entreprises et la protection des droits de l'homme.

Au niveau mondial, depuis 2014, l'ONU discute de l'adoption d'un traité international sur les droits de l'homme et les entreprises, par le biais de la résolution n ° 26/9 du Conseil des droits de l'homme, qui a créé un groupe de travail chargé de négocier l'élaboration d'un tel instrument. Le traité a déjà fait l'objet de dix séances de négociation et en est actuellement à son quatrième projet. En 2023, le Parquet fédéral pour les droits des citoyens (PFDC) a publié la note technique n ° 5/2023, accordant des subventions à l'État brésilien pour sa participation aux négociations.

Du point de vue du droit comparé, il y a un mouvement croissant en Europe vers la création de lois obligatoires sur le devoir de diligence, établissant des obligations juridiques concrètes pour les entreprises d'identifier,



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

prévenir et atténuer les impacts négatifs sur les droits de l'homme, y compris le droit à un environnement sain et écologiquement équilibré, dans leurs chaînes de production. *Modern Slavery Act* (Loi sur l'esclavage contemporain 2015) au Royaume-Uni a été la première à exiger que les grandes entreprises publient des rapports annuels détaillant leurs actions pour lutter contre le travail forcé et la traite des êtres humains dans leurs opérations et leurs chaînes d'approvisionnement. Ensuite, la *Loi sur le devoir de vigilance*, 2017, en France, a imposé des obligations plus larges aux grandes entreprises, les obligeant à mettre en œuvre des plans de surveillance pour atténuer les risques liés aux violations des droits de l'homme et aux impacts environnementaux dans leurs activités mondiales.

Aux Pays-Bas, la *Wet Zorgplicht Kinderarbeid* (Loi sur le devoir de vigilance contre le travail des enfants, 2019) se concentre sur l'éradication du travail des enfants dans les chaînes d'approvisionnement, obligeant les entreprises à identifier et à traiter les risques à cet égard. En Allemagne, la *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz* (Loi sur le devoir de diligence en matière de chaîne d'approvisionnement, 2021) a introduit des exigences spécifiques pour que les entreprises surveillent les fournisseurs et prennent des mesures préventives contre les violations.

Dans le cadre régional, l'Union européenne a adopté en 2024 la directive sur la diligence raisonnable en matière de durabilité des entreprises (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive – (CSDDD)*), un cadre réglementaire ambitieux imposant des obligations strictes aux grandes entreprises établies dans l'UE ainsi qu'aux entreprises étrangères opérant sur le marché européen. Cette directive exige que les entreprises effectuent des analyses détaillées de leurs impacts socio-environnementaux tout au long de leur chaîne de valeur et mettent en place des plans visant à atténuer les risques identifiés. Cette nouvelle réglementation aura un impact direct sur les entreprises brésiliennes opérant en Europe ou entretenant des relations commerciales avec des entreprises européennes, en leur imposant des exigences de conformité et de responsabilité sociétale plus rigoureuses.

Au Brésil, la nécessité d'un cadre normatif contraignant est devenue encore plus évidente avec l'avènement du projet de loi n ° 572/2022, objet de cette note technique, dont la présentation par initiative parlementaire a été précédée d'un processus d'élaboration démocratique et participatif, coordonné par Homa – Institut



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

de Droits de l'homme et les entreprises, avec le soutien de la Fondation Friedrich Ebert Brasil, qui a bénéficié de la collaboration de plusieurs organisations de la société civile, telles que *Central Única dos Trabalhadores* (CUT) (Centrale Unique des Travailleurs (CUT)), le Mouvement des personnes touchées par les barrages (MAB) et les Amis de la Terre Brésil, ainsi que des mouvements sociaux.

Le projet vise à consolider les obligations directes envers les entreprises et à assurer une plus grande sécurité juridique sur le sujet pour tous les acteurs impliqués, en proposant de surmonter l'insuffisance des mécanismes volontaires en prévoyant des responsabilités claires pour le secteur des entreprises et des droits pour les personnes et les groupes touchés par ses activités. Ainsi, il s'agit d'un instrument essentiel pour assurer un équilibre entre le développement économique et le respect des droits de l'homme, ainsi que pour assurer la responsabilité effective des entreprises pour leurs impacts sociaux et environnementaux négatifs, comme il sera montré ci-dessous.

1.2. Responsabilité de l'État pour les violations des droits de l'homme causées par les entreprises selon la jurisprudence de la Cour IDH

Dans le cadre du système interaméricain des droits de l'homme, il a été convenu que les États ont le devoir inaliénable de protéger, de respecter et de garantir les droits de l'homme, même lorsque les violations sont perpétrées par des acteurs non étatiques, y compris des entreprises privées. La responsabilité internationale de l'État peut être reconnue lorsqu'il ne parvient pas à adopter des mesures efficaces pour prévenir les violations, lorsqu'il ne parvient pas à mettre en œuvre des mécanismes normatifs et institutionnels qui assurent la protection de ces droits ou lorsqu'il ne garantit pas l'accès à la justice et à une réparation complète pour les victimes.

Cette obligation de l'État découle de la théorie de la responsabilité indirecte de l'État, largement appliquée par la Cour interaméricaine des droits de l'homme (Cour IDH), qui établit que les États doivent non seulement empêcher la violation directe des droits de l'homme par leurs agents, mais aussi agir avec diligence pour prévenir, contrôler et réparer les violations commises par des tiers au sein de leur



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

juridiction. Cette responsabilité, directement applicable au domaine des droits de l'homme et des entreprises, est liée aux trois fonctions fondamentales assignées à l'État : administrative, législative et juridictionnelle.

La fonction administrative impose à l'État le devoir de prévenir les violations des droits de l'homme dans le cadre des activités entrepreneuriales, y compris l'obligation de contrôler et de garantir la jouissance effective de ces droits. Pour la Cour IDH, cette obligation couvre toutes les mesures juridiques, politiques, administratives et culturelles nécessaires pour prévenir les violations et veiller à ce que tout abus soit considérés comme illicites et passible de sanctions et de réparations pour les victimes.

Cette interprétation est consolidée par des précédents établis dans des affaires telles que *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, *González y otras - Campo Algodonero c. Mexique* et *Pueblos Kaliña y Lokono c. Suriname*. Dans l'affaire *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde c. Brésil*, la Cour IDH a condamné l'État brésilien pour ne pas avoir garanti la protection de 85 (quatre-vingt-cinq) travailleurs soumis à des conditions analogues à l'esclavage dans une ferme d'élevage de bétail. Il a été estimé que les politiques publiques mises en œuvre étaient insuffisantes et inefficaces pour prévenir de telles violations.

En outre, la Cour IDH considère que l'État doit superviser l'activité des entreprises en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, y compris pour les services fournis par des acteurs privés dans le cadre de biens juridiques d'intérêt social. Cet arrêt a fondé la condamnation du Brésil dans l'affaire *Ximenes Lopes c. Brésil*, dans lequel il a été reconnu que l'État brésilien n'avait pas supervisé une clinique privée affiliée au système de santé unifié (SUS), où la mort violente du patient psychiatrique Damião Ximenes Lopes s'est produite.

D'autre part, la fonction législative impose à l'État le devoir d'adopter des dispositions normatives qui assurent la protection des droits de l'homme dans le contexte des affaires. Cela signifie qu'en plus d'éliminer les normes et les pratiques qui permettent les violations des droits de l'homme, l'État doit également établir des cadres normatifs efficaces afin d'en garantir le respect.



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

La Cour IDH a réaffirmé ce devoir dans des affaires telles que *Castillo Petruzzi et autres c. Pérou* et *Mendoza et autres c. Argentine*. Dans l'affaire *Sales Pimenta c. Brésil*, l'État brésilien a été condamné en raison de graves défaillances dans les enquêtes concernant le meurtre de l'avocat Gabriel Sales Pimenta, survenu dans le contexte des conflits fonciers dans la région de l'Amazonie légale. Dans le cadre de la sentence, la Cour a ordonné que le Brésil adopte des normes internes renforçant les programmes de protection des défenseurs des droits humains, démontrant ainsi que l'insuffisance de législation et de pratiques adéquates peut entraîner la responsabilité de l'État devant le Système interaméricain.

À son tour, la fonction juridictionnelle exige que l'État enquête, sanctionne et garantisse l'accès à des mécanismes efficaces de réparation pour les victimes de violations des droits de l'homme découlant d'activités commerciales. La Cour IDH comprend que l'accomplissement de ce devoir implique l'offre de recours judiciaires efficaces qui permettent la reconnaissance de la violation, la réparation du préjudice et la punition des responsables.

Cette interprétation a été consolidée dans les affaires *Velásquez Rodríguez c. Honduras* et *Maldonado Ordóñez c. Guatemala*, et est renforcée par le rapport de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) intitulé "*L'accès à la justice comme garantie des droits économiques, sociaux et culturels*". Dans l'affaire *Employés de la Fabrique de Feux d'Artifice de Santo Antônio de Jesus et leurs familles c. Brésil*, l'État brésilien a été condamné par la Cour IDH en raison de l'absence de réponse judiciaire dans un délai raisonnable pour les victimes de l'explosion d'une fabrique de feux d'artifice en Bahia, qui a entraîné la mort de 60 (soixante) personnes. La Cour a estimé que l'État avait failli à garantir des enquêtes rapides et efficaces, ce qui a conduit à l'impunité des responsables et à l'impossibilité de réparation intégrale pour les victimes et leurs familles.

La jurisprudence de la Cour IDH démontre que si l'État brésilien ne respecte pas l'une de ces obligations – que ce soit dans la prévention, la réglementation ou la réparation des violations des droits de l'homme dans le cadre des activités



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

commerciales –, peuvent être tenues pour responsables à l'échelle internationale. En ce sens, l'adoption d'un cadre normatif national contraignant sur les droits de l'homme et les entreprises devient essentielle pour s'assurer que le Brésil se conforme adéquatement à ses obligations internationales.

L'absence de législation spécifique imposant des obligations directes aux entreprises et établissant des mécanismes clairs d'inspection, de responsabilité et de réparation des dommages crée un risque constant de condamnation par le Système interaméricain. Par conséquent, l'approbation du projet de loi n ° 572/2022 représentera une étape fondamentale non seulement pour renforcer la structure normative nationale, prévenir les violations et protéger les droits des victimes, mais aussi pour éviter la responsabilité internationale future de l'État brésilien.

2. Projet de loi n ° 572/2022 de la Chambre des députés : points positifs

2.1. Sécurité juridique

Le projet de loi n ° 572/2022 représente une avancée significative dans la construction d'un cadre normatif solide pour réguler la relation entre les entreprises et les droits de l'homme au Brésil. L'un des principaux mérites de la proposition est le renforcement de la sécurité juridique, ce qui est essentiel pour assurer la prévisibilité et la cohérence dans l'application des règles régissant la responsabilité des entreprises en cas de violation des droits de l'homme. Cette avancée se matérialise en trois axes principaux, qui incarnent des compréhensions déjà peu intégrées dans le système juridique brésilien, et qui comportent désormais une disposition expresse dans la norme : la réaffirmation de la suprématie des droits de l'homme et l'interprétation *pro-homine* ; la reconnaissance des obligations directes envers les entreprises en matière de respect, de protection et de promotion des droits de l'homme ; et la garantie de la réparation intégrale des dommages causés.



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

2.1.1. Suprématie des droits de l'homme et interprétation *pro-homine*

La suprématie des droits de l'homme dans le système juridique brésilien est soutenue à la fois par la Constitution fédérale et par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par le Brésil. Le projet de loi n ° 572/2022 renforce cette suprématie en établissant que toutes les règles relatives à la performance des entreprises doivent être interprétées à la lumière de la protection maximale des droits fondamentaux, un principe connu sous le nom d'interprétation *pro homine*. **Cette directive interprétative impose qu'en cas de normes concurrentes ou de conflits normatifs, la norme qui offre un niveau plus élevé de protection des droits de l'homme doit prévaloir.**

Ce principe a été largement reconnu par la Cour suprême fédérale (STF) dans l'arrêt de l'appel extraordinaire 466.343/SP¹, dans lequel il a été établi que les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par le Brésil ont un statut supralégislatif, devant prévaloir sur les normes infra-constitutionnelles en cas de conflit. La Cour suprême a renforcé cette position dans l'affaire Habeas Corpus 96.772/SP² déclarant

¹ Résumé : « PRISON CIVILE. Dépôt Dépositaire infidèle. Aliénation fiduciaire. Décret de la mesure coercitive. Irrecevabilité absolue. Insistance sur les dispositions constitutionnelles et les normes subalternes. Interprétation de l'art. 5, item LXVII et §§ 1, 2 et 3, des FC, à la lumière de l'art. 7, § 7, de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Pacte de San José du Costa Rica). Appel rejeté. Arrêt conjoint RE n ° 349.703 et HCS n ° 87.585 et n ° 92.566. L'arrestation civile d'un dépositaire infidèle est illégale, quel que soit le type de dépôt. »

(RE 466343, Rapporteur : CEZAR PELUSO, Tribunal Plénier, jugé le 03-12-2008, RÉPERCUSSION GÉNÉRALE – FOND. DJe-104, Publication le 04-06-2009, Diffusion publique le 05-06-2009, RÉSUMÉ dans le Vol. 02363-06, p. 01106, RTJ Vol. 00210-02, p. 00745, RDECTRAB v. 17, n. 186, 2010, p. 29-165).

Ce jugement a abouti au précédent contraignant n ° 25 du Tribunal fédéral, qui établit : « L'arrestation civile d'un dépositaire infidèle, quelle que soit la modalité de dépôt, est illégale ».

² « La primauté de la règle la plus favorable à la personne humaine. Les magistrats et les tribunaux, dans l'exercice de leur activité interprétative, en particulier dans le cadre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, doivent respecter un principe herméneutique fondamental (tel que celui proclamé à l'art. 29 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme), consistant à donner la primauté à la règle la plus favorable à la personne humaine, afin de lui assurer la protection juridique la plus large. Le pouvoir judiciaire, dans ce processus herméneutique qui prestige le critère de la règle la plus favorable (qui peut être soit celle prévue dans le traité international, soit celle qui est positive dans le droit interne de l'État), devrait tirer le maximum d'efficacité des déclarations internationales et des proclamations constitutionnelles des droits, comme moyen de permettre l'accès des individus et des groupes sociaux, en particulier les plus vulnérables, aux systèmes institutionnalisés de protection des droits fondamentaux de la personne humaine, sous peine que la liberté, la tolérance et le respect de l'altérité humaine deviennent des mots vides de sens. Application, au cas, de l'art. 7, n ° 7, c/c art. 29, tous deux de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Pacte de San José du Costa Rica) : un cas typique de primauté de la règle la plus favorable à la protection effective de l'être humain. (HC 96.772, rel. min. Celso de Mello, j. 6-9-2009, Q2, DJE du 8-21-2009).



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

expressément que l'interprétation des règles doit toujours tenir compte de la protection maximale des droits fondamentaux, en veillant à ce que les règles infra-constitutionnelles soient supprimées lorsqu'elles sont incompatibles avec les traités relatifs aux droits de l'homme.

Au niveau régional, la Cour IDH a réaffirmé la suprématie des droits de l'homme et l'interprétation *pro homine* dans plusieurs décisions. Dans le cas d'*Almonacid Arellano c. Chili*, la Cour a statué que les normes des droits de l'homme doivent prévaloir sur les lois nationales qui empêchent la responsabilité pour les violations graves des droits fondamentaux, renforçant que l'interprétation des normes doit toujours favoriser la protection de la dignité humaine. La même interprétation a été réitérée dans l'affaire *Gomes Lund et d'autres (« Guerrilha do Araguaia ») c. Brésil*, dans lequel la Cour IDH a considéré que la loi d'amnistie brésilienne ne pouvait pas empêcher l'enquête et la répression des crimes contre l'humanité, car cela violerait les obligations internationales de protection des droits de l'homme assumées par le Brésil.

Dans le domaine du droit international public, la Cour internationale de Justice (CIJ) a également adopté à plusieurs reprises l'interprétation *pro homine*. Dans le cas *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, la CIJ a réaffirmé que les États ont le devoir d'assurer la protection maximale possible des droits de l'homme des personnes relevant de leur juridiction, même face à la législation nationale qui pourrait indiquer le contraire. La Cour a souligné que les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme doivent toujours être interprétés en faveur de la reconnaissance et de l'extension des protections fondamentales.

Le projet de loi n ° 572/2022 incorpore et mentionne expressément la suprématie des droits de l'homme et l'interprétation *pro-homine* dans plusieurs dispositions. L'article 3, point III³, établit que les normes relatives aux droits de l'homme priment sur tout accord, y compris ceux de nature économique, commerciale, de services et d'investissement. Cette disposition renforce la primauté des droits de l'homme sur

³ "Art. 3. Les principes et lignes directrices régissant l'application de cette loi sont : (...)

III. La primauté des normes relatives aux droits de l'homme sur tout accord, y compris ceux de nature économique, commerciale, de services et d'investissements ;".



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

intérêts économiques, en veillant à ce qu'aucune disposition contractuelle ou normative ne puisse restreindre ou atténuer les droits fondamentaux. Dans le même sens, les points VI et VII de l'article 3⁴ établissent qu'en cas de conflit entre les normes des droits de l'homme, celle qui est la plus favorable à la personne affectée prévaudra. De même, en cas d'interprétations multiples de la même norme, celle qui protège le mieux les droits de l'homme doit être adoptée. Ces dispositions mettent en œuvre l'interprétation *pro homine*, en veillant à ce que, face aux doutes ou aux lacunes réglementaires, l'interprétation adoptée soit celle qui offre le plus haut degré de protection aux victimes.

En outre, l'article 4, point I⁵, détermine que l'État et les entreprises ont l'obligation de respecter et de ne pas violer les droits de l'homme, renforçant que ces droits prévalent sur tout intérêt économique ou commercial. En outre, l'article 5, §1⁶, établit que les entreprises sont solidairement responsables des violations des droits de l'homme tout au long de la chaîne de production, indépendamment d'une relation contractuelle formelle. Cette disposition reflète le principe de la suprématie des droits de l'homme, en veillant à ce qu'aucune structure ou contrat d'entreprise ne puisse être utilisé pour exempter une entreprise de ses obligations de respecter et de protéger les droits fondamentaux.

Ainsi, le projet de loi n ° 572/2022 est conforme à la jurisprudence consolidée de la Cour suprême fédérale, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de la Cour internationale de Justice, réaffirmant l'engagement international du Brésil à

⁴ “Art. 3. Les principes et lignes directrices régissant l'application de cette loi sont : (...)

VI. En cas de conflit entre les normes des Droits de l'Homme, la norme la plus favorable à la personne concernée prévaudra ;
VII. En cas de multiplicité d'interprétations d'une même règle des Droits de l'Homme, l'interprétation la plus favorable à la personne concernée prévaudra ; ».

⁵ “Art. 4. L'État et les entreprises ont les obligations communes de :

I - Respecter et ne pas violer les Droits de l'Homme ; ».

⁶ “Art. 5. Les entreprises domiciliées ou économiquement actives sur le territoire brésilien sont responsables des violations des droits de l'homme causées directement ou indirectement par leurs activités.

§ 1 La responsabilité de la violation est solidaire et s'étend tout au long de la chaîne de production, y compris la société mère, les sociétés contrôlées, ainsi que les investisseurs publics et privés, y compris les sous-traitants, les succursales, les filiales, les institutions économiques et financières ayant une activité en dehors du territoire national, et les entités économiques et financières nationales qui participent en investissant ou en bénéficiant de toute étape du processus de production, y compris en l'absence de relation contractuelle formelle.”



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

assurer la primauté des droits fondamentaux sur les intérêts purement économiques.

En adoptant l'interprétation pro-homine comme principe structurant pour l'application des règles commerciales, le projet renforce la sécurité juridique, rejetant tout doute sur la protection des droits de l'homme en tant qu'axe non négociable dans la réglementation des activités commerciales.

2.1.2. Obligations directes envers les entreprises et efficacité horizontale des droits fondamentaux

Dans une autre étape, le projet avance en reconnaissant expressément les obligations directes des entreprises dans le domaine des droits de l'homme, sur la base du principe de l'effectivité horizontale des droits fondamentaux.

Bien que les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme constituent le cadre normatif international de référence en la matière, ils n'attribuent des obligations qu'aux États, sans fournir de devoirs directs aux entreprises. Cependant, dans le contexte juridique brésilien, cette lacune ne se produit pas, puisque Le Supremo Tribunal Federal (STF) a consolidé l'interprétation selon laquelle les droits fondamentaux ne se limitent pas aux relations entre l'État et l'individu (efficacité verticale), mais s'appliquent également aux interactions entre particuliers, un concept connu sous le nom d'efficacité horizontale des droits fondamentaux. Cette position a été mise en évidence dans l'arrêt du recours extraordinaire 201.819/RJ⁷ dans lequel le STF

⁷Résumé : ASSOCIATION À BUT NON LUCRATIF. UNION BRÉSILIENNE DES COMPOSITEURS. EXCLUSION D'UN MEMBRE SANS GARANTIE DU DROIT À LA DÉFENSE ET AU CONTRADICTOIRE. EFFECTIVITÉ DES DROITS FONDAMENTAUX DANS LES RELATIONS PRIVÉES. RECOURS REJETÉ."

I. DROITS FONDAMENTAUX DANS LES RELATIONS PRIVÉES Les violations des droits fondamentaux se produisent non seulement dans le cadre des relations entre le citoyen et l'État, mais aussi dans les relations entre les personnes physiques et morales régies par le droit privé. Ainsi, les droits fondamentaux garantis par la Constitution sont directement liés non seulement aux pouvoirs publics, mais aussi à la protection des individus face aux pouvoirs privés.

II. PRINCIPES CONSTITUTIONNELS COMME LIMITES À L'AUTONOMIE PRIVÉE DES ASSOCIATIONS. L'ordonnance juridico-constitutionnelle brésilienne ne donnait la possibilité à aucune association civile d'agir à défaut de la



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

a reconnu que l'autonomie de la volonté dans les relations privées ne peut transgresser les droits et garanties fondamentaux prévus par la Constitution.

Par conséquent, les entreprises opérant au Brésil sont directement liées par l'obligation de respecter, de protéger et de promouvoir les droits de l'homme, couvrant à la fois ceux reconnus dans la Constitution fédérale et les lois nationales et ceux prévus dans les traités internationaux dont le Brésil est signataire. Le projet de loi n ° 572/2022 réaffirme cette obligation, en précisant que les entreprises, dans le développement de leurs activités, ne peuvent pas s'omettre face à la violation des droits fondamentaux, et doivent agir de manière proactive pour éviter et atténuer les impacts négatifs découlant de leurs activités.

Le projet de loi n ° 572/2022 prévoit des obligations directes envers les entreprises dans diverses dispositions. L'article 4, I⁸, du Projet, déjà mentionné, établit que les entreprises

principes inscrits dans les lois et, en particulier, les postulats qui s'inspirent directement du texte de la Constitution de la République, notamment en matière de protection des libertés et garanties fondamentales. L'espace d'autonomie privée garanti par la Constitution aux associations n'est pas à l'abri de l'incidence de principes constitutionnels qui assurent le respect des droits fondamentaux de ses membres. L'autonomie privée, qui trouve des limites légales claires, ne peut être exercée au détriment ou au mépris des droits et garanties des tiers, en particulier ceux positifs en termes constitutionnels, puisque l'autonomie de la volonté ne confère pas aux individus, dans le domaine de leur incidence et de leur exécution, le pouvoir de transgresser ou d'ignorer les restrictions imposées et définies par la Constitution elle-même, dont l'efficacité et la force normative sont également imposées aux individus, dans le cadre de leurs relations privées, en matière de libertés fondamentales.

III. SOCIÉTÉ CIVILE À BUT NON LUCRATIF. ENTITÉ QUI INTÈGRE L'ESPACE PUBLIC, MÊME NON ÉTATIQUE. ACTIVITÉ À CARACTÈRE PUBLIC. EXCLUSION DU PARTENAIRE SANS GARANTIE DE PROCÉDURE JUDICIAIRE RÉGULIÈRE. APPLICATION DIRECTE DES DROITS FONDAMENTAUX À LA DÉFENSE PLEINE ET ENTIÈRE ET CONTRADICTOIRE. Les associations privées qui exercent une fonction prépondérante dans une sphère économique et/ou sociale donnée, en maintenant leurs membres dans des relations de dépendance économique et/ou sociale, font partie de ce qu'on peut appeler un espace public, même non étatique. L'Union brésilienne des compositeurs - La UBC, société civile à but non lucratif, fait partie de la structure de l'ECAD et, par conséquent, assume une position privilégiée pour déterminer l'étendue de l'exercice et de la jouissance des droits d'auteur de ses membres. L'exclusion d'un associé de l'adhésion de l'UBC, sans aucune garantie de défense pleine et entière, de procédure contradictoire ou de procédure constitutionnelle régulière, pèse considérablement sur le défendeur, qui est incapable de percevoir les droits d'auteur liés à l'exécution de ses œuvres. L'interdiction des garanties constitutionnelles d'une procédure régulière finit par restreindre la liberté d'exercice professionnel du partenaire. Le caractère public de l'activité exercée par la société et la dépendance au lien associatif pour l'exercice professionnel de ses associés légitiment, dans le cas d'espèce, l'application directe des droits fondamentaux en matière de régularité de la procédure, de procédure contradictoire et de défense ample (art. 5, LIV et LV, CF/88).

IV. APPEL EXTRAORDINAIRE REJETÉ. »

(RE 201819, Rapporteuse : ELLEN GRACIE, Rapporteuse pour l'Accord : GILMAR MENDES, Deuxième Chambre, jugé le 11-10-2005, DJ 27-10-2006, PP-00064, Résumé dans le Vol. 02253-04, PP-00577, RTJ Vol. 00209-02, PP-00821)

⁸ « Art. 4. L'État et les entreprises ont les obligations communes de :

I - Respecter et ne pas violer les Droits de l'Homme ; ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

ont l'obligation de respecter et de ne pas violer les droits de l'homme, soulignant que ces droits doivent prévaloir sur tout intérêt économique ou commercial. Cet article soutient la responsabilité directe des entreprises de s'assurer que leurs activités n'entraînent pas d'impacts négatifs sur les droits fondamentaux. L'article 5, §1⁹, également mentionné ci-dessus, détermine que les entreprises sont solidairement responsables des violations des droits de l'homme tout au long de la chaîne de production, indépendamment de l'existence d'une relation contractuelle formelle. Cette disposition reflète l'efficacité horizontale des droits fondamentaux, consolidant l'obligation pour les entreprises de respecter, protéger et promouvoir les droits de l'homme à la fois dans leurs opérations directes et dans leurs chaînes de production.

L'article 7¹⁰ impose aux entreprises l'obligation d'adopter des mécanismes de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme et d'environnement, assurant l'identification, la prévention et l'atténuation des risques liés à leurs activités. À son tour, l'article 16¹¹ stipule que la réparation et la responsabilité des entreprises doivent tenir compte

⁹ « Art. 5. Les entreprises domiciliées ou économiquement actives sur le territoire brésilien sont responsables des violations des droits de l'homme causées directement ou indirectement par leurs activités.

§ 1 La responsabilité de la violation est conjointe et solidaire et s'étend tout au long de la chaîne de production, y compris la société mère, les sociétés contrôlées, ainsi que les investisseurs publics et privés, y compris les sous-traitants, les succursales, les filiales, les institutions économiques et financières ayant une activité en dehors du territoire national, et les entités économiques et financières nationales qui participent en investissant ou en bénéficiant de toute étape du processus de production, y compris en l'absence de relation contractuelle formelle. »

¹⁰ « Art. 7. Les entreprises doivent mener un processus de diligence raisonnable pour identifier, prévenir, surveiller et remédier aux violations des droits de l'homme, y compris les droits sociaux, du travail et environnementaux, et doivent au moins :

I - Couvrir celles que la société peut provoquer ou auxquelles elle peut contribuer, à travers ses propres activités, ou qui sont directement liées à ses activités et opérations, produits ou services à travers ses relations d'affaires ;
 II - Être continu, en reconnaissant que les risques de violation des droits de l'homme peuvent évoluer dans le temps, au fur et à mesure de l'évolution de ses activités et opérations et du contexte opérationnel de l'entreprise. ».

¹¹ « Art. 16 En ce qui concerne la réparation et la responsabilité des entreprises, il sera tenu compte des éléments suivants dans l'application des sanctions :

I - la gravité de la violation ;
 II - l'avantage éventuellement obtenu par les entreprises qui ont pratiqué, directement et indirectement, la violation ;
 III - le niveau de préjudice généré ou le danger de préjudice produit ;
 IV - les effets générés directement et indirectement par la violation ;
 V - la puissance économique des entreprises qui ont pratiqué, directement ou indirectement, la violation ou produit leur risque de survenance.
 VI - le nombre de personnes placées dans une situation de violation des droits, ou exposées à un danger de blessure ;
 Paragraphe unique. Dans les actions en réparation de dommages résultant de violations des droits de l'homme, aucune limite légale ou conventionnelle pour l'arbitrage des valeurs ne peut être appliquée. ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

des critères tels que la gravité de la violation, le niveau de préjudice généré et les effets produits directement ou indirectement par la violation, en veillant à ce que la performance de l'entreprise s'accompagne d'obligations juridiques concrètes.

2.1.3. Réparation complète des dommages causés

Un autre aspect fondamental du projet est la réparation intégrale des dommages causés par les entreprises qui violent les droits de l'homme. Le principe de la réparation intégrale est largement consolidé dans le droit international des droits de l'homme et dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la jurisprudence a été réitérée dans diverses affaires, telles que *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, *Travailleurs de la Fazenda Brasil Verde c. Brésil* et *Employés de la Fabrique de Feux d'Artifice de Santo Antônio de Jesus c. Brésil*. L'accord consolidé par la Cour IDH établit que l'indemnisation des dommages ne devrait pas se limiter aux mesures compensatoires¹², mais devrait également inclure la restitution¹³, la réadaptation¹⁴, la satisfaction¹⁵ et les garanties de non-répétition¹⁶.

Le projet de loi n ° 572/2022 reconnaît expressément la réparation intégrale à l'article 3, alinéa IV¹⁷, qui établit comme principe fondamental le droit des personnes et des communautés affectées à une réparation intégrale pour les violations des droits de l'homme

¹² Désigne la réparation pécuniaire des préjudices matériels (pertes économiques directes, telles que la perte de biens ou de revenus) et immatériels (souffrances, angoisses ou douleurs causées par la violation).

¹³ Elle consiste à rétablir la situation antérieure à la violation, dans la mesure du possible. Cela peut inclure, par exemple, le retour d'une victime sur son territoire, sa réintégration dans son emploi ou l'annulation d'actes administratifs ou législatifs illégaux.

¹⁴ Il s'agit de mesures visant à la réadaptation physique, psychologique ou sociale de la victime, telles que l'accès à un traitement médical, à un soutien psychologique et à des programmes de réinsertion sociale ou professionnelle, en particulier en cas de torture, de disparition forcée ou de déplacement forcé.

¹⁵ Elle englobe des mesures symboliques de reconnaissance de la responsabilité de l'État, telles que des excuses publiques, des mémoriaux, la réhabilitation de l'image de la victime et la diffusion de la vérité sur les faits, visant à restaurer la dignité des victimes et de leurs familles.

¹⁶ Il s'agit de réformes structurelles visant à prévenir la répétition des violations, y compris les modifications législatives, la formation des agents publics, la création de mécanismes de contrôle et la réforme des institutions responsables des violations.

¹⁷ "Art. 3 Les principes et lignes directrices régissant l'application de cette loi sont : (...)

IV. Le droit des personnes et des communautés affectées à la réparation intégrale des violations des droits de l'homme commises par les entreprises, dans le respect du principe de la centralité des souffrances de la victime ; ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

commis par les entreprises, dans le respect du principe de la centralité de la souffrance de la victime. En outre, l'article 4, alinéa III, point « a »¹⁸, détermine qu'en cas de violation des droits de l'homme, l'État et les entreprises doivent agir afin de remédier pleinement aux violations. L'article 9, alinéa II¹⁹, oblige l'Union, les États, le District fédéral et les municipalités à adopter des mesures pour assurer une réparation complète des violations, avec le rôle des victimes dans le processus de mise en place de mécanismes de prévention et d'indemnisation.

L'article 11, alinéa X²⁰, reconnaît expressément le droit des personnes, groupes et communautés touchés à une réparation intégrale pour les violations des droits de l'homme résultant d'activités commerciales. Les articles 13 et 14²¹ établissent une

¹⁸ « Art. 4 L'État et les entreprises ont les obligations communes de :
 (...) III - En cas de violations :

a) Agir afin de remédier pleinement aux violations ; ».

¹⁹ « Art. 9° L'Union Fédérale, les États, le District Fédéral et les Communes doivent prendre les mesures prévues à l'art. 5 par le biais des politiques publiques, dans le cadre et les limites de leurs compétences, des règles et réglementations applicables, parmi lesquelles : (...)

II - Agir en vue de la réparation intégrale des violations, en privilégiant le principe de la centralité de la souffrance de la victime, qui impose le protagonisme des individus ou communautés affectés dans l'élaboration des mécanismes de prévention, de réparation intégrale et de garanties de non-répétition ; ».

²⁰ « Art.11. Les droits des personnes, des groupes et des communautés touchés par des violations ou des violations potentielles des droits de l'homme sont pris en compte : (...)

X – La réparation intégrale des violations des droits de l'homme découlant des activités des entreprises ; ».

²¹ « Art.13. - S'il existe une obligation de réparation, la société contrevenante doit créer un Fonds pour financer les besoins fondamentaux des personnes, groupes et communautés touchés jusqu'à ce que le processus de réparation complète des dommages causés soit consolidé.

I - Le Fonds sera géré à 50 % par des représentants des communautés touchées, 25 % des représentants de l'État, 25 % des représentants de la Défense Publique ;

II - Le ministère public agira exclusivement en qualité d'inspecteur de l'exécution et de la gestion du Fonds.

III - Le Fonds servira de garantie de sécurité pour faire face aux mesures d'urgence et de réparation des communautés touchées.

Paragraphe Unique. Tant que le fonds n'est pas réglementé, l'argent sera déposé dans un établissement de crédit officiel, sur un compte avec correction monétaire, à gérer par le tribunal chargé d'évaluer l'action en dommages-intérêts.

Art. 14 Le Fonds visé à l'art. 13 aura pour objectifs généraux, entre autres :

I - Fourniture de ressources pour une aide financière d'urgence à la population touchée afin de garantir sa subsistance ; II

- Répondre aux demandes sanitaires prioritaires découlant d'actes causés par la violation des droits de l'homme ; II -

Approvisionnement en eau potable, dans les cas où les sources précédemment utilisées pour l'approvisionnement des communautés sont compromises ;

IV - Recrutement et Accompagnement de Conseils Techniques Indépendants pour la réalisation d'une équipe de secours ; V - Garantie de conseil pour la préparation d'une matrice de réparation des dommages ;

VI - Garantie de l'accès à Internet, des déplacements et de la nourriture pour les leaders communautaires dans les processus de négociation avec les entreprises et le gouvernement ;

VII - Autres demandes spécifiques présentées par les personnes, les communautés et les groupes concernés. ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

Fonds de réparation, géré avec la participation des communautés affectées, pour couvrir les besoins fondamentaux des victimes jusqu'à la consolidation du processus de réparation intégrale des dommages. L'article 16²² prescrit que la réparation et la responsabilité des entreprises prennent en compte des critères tels que la gravité de la violation, le niveau de préjudice généré et les effets produits directement ou indirectement par la violation, renforçant la nécessité d'une réponse large et proportionnée au préjudice causé. Enfin, l'article 19, alinéa IV²³, interdit les accords extrajudiciaires ou judiciaires qui dispensent les entreprises de l'obligation de garantir la réparation intégrale des victimes.

En structurant un régime normatif qui réaffirme la primauté des droits de l'homme, impose des obligations directes aux entreprises et garantit la réparation intégrale des dommages, le projet de loi n ° 572/2022 harmonise non seulement le système juridique national avec les engagements internationaux pris par le pays, mais améliore également la sécurité juridique au Brésil, réduisant les litiges.

L'approbation de ce projet représente donc une étape essentielle pour consolider un environnement réglementaire prévisible, équitable et aligné avec les normes les plus élevées de protection des droits de l'homme.

2.2. Innovation responsable

²² Art.16. En ce qui concerne la réparation et la responsabilité des entreprises, il sera tenu compte des éléments suivants dans l'application des sanctions :

I - la gravité de la violation ;

II - l'avantage éventuellement obtenu par les entreprises qui ont pratiqué, directement et indirectement, la violation ;

III- le niveau de préjudice généré ou le danger de préjudice produit ;

IV - les effets générés directement et indirectement par la violation ;

V - la puissance économique des entreprises qui ont pratiqué, directement ou indirectement, la violation ou produit leur risque de survenance.

VI - le nombre de personnes placées dans une situation de violation des droits, ou exposées à un danger de blessure ;

Paragraphe unique. Dans les actions en réparation de dommages résultant de violations des droits de l'homme, aucune limite légale ou conventionnelle pour l'arbitrage des valeurs ne peut être appliquée."

²³ Art. 19. Dans le cas où des accords sont proposés et négociés entre le gouvernement et des personnes morales qui violent les droits de l'homme, en ce qui concerne les dommages causés à la communauté, commis dans le cadre d'une activité commerciale, que ce soit dans le domaine extrajudiciaire ou judiciaire, cette pratique doit être guidée par la recherche de solutions qui garantissent les droits de l'homme, en respectant les impératifs suivants : (...)

IV - Les accords individuels ou l'ajustement des conditions de conduite éventuellement conclus peuvent ne pas générer la flexibilité des garanties et des principes prévus par la loi et la constitution et qui sont soumis à la reconnaissance des tribunaux ou atténuer la pleine responsabilité des entreprises pour les violations des droits de l'homme commises dans le cadre de leurs activités ; ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

Le projet de loi n ° 572/2022 se distingue également par son innovation responsable dans la réglementation des relations entre les droits de l'homme et les entreprises, évitant à la fois l'obsolescence normative et l'adoption non critique de modèles étrangers qui ne dialoguent pas avec la réalité brésilienne. Cette innovation se manifeste sous trois aspects principaux : l'adéquation spatio-temporelle de la norme ; l'utilisation et l'expansion de figures juridiques déjà consolidées dans le système juridique brésilien ; et l'incorporation de contributions basées sur l'expérience concrète des personnes touchées par des violations commerciales.

2.2.1. Adéquation spatio-temporelle

L'adéquation spatio-temporelle du projet de loi n ° 572/2022 est l'un de ses grands mérites, car la proposition ne se limite pas à la simple reproduction des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, normatifs avec de graves limitations en termes de prévention et de répression des violations des droits de l'homme par les entreprises, comme déjà indiqué ci-dessus, ni ne copie sans critique les législations étrangères, telles que les lois sur le devoir de diligence de la France et de l'Allemagne, qui reflètent une vision principalement axée sur les relations commerciales et réglementaires dans les pays du Nord.

En ce qui concerne les Principes directeurs des Nations Unies, leur nature non contraignante et l'absence de mécanismes concrets de responsabilisation ont perpétué l'impunité des entreprises, permettant aux grands conglomérats de continuer à fonctionner sans conséquences juridiques proportionnelles aux dommages causés. En outre, son approche ne prévoit pas d'obligations directes pour les entreprises, transférant aux États la responsabilité exclusive de la protection et de la promotion des droits de l'homme, ce qui s'avère souvent insuffisant compte tenu de la capacité d'influence politique et économique exercée par le secteur privé.



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

D'autre part, les lois sur le devoir de diligence de la France et de l'Allemagne ont été conçues pour répondre aux exigences réglementaires et commerciales européennes, reflétant une approche axée sur la protection des marchés et des consommateurs, mais sans relever structurellement les défis auxquels sont confrontés les pays historiquement touchés par des violations commerciales à grande échelle, comme le Brésil. Ces réglementations, bien qu'elles représentent des avancées importantes dans le contrôle de la chaîne de production, n'intègrent pas pleinement les réalités locales des pays du Sud, où la vulnérabilité des communautés touchées est plus grande et où les mécanismes d'inspection sont encore fragiles. Ainsi, une simple reproduction de ces normes pourrait aboutir à l'adoption d'un modèle décontextualisé, qui ne répondrait pas aux spécificités des violations des droits de l'homme au Brésil.

En ce sens, le projet de loi n ° 572/2022 innove en adoptant des concepts modernes plus adaptés à la réalité brésilienne, tels que la centralité de la souffrance de la victime, établissant que les personnes et les communautés touchées par les violations des droits de l'homme découlant de l'activité commerciale doivent avoir droit à une réparation complète, assurant leur participation active au processus de réparation, de prévention et de garanties de non-répétition. Cette perspective est expressément prévue à l'article 3, alinéa IV²⁴, qui détermine que la réparation intégrale doit être menée dans le respect du principe de la centralité de la souffrance de la victime, en veillant à ce qu'elle soit le protagoniste de la formulation des réponses aux violations subies.

L'article 9, alinéa II²⁵, renforce cette ligne directrice en imposant à l'Union Fédérale, aux États, au District fédéral et aux municipalités l'obligation d'agir conformément à la centralité de la souffrance de la victime, en veillant à ce que la prévention et la réparation des

²⁴ Art. 3. Les principes et lignes directrices régissant l'application de cette loi sont : (...) IV. Le droit des personnes et des communautés affectées à la réparation intégrale des violations des droits de l'homme commises par les entreprises, dans le respect du principe de la centralité des souffrances de la victime ; ».

²⁵ Art. 9° Le Gouvernement Fédéral, les États, le District Fédéral et les Communes doivent prendre les mesures prévues à l'art. 5 par le biais des politiques publiques, dans le cadre et les limites de leurs compétences, des règles et réglementations applicables, parmi lesquelles : (...)

II - Agir en vue de la réparation intégrale des violations, en privilégiant le principe de la centralité de la souffrance de la victime, qui impose le protagonisme des individus ou communautés affectés dans l'élaboration des mécanismes de prévention, de réparation intégrale et de garanties de non-répétition ; ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

les violations sont structurées du point de vue de ceux qui ont été directement touchés. En outre, l'article 11, alinéa XII²⁶, consolide ce principe, en le reconnaissant comme un droit des personnes, groupes et communautés affectés, en l'établissant comme l'axe structurant du modèle de réparation intégrale adopté par le projet.

Comme on peut le voir, la notion de la centralité de la souffrance de la victime donne du protagonisme aux personnes et communautés affectées, leur assurant une voix active dans la création de mécanismes de prévention, de réparation intégrale et de garanties de non-répétition. Traditionnellement, la construction de politiques d'atténuation des impacts sur les entreprises se fait sans la participation effective des victimes, renforçant les inégalités structurelles et perpétuant un modèle de développement d'exclusion. En inversant cette logique, le projet de loi en question établit une base normative qui promeut la justice réparatrice et la reconnaissance de la dignité des personnes touchées, en veillant à ce que leur expérience et leurs connaissances soient au cœur de la conception des réponses de l'État et des entreprises aux violations des droits de l'homme.

La formulation de cette approche est soutenue par la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, qui a déjà reconnu dans plusieurs décisions la nécessité de garantir aux victimes un rôle actif dans les processus de réparation, comme en témoignent les arrêts *Pueblo Kaliña et Lokono c. Suriname* et *Travailleurs de la Fazenda Brasil Verde c. Brésil*. Dans ces arrêts, la Cour IDH a souligné la nécessité de placer les personnes concernées au centre de la prise de décision sur les mesures compensatoires, en assurant leur participation effective à la formulation et à la mise en œuvre des politiques de réparation.

En ce qui concerne le concept de la centralité de la souffrance de la victime, il convient de mentionner le rôle du juriste brésilien Antônio Augusto Cançado Trindade dans son développement au sein du Système interaméricain des droits de l'homme et de la Cour internationale de Justice (CIJ). Pendant son mandat de juge à la Cour IDH

²⁶ Art.11. Les droits des personnes, des groupes et des communautés touchés par des violations ou des violations potentielles des droits de l'homme sont pris en compte : (...) XII – La centralité de la souffrance de la victime ; ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

(1995-2006), Cançado Trindade a consolidé la compréhension selon laquelle la victime doit être le principal objet de protection et de réparation en cas de violations des droits de l'homme. Pour lui, la compétence internationale ne devrait pas se limiter à un débat entre États, mais devrait garantir justice et dignité aux victimes. En outre, il a été l'un des responsables de l'extension du droit des victimes à être entendues et à présenter des allégations directement à la cour, consolidant le principe selon lequel la justice internationale devrait être un instrument de réparation et pas seulement de sanction pour l'État. En tant que juge de la CIJ (2009-2021), il a continué à promouvoir cette vision, faisant valoir que la dignité humaine devrait être le principe directeur de la justice internationale.

En plus de la centralité de la souffrance de la victime, le projet de loi n ° 572/2022 avance en établissant la balise d'en haut et en empêchant la course vers le bas, déterminant que les entreprises transnationales adoptent, parmi les normes des pays dans lesquels elles opèrent, celles qui assurent une plus grande protection des droits de l'homme, quel que soit le lieu où le dommage s'est produit. L'article 6, XVIII²⁷ établit que les entreprises transnationales doivent adopter pour elles-mêmes les règles du pays avec lequel elles ont un certain type de lien, qui garantissent une plus grande protection des droits de l'homme, quel que soit le lieu du dommage. Cette disposition vise à empêcher les entreprises transnationales d'utiliser des lacunes réglementaires ou des normes moins protectrices dans certains pays comme moyen de réduire les coûts et d'augmenter leur marge bénéficiaire, souvent au détriment des droits fondamentaux de l'homme. Ainsi, il est garanti que les entreprises suivent toujours la norme normative la plus élevée, empêchant la soi-disant « course vers le bas », dans laquelle la concurrence entre les pays et les marchés conduit à la flexibilité des droits pour attirer les investissements.

Le mécanisme en question représente une avancée significative en consolidant le besoin d'une balise d'en haut, en veillant à ce que les normes les plus protectrices soient universellement appliquées dans les activités de l'entreprise, et

²⁷“Art. 6. Les entreprises doivent promouvoir, respecter et garantir les droits de l'homme dans le cadre de leurs activités, guidées par les lignes directrices suivantes : (...)

XVIII- Devoir des sociétés transnationales d'adopter pour elles-mêmes les règles du pays, parmi lesquelles elles ont un certain type de lien, qui garantissent une plus grande protection des droits de l'homme, quel que soit le lieu du dommage ; ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

pas seulement dans les juridictions où les réglementations sont plus strictes. Ainsi, le projet de loi n ° 572/2022 empêche les entreprises d'utiliser la fragmentation réglementaire mondiale comme une stratégie pour réduire les coûts d'exploitation au compte des normes minimales en matière de droits de l'homme, tout en renforçant la responsabilité des entreprises d'opérer dans un niveau de respect des droits de l'homme qui n'est pas relativisé par les intérêts commerciaux.

- Une autre avancée essentielle du projet, adaptée à la réalité brésilienne, est le renforcement du contrôle externe de l'activité commerciale. Le projet de loi n ° 572/2022 mentionne et incorpore le contrôle externe de l'activité des entreprises à l'article 11, V ²⁸, en prévoyant que le contrôle de l'activité des entreprises est exercé par les syndicats, le ministère public et le ministère public, en veillant à ce que ces institutions jouent un rôle actif dans le contrôle de l'accomplissement de la fonction sociale de l'entreprise (CF, art. 173 § 1, I²⁹), du bien (CF, art. 5, XXIII³⁰ ; art. 170, III³¹ ; art. 182, § 2³² ; art.

²⁸ «Art. 11. Les droits des personnes, des groupes et des communautés touchés par des violations ou des violations potentielles des droits de l'homme sont pris en compte : (...)

V - La garantie d'un contrôle externe de l'activité commerciale par l'inspection des syndicats et autres entités de classe, du ministère public et du bureau du défenseur public ; ».

²⁹ «Art. 173. Sauf dans les cas prévus par la présente Constitution, l'exploitation directe de l'activité économique par l'État ne sera autorisée que lorsque cela est nécessaire pour les impératifs de sécurité nationale ou l'intérêt collectif pertinent, tels que définis par la loi.

§ 1 La loi établit le statut juridique de la société publique, de la société contrôlée par l'État et de ses filiales qui exercent une activité économique de production ou de vente de biens ou de prestation de services, en prévoyant :

I - sa fonction sociale et ses formes de contrôle par l'État et la société ; ».

³⁰ Art. 5 - Toute personne est égale devant la loi, sans distinction de quelque nature que ce soit, garantissant aux Brésiliens et aux étrangers résidant dans le pays l'inviolabilité du droit à la vie, à la liberté, à l'égalité, à la sécurité et à la propriété, dans les termes suivants :

XXIII - le bien remplira sa fonction sociale ; ».

³¹ Art. 170 L'ordre économique, fondé sur la valorisation du travail humain et la libre initiative, vise à assurer une existence digne pour tous, conformément aux principes de la justice sociale, dans le respect des principes suivants: (...)

III - fonction sociale de la propriété ; ».

³² 182 La politique d'aménagement urbain, mise en œuvre par le gouvernement municipal, selon les orientations générales établies par la loi, vise à ordonner le plein développement des fonctions sociales de la ville et à assurer le bien-être de ses habitants. (...)

§ 2 La propriété urbaine remplit sa fonction sociale lorsqu'elle répond aux exigences fondamentales de l'ordonnement de la ville exprimées dans le schéma directeur. ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

184, *caput*³³ et art. 186³⁴) et les contrats (Code civil, art. 421³⁵), renforçant la nécessité de subordonner la performance des entreprises aux impératifs de justice sociale et de durabilité.

2.2.2 L'exploitation et l'expansion de concepts juridiques déjà consolidés dans l'ordre juridique brésilien

Le projet de loi n ° 572/2022 se distingue également par le fait qu'il ne cherche pas à « réinventer la roue », mais plutôt à élargir et à améliorer les figures juridiques déjà existantes dans le système juridique brésilien. Au lieu de créer simplement des instituts juridiques inhabituels, dont l'application pratique pourrait entraîner des conséquences difficiles à prévoir, au détriment de la sécurité juridique, la proposition vise à consolider et à élargir les mécanismes qui ont déjà démontré leur efficacité dans la protection des droits de l'homme, en assurant leur application plus complète et équitable.

L'un des exemples les plus emblématiques et les plus significatifs de cette approche est la figure juridique de la **consultation libre, préalable et informée**, prévue à l'origine dans la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT)³⁶, qui, en droit brésilien, a été appliquée spécifiquement aux peuples indigènes et aux communautés traditionnelles. Le projet de loi n ° 572/2022 élargit le champ d'application de ce mécanisme, en étendant son

³³ Art. 184. Il incombe au Gouvernement fédéral d'exproprier à des fins d'intérêt social, pour les besoins de la réforme agraire, la propriété rurale qui ne remplit pas sa fonction sociale, moyennant une indemnisation préalable et équitable en titres de créance agraire, avec une clause de préservation de la valeur réelle, rachetable dans un délai maximum de vingt ans, à compter de la deuxième année de son émission, et dont l'usage sera défini par la loi. ».

³⁴ Art. 186. La fonction sociale est remplie lorsque la propriété rurale répond simultanément, selon les critères et degrés d'exigence établis par la loi, aux exigences suivantes :

I - utilisation rationnelle et adéquate ;

II - la bonne utilisation des ressources naturelles disponibles et la préservation de l'environnement ;

III - le respect des dispositions qui régissent les relations de travail ;

IV - exploitation qui favorise le bien-être des propriétaires et des travailleurs. ».

³⁵ Art. 421. La liberté contractuelle s'exercera dans les limites de la fonction sociale du contrat.

Paragraphe unique. Dans les relations contractuelles privées, le principe de l'intervention minimale et l'exceptionnalité de la révision contractuelle prévalent. ».

³⁶ Incorporé dans le système juridique brésilien par le décret n ° 5.051 du 19 avril 2004. Par la suite, ce décret a été abrogé et remplacé par le décret n ° 10.088, du 5 novembre 2019, qui a réaffirmé l'incorporation de la convention dans le droit interne du Brésil, assurant son application dans le pays.



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

application à toutes les personnes et communautés affectées par les activités commerciales, renforçant son importance en tant qu'instrument essentiel pour assurer une plus grande protection et participation sociale.

Le projet prévoit une consultation libre, préalable et informée aux articles 3, V³⁷ et 11, VI³⁸. L'article 3, alinéa V, établit qu'une consultation préalable, libre, informée et de bonne foi doit être garantie aux personnes concernées, garantissant leur droit de consentir à des entreprises susceptibles de les affecter. Dans le même sens, l'article 11, paragraphe VI, prévoit que la consultation préalable, libre, informée et de bonne foi est un droit des personnes concernées, garantissant le pouvoir de veto sur les projets affectant leurs territoires et respectant les protocoles de consultation élaborés par les communautés. Ces dispositions garantissent la participation active des populations touchées aux processus décisionnels, empêchant la mise en œuvre de grandes entreprises sans tenir dûment compte de leurs droits et intérêts.

L'expansion de la consultation libre, préalable et informée répond à une lacune réglementaire au Brésil, où les projets ayant un impact socio-environnemental important avancent souvent sans que les populations touchées aient la possibilité de participer activement au processus décisionnel. Il est important de noter que selon la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, établie à partir d'affaire comme le *Povo Saramaka c. Suriname et les Peuples Indigènes Kichwa de Sarayaku c. Équateur*, le droit à la consultation préalable ne peut être réduit à une procédure formelle ou simplement informative, mais doit garantir l'implication effective des communautés affectées dans la prise de décisions concernant des projets ayant un impact sur leurs territoires et leurs modes de vie.

³⁷ Art.3. Les principes et lignes directrices régissant l'application de cette loi sont : (...)

V. Le droit à la consultation préalable, libre, éclairée et de bonne foi des personnes affectées, garantissant le droit au consentement ; ».

³⁸ Art. 11. Les droits des personnes, des groupes et des communautés touchés par des violations ou des violations potentielles des droits de l'homme sont pris en compte : (...)

VI - Consultation préalable, libre, informée et de bonne foi des peuples autochtones, des communautés quilombola et des peuples et communautés traditionnels affectés par l'activité commerciale, garantissant le droit de veto aux entreprises sur leurs territoires, le droit de consentement, ainsi que le respect et la promotion des protocoles de consultation préparés par les communautés ; ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

Parallèlement, des instruments procéduraux visant à réduire les asymétries, tels que la **levée du voile corporatif**, l'inversion du fardeau de la preuve et la responsabilité pénale des personnes morales, sont intégrés au texte du projet de loi afin de renforcer l'accès à la justice et de prévenir l'impunité des entreprises.

L'Institut de méconnaissance de la personnalité juridique, prévu à l'article 18, VII³⁹, empêche les entreprises d'utiliser leur structure sociale pour se soustraire à leurs responsabilités, permettant d'affecter le patrimoine des partenaires et des contrôleurs lorsqu'il y a abus de la personnalité juridique pour frauder les obligations ou rendre difficile la réparation des dommages. Ce mécanisme est déjà inscrit dans le droit de la consommation (Code de la protection du consommateur, art. 28⁴⁰) et le droit de l'environnement (loi n ° 9.605/1998, art. 4⁴¹), et son incorporation dans le projet de loi n ° 572/2022 renforce la possibilité d'une responsabilité effective des entreprises impliquées dans des violations des droits de l'homme.

Un autre élément essentiel pour garantir l'accès à la justice est **l'inversion du fardeau de la preuve**, prévue à l'article 11, I⁴², qui reconnaît la vulnérabilité des victimes de violations des droits par les entreprises par rapport aux grandes corporations et détermine que, dans les cas où l'impossibilité de produire une preuve pourrait rendre difficile

³⁹ Art.18. Seront utilisés comme mécanismes de responsabilisation, entre autres non prévus dans la liste exemplaire ci-dessous : (...)

VII- Non-respect de la personne morale, selon la disposition déjà existante dans le Code de la protection des consommateurs ; ».

⁴⁰ Art.28. Le juge pourra prononcer la levée du voile corporatif et écarter la personnalité juridique de la société lorsqu'il est constaté, au détriment du consommateur, un abus de droit, un excès de pouvoir, une violation de la loi, un fait ou un acte illicite, ou encore une méconnaissance des statuts ou du contrat social. Cette mesure pourra également être mise en œuvre en cas de faillite, d'insolvabilité, de cessation d'activité ou d'inertie de la personne morale résultant d'une gestion abusive ou frauduleuse.

Paragraphe 1 (avec droit de veto).

§ 2 Les sociétés qui font partie des groupes de sociétés et les sociétés contrôlées sont subsidiairement responsables des obligations découlant du présent code.

§ 3 Les sociétés consorciales sont solidairement responsables des obligations découlant du présent code.

§ 4 Les sociétés affiliées ne seront responsables que de la faute.

§ 5 La personne morale peut également être écartée chaque fois que sa personnalité est, de quelque manière que ce soit, un obstacle à la réparation des dommages causés aux consommateurs. ».

⁴¹ Art. 4 La personnalité juridique pourra être écartée chaque fois qu'elle constituera un obstacle à la réparation des préjudices causés à la qualité de l'environnement. ».

⁴² Art.11. Les droits des personnes, des groupes et des communautés touchés par des violations ou des violations potentielles des droits de l'homme sont pris en compte :

I – La reconnaissance de l'état de vulnérabilité des personnes affectées face aux entreprises, entraînant l'inversion de la charge de la preuve lorsque l'impossibilité d'apporter cette dernière est de nature à compromettre l'accès à la justice.



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

l'accès à la justice, la charge de la preuve incombe à l'entreprise. Ce mécanisme, déjà appliqué en droit de la consommation (CDC, art. 6, VIII⁴³), empêche les victimes d'être lésées par l'asymétrie des informations et des ressources qui favorise normalement les entreprises dans les procédures judiciaires. Grâce à cette disposition, le projet de loi garantit que la charge de la preuve concernant l'adoption de mesures de prévention et d'atténuation des violations incombe aux entreprises, assurant ainsi l'égalité des armes entre les parties et le respect du droit au procès équitable.

En outre, le projet prévoit la **responsabilité pénale de la personne morale**, telle qu'établie à l'article 5, paragraphe⁴⁴, déterminant quelles entreprises seront soumises à la responsabilité civile, administrative et pénale si leurs activités entraînent des violations des droits de l'homme. Cette disposition renforce que l'impunité des entreprises doit être combattue par des sanctions effectives proportionnelles à la gravité des dommages causés, complétant la responsabilité pénale déjà existante de la personne morale en droit de l'environnement (loi n ° 9.605/1998, art. 3^{o45}).

Ces mécanismes garantissent que l'accès à la justice ne soit pas entravé par des stratégies juridiques visant à éluder la responsabilité, assurant ainsi aux victimes de violations commises par des entreprises des moyens efficaces pour obtenir réparation et justice.

⁴³ Art. 6 Les droits fondamentaux du consommateur sont : (...)

VIII - La facilitation de la défense de leurs droits, y compris par l'inversion de la charge de la preuve en leur faveur dans le cadre du procès civil, lorsque, selon l'appréciation du juge, l'allégation apparaît vraisemblable ou lorsque la partie est en situation de vulnérabilité, conformément aux règles ordinaires d'expérience. ; ».

⁴⁴ Art.5. Les entreprises domiciliées ou économiquement actives sur le territoire brésilien sont responsables des violations des droits de l'homme causées directement ou indirectement par leurs activités. (...)

§ 2 Les entreprises doivent adopter des mécanismes de contrôle, de prévention et de réparation capables d'identifier et de prévenir les violations des droits de l'homme découlant de leurs activités, sans préjudice de leur responsabilité civile, administrative et pénale si de telles violations se produisent.

⁴⁵ Art. 3 Les personnes morales seront tenues responsables administrativement, civilement et pénalement conformément aux dispositions de la présente loi dans les cas où l'infraction est commise par décision de leur représentant légal ou contractuel, ou de leur organe collégial, dans l'intérêt ou au profit de leur entité.

Paragraphe unique. La responsabilité des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques, des demandeurs, des coauteurs ou des participants au même fait. ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

En consolidant ces instruments procéduraux au sein d'un cadre normatif unique, le projet de loi n° 572/2022 représente une avancée significative dans la réduction des inégalités structurelles entre les entreprises et les personnes ou communautés affectées, prévenant les abus et garantissant que l'activité économique soit conforme aux principes de dignité humaine et de justice sociale.

Enfin, il convient de noter que le projet de loi n ° 572/2022 adopte **la responsabilité des entreprises pour les violations des droits de l'homme dans leur chaîne de valeur**, une avancée fondamentale pour s'assurer que les entreprises sont responsables des dommages causés tout au long de leur structure productive. Ce concept, déjà reconnu dans la législation brésilienne en matière de dommages environnementaux, à travers la figure du pollueur indirect (Loi n ° 6.938/1981, art. 3, IV⁴⁶), et la responsabilité du non-respect des normes de santé et de sécurité au travail (loi n ° 6.019/1974, art. 9, §1⁴⁷), est élargi par le projet de loi n ° 572/2022 pour couvrir toutes les violations des droits de l'homme pouvant survenir le long de la chaîne de production d'une entreprise, indépendamment de l'existence d'une relation contractuelle directe.

Cette approche est soutenue par l'article 5, *caput* et §1⁴⁸, qui établit la **responsabilité objective des entreprises pour les violations des droits de l'homme découlant de leurs activités et opérations, y compris celles effectuées par des tiers dans leur chaîne de valeur**. L'article 6, XII⁴⁹, renforce cette

⁴⁶ Art. 3. - Aux fins énoncées dans la présente loi, les définitions suivantes s'appliquent : (...)

IV - pollueur, la personne physique ou morale, de droit public ou privé, responsable, directement ou indirectement, d'une activité causant la dégradation de l'environnement ; ».

⁴⁷ Art. 9. Le contrat conclu entre l'entreprise de travail temporaire et le preneur de services sera écrit, mis à la disposition de l'autorité de contrôle à l'établissement du preneur de services et contiendra : (...)

§ 1 Il est de la responsabilité de l'entreprise contractante de garantir les conditions de sécurité, d'hygiène et de salubrité des travailleurs, lorsque le travail est effectué dans ses locaux ou dans un lieu qu'elle désigne.

⁴⁸ "Art. 5. Les entreprises domiciliées ou économiquement actives sur le territoire brésilien sont responsables des violations des droits de l'homme causées directement ou indirectement par leurs activités.

§ 1 La responsabilité de la violation est conjointe et solidaire et s'étend tout au long de la chaîne de production, y compris la société mère, les sociétés contrôlées, ainsi que les investisseurs publics et privés, y compris les sous-traitants, les succursales, les filiales, les institutions économiques et financières ayant une activité en dehors du territoire national, et les entités économiques et financières nationales qui participent en investissant ou en bénéficiant de toute étape du processus de production, y compris en l'absence de relation contractuelle formelle."

⁴⁹ Art. 6. Les entreprises doivent promouvoir, respecter et garantir les droits de l'homme dans le cadre de leurs activités, guidées par les lignes directrices suivantes : (...)



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

disposition qui prévoit que l'entreprise doit garantir que ses filiales, fournisseurs et contractants agissent en conformité avec les droits de l'homme et que l'absence de contrôle direct sur un maillon de la chaîne de production ne peut être utilisée comme prétexte pour une exonération de responsabilité. De plus, l'article 18, I50, combiné avec l'article 5, § 1^o51, prévoit expressément la possibilité d'appliquer des sanctions et des mesures réparatoires contre les entreprises qui bénéficient directement ou indirectement des violations commises tout au long de leur structure de production.

La responsabilité dans la chaîne de valeur reflète une reconnaissance croissante du fait que la performance de l'entreprise ne peut pas être analysée de manière isolée, mais plutôt dans un contexte d'interdépendance économique qui implique souvent l'externalisation, la sous-traitance et les réseaux mondiaux de fournisseurs. En établissant ce modèle de responsabilité élargie, le projet de loi n ° 572/2022 surmonte les lacunes historiques du système juridique brésilien, en veillant à ce que les entreprises ne puissent pas s'exonérer de leurs obligations en fragmentant leurs opérations ou par le biais de contrats qui externalisent des activités essentielles, mais qui maintiennent l'entreprise en tant que bénéficiaire final des violations des droits de l'homme.

2.2.3. Contributions basées sur l'expérience

XII - Publier, dans un lieu facilement accessible, la structure de gestion de l'entreprise et ses politiques de promotion et de défense des droits et informer les responsables de la prise de décision et leurs rôles respectifs dans la chaîne de production ;

⁵⁰ Art. 18. Seront utilisés comme mécanismes de responsabilisation, entre autres non prévus dans la liste exemplaire ci-dessous :

I - interdiction ou suspension des activités exercées par les entreprises liées à la violation ou au risque de violation jusqu'à ce qu'elles prennent les mesures réparatrices et préventives nécessaires.

⁵¹ "Art. 5. Les entreprises domiciliées ou économiquement actives sur le territoire brésilien sont responsables des violations des droits de l'homme causées directement ou indirectement par leurs activités.

§ 1 La responsabilité en cas de violation est solidaire et s'étend à l'ensemble de la chaîne de production, y compris l'entreprise mère, les entreprises contrôlées, ainsi que les investisseurs publics et privés, y compris les sous-traitants, les filiales, les sociétés affiliées, les institutions économiques et financières exerçant une activité hors du territoire national, et les entités économiques et financières nationales qui participent en investissant ou en bénéficiant de toute étape du processus de production, même en l'absence de relation contractuelle formelle."



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

Les innovations responsables promues par le projet de loi n ° 572/2022 découlent également de son processus de construction participatif, avec une large écoute populaire et une implication directe des victimes et des personnes touchées par les violations commerciales. À partir de ces expériences concrètes, des outils juridiques essentiels ont été incorporés pour lutter contre l'impunité des entreprises et réduire les asymétries de pouvoir entre les entreprises et les communautés touchées.

Parmi ces innovations, l'incorporation des Services Techniques Consultatifs Indépendants (ATI), prévus à l'article 6, XV⁵², à l'art. 9, III⁵³, article 14, IV et V⁵⁴, et article 19, I⁵⁵, qui assurent un soutien technique et juridique aux communautés affectées, leur permettant de disposer de conditions adéquates pour participer aux processus de réparation et d'indemnisation.

Inspirés par les processus de réparation des dommages causés par l'effondrement des barrages de Fundão, à Mariana/MG, et de la mine de Córrego do Feijão, à Brumadinho/MG, les ATI veillent à ce que les victimes puissent pleinement comprendre leurs droits et négocier avec les entreprises dans une situation plus proche de

⁵² « Art. 6. Les entreprises doivent promouvoir, respecter et garantir les droits de l'homme dans le cadre de leurs activités, guidées par les lignes directrices suivantes : (...) »

XV - Assurer l'accès à des conseils techniques indépendants pour les populations touchées par une catastrophe, par le financement de cette embauche, en fournissant toutes les conditions nécessaires à la réalisation des travaux et en n'interférant pas dans le choix de ces entités, qui doit être effectué démocratiquement par les personnes elles-mêmes touchées. ».

⁵³ « Art. 9º L'Union Fédérale, les États, le District Fédéral et les Communes doivent prendre les mesures prévues à l'art. 5 par le biais des politiques publiques, dans le cadre et les limites de leurs compétences, des règles et réglementations applicables, parmi lesquelles : (...) »

III – Assurer, en plus de l'obligation des entreprises, un conseil technique indépendant aux personnes touchées par les violations des droits de l'homme par les entreprises afin d'assurer une structure technique, une logistique pour une participation adéquate, qui doit être choisie par les personnes touchées et financée par l'entrepreneur auteur de la violation ; ».

⁵⁴ « Art. 14. Le Fonds visé à l'art. 13 aura pour objectifs généraux, entre autres : (...) »

IV - Recrutement et Support de Conseil Technique Indépendant pour la réalisation d'une équipe de service d'urgence ;
V - Garantie de conseil pour la préparation d'une matrice de réparation des dommages ;

⁵⁵ Art. 19. Dans l'éventualité où des accords seraient proposés et négociés entre l'État et des personnes morales violant les droits de l'homme, concernant les préjudices causés à la collectivité dans le cadre de l'activité entrepreneuriale, que ce soit dans la sphère extrajudiciaire ou judiciaire, cette pratique doit viser à la recherche de solutions garantissant les droits de l'homme, en devant respecter les principes décrits ci-après :

I - Écoute, dialogue et participation des travailleurs et travailleuses, des organisations syndicales, des personnes et communautés affectées, de leurs soutiens et des conseils techniques, dans la création des instances et des procédures à adopter pour des solutions garantissant les droits de l'homme ;



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

l'égalité, empêchant que des décisions unilatérales soient imposées aux communautés touchées.

Le projet prévoit également la création d'un **Fonds de Réparation**, prévu aux articles 13 et 14⁵⁶, qui assure des ressources financières pour garantir la réparation intégrale des préjudices causés par des violations commises par les entreprises. Ce fonds est géré avec la participation des communautés affectées, permettant à celles-ci d'avoir une voix active dans l'affectation des ressources et dans la formulation des mesures compensatoires. L'existence de ce mécanisme évite que la réparation dépende exclusivement de la disponibilité financière des entreprises responsables, garantissant ainsi rapidité et efficacité dans la reconstruction des droits violés. Ainsi, le fonds est fondamental pour assurer non seulement des indemnités pécuniaires, mais aussi d'autres mesures de réparation, telles que la réhabilitation sociale et des mesures structurelles de non-répétition.

Une autre innovation pertinente est la **quarantaine obligatoire**, établie à l'article 19, IX⁵⁷, qui empêche les agents publics qui ont agi directement dans le

⁵⁶ Art. 13 - S'il existe une obligation de réparation, la société contrevenante doit créer un Fonds pour financer les besoins fondamentaux des personnes, groupes et communautés touchés jusqu'à ce que le processus de réparation complète des dommages causés soit consolidé.

I - Le Fonds sera géré à 50 % par des représentants des communautés touchées, 25 % des représentants de l'État, 25 % des représentants de la Défense Publique ;

II - Le ministère public agira exclusivement en qualité d'inspecteur de l'exécution et de la gestion du Fonds.

III - Le Fonds servira de garantie de sécurité pour faire face aux mesures d'urgence et de réparation des communautés touchées.

Paragraphe Unique. Tant que le fonds n'est pas réglementé, l'argent sera déposé dans un établissement de crédit officiel, sur un compte avec correction monétaire, à gérer par le tribunal chargé d'évaluer l'action en dommages-intérêts.

Art. 14. Le Fonds visé à l'art. 13 aura pour objectifs généraux, entre autres :

I - Fourniture de ressources pour une aide financière d'urgence à la population touchée afin de garantir sa subsistance ;

II - Répondre aux demandes sanitaires prioritaires découlant d'actes causés par la violation des droits de l'homme ;

III- Approvisionnement en eau potable, dans les cas où les sources précédemment utilisées pour l'approvisionnement des communautés sont compromises ;

IV - Recrutement et Accompagnement de Conseils Techniques Indépendants pour la réalisation d'une équipe de secours ;

V - Garantie de conseil pour la préparation d'une matrice de réparation des dommages ;

VI - Garantie de l'accès à Internet, des déplacements et de la nourriture pour les leaders communautaires dans les processus de négociation avec les entreprises et le gouvernement ;

VII - Autres demandes spécifiques présentées par les personnes, les communautés et les groupes concernés. ».

⁵⁷ Art.19. Dans le cas où des accords sont proposés et négociés entre le gouvernement et des personnes morales qui violent les droits de l'homme, en ce qui concerne les dommages causés à la communauté, commis dans le cadre d'une activité commerciale, que ce soit dans le domaine extrajudiciaire ou judiciaire, cette pratique doit être guidée par la recherche de solutions qui garantissent



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

négociation d'accords liés à des cas de violations des droits de l'homme par des entreprises pour agir en leur faveur pendant une période de cinq ans. Cette mesure est essentielle pour prévenir le phénomène des portes tournantes, dans lequel les régulateurs et les gestionnaires publics migrent vers le secteur privé peu de temps après avoir pris des décisions stratégiques sur les mêmes cas dans lesquels ils agissent en tant que représentants des entreprises. La quarantaine vise à renforcer l'intégrité de la gestion publique et à éviter les conflits d'intérêts qui pourraient compromettre l'impartialité des décisions de l'État dans la supervision et la responsabilité des entreprises pour les violations des droits de l'homme.

Par conséquent, le projet de loi n ° 572/2022 s'éloigne des solutions normatives insuffisantes basées sur l'autorégulation et le volontariat des entreprises, adoptant un modèle innovant qui impose des obligations juridiques concrètes et aligné sur les besoins du contexte brésilien. Sa différence réside dans la combinaison de la mise à jour normative, de l'utilisation de mécanismes juridiques consolidés et de l'incorporation d'instruments élaborés à partir de l'expérience pratique des victimes et des experts, se consolidant comme un cadre réglementaire efficace adapté aux spécificités de la réalité nationale.

3. Projet de loi n° 572/2022 de la Chambre des Députés : points susceptibles d'amélioration

Le projet de loi n ° 572/2022, tel que démontré, représente une avancée significative dans la réglementation de la performance des entreprises dans le domaine des droits de l'homme, en comblant les lacunes réglementaires et en établissant des lignes directrices pour la diligence raisonnable et la responsabilité des entreprises.

droits de l'homme, et doit respecter les impératifs suivants : (...)

IX - Interdiction pour les agents publics ayant agi en charge de la négociation d'agir dans les mêmes cas que les représentants

d'acteurs privés, prévoyant l'obligation de respecter un délai d'empêchement de 5 ans. ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

Cependant, comme tout cadre réglementaire complexe, certains aspects peuvent être améliorés pour assurer une plus grande clarté réglementaire et la pleine réalisation des objectifs visés par la norme. En ce sens, l'harmonisation de la terminologie utilisée dans l'ensemble du texte et la définition expresse des concepts clés peuvent réduire les ambiguïtés d'interprétation, facilitant l'application de la loi sans compromettre les objectifs de prévention et d'atténuation des impacts négatifs sur les droits de l'homme.

En outre, la différenciation des obligations commerciales en fonction de la taille de l'entreprise et du secteur dans lequel elle opère à le potentiel de rendre le projet de loi plus proportionné et plus efficace, en favorisant un équilibre entre la protection des droits de l'homme et la durabilité économique.

L'amélioration de ces dispositions permettra à la norme d'atteindre son objectif de renforcer la protection des droits de l'homme dans le contexte des entreprises, en veillant à ce que les entreprises remplissent leur fonction sociale.

3.1. Adoption d'une terminologie uniforme et d'une définition claire des concepts

Le projet de loi n ° 572/2022 présente des contributions pertinentes à la réglementation de la performance des entreprises dans le domaine des droits de l'homme. Pour assurer la pleine efficacité de ses dispositions, un aspect qui peut être amélioré concerne l'adoption d'une terminologie uniforme et la définition claire des concepts fondamentaux. La prévisibilité et la cohérence dans l'interprétation des normes sont essentielles pour assurer la sécurité juridique et faciliter la mise en œuvre des obligations du projet.

L'établissement de concepts clairs est une pratique courante dans la législation nationale et internationale qui vise à réglementer des sujets complexes et interdisciplinaires. Des normes telles que la loi générale sur la protection des données (loi n ° 13.709/2018) et la loi brésilienne sur l'inclusion des personnes handicapées (loi n ° 13.146/2015) intègrent des définitions détaillées pour assurer une application cohérente de leurs dispositions. Dans le cas du projet de loi n ° 572/2022, l'inclusion



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

d'une disposition spécifique définissant des termes clés tels que 'entreprise', 'chaîne de valeur', 'impacts négatifs' et 'groupes en situation de vulnérabilité' pourrait contribuer à une meilleure clarté interprétative, facilitant ainsi son application.

Un autre point qui peut être amélioré fait référence à l'utilisation non uniforme de certaines expressions dans l'ensemble du texte. Par exemple, alors que l'article 2, paragraphe unique⁵⁸, mentionne la « chaîne de valeur », d'autres dispositions utilisent des termes tels que « chaîne de production » et « chaîne d'approvisionnement » (article 5, §1⁵⁹ ; article 6, IV, XII et XIX⁶⁰ ; article 9, XI⁶¹ ; article 12, IV et VI⁶² ; article 20, V⁶³). Bien que ces concepts

⁵⁸ Art. 2. La présente loi s'adresse aux agents et institutions de l'État, y compris le système judiciaire, ainsi qu'aux entreprises et institutions financières opérant sur le territoire national et/ou ayant une activité transnationale.

Paragraphe unique. Les entreprises bénéficiaires comprennent les entreprises, leurs filiales, leurs filiales, leurs sous-traitants, leurs fournisseurs et toutes les autres entités de leurs chaînes de valeur mondiales.

⁵⁹ Art. 5. Les entreprises domiciliées ou économiquement actives sur le territoire brésilien sont responsables des violations des droits de l'homme causées directement ou indirectement par leurs activités.

§ 1 La responsabilité de la violation est conjointe et solidaire et s'étend tout au long de la chaîne de production, y compris la société mère, les sociétés contrôlées, ainsi que les investisseurs publics et privés, y compris les sous-traitants, les succursales, les filiales, les institutions économiques et financières ayant une activité en dehors du territoire national, et les entités économiques et financières nationales qui participent en investissant ou en bénéficiant de toute étape du processus de production, y compris en l'absence de relation contractuelle formelle."

⁶⁰ Art. 6. Les entreprises doivent promouvoir, respecter et garantir les droits de l'homme dans le cadre de leurs activités, guidées par les lignes directrices suivantes : (...)

IV - Respecter toutes les normes internationales et nationales qui interdisent l'exploitation du travail des enfants et dans des conditions analogues à l'esclavage, tout au long de la chaîne de production ; (...)

XII - Publier, dans un lieu facilement accessible, la structure de gestion de l'entreprise et ses politiques de promotion et de défense des droits de l'homme et informer les responsables de la prise de décision et leurs rôles respectifs dans la chaîne de production ; (...)

XIX- En cas d'identification d'une violation en cours dans la chaîne de production, cesser immédiatement l'activité ou faire en sorte que la violation cesse immédiatement, par son influence dans la chaîne.

⁶¹ Art. 9. Le Gouvernement Fédéral, les Etats, le District Fédéral et les Communes doivent prendre les mesures prévues à l'art. 5 par le biais des politiques publiques, dans le cadre et les limites de leurs compétences, des règles et réglementations applicables, parmi lesquelles : (...)

XI - Mettre en place, maintenir et renforcer les systèmes d'alerte précoce et un réseau de canaux de signalement des violations des droits de l'homme commises dans le cadre des activités commerciales à l'usage des fournisseurs, des travailleurs et de la communauté, en tenant compte de l'ensemble de la chaîne de production ;

⁶² Art. 12. Les entreprises doivent préparer un rapport périodique semestriel sur les droits de l'homme contenant : (...)

IV - Engagement politique de l'entreprise à respecter les droits de l'homme, y compris les droits du travail et de l'environnement et sa stratégie à cette fin, qui doit contenir, au minimum, la publicité de l'attente que toutes les personnes impliquées dans sa chaîne de production respectent également les droits de l'homme. (...)

VI - Identification des risques pour les Droits de l'Homme, y compris le travail et l'environnement, tout au long de la chaîne de production. ».

⁶³ Art. 20. Il incombe à l'État de créer des mécanismes de participation de la société civile et des autres parties prenantes à l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution des politiques publiques qui traitent de cette loi, à travers : (...)



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

soient proches, leur utilisation sans délimitation précise peut entraîner des interprétations divergentes, ce qui renforce l'importance d'une définition explicite afin de garantir une plus grande sécurité juridique dans l'application de la norme.

Un autre aspect pertinent concerne la délimitation du champ d'application de la loi. L'article 2⁶⁴ établit que le projet de loi s'applique aux « sociétés et institutions financières opérant sur le territoire national et/ou à l'activité transnationale », mais ne précise pas quels critères définissent une activité transnationale. Dans ce sens, une formulation plus détaillée pourrait être envisagée, inspirée par des instruments internationaux, tels que la proposition du Traité contraignant sur les entreprises et les droits de l'homme de l'ONU, qui définit les activités économiques de caractère transnational sur la base de l'interconnexion entre les opérations dans différentes juridictions et de l'existence de relations commerciales significatives.

Il y a un autre point qui pourrait faire l'objet de plus de détails, à savoir la notion même de droits de l'homme dans le contexte du projet de loi n ° 572/2022. Bien que la proposition vise à établir des paramètres clairs pour la performance des entreprises, il n'y a pas de définition expresse des droits de l'homme couverts, ni de référence explicite à l'ensemble des traités internationaux ratifiés par le Brésil. L'inclusion d'une disposition faisant expressément référence aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par le pays contribuerait à aligner la norme sur l'engagement du Brésil dans le scénario international et éviterait les doutes interprétatifs sur l'étendue des obligations qui y sont prévues.

En bref, compte tenu de ces considérations, une éventuelle amélioration du chapitre I du projet de loi n ° 572/2022 pourrait inclure un article spécifique pour conceptualiser les termes essentiels et harmoniser la terminologie utilisée dans l'ensemble du texte. Cet ajustement contribuerait à une interprétation plus claire et plus uniforme de la norme, bénéficiant

V – Propositions concrètes de suivi et d'intervention dans les chaînes de production présentant un plus grand potentiel ou une violation effective des droits de l'homme ; ».

⁶⁴ Art. 2. La présente loi s'adresse aux agents et institutions de l'État, y compris le système judiciaire, ainsi qu'aux entreprises et institutions financières opérant sur le territoire national et/ou ayant une activité transnationale.

Paragraphe unique. Parmi les entreprises concernées figurent les entreprises, leurs filiales, succursales, sous-traitants, fournisseurs et toutes les autres entités au sein de leurs chaînes de valeur mondiales. ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

les acteurs économiques, qui auraient une plus grande prévisibilité quant à leurs obligations, et les victimes de violations, qui auraient des garanties plus solides d'accès à la réparation et à la justice, sans possibilité d'utiliser les lacunes d'interprétation à leur désavantage.

3.2. Différenciation des obligations des entreprises en fonction de leur taille et du secteur d'activité

Le projet de loi n ° 572/2022, comme on l'a vu, établit un ensemble d'obligations pour les entreprises en matière de protection et de respect des droits de l'homme. Cependant, un autre point qui peut être amélioré dans son texte concerne la différenciation des obligations commerciales en fonction de la taille de l'entreprise et du secteur dans lequel elle opère.

L'adoption d'un modèle plus calibré, qui prend en compte le degré de risque des activités commerciales et la capacité structurelle de chaque entreprise à remplir les devoirs imposés, peut contribuer à une réglementation plus équilibrée et efficace.

Le texte du projet de loi fait déjà une distinction partielle en excluant les micros et petites entreprises (MPE) de l'obligation d'établir des rapports périodiques, conformément aux dispositions de l'article 12, § 4⁶⁵. Toutefois, cette exclusion ne s'étend pas aux autres obligations prévues par la norme, ce qui peut entraîner des difficultés pour sa mise en œuvre. Les petites entreprises, qui opèrent souvent avec des ressources limitées, peuvent avoir du mal à répondre à certaines exigences, en particulier en ce qui concerne la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, un processus qui implique une analyse continue des risques, l'adoption de mesures préventives et la responsabilité.

⁶⁵ Art.12. Les entreprises doivent préparer un rapport périodique semestriel sur les droits de l'homme contenant : (...)
§ 4 Les micro et petites entreprises sont exclues des obligations contenues dans le présent article jusqu'à ce qu'une loi spécifique réglemente la forme, le contenu et la périodicité différenciée desdites sociétés. ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

La Constitution fédérale, dans son article 170, IX⁶⁶, reconnaît déjà la nécessité d'un traitement privilégié pour les petites entreprises, ce qui renforce la pertinence d'un ajustement dans le projet de loi pour garantir la proportionnalité des exigences imposées aux différents types d'entreprises. À défaut, il existe un risque de création d'une situation de *surconformité* (*overcompliance*), susceptible de compromettre la libre concurrence sur le marché, au détriment des consommateurs et des investisseurs. Il convient de souligner à cet égard que la *surconformité* se produit lorsque l'imposition d'obligations réglementaires excessives ou indifférenciées conduit les entreprises à adopter des mesures de conformité allant au-delà de ce qui est nécessaire, entraînant ainsi des coûts opérationnels élevés et des difficultés disproportionnées pour certains acteurs économiques.

Le texte actuel du projet de loi n ° 572/2022 prévoit de larges obligations pour toutes les entreprises, sans établir de distinctions proportionnelles entre celles qui ont une grande capacité économique et opérationnelle et celles de plus petite taille. Bien que, comme mentionné, l'article 12, § 4⁶⁷ prévoit déjà une exemption spécifique pour les micros et petites entreprises dans l'obligation d'établir des rapports périodiques, les autres exigences de la norme s'appliquent indistinctement à toutes les entreprises, ce qui peut générer un scénario dans lequel les petites entreprises sont soumises à une charge excessive, sans nécessairement présenter des risques importants en termes de droits de l'homme.

La libre concurrence, garantie par l'article 170, IV, de la Constitution fédérale⁶⁸, peut être lésée lorsque les petites entreprises, dont beaucoup sont de nature familiale et avec une structure administrative limitée, sont soumises aux mêmes exigences que les grandes entreprises qui ont des ressources financières et

⁶⁶ Art. 170. L'ordre économique, fondé sur la valorisation du travail humain et la libre initiative, vise à assurer une existence digne pour tous, selon les diktats de la justice sociale, en observant les principes suivants : (...) IX - traitement privilégié pour les petites entreprises constituées en vertu du droit brésilien et ayant leur siège et leur administration dans le pays."

⁶⁷ Art. 12. Les entreprises doivent préparer un rapport périodique semestriel sur les droits de l'homme contenant : (...) § 4 Les micro et petites entreprises sont exclues des obligations contenues dans le présent article jusqu'à ce qu'une loi spécifique réglemente la forme, le contenu et la périodicité différenciée desdites sociétés. ».

⁶⁸ « Art.170 L'ordre économique, fondé sur la valorisation du travail humain et la libre initiative, vise à assurer une existence digne pour tous, selon les diktats de la justice sociale, en observant les principes suivants : (...) IV - libre concurrence ; ».



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

opérationnels élevés pour la mise en œuvre de mesures complexes de diligence raisonnable et de suivi. Si ces exigences ne sont pas mises à l'échelle en fonction de la taille de l'activité commerciale, les grandes entreprises peuvent consolider leur position sur le marché tandis que les petites entreprises rencontreront des difficultés à rester compétitives, étant obligées de répercuter les coûts sur le consommateur ou même de fermer leurs opérations.

Les grandes entreprises, en raison de leurs opérations à grande échelle, de leurs chaînes d'approvisionnement complexes et de leur grande capacité d'impact socio-environnemental, ont tendance à être plus fréquemment associées à des violations des droits de l'homme. Ainsi, un scénario de *surconformité*, dans lequel les exigences réglementaires deviennent excessivement lourdes et indiscriminées, peut générer des effets négatifs qui, à moyen et long terme, entraînent une augmentation des violations des droits de l'homme - au lieu de les réduire, comme prévu.

Outre la différenciation fondée sur la taille des entreprises, il est recommandé que le projet de loi établisse également des distinctions en fonction du degré de risque associé aux activités économiques. Les secteurs traditionnellement liés à des atteintes graves aux droits humains et à l'environnement, tels que l'exploitation minière, le pétrole et le gaz, les grands projets d'infrastructure, l'agro-industrie et l'industrie textile, présentent des spécificités nécessitant un contrôle renforcé ainsi que des exigences de conformité adaptées. Cette nécessité découle d'une incidence plus élevée de violations dans ces secteurs, notamment la précarisation des conditions de travail, les dommages environnementaux significatifs et le déplacement forcé de communautés.

L'adoption d'une liste officielle des secteurs à haut risque, établie sur la base de critères objectifs, pourrait contribuer à une inspection plus efficace et ciblée, garantissant que les activités présentant un plus grand potentiel d'impact font l'objet d'un contrôle plus strict. La réglementation pourrait inclure des exigences telles que la fréquence différenciée des audits, la publication périodique de rapports détaillés et la mise en œuvre obligatoire de mécanismes de prévention plus robustes.



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

En outre, la différenciation réglementaire pourrait envisager l'interconnexion des chaînes de production, empêchant les entreprises des secteurs à faible risque d'être indirectement liées à des pratiques abusives sans surveillance appropriée. Par exemple, le secteur de l'habillement peut ne pas présenter de risques environnementaux élevés, mais sa chaîne d'approvisionnement implique souvent un travail dans des conditions dégradantes et une sous-traitance médiocre, justifiant un contrôle plus strict.

En résumé, les mesures d'amélioration possibles dans le projet de loi n ° 572/2022 peuvent inclure le raffinement des obligations des entreprises, avec l'introduction de critères objectifs pour l'application de normes en fonction de la taille de l'entreprise et du risque inhérent au secteur dans lequel elle opère.

Un tel affinement pourrait renforcer davantage la sécurité juridique en veillant à ce que la loi n'impose pas de charges disproportionnées aux petites entreprises et, en même temps, à ce que les secteurs à impact plus élevé soient soumis à un contrôle plus robuste. Les ajustements à cet égard ont le potentiel de rendre la réglementation plus réaliste et réalisable, en favorisant un équilibre entre la protection des droits de l'homme et la viabilité économique pour différents types d'entreprises.

4. Considérations finales

Le projet de loi n ° 572/2022 représente une étape essentielle vers la consolidation d'un cadre normatif contraignant sur les droits de l'homme et les entreprises au Brésil, établissant un nouveau niveau de responsabilité des entreprises et surmontant l'inefficacité des mécanismes volontaires, qui ne se sont pas révélés suffisants pour prévenir et réparer les violations. La proposition apporte des avancées substantielles en imposant des obligations concrètes au secteur des entreprises, rendant incontournable le devoir des entreprises de respecter, protéger et réparer les impacts négatifs sur les droits de l'homme, quel que soit le secteur dans lequel elles opèrent ou leur insertion dans des chaînes de production complexes. En renforçant les mécanismes de prévention et de réparation, le projet de loi vise non seulement à tenir les agents économiques responsables des dommages causés, mais aussi



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

structurer un modèle de gouvernance d'entreprise qui empêche la répétition des violations et favorise un environnement commercial plus juste et plus durable.

La nécessité de lutter contre l'impunité des entreprises et de promouvoir un modèle de développement conciliant croissance économique et respect des droits fondamentaux rend impératif l'examen rapide du projet de loi n° 572/2022. L'absence d'un cadre législatif solide crée un vide normatif, permettant aux entreprises d'opérer sans lignes directrices claires en matière de diligence raisonnable, ce qui favorise la perpétuation de pratiques potentiellement abusives, telles que le travail dans des conditions analogues à l'esclavage, des atteintes socio-environnementales irréversibles et le non-respect des droits des communautés traditionnelles et des peuples indigènes.

Le projet, en établissant des règles objectives de responsabilité des entreprises, crée un cadre réglementaire sûr, à la fois pour les entreprises, qui auront une plus grande prévisibilité dans leurs opérations, et pour les communautés touchées, qui disposeront d'instruments plus efficaces pour l'accès à la justice et à une réparation complète.

Dans ce contexte, il apparaît indispensable que le Congrès national donne la priorité à l'examen du projet de loi en tant que mesure essentielle pour garantir la sécurité juridique, l'équité et le respect des droits humains dans l'environnement des affaires.

Il convient également de noter qu'en plus de consolider une avancée normative interne, l'approbation du projet de loi n ° 572/2022 placera le Brésil dans une position de premier plan sur la scène mondiale, réaffirmant son engagement en faveur de la protection des droits de l'homme et devenant une référence internationale dans la réglementation de la performance des entreprises. La création d'une législation robuste et innovante, qui intègre les principes de diligence raisonnable, de responsabilité dans la chaîne de production et de réparation complète, rapprochera le pays des discussions les plus avancées sur le sujet, augmentant son rôle dans les relations internationales et dans les négociations sur le traité contraignant des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme.

Enfin, il convient de noter que les positions adoptées dans cette note technique reflètent l'expérience accumulée par le Groupe de travail sur les droits de l'homme et les entreprises Parquet Fédéral pour les Droits des Citoyens



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL
PARQUET FÉDÉRAL POUR LES DROITS DES CITOYENS

(PFDC), du Ministère Public Fédéral, qui, depuis 2016, participe activement au débat public et agit sans relâche dans la construction de stratégies institutionnelles pour faire face aux violations des droits de l'homme dans le contexte des affaires.

En outre, le contenu de cette note technique est enrichi par les précieuses subventions collectées lors d'une audience publique tenue par le PFDC le 28 août 2024, qui a réuni des représentants du monde universitaire, des organisations de la société civile, des mouvements sociaux, du secteur privé et du gouvernement pour discuter de la création d'un cadre normatif national sur les droits de l'homme et les entreprises.

Enfin, la pluralité des perspectives et des contributions obtenues dans ce processus et reflétées dans cette note technique renforce l'importance et l'urgence de l'approbation du projet de loi n ° 572/2022 et de la consolidation consécutive d'un modèle réglementaire visant à construire un environnement commercial plus éthique et durable conforme aux attentes de la société contemporaine.

Brasília/DF, le 7 mars 2025

NICOLAO DINO

Procureur Général de la République Adjoint
Défenseur Fédéral des droits

THALES CAVALCANTI COELHO

Procureur de la République
Coordonnateur du groupe de travail sur les droits de
l'homme et les entreprises du PFDC



MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL

Signature/Certification du document PGR-00069964/2025 NOTE TECHNIQUE N ° 1-2025

Signataire : **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Date et heure : **07/03/2025 19:43:17**

Signé à l'aide d'un identifiant et d'un mot de passe

Signataire : **THALES CAVALCANTI COELHO**

Date et heure : **07/03/2025 20:01:59**

Signé à l'aide d'un identifiant et d'un mot de passe

Accédez au <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Clé ecd55b8f.232e7550.e6d3af96.84ff6bd8

