



21.3966

Motion APK-N.

**Modernisierung
des Freihandelsabkommens mit China**

Motion CPE-N.

**Modernisation de l'accord
de libre-échange avec la Chine**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.21

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Wehrli, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Farinelli, Giacometti, Grüter, Hess Erich, Nidegger, Pfister Gerhard, Portmann, Schneider-Schneiter)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Wehrli, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Farinelli, Giacometti, Grüter, Hess Erich, Nidegger, Pfister Gerhard, Portmann, Schneider-Schneiter)

Rejeter la motion

Walder Nicolas (G, GE), pour la commission: La Suisse a signé, en 2013, un accord de libre-échange avec la Chine qui est entré en vigueur en 2014. Si cet accord est relativement récent, il reste néanmoins très incomplet en regard des normes appliquées aujourd'hui aux accords économiques dits modernes, ceux-là mêmes qui ont été promis à la population lors de la récente campagne de votation sur l'accord commercial étendu avec l'Indonésie. A cette occasion, le Conseil fédéral affirmait en effet vouloir faire de l'accord avec l'Indonésie un modèle pour toutes les futures négociations.

C'est pourquoi notre commission a estimé que l'accord de libre-échange avec la Chine, l'un de nos principaux partenaires économiques, ne devait pas faire exception. Cela tombe bien, car le Conseil fédéral s'est lui-même fixé comme objectif de renégocier cet accord afin de le moderniser. Ainsi, à la page 25 de la stratégie Chine 2021–2024, sous la rubrique "Objectifs et mesures", le Conseil fédéral annonce comme buts de cette modernisation la réalisation par la Suisse d'un accès non discriminatoire, fondé sur le marché et mutuellement avantageux, pour les marchandises, services et investissements, ainsi que la protection et l'application des droits de propriété intellectuelle en Chine.

Cependant, si la défense des intérêts et l'extension des opportunités commerciales des entreprises suisses en Chine sont clairement affichées comme des objectifs de cette modernisation, l'inclusion d'un chapitre sur les droits humains et sociaux – pourtant annoncé comme partie intégrante des accords dits modernes – n'est même pas évoquée dans la stratégie pour la Chine du Conseil fédéral. C'est pourquoi notre commission, par 13 voix contre 12, a estimé qu'il était opportun que notre pays se fixe également comme objectif de cette modernisation la négociation d'un tel chapitre.

Il serait en effet incompréhensible et même indécent aujourd'hui de ne pas inclure dans ces futures négociations nos préoccupations en matière de respect des droits humains et sociaux. Car force est de constater que la situation des droits humains ne va pas vers le beau en Chine, où l'existence de très vastes camps de travail soulève de nombreuses questions que nous ne pouvons plus ignorer. D'une part parce qu'il n'est pas



acceptable de fermer les yeux sur des crimes contre l'humanité qui dépassent l'entendement, mais aussi parce que ces camps remettent directement en question les règles commerciales internationales. Comment en effet accepter que des biens produits sous la contrainte soient mis en concurrence avec d'autres produits dans des pays respectant le droit international? Pire encore, comment justifier de leur octroyer des conditions favorables grâce aux avantages prévus dans l'accord? Pour la majorité de notre commission, cela est inacceptable, autant d'un point de vue éthique qu'économique et commercial.

Une minorité de la commission considère au contraire qu'il n'est pas opportun de lier les droits humains aux questions économiques et qu'il n'est pas réaliste d'exiger l'introduction d'un tel article dans cet accord de libre-échange, au prétexte que la Chine ne l'acceptera pas. Pour cette minorité, les opportunités économiques offertes par le marché chinois justifient de ne pas chercher à inscrire dans l'accord de libre-échange des critères minimums en matière de droits humains.

Ces arguments n'ont pas convaincu la majorité de notre commission, pour qui cette motion va au contraire pleinement dans le sens de la stratégie pour la Chine qui, je le rappelle, affirme la volonté du Conseil fédéral de traiter les questions liées aux droits humains de manière plus ouverte et transparente.

Alors que nos partenaires multiplient les remontrances vis-à-vis de Pékin, que le Parlement européen a gelé l'accord sur les investissements avec la Chine, et que plusieurs pays anglo-saxons ont voté des sanctions contre les produits issus de camps de travail dans le Xinjiang, il serait aujourd'hui incompréhensible que la Suisse modernise son accord de libre-échange avec la Chine sans même évoquer la question des droits humains. Cela ne ferait que nous isoler davantage et décrédibiliser la politique commerciale affichée par le Conseil fédéral lors de la récente campagne de votation.

Au nom de la Commission de politique extérieure, je vous invite donc aujourd'hui à soutenir cette motion, qui vise simplement à ce que la question des droits humains au cœur des valeurs de notre démocratie libérale soit abordée par notre pays lors de la future modernisation de l'accord de libre-échange avec la Chine.

Fischer Roland (GL, LU), für die Kommission: Im Jahr 2013 hat das Parlament dem Freihandelsabkommen mit China zugestimmt. Das Abkommen trat im folgenden Jahr, im Juli 2014, in Kraft. Es umfasst unter anderem den Abbau von Zöllen und einen verbesserten Marktzugang für die Unternehmen der beiden Staaten. Nicht Gegenstand des Abkommens sind jedoch verbindliche Regelungen zum Schutz der Menschenrechte. Das zeitgleich mit dem Freihandelsabkommen in Kraft getretene Zusatzabkommen über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen enthält ebenfalls keine verbindlichen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte.

In seiner zu Anfang dieses Jahres unterbreiteten China-Strategie hat der Bundesrat verschiedene Ziele und Massnahmen formuliert. Unter anderem strebt er eine Modernisierung des bilateralen Freihandelsabkommens mit China an. Dabei stehen insbesondere ein verbesserter Marktzugang im Bereich des Warenverkehrs, ein verbesserter Marktzugang für schweizerische Dienstleister einschliesslich der Finanzinstitute sowie die Optimierung der Zollprozesse im Vordergrund. Nicht vorgesehen sind jedoch verbindliche Instrumente zum Schutz der Menschenrechte.

Gerade im Bereich der Menschenrechte stehen jedoch Schweizer Unternehmen, welche auch in China produzieren oder aus China Vorleistungen beziehen, vor besonderen Herausforderungen. Es ist in ihrem Interesse, dass im Rahmen ihrer Lieferketten keine Menschenrechtsverletzungen stattfinden, denn der Freihandel beruht auf fairen und vergleichbaren Rahmenbedingungen.

Die Voraussetzung für Freihandel ist eine funktionierende Marktwirtschaft, und eine funktionierende Marktwirtschaft wiederum basiert auf gewissen Voraussetzungen, auf Rechten des Individuums, Eigentumsrechten, Rechtssicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Informationsfreiheit usw. Es ist in vielen Ländern denn auch ein Verdienst der internationalen

AB 2021 N 1920 / BO 2021 N 1920

Handelsbeziehungen, dass Fortschritte im Bereich der Marktwirtschaft, aber auch der Menschenrechte und namentlich auch der Arbeits- und Sozialrechte erzielt werden konnten. In China scheint dies jedoch bis heute noch nicht der Fall zu sein.

Hoffnungen, dass sich im Zuge der wirtschaftlichen Öffnung auch Fortschritte im Bereich der Demokratie und der Menschenrechte einstellen werden, haben sich leider nicht erfüllt. So mussten wir in den letzten Jahren zur Kenntnis nehmen, dass der intensiverte Handel mit China leider nicht gleichzeitig zu einem Wandel in den Bereichen Minderheitenschutz, Zwangsarbeit und Meinungsäusserungsfreiheit führte. Zwar führt die Schweiz seit bald dreissig Jahren einen Menschenrechtsdialog mit China. Dieser hat jedoch bis heute wenig Wirkung gezeigt. Zu dieser Einschätzung kommen Wissenschaft und Menschenrechtsorganisationen einhellig.



Gemäss Bundesverfassung soll sich der Bund im Rahmen seiner Aussenbeziehungen für Menschenrechte und Demokratie einsetzen.

Ihre Aussenpolitische Kommission beantragt Ihnen deshalb mit 13 zu 12 Stimmen, den Bundesrat zu beauftragen, mit der chinesischen Regierung die Aufnahme eines Kapitels zur Einhaltung der internationalen Standards im Bereich Menschenrechte und Arbeitsrechte in das Freihandelsabkommen auszuhandeln.

Ich bitte Sie im Namen der Mehrheit der Kommission, die Motion anzunehmen.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Kollege Fischer, als Kommissionssprecher haben Sie jetzt erwähnt, dass es darum gehe, die Menschenrechte in das Freihandelsabkommen hineinzunehmen. Da wir ja wissen, dass das nicht möglich ist: Können Sie mir sagen, was die Kommission auf die Frage des Bundesrates geantwortet hat, ob das dann eigentlich de facto eine Kündigung des Freihandelsabkommens wäre, weil die Gegenseite nicht bereit ist, im Rahmen des Freihandelsabkommens mit uns über Menschenrechte zu sprechen? Können Sie mir bitte die Haltung der Kommission hierzu darlegen?

Fischer Roland (GL, LU), für die Kommission: Besten Dank für Ihre Frage, Herr Portmann. Meines Wissens hat die Kommission nicht auf diese Frage geantwortet.

Grüter Franz (V, LU): Geschätzter Kollege Fischer, ich möchte Sie einfach angesichts der jüngsten Entwicklungen, der Entwicklungen der letzten Woche – China hat klar gesagt, dass zum Freihandelsabkommen nicht weiterverhandelt wird –, und auch mit Bezug auf die Frage von Herrn Portmann anfragen, ob wir uns mit dem, was Sie hier im Namen der Kommission beantragen, nicht mehr Probleme einhandeln. Schaden wir mit diesem Vorgehen nicht auch dem Standort Schweiz?

Fischer Roland (GL, LU), für die Kommission: Besten Dank für Ihre Frage, Herr Grüter. Nein, ich glaube, mit diesem Vorgehen handeln wir uns sicher keine Standortnachteile ein. Es ist das gute Recht jeder Demokratie, auch Themen, welche andere Staaten vielleicht nicht so gerne sehen, vorzubringen. Das ist unser gutes Recht und es ist das Recht des Parlamentes, insbesondere auch, weil der Schutz der Menschenrechte und der Demokratie in den Bestimmungen zu den Aussenbeziehungen in unserer Bundesverfassung steht.

Büchel Roland Rino (V, SG): Geschätzter Kollege Fischer, jetzt muss ich doch nachfragen. Glauben Sie nicht, dass Ihre Antwort jetzt so etwas von naiv war, dass es fast schon verboten sein sollte, eine solche Antwort zu geben? Stellen Sie sich die geopolitische Lage vor und was im Chinesischen Meer vorgeht: Sie können doch diese Aussage nicht so stehenlassen, wenn Sie ernsthaft in sich gehen!

Fischer Roland (GL, LU), für die Kommission: Besten Dank, ich fand diese Antwort durchaus berechtigt, und ich stehe zu dieser Antwort. Sie ist auf keinen Fall naiv.

Wehrli Laurent (RL, VD): Au nom de la forte minorité de votre Commission de politique extérieure, je vous appelle à rejeter cette motion de commission, adoptée par 13 voix contre 12 et aucune abstention.

Permettez-moi de préciser d'emblée que cela ne signifie absolument pas que les membres de la minorité soient contre la protection de la population et des personnes arbitrairement arrêtées en Chine ou ne s'intéressent pas et ne défendent pas les droits de l'homme. C'est justement forts de cette conviction et de ces actions que nous vous recommandons de ne pas prendre en considération cette motion, car – et il est très important de le dire ici de manière claire et explicite –, le Conseil fédéral a déjà tous les outils nécessaires pour intervenir et agir. En effet, le corpus législatif comporte actuellement déjà les droits et devoirs prévus dans le cadre de cette motion. Elle deviendrait donc en l'occurrence sans objet.

Dans le cadre de nos relations avec la Chine, objet de cette intervention parlementaire, il convient de souligner et de saluer que la récente stratégie adoptée par le Conseil fédéral aborde ces questions de manière claire et transversale. Ainsi, la question du respect des droits de l'homme y est explicitement abordée et des moyens y sont définis. Cela concerne aussi le secteur de l'économie. M. Walder a cité l'une des pages de cette stratégie. On pourrait aussi citer une autre page, qui mentionne justement explicitement l'importance des droits de l'homme. Ainsi, dans cette stratégie, plusieurs chapitres sont consacrés aux questions éminemment importantes des droits de l'homme. Il convient donc d'en prendre bonne connaissance et de reconnaître à tout le moins que cette stratégie est volontaire et engagée à cet effet.

Faut-il encore rappeler les engagements du Conseil fédéral, répétés très clairement en juin de cette année, en faveur des droits de l'homme en général comme étant un principe cardinal commun et conjoint aux autres politiques, donc en matière de politique économique également, dans nos relations avec la Chine?

C'est pourquoi la minorité rejoint le Conseil fédéral et vous recommande de ne pas prendre en considération



cette motion: cette dernière est superfétatoire et donc inutile du point de vue législatif, puisque les objectifs ainsi relayés sont déjà explicitement décrits et définis dans la stratégie Chine du Conseil fédéral et dans d'autres parties de notre corpus législatif actuel.

Molina Fabian (S, ZH): Herr Kollege Wehrli, ich war jetzt ein bisschen überrascht ob Ihres Votums. Sie haben gesagt, der Bundesrat habe alle Instrumente in der Hand, um im Rahmen des Freihandelsabkommens die Menschenrechte durchzusetzen. Weshalb ist denn das Freihandelsabkommen mit China das einzige, das explizit keinen Bezug auf die Menschenrechte nimmt? Ist die Menschenrechtspolitik in anderen Freihandelsabkommen eine Doppelung? Wie kommen Sie darauf, so etwas zu behaupten?

Wehrli Laurent (RL, VD): Merci pour cette question, Monsieur Molina. Justement, cette motion vise les étapes suivantes du programme économique avec la Chine. Ce n'est donc pas selon ce qui a été négocié en 2014 qu'il faut juger de son intérêt, mais bien au contraire dans un contexte beaucoup plus actuel – et nous étions ensemble, sauf erreur, pour saluer la manière dont le projet d'accord avec l'Indonésie intégrait un certain nombre d'éléments fondamentaux. Cela démontre très clairement que le Conseil fédéral a, aujourd'hui, en 2021, tous les outils pour agir. En cela, cette motion est superfétatoire et nous pouvons sans autre avancer avec ce qui figure déjà dans notre corpus législatif.

Parmelin Guy, président de la Confédération: La motion de commission dont il est question charge le Conseil fédéral de négocier avec le gouvernement chinois l'intégration dans l'accord de libre-échange de 2014 d'un chapitre contraignant visant au respect des standards internationaux en matière de droits de l'homme et de droit du travail.

AB 2021 N 1921 / BO 2021 N 1921

Le Conseil fédéral s'est récemment exprimé sur cette question, dans le cadre de l'avis formulé en réponse à l'interpellation Mazzone 20.4510. Il a répondu que "l'accord de libre-échange et l'accord parallèle sur le travail et l'emploi intègrent déjà les éléments nécessaires pour engager le dialogue avec la Chine sur ces problématiques." L'accord de libre-échange contient des références aux principes fondamentaux de la coopération internationale: démocratie, liberté, Etat de droit. Il fait aussi référence à la Charte des Nations Unies. De plus, l'accord de libre-échange est lié à un accord parallèle sur les questions de travail et d'emploi qui contient des dispositions contraignantes concernant les conventions de l'OIT ratifiées par les parties. Mais, comme vous le savez, la Chine n'a pas ratifié les conventions fondamentales sur le travail forcé.

Ces dispositions nous permettent néanmoins d'aborder ces sujets avec la Chine, notamment via le dialogue bilatéral de haut niveau sur les questions de travail établi sous cet accord. Nous prévoyons d'aborder la question du travail forcé lors de la prochaine rencontre prévue dans le cadre de ce dialogue, avec la participation des partenaires sociaux suisses. Cette rencontre devait avoir lieu en 2020, mais a dû être reportée en raison de la situation liée au Covid-19.

Nous aborderons aussi ces thématiques dans le cadre du comité mixte de l'accord. Il n'est pas réaliste de penser pouvoir exiger de la Chine qu'elle accepte de renégocier l'accord pour y inclure un chapitre distinct qui contiendrait des clauses contraignantes sur le respect des droits de l'homme en général, qui nous permettraient ensuite de la sanctionner sur cette base. Il n'est pas réaliste non plus de penser qu'un accord de libre-échange sert à régler les questions des droits de l'homme de manière bilatérale, en lieu et place des organisations internationales compétentes. De fait, jamais la Chine n'a accepté de telles dispositions dans ses accords de commerce avec les pays tiers, ni d'ailleurs dans aucun autre instrument bilatéral ou multilatéral.

Si la Suisse devait conditionner la mise à jour de l'accord de libre-échange à la négociation d'un tel chapitre je crois qu'il faut être extrêmement clair: il n'y aurait aucune modernisation de cet accord, le processus devrait être immédiatement mis à l'arrêt et abandonné.

Le Conseil fédéral choisit donc une voie alternative. Il entend proposer à la Chine d'entreprendre une modernisation et un renforcement ciblé des dispositions existantes sur le commerce et le développement durable. Cela se basera sur le nouveau chapitre modèle en matière de durabilité que la Suisse et ses partenaires de l'AELE ont révisé en 2019.

Je vous demande par conséquent, comme la minorité de votre commission, de rejeter cette motion de commission qui va beaucoup trop loin. Elle aurait uniquement pour conséquence de nous mettre en situation de blocage, en plus de fermer les portes du dialogue avec la Chine sur tous ces sujets importants.

Friedl Claudia (S, SG): Geschätzter Herr Bundespräsident, es ist allen klar, dass die Menschenrechte in vielen Gebieten Chinas nicht eingehalten werden. Sie weisen darauf hin, dass die nötigen materiellen Elemente im



jetzigen Vertrag enthalten seien. Aber sie sind wirkungslos, und wenn etwas wirkungslos ist, muss man es doch verbessern, muss man alles versuchen, damit es besser wird.

Meine Frage an Sie: Wann konnte man denn letztmals einen Menschenrechtsdialog führen, und wurde dort auch die menschenrechtsunwürdige Situation in Xinjiang erwähnt?

Parmelin Guy, président de la Confédération: Madame Friedl, je ne peux pas vous donner la date exacte. Il aurait dû y avoir un dialogue sur les droits de l'homme en 2020. C'est le Département fédéral des affaires étrangères qui mène ces discussions.

Concernant les instruments, je peux par contre vous dire que nous voulons utiliser ce que l'on appelle le chapitre modèle modifié tel que nous l'avons discuté au sein des pays de l'AELE, et qui nous permet d'aborder ces différents chapitres et problèmes lors des discussions sur les accords de libre-échange. Mais je crois qu'il faut bien séparer les choses: ce n'est pas au travers d'un accord de libre-échange particulier qu'il est possible d'introduire des dispositions contraignantes en la matière.

Pour la date, je vais me renseigner et vous donnerai la date exacte du dernier dialogue en bilatéral, car je n'ai pas cette information sur moi.

Molina Fabian (S, ZH): Herr Bundespräsident, ich habe ein gewisses Logikproblem. Sie haben gesagt, dass Sie das Freihandelsabkommen mit China durchaus aktualisieren wollen. Ich glaube aber nicht, dass Sie in einer Volksabstimmung eine Mehrheit für eine Aktualisierung ohne Bestimmung zu den Menschenrechten finden werden. Ich verstehe nicht ganz, warum Sie die Motion nicht zur Annahme empfehlen, denn wenn Sie das Freihandelsabkommen sowieso aktualisieren und Menschenrechte reinbringen wollen, dann können Sie sie auch zur Annahme empfehlen. Andernfalls könnten Sie sich die Modernisierung auch sparen. (*Zwischenruf des Präsidenten: Herr Molina, was ist die Kernfrage?*) Die Kernfrage ist, ob der Bundesrat der Meinung ist, dass eine Aktualisierung des Abkommens ohne Menschenrechte mehrheitsfähig ist.

Parmelin Guy, président de la Confédération: Je l'ai dit, Monsieur le conseiller national Molina: si nous entamons des discussions pour moderniser un accord de libre-échange, avec qui que ce soit d'ailleurs, pas seulement avec la Chine, il faut que nous nous mettions d'accord sur différents aspects. Nous estimons qu'il s'agit d'entreprendre les discussions en vue d'une modernisation de l'accord de libre-échange avec les dispositions existantes sur le commerce et le développement durable, en prenant pour base le nouveau modèle qui est utilisé dans le cadre des Etats de l'AELE. Vous savez que, dans certains cas, nous avons consulté des panels d'experts. Nous avons négocié avec les pays de l'AELE un chapitre modèle qui est aussi valable pour tous les autres pays de l'AELE. C'est sur la base de ce modèle que nous entendons discuter lors de la modernisation d'un accord de libre-échange.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Die Kommission beantragt die Annahme der Motion. Eine Minderheit Wehrli und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.3966/23738)

Für Annahme der Motion ... 84 Stimmen

Dagegen ... 102 Stimmen

(3 Enthaltungen)

AB 2021 N 1922 / BO 2021 N 1922