

Le trou noir: les droits humains dans l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine

8 juillet 2013



Introduction	3
Contexte	4
Droits humains	6
Référence aux droits humains dans le préambule	6
Référence au dialogue sur les droits humains	7
Les revendications en matière de droits humains	7
...ne sont pas satisfaites	8
Droits du travail	8
Règles et normes minimales du droit du travail	9
Procédure arbitrale pour les dispositions relatives au droit du travail et aux droits humains	11
Contrôle de la mise en œuvre de l'accord de libre-échange	12
Droits des minorités	13
Un accord de libre-échange sans protection des minorités	13
La Chine – un pays qui compte plus de 50 minorités ethniques	13
Nécessité d'une protection juridique contraignante pour les minorités	14

Conclusion

Du point de vue des droits humains, l'accord de libre-échange (ALE) conclu par la Suisse avec la Chine est amèrement décevant pour les organisations de développement et de droits humains réunies au sein de la Plateforme Chine. La notion de droits humains n'apparaît pas une seule fois dans l'ensemble des textes contractuels. Le renvoi à la Charte des Nations Unies figurant dans le préambule est bien en deçà de tous les autres accords conclus par la Suisse ces derniers temps. L'ALE négocié n'exige pas que les normes fondamentales du travail de l'Organisation internationale du travail soient un préalable au libre-échange et n'aborde pas non plus les droits des minorités, pourtant essentiels dans le contexte spécifique de la Chine. Ce sont de mauvaises nouvelles pour la promotion et la protection des droits humains en Chine. Pour les acteurs économiques suisses actifs sur le marché national, il existe un risque de discrimination sous l'effet de l'importation de produits chinois fabriqués en violation des normes minimales du travail et qui profiteront des avantages de l'ALE. De même, l'accord ne protégera pas la population suisse contre la consommation, à son insu, de produits chinois peut-être fabriqués en violation des normes minimales en matière de droits humains. Enfin, l'accord crée un dangereux précédent pour les négociations entre la Chine et d'autres partenaires commerciaux, car la Chine sera tentée de prendre pour référence l'absence de caractère contraignant des dispositions en matière de droits humains dans l'ALE avec la Suisse.

La Plateforme Chine:

Alliance Sud
Déclaration de Berne (DB)
Société pour les peuples menacés (SPM)
Société pour l'amitié suisse-tibétaine (SAST)
Solidar Suisse

Introduction

La présente analyse traite de la prise en compte des revendications de la Plateforme Chine – une coalition d'organisations de développement et de droits humains – dans l'accord de libre-échange (ALE) entre la Suisse et la Chine. Cette analyse se focalise ainsi sur les dispositions de l'accord pertinentes pour les droits humains, en particulier le droit du travail et les droits des minorités.

L'accord a été signé à Beijing, le 6 juillet 2013. Avant de pouvoir entrer en vigueur, il doit être approuvé par le Parlement de chacun des deux pays. Du côté suisse, il est prévu que ce processus de ratification soit réalisé rapidement afin que l'accord puisse entrer en vigueur à l'été 2014.

L'origine de l'ALE avec la Chine remonte à des contacts exploratoires noués en 2007. L'étude de faisabilité a été achevée trois ans plus tard, et les négociations officielles ont commencé début 2011. Après près de deux ans et demi et neuf cycles de négociations, le texte de l'accord a été finalisé en mai 2013. Mais il n'a été publié qu'à l'occasion de sa signature, le 6 juillet 2013.¹

Cet accord est infiniment plus important pour la Suisse que pour la Chine. Bien que les deux pays présentent un important secteur d'exportation, les acteurs économiques suisses bénéficieront d'un accès privilégié à un marché gigantesque de 1,3 milliard de consommateurs. En comparaison, le marché suisse est d'une taille presque négligeable pour la Chine. Les chiffres en attestent: les exportations de la Chine vers la Suisse représentent à peine 0,2% du total du volume de ses exportations. Pour la Suisse, la Chine est le troisième partenaire commercial le plus important, après l'UE et les Etats-Unis. Qu'est-ce qui peut donc inciter la Chine à conclure avec la Suisse un accord de libre-échange bilatéral, d'autant plus qu'il s'agit du premier accord de ce type en Europe continentale ?

La Chine n'a pas caché son ambition de cesser d'être un producteur bon marché de biens de consommation de masse pour passer aux segments supérieurs de la chaîne de création de valeur. Dans ce contexte, il est manifeste que le transfert de technologies représentait une motivation importante pour négocier un ALE avec la Suisse. Pourtant, selon les estimations concordantes de différents experts, c'est le caractère de modèle présenté par l'accord avec la Suisse qui est la raison principale de l'intérêt de la Chine pour celui-ci.²

Ainsi, les enjeux liés à l'ALE Suisse-Chine vont bien au-delà des deux pays concernés. Il est également important dans une perspective de droits humains, puisque l'accord doit aussi, voire surtout, avoir un caractère de modèle concernant les dispositions relatives aux droits humains et au droit du travail.

Face aux constats décourageants et décevants que révèle l'analyse de l'accord sur le plan des droits humains, la Plateforme Chine redoute en outre que la Chine utilise les normes extrêmement modestes en matière de droits humains qui figurent dans l'accord – elles sont bien inférieures à celles d'autres accords conclus par la Suisse et ne consacrent même pas de manière contraignante les normes fondamentales du travail de l'Organisation internationale du travail (OIT) – et les impose comme références dans les accords à venir. Cela créerait un précédent fatal pour la protection des droits humains, dont la Suisse assumerait une part de responsabilité.

¹ SECO, textes des accords, <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/05115/index.html?lang=fr>

² NZZ, *Freihandelsabkommen Schweiz-China: China nennt Details*, 27. 5. 2013,

<http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/peking-nennt-details-1.18088221>;

Tages Anzeiger, *Welche Ziele China mit dem Abkommen verfolgt*, 25. 5. 2013,

<http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Welche-Ziele-China-mit-dem-Abkommen-verfolgt/story/21858240>

Contexte

Avant même le début des négociations relatives à l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine et pendant celles-ci, la Plateforme Chine a demandé que l'accord contienne des dispositions contraignantes concernant le respect des droits humains et des normes du travail. Pour les organisations de développement et de droits humains réunies au sein de la Plateforme, il est inacceptable que la Suisse soit l'un des premiers pays d'Europe à signer un accord «au rabais» avec Pékin. En effet, l'Union européenne (UE) et les Etats-Unis – concurrents commerciaux traditionnels de la Suisse – prennent nettement plus au sérieux leurs responsabilités dans ce domaine.

Depuis 1995, une clause relative aux droits humains fait partie intégrante des accords commerciaux de l'UE. Cette clause stipule que le respect des droits humains constitue une base de l'accord. En conséquence, leur violation grave peut entraîner, en dernier recours, la suspension de celui-ci. Dans le cas des Etats-Unis, ce sont les aspects du droit du travail qui font partie intégrante des accords de libre-échange.³

A cet égard, la Suisse n'a pris des mesures que récemment. L'Association européenne de libre-échange (AELE), dont elle est membre, a réagi avec beaucoup de retard. Ce n'est qu'à l'été 2010 que l'AELE a fixé pour ses ALE des dispositions concernant l'environnement et les normes du travail dans un chapitre sur le développement durable.⁴

Ce chapitre oblige notamment les Etats signataires à appliquer les normes fondamentales du travail de l'Organisation internationale du travail (OIT) ainsi que les accords multilatéraux sur l'environnement. Mais ces dispositions type, aussi louables soient-elles, ne représentent pas un préalable à la signature d'un accord. Les pays de l'AELE proposent ces points pour discussion à leurs partenaires de négociation, comme ils le font généralement pour les autres chapitres de l'accord. De plus, ces dispositions se limitent à l'environnement et aux normes du travail, sans inclure les autres droits humains. La mention non contraignante des droits humains dans le préambule est insuffisante, comme l'article stipulant que l'accord de libre-échange ne doit pas enfreindre d'autres engagements internationaux, parmi lesquels les droits humains.

En novembre 2010, la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a associé le mandat de négociation à l'intégration d'un chapitre sur le développement durable incluant les normes fondamentales du travail de l'OIT.⁵ La Plateforme Chine s'est félicitée de la décision de la CPE-N, bien que les revendications de la Plateforme aillent plus loin et réclament non seulement le respect des droits du travail, mais aussi de l'ensemble des droits humains. Ces dispositions s'imposent d'autant plus pour un pays comme la Chine, où des violations systématiques des droits humains sont à l'ordre du jour. Ainsi, Pékin n'a pas ratifié les quatre normes fondamentales de l'OIT qui garantissent la liberté syndicale et la liberté de négociation et interdisent le travail forcé.⁶

- La liberté d'association et le droit de négociation de conventions collectives ne sont pas reconnus en Chine. Les syndicats indépendants sont interdits et les syndicats existants ne sont pas autorisés à s'affilier à des fédérations syndicales internationales.
- Selon Harry Wu, lui-même interné dans un camp de travail pendant près de vingt ans et qui est venu en Suisse en 2012 à l'invitation de la Plateforme Chine, il existe encore près d'un millier de camps de travail

³ Ioana Cismas, *The Integration of Human Rights in Bilateral and Plurilateral Free Trade Agreements: Arguments for a Coherent Relationship with Reference to the Swiss Context*, 2013, CURRENTS, International Trade Law Journal 2 (2013)

⁴ SECO, informations de base pour les médias, 15. 6. 2010, <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/00516/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t.lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpn02Yuq2Z6gplCFen17g2ym162epYbg2c.ljKbNoKSn6A-->

⁵ Secrétariat des Commissions de politique extérieure, *La CPE veut inscrire le développement durable dans l'accord de libre-échange avec la Chine*, communiqué de presse CPE-N, 16. 11. 2010, <http://www.parlament.ch/f/mm/2010/seiten/mm-apk-n-2010-11-16.aspx>

⁶ Solidar Schweiz, *Accord de libre-échange bilatéral entre la Suisse et la Chine, non à un accord de libre-échange sans respect des droits humains et du travail*, mai 2012, <http://www.solidar.ch/index.cfm?print=1&ID=60E600F5-BDE0-1A1E-0DB324E1CE5EBB71&dtl=1583>

forcé où croupissent entre trois et cinq millions d'êtres humains. Il s'agit souvent de prisonniers politiques, contraints de fabriquer, dans des conditions inhumaines, des produits destinés au marché local, mais aussi à l'exportation.⁷

Bien que la Chine ait ratifié les normes fondamentales du travail de l'OIT relatives à l'interdiction du travail des enfants et de la discrimination, elle ne prend aucune mesure sérieuse pour en atteindre les objectifs:

- Selon Amnesty International, le travail des enfants est largement répandu en Chine.⁸
- En Chine, les interdictions d'exercer une profession ou d'occuper un emploi vont de pair avec le progrès économique. Elles frappent notamment les minorités ethniques comme les Ouïgours et les Tibétains. Le dernier exemple en date : les frictions dans le Nord-Ouest du pays qui ont fait 35 morts fin juin. Ce bilan tragique rappelle les troubles de juillet 2009 où des personnes d'origine ouïgoure ont exprimé leur mécontentement face à un développement économique dont elles restent largement exclues. A l'heure actuelle, les immolations par le feu se poursuivent au Tibet. La signature de l'accord de libre-échange risque de renforcer encore l'oppression dont sont victimes les minorités en Chine (voir plus loin).
- La discrimination frappe également les travailleurs migrants en raison du «huko», un système de contrôle du lieu de résidence leur interdisant de s'enregistrer dans les villes. Ce système les rend vulnérables face aux attaques des employeurs, des propriétaires et des fonctionnaires et les empêche d'accéder aux prestations sociales. En outre, ces travailleurs migrants touchent souvent leur salaire en retard. Ils souffrent de mauvaises conditions de travail, n'ont pas accès au système de santé ou à des logements appropriés et n'ont aucun droit à un enseignement gratuit pour leurs enfants.⁹ Il est difficile de connaître l'ampleur des violations des droits humains provoquées par le système du huko et le nombre de personnes concernées: l'empire du Milieu compte environ 220 millions de travailleurs migrants qui font tourner l'économie chinoise.¹⁰

D'autres droits humains sont également foulés aux pieds en Chine. Bon nombre d'entre eux sont pourtant inscrits de manière contraignante dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU). Ils sont d'une importance particulière dans le contexte commercial et doivent donc recevoir une attention plus soutenue lors de la négociation d'ALE.¹¹ Ils portent notamment sur les expulsions forcées visant à construire de nouvelles usines sur les terrains ainsi obtenus, conséquences d'une évolution économique aussi effrénée qu'impitoyable. Pour la seule année 2010, on a dénombré 180'000 actions de protestation contre des expulsions forcées.¹²

De plus, le renforcement des règles de protection de la propriété intellectuelle – tel qu'il a été négocié dans l'accord avec la Chine – représente une menace pour le droit à la santé et à l'alimentation. En effet, l'extension

⁷ <http://www.alliancesud.ch/fr/politique/commerce/libre-echange-suisse-chine-et-travail-force>

⁸ Amnesty International, Doing Business in China: The Human Rights Challenge, 2009
<http://www.amnesty.ch/de/themen/wirtschaft-menschenrechte/doing-business-in-china>

⁹ Amnesty International, China: Internal Migrants – Discrimination and abuse. The human cost of an economic 'miracle', 2007,
<http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA17/008/2007/en>

¹⁰ Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/china>

¹¹ Déclaration de Berne, Menschenrechte sind nicht Verhandlungssache, EvB-Dokumentation 4/2010, <http://www.evb.ch/p18890.html>

¹² Global Survey on Forced Evictions: Violations of Human Rights 2003-2006, 68-71 (Ctr. on Hous. Rights and Evictions, Working Paper, 2006), http://www.sarpn.org/documents/d0002751/Forced_evictions_COHRE_Dec2006.pdf;

M. Langford & J. Du Plessis, Dignity in the Rubble? Forced Evictions and Human Rights Law 4 (Ctr. on Hous. Rights and Evictions, Working Paper No. 10, 2006),

http://www.cohre.org/sites/default/files/dignity_in_the_rubble_-_forced_evictions_and_human_rights_law_2006.pdf;

Ben Blanchard, China's Forced Evictions Cause Instability, REUTERS (28 mars 2010),

<http://www.reuters.com/article/2010/03/28/us-china-evictions-idUSTRE62R13U20100328>;

Sara Meg Davis & Lin Hai, Demolished: Forced Evictions and the Tenants' Rights Movement in China, HUMAN RIGHTS WATCH (25 mars 2004),
<http://www.hrw.org/reports/2004/03/24/demolished>

de la protection des brevets sur les médicaments et les espèces végétales augmente le prix des médicaments et des semences. Pour cette analyse, la Plateforme Chine s'appuie également sur une expertise juridique du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) relative à l'accord commercial avec la Chine.¹³

La Plateforme Chine a attiré à plusieurs reprises l'attention du gouvernement suisse sur ses obligations en matière de droits humains dans la négociation de l'ALE, notamment par l'expertise juridique mentionnée plus haut, mais aussi dans une lettre ouverte au Conseiller fédéral Schneider-Ammann à l'occasion de son voyage en Chine en juillet 2012,¹⁴ par l'invitation d'experts chinois en droits humains, ou encore par une pétition conjointe avec l'ACAT, signée par plus de 23'000 personnes. Cette pétition demande notamment qu'une commission tripartite vérifie l'intégration dans l'accord de dispositions contraignantes en matière de droits humains et de normes du travail ainsi que l'application efficace de ces dispositions. La pétition demande aussi qu'en cas de violations des droits humains et des normes du travail, l'ALE prévoit une procédure arbitrale.¹⁵

Droits humains

On cherche en vain le terme «droits humains» dans l'accord de libre-échange avec la Chine. Même le préambule, sans valeur contraignante, ne le mentionne pas explicitement, contrairement aux autres ALE conclus par la Suisse récemment. La mention de la Charte de l'ONU et la référence indirecte au dialogue sur les droits humains sont totalement insuffisantes, surtout dans le cas de la Chine. Aucune analyse préalable des implications d'un accord commercial avec la Chine sur les droits humains n'a été effectuée, pas plus que des effets de clauses contraignantes en matière de droits humains. Les revendications de la Plateforme Chine n'ont donc pas été satisfaites, ne serait-ce que partiellement. Vu les violations notoires et graves des droits humains dans l'empire du Milieu, ce constat est extrêmement inquiétant.

Référence aux droits humains dans le préambule

«Les droits humains seront évoqués dans le préambule», avait promis le Conseiller fédéral Schneider-Ammann lors de la conclusion des négociations de l'ALE.¹⁶ Or, le terme «droits humains» n'apparaît nul part dans le préambule, pas plus d'ailleurs que dans le reste du texte. Le premier ne mentionne que la Charte des Nations Unies. Il s'agit du traité fondateur de l'ONU, qui évoque de manière générale l'objectif des Nations Unies consistant à résoudre les problèmes en «développant et en encourageant le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion» (art.1, al.3).¹⁷ On cherche en vain dans l'ALE une référence à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, bien plus pertinente, ou aux engagements des Etats vis-à-vis des deux pactes relatifs à ces droits. A l'exception d'une référence peu contraignante aux conventions de l'Organisation internationale du travail dans un accord aannexe (voir plus loin), il n'est donc pas fait mention des droits humains universellement valables et non négociables, notamment des droits fondamentaux - essentiels dans le contexte de la Chine - que sont la liberté d'expression et de religion ou le droit à la vie (en raison du maintien de la peine de mort dans ce pays).

¹³ CSDH, Menschenrechtssensible Bereiche im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China, 2011, <http://www.alliancesud.ch/de/ep/handel/downloads-handel/Studie%20China%20SKMR.pdf>

¹⁴ http://www.alliancesud.ch/fr/politique/commerce/download/Offener%20Brief%20an%20ISA%20-%20f_120705.pdf

¹⁵ <http://www.evb.ch/fr/p25020820.html>

¹⁶ SRF, Samstagsrundschaу, 26.5.13,

<http://www.srf.ch/player/radio/samstagsrundschaу/audio/johann-schneider-ammann?id=1041e325-2f85-4761-8b0c-cb57e7fe7cfd>

¹⁷ Charte des Nations Unies, <http://www.un.org/fr/documents/charter/pdf/charter.pdf>

Référence au dialogue sur les droits humains

Les milieux officiels font valoir que l'accord mentionne aussi le dialogue sur les droits humains entre la Suisse et la Chine. C'est exact, mais cette référence est une fois encore faite de manière indirecte, par une référence au Mémorandum d'entente pour la promotion du dialogue et de la coopération. Dans ce document de quatre paragraphes, le dialogue en matière de droits humains se retrouve « coincé » entre l'assurance que la Suisse continuera à soutenir la politique de la « Chine unique » propagée par la direction chinoise (c'est-à-dire une Chine incluant Taiwan) et la manifestation de sa volonté d'approfondir les relations économiques et commerciales.

Indépendamment du fait que le dernier cycle de pourparlers du dialogue sur les droits humains remonte à plus de deux ans, ce dialogue bilatéral est qualifié par Human Rights Watch de « largement inefficace »¹⁸. Et l'organisation humanitaire Dui Hua, spécialisée dans le dialogue sur les droits humains avec la Chine, fait remarquer que les gouvernements occidentaux se montrent inquiets « que ces dialogues soient inefficaces et offrent une couverture permettant d'exclure d'autres enceintes les questions de droits ».¹⁹

De plus, la Chine semble utiliser le dialogue sur les droits humains comme un moyen de pression politique. Ainsi, la mention du Tibet et du Dalaï Lama par la Nouvelle-Zélande dans le cadre de l'examen périodique du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU aurait poussé la Chine à rompre le dialogue sur les droits humains avec la Nouvelle-Zélande. La même chose s'est produite pour la Norvège, lorsque Liu Xiaobo a obtenu le Prix Nobel de la Paix en 2010.²⁰ Et le dialogue avec la Chine a également été provisoirement gelé lorsque la Suisse a accordé l'asile à trois Chinois d'origine ouïgoure et kazakhe.²¹

Les revendications en matière de droits humains

La Plateforme Chine a formulé des revendications claires pour obtenir un accord de libre-échange avec la Chine qui soit conforme aux droits humains. Parmi ces revendications figurait une analyse préalable des éventuelles répercussions de l'ALE sur ces derniers. Cette revendication était également soutenue par l'expertise du CSDH mentionnée précédemment. Celle-ci parle d'une « obligation de la Suisse, découlant tant du droit interne que du droit public international, à tirer au clair les incidences d'un ALE avec la RP de Chine sur les droits humains » ainsi que de « l'obligation d'identifier les domaines spécifiques sensibles aux droits humains ».²² Une telle analyse n'a pas été effectuée. On peut donc se demander comment garantir « que l'ALE (...) ne soit pas contraire aux autres accords internationaux, y compris aux accords dans le domaine des droits humains »²³. Cette revendication figure en effet dans les dispositions types du chapitre sur le développement durable.

Par ailleurs, la Plateforme Chine demandait des clauses efficaces et contraignantes sur les droits humains, afin de garantir la possibilité de prendre des mesures en cas de violations de ceux-ci. La situation des défenseurs chinois des droits humains et le grand nombre de condamnations à mort exécutées en Chine montrent bien l'urgence et la nécessité de cette revendication. Des organisations de renommée internationale, comme Amnesty International, font en effet état de graves violations des droits humains perpétrées à l'encontre de personnes qui défendent ces droits en Chine: « Les autorités maintiennent leur emprise sur (...) les défenseurs des droits humains (...) en soumettant bon nombre d'entre eux au harcèlement, à l'intimidation, à la détention arbitraire et à la disparition forcée. » En 2012 également, la Chine figurait en tête de liste des pays sur le plan des

¹⁸ Human Rights Watch, World Report 2013, <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/china?page=3>

¹⁹ Dui Hua, Mainstreaming Human Rights, <http://duihua.org/wp/?p=313>

²⁰ Chatham House, China and the International Human Rights System, 2012, http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/r1012_sceatsbreslin.pdf

²¹ voir note 18

²² voir note 13

²³ voir note 4

exécutions. Pire encore: selon certaines estimations, la Chine exécute plus de condamnations à mort que l'ensemble du reste du monde. Les chiffres exacts à cet égard sont traités comme des secrets d'Etat.²⁴

...ne sont pas satisfaites

L'accord qui vient d'être signé ne contient aucune clause relative aux droits humains – pas même une clause sans grand mordant. C'est d'autant moins compréhensible que l'engagement de la Suisse en matière de droits humains se concentre explicitement sur l'abolition de la peine de mort et sur la protection des groupes particulièrement vulnérables, notamment les défenseurs des droits humains. En outre, le DFAE écrit sur son site: «Les droits de l'Homme doivent être systématiquement pris en considération dans toutes les activités de politique extérieure».²⁵

Vu l'absence de dispositions sur les droits humains dans l'ALE avec la Chine, le Ministre des Affaires étrangères Didier Burkhalter manque de crédibilité lorsqu'il affirme que la lutte pour l'abolition de la peine de mort fait partie des priorités majeures de la politique suisse des droits de l'Homme.²⁶ Et il fait preuve d'un manque inquiétant de cohérence en matière de politique extérieure lorsqu'il annonce, dans son allocution prononcée à l'ouverture du 5^e Congrès mondial contre la peine de mort: «La peine de mort est inconciliable avec les valeurs que défend la Suisse, et a des incidences sur d'autres engagements, tels que l'interdiction de la discrimination. Pour les Etats qui n'ont pas encore aboli la peine de mort, la Suisse veut parvenir à un moratoire dans l'application de cette peine»²⁷, alors qu'en même temps, le «plus haut collaborateur du service extérieur de l'industrie d'exportation suisse» (DIE ZEIT) s'apprête à signer un accord avec la Chine qui ne prévoit pas de disposition contraignante concernant les droits humains.

Même au regard des ALE suisses, dont les critères sont pourtant modestes, l'accord avec la Chine est nettement à la traîne en ce qui concerne les droits humains. Le préambule de tous les accords récents confirme en effet expressément l'importance des droits humains ainsi que de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.²⁸ Cela vaut également pour l'ALE avec le Japon²⁹, qui, comme celui conclu avec la Chine, est un accord purement bilatéral. Manifestement, la Suisse accorde aux droits humains un poids variable selon le partenaire commercial concerné.

Droits du travail

Il est extrêmement inquiétant que les normes minimales du droit du travail, telles que les normes fondamentales du travail de l'OIT relatives à la liberté syndicale, à l'abolition du travail des enfants et du travail forcé ainsi qu'à l'interdiction de la discrimination sur le lieu de travail, n'aient pas été établies comme conditions préalables au libre-échange. En effet, celles-ci ne sont abordées que dans un accord additionnel, où elles ne sont d'ailleurs évoquées que de manière très indirecte et sans valeur contraignante. De plus, cet accord additionnel n'est pas obligatoirement associé à l'ALE – à la différence de tous les autres accords additionnels. De même, l'accord ne prévoit aucune procédure arbitrale pour

²⁴ Amnesty International, Annual Report 2013, <http://www.amnesty.org/en/region/china/report-2013>; Chinese Human Rights Defenders, <http://chrinet.com/2013/03/in-the-name-of-stability-2012-annual-report-on-the-situation-of-human-rights-defenders-in-china/>; voir aussi note 10

²⁵ DFAE, droits de l'Homme, <http://www.dfae.admin.ch/eda/fr/home/topics/human/humri.html>

²⁶ SRF, Schweiz fordert Abschaffung der Todesstrafe, 10. 10. 2012

<http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2012/10/10/International/Schweiz-fordert-Abschaffung-der-Todesstrafe>

²⁷ Confédération suisse, la Suisse au 5^e Congrès mondial à Madrid: pour un monde sans peine de mort, 12. 6. 2013

<http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=fr&msg-id=49242>

²⁸ AELE, Free Trade Agreements, <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements.aspx>

²⁹ SECO, accord de libre-échange avec le Japon,

<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/02655/02731/02970/index.html?lang=fr>

garantir les droits du travail, pas plus que des mesures douanières ou autres mesures appropriées à l'encontre des produits fabriqués dans des conditions contraires aux droits humains.

Le Conseil fédéral accordera donc un traitement préférentiel aux produits chinois venant des camps de travail, et les entreprises suisses actives en Chine n'auront aucune possibilité d'exclure par ce biais l'achat de produits venant de ces camps. En signant l'accord de libre-échange, le Conseil fédéral accepte l'absence de liberté syndicale en Chine et donc l'absence de droit des travailleurs chinois à mener des négociations collectives portant sur les salaires. Il soutient donc une libéralisation commerciale au détriment des droits humains en Chine et établi une concurrence déloyale avec ce pays par la promotion de pratiques de dumping, compromettant ainsi les emplois en Suisse.

En outre, la surveillance de l'application de l'ALE pour assurer un commerce extérieur équitable dans le respect des droits du travail n'est pas garantie. Les représentants des travailleurs et des ONG ne sont pas intégrés dans la commission mixte. Une commission tripartite composée de représentants des travailleurs, des employeurs et de l'Etat serait un instrument important, mais elle n'existe pas dans l'accord avec la Chine.

Règles et normes minimales du droit du travail

Des conditions de travail équitables et des droits du travail sont des éléments clés d'un développement économique durable; c'est pourquoi il convient de leur accorder une importance appropriée dans le commerce international. Malheureusement, leur mention concrète fait défaut dans le préambule, bien qu'il soit désormais devenu usuel dans les accords commerciaux de l'AELE de rappeler le respect des principes fondamentaux et des droits du travail, y compris ceux de l'Organisation internationale du travail (OIT). Les normes et principes fondamentaux du travail de l'OIT (liberté syndicale, interdiction du travail des enfants, du travail forcé et de la discrimination) ne sont pas mentionnés explicitement une seule fois dans le document. L'article 13.5 de l'ALE fait simplement mention d'un accord parallèle sur les questions de travail et d'emploi qui a également été signé le 6 juillet 2013. Or, celui-ci ne fait que confirmer la Déclaration de 1998 de l'OIT, qui rappelle aux membres qu'ils doivent ratifier ces Conventions.³⁰

Dans cet accord, les parties contractantes expriment leur volonté d'améliorer les conditions de travail, de protéger et de valoriser les droits fondamentaux au travail ainsi que de mettre efficacement en œuvre leur législation du travail applicable. De même, elles confirment qu'elles n'abaisseront pas les normes du travail qu'elles ont elles-mêmes fixées dans le but d'attirer des investissements, d'obtenir un avantage commercial ou d'en abuser à des fins protectionnistes.

L'accord parallèle définit la collaboration entre les deux Ministères du Commerce en matière de travail et d'emploi dans le cadre du Mémoire d'entente de 2011, très peu contraignant. Pour faciliter l'application de l'accord, des points de contact sont désignés. En cas de divergences, les parties peuvent demander des consultations entre elles afin de trouver une solution à l'amiable.

Revendication de normes minimales du droit du travail

La Plateforme Chine a demandé à maintes reprises que l'ALE contienne un chapitre sur le développement durable garantissant le respect des normes fondamentales du travail de l'OIT, en tant que droits humains non négociables relevant du droit du travail. Pour cette revendication, la Plateforme Chine se rapporte à la condition imposée par la Commission de politique extérieure du Conseil national réclamant que le Conseil fédéral intègre un chapitre sur le développement durable au centre duquel figure «le respect des normes fondamentales du

³⁰ Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, Conférence internationale du travail, 18. 6. 1998, <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-fr/index.htm>

travail de l'Organisation internationale du travail (OIT) par les deux Etats contractants». ³¹ Cette revendication a déjà été satisfaite dans les accords négociés récemment, alors qu'il y a cinq ans encore, les accords de libre-échange de l'AELE se contentaient de renvoyer à la Déclaration universelle des droits de l'Homme. ³²

Depuis l'accord avec les pays arabes du Golfe (2009) ³³, les ALE rappellent dans leur préambule l'engagement des parties à respecter les droits fondamentaux du travail y compris les normes de l'OIT. Dans les accords les plus récents conclu par l'AELE, notamment l'accord avec le Monténégro (2012) ³⁴ et la Bosnie-Herzégovine (2013) ³⁵, un chapitre sur le développement durable exige le respect des conventions fondamentales de l'OIT ainsi que la compatibilité de toutes les lois, ordonnances et pratiques politiques avec celles-ci.

La Chine a uniquement ratifié les normes fondamentales du travail relatives au travail des enfants et à la discrimination. Mais elle rejette le droit à la liberté d'association et syndicale ainsi qu'aux négociations collectives. La Chine refuse en outre de ratifier les conventions fondamentales de l'OIT relatives à l'abolition du travail forcé et du travail obligatoire. Alors qu'il représente une violation flagrante des droits humains, le travail forcé est très répandu en Chine. Des détenus condamnés, ou n'ayant pas encore passé en jugement, sont exploités dans des camps de travail, en violation totale des principes de l'Etat de droit. Du point de vue suisse c'est d'autant plus grave que ces conditions inhumaines et le travail effectué sans salaire font directement concurrence à la prestation de travail fournie dans notre pays, dans le respect des règles de l'Etat de droit. ³⁶

C'est pourquoi la Plateforme Chine demande que les normes fondamentales du travail définies par l'OIT et ayant une valeur contraignante sur le plan international constituent des normes minimales pour les deux parties contractantes. Cela implique:

- que l'ALE garantisse la liberté et l'indépendance des syndicats et leur assure explicitement le droit de s'affilier à des fédérations syndicales internationales;
- que l'ALE garantisse qu'aucun produit fabriqué, dans sa totalité ou en partie, dans des camps de travail forcé ne parvienne sur le marché et ne jouisse donc d'un traitement préférentiel;
- que l'ALE veille à ce qu'aucun produit issu du travail des enfants ou d'une production discriminatoire ne profite de l'accord.

L'absence de normes minimales du droit du travail intensifierait encore les pratiques de dumping en Chine et compromettrait ainsi l'emploi et les conditions de travail en Suisse de manière inéquitable. Or, l'ALE devrait en réalité éviter de discriminer les acteurs économiques suisses. Mais sans ces normes, il instaure des conditions contraires au droit international, qui frappent de discrimination ces acteurs suisses, notamment par l'importation de produits fabriqués grâce au travail forcé ou au travail des enfants.

Certes, il est difficile de vérifier si un produit venant de Chine a été fabriqué dans des conditions contraires au droit du travail et aux droits humains. Mais pour protéger la propriété intellectuelle, le Conseil fédéral et le gouvernement chinois se sont entendus sur des normes internationales strictes et ont prévu, dans l'ALE, les mesures que peuvent prendre les autorités douanières pour lutter contre la piraterie et la contrefaçon (ce qui est tout aussi difficile), y compris par la confiscation et le contrôle des produits. Il est donc inacceptable qu'aucune mesure douanière ne puisse être prise pour agir contre des produits soupçonnés d'avoir été fabriqués de manière contraire aux droits humains.

³¹ voir note 5

³² voir note 28

³³ <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements/gcc.aspx>

³⁴ <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements/montenegro.aspx>

³⁵ <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements/bosnia-and-herzegovina.aspx>

³⁶ voir note 6

C'est pourquoi la Plateforme Chine demande que, comme pour la protection de la propriété intellectuelle, l'ALE prévoie des mesures contraignantes de la part des autorités douanière pour garantir le respect des droits humains et notamment des normes fondamentales du travail de l'OIT.

La Plateforme Chine demande par ailleurs que la coopération entre les parties contractantes dans le domaine du travail, et en particulier du droit du travail et de sa mise en œuvre juridique, soit réglée. Cette coopération peut s'appuyer sur le Mémoire d'entente de 2011 entre la Suisse et la Chine, mais doit être réglée de manière contraignante. Le mécanisme institutionnel des consultations mutuelles et de l'échange sur les questions de droit du travail, de normes du travail et de dialogue social doit avoir pour objectif l'amélioration des relations du travail en tant que clé du développement durable dans les deux pays. La coopération doit viser à apporter des améliorations au droit national du travail et aboutir à une jurisprudence plus efficace dans les deux Etats.

Absence de garantie du respect des normes fondamentales du travail de l'OIT

Contrairement à la concrétisation des droits du travail dans les ALE de l'AELE, qui est de plus en plus fréquente et formulée en termes toujours plus contraignants, le Conseil fédéral a omis d'intégrer dans l'accord un chapitre sur le développement durable définissant la ratification des normes fondamentales du travail de l'OIT comme une condition préalable au libre-échange. Cette revendication essentielle de la Plateforme Chine et de la Commission de politique extérieure du Conseil national n'a donc pas été satisfaite. En revanche, le Conseil fédéral, en concluant l'accord parallèle sur la coopération en matière de travail et d'emploi, a repris la revendication de la Plateforme Chine consistant à régler la coopération sur ces questions.

Malheureusement, cette collaboration est réglée dans un accord parallèle qui n'est que partiellement associé à l'accord commercial: l'article 13.5 de l'ALE renvoie à cet accord, mais ce dernier ne contient pas de clause qui l'associe obligatoirement à l'accord de libre-échange, contrairement à tous les autres accords parallèles qui établissent explicitement un lien avec l'ALE. Cela atténue donc son caractère contraignant dans le cadre de l'ensemble des textes convenus.

Par ce biais, il n'est pas non plus possible de résoudre par une procédure arbitrale des conflits en matière de travail, découlant par exemple du non-respect des normes fondamentales du travail de l'OIT. La disposition de l'accord qui prévoit que, en cas de divergences, les parties peuvent rechercher une solution à l'amiable par le biais de consultations est manifestement insuffisante. Elle ne garantit pas les normes fondamentales du travail de l'OIT. De même, d'autres mécanismes pour appliquer les droits du travail ne sont pas possibles ; c'est le cas notamment des mesures douanières contre les produits fabriqués de façon contraire aux droits humains.

Procédure arbitrale pour les dispositions relatives au droit du travail et aux droits humains

Au chapitre 15, l'ALE régit la procédure de règlement des différends pour les dispositions commerciales et prévoit également la possibilité de mettre en place un tribunal arbitral bilatéral. Mais cette procédure de règlement des différends ne s'applique pas aux contenus définis dans l'accord parallèle relatif à la coopération en matière de travail et d'emploi (voir chapitre 13.8, section 4). Les litiges se rapportant en particulier à l'application des droits du travail ne peuvent donc être réglés que par des consultations ou être soumis au système de l'OIT. Mais celui-ci non plus n'offre pas de tribunal arbitral.³⁷

La revendication de procédures arbitrales pour les dispositions sur le développement durable ...

La mise en œuvre des droits humains et des droits du travail est d'une importance capitale pour l'exécution d'un ALE. Si celle-ci est négligée, il en résulte des inconvénients pour l'une ou l'autre des parties. Il est donc dans l'intérêt des deux parties contractantes de régler, par une procédure bilatérale, transparente et équitable, les conflits engendrés par des violations présumées des droits humains et du droit du travail, et notamment des normes fondamentales du travail de l'OIT. La Plateforme Chine a demandé à maintes reprises une procédure de règlement des différends bilatérale régie dans l'accord commercial, même pour les normes relatives aux droits humains et au droit du travail. Une telle procédure arbitrale est introduite lorsqu'une consultation de la commission mixte (*Joint Committee*) n'aboutit pas. Pour cela, la Chine et la Suisse doivent également pouvoir

³⁷ voir note 6

faire appel, dans les procédures arbitrales, à des experts en droit du travail pour statuer sur le non-respect des normes.

... n'est pas satisfaite

Les revendications de la Plateforme Chine n'ont absolument pas été reprises dans l'ALE. L'accord ne comporte donc aucune norme minimale relative aux droits humains et au droit du travail, ni la possibilité d'appliquer ces normes par le biais de mécanismes arbitraux bilatéraux. Il est vrai que le dernier ALE de la Suisse, conclu entre l'AELE et la Bosnie-Herzégovine, ne prévoyait pas de tribunal arbitral.³⁸ Mais à la différence de la Chine, la Bosnie-Herzégovine a tout de même ratifié les normes fondamentales du travail.

Contrôle de la mise en œuvre de l'accord de libre-échange

Dans les ALE, le contrôle de l'exécution de l'accord est généralement confié à une commission mixte. C'est ce que prévoit également l'accord avec la Chine. Le chapitre 14 stipule qu'une commission mixte contrôle tous les autres comités et groupes de travail institués dans le cadre de l'ALE. En outre, les deux parties doivent définir des points de contact. Or, ces commissions ne sont pas transparentes, et il n'est pas prévu d'y faire participer les organisations non gouvernementales et les experts en droits humains et en droit du travail. Cela signifie que la commission mixte ne contrôlera pas les dispositions de l'accord parallèle sur la coopération en matière de travail et d'emploi. Aucun mécanisme n'est donc prévu pour vérifier le respect des normes fondamentales du travail de l'OIT, puisque le Conseil fédéral ne réclame pas que ces normes soient un préalable obligatoire à l'accord.

Revendication d'une commission de surveillance tripartite – possibilités de sanctions en cas de violations des droits humains

Comme l'accord ne fixe pas de normes minimales en matière de droit du travail, il est d'autant plus important que la Suisse, à titre de mesure d'accompagnement, mette en place une commission tripartite – composée de représentants des syndicats, des entreprises et des autorités – pour contrôler la mise en œuvre de l'accord. Une telle commission doit veiller à ce que le marché de l'emploi en Suisse ne soit pas défavorisé par des violations des règles du droit du travail en Chine. Le mandat de la commission doit être fixé de manière contraignante dans l'ALE.

Les tâches de cette commission sont:

- de surveiller la mise en œuvre juridique des réglementations du droit du travail et des déclarations d'intention de l'ALE;
- en tant que point de contact suisse pour les plaintes venant de Suisse et de Chine, d'engager les démarches et les sanctions en cas de violation des règles et d'atteinte aux normes fondamentales du travail de l'OIT;
- d'informer le public et le Parlement sur l'application de l'accord.

En outre, les représentants des syndicats et des organisations non gouvernementales doivent être intégrés à la commission mixte.

Contrôle de l'accord sans représentation des syndicats

La commission tripartite n'est pas un instrument nouveau pour la Suisse. Elle est déjà utilisée par la Confédération pour les problèmes relatifs à la libre circulation des personnes ainsi que sur les questions de l'OIT. Malheureusement, l'accord ne contient aucun article rendant obligatoire la mise en place d'une telle commission. Comme il n'est pas prévu non plus que la commission mixte intègre des syndicats et des organisations de défense des droits humains, l'accord ne pourra pas être contrôlé par des représentants des travailleurs et de la société civile. Les violations du droit national du travail, des normes de l'OIT ainsi que des droits humains en général ne seront donc pas réprimées ni sanctionnées.

³⁸ Free trade agreement between the Efta states and Bosnia and Herzegovina, articles 44 & 45, signé le 24.06.2013;
<http://www.efta.int/~media/Documents/legal-texts/free-trade-relations/bosnia-and-herzegovina/bosnia-and-herzegovina-fta.pdf>

Droits des minorités

L'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine ne fait aucune place aux droits des minorités. En raison des nombreuses minorités en Chine, il est essentiel que les relations commerciales entre les deux pays n'aboutissent pas à une dégradation des droits humains et des minorités. C'est pourquoi la Plateforme Chine demandait avec force que l'accord mentionne explicitement les droits des minorités. Le premier article de l'accord devrait pourtant stipuler que toute relation commerciale repose sur le respect des principes démocratiques et des droits humains.

Un accord de libre-échange sans protection des minorités

L'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine ne contient aucune mention explicite des notions de «minorités» ni de «droits des minorités», pas plus qu'une référence au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU de 1966), qui est une convention contraignante de l'ONU régissant les droits des minorités universellement valables. Les droits des minorités font partie intégrante de diverses normes et déclarations internationales³⁹ qui n'ont pas de caractère contraignant ou qui n'ont pas été ratifiées par la Chine. Il manque donc dans l'accord un instrument contraignant pour la protection des minorités, et l'accord laisse totalement de côté les droits des minorités.

La Chine – un pays qui compte plus de 50 minorités ethniques

La République populaire de Chine est un pays qui compte de nombreuses minorités. Outre la majorité des Chinois Han, le gouvernement chinois reconnaît 55 minorités ethniques⁴⁰. La plupart d'entre elles vivent dans les régions riches en matières premières de la République populaire, lesquelles sont toujours plus dans la ligne de mire de la politique chinoise des matières premières.⁴¹ L'exploitation des ressources naturelles, que l'accord de libre-échange a plutôt tendance à stimuler, représente un danger pour les droits des minorités en Chine, surtout si cette exploitation a lieu dans les régions autonomes (par exemple au Tibet ou au Xinjiang) et court-circuite toute forme de consentement ou de participation aux bénéfices de la population locale.

Les rapports émanant de diverses organisations de défense des droits humains, comme Chinese Human Rights Defenders, Amnesty International ou Human Rights Watch, dressent un constat effrayant des violations massives des droits des minorités.⁴² De même, dans le cadre de l'examen périodique du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU à propos de la Chine, les soumissions de 46 organisations ont signalé la situation préoccupante des minorités et des indigènes, attestant de la situation lamentable qui prévaut en matière de droits humains.⁴³

³⁹ Humanrights.ch, standards internationaux pour les droits des minorités, <http://www.humanrights.ch/fr/Dossiers/Droits-des-minorites/Standards-internationaux/index.html>

⁴⁰ UK Home Office, Country Of Origin Information Report - China, 12. 10. 2012, <http://www.refworld.org/publisher.UKHO.COUNTRYREP.CHN.508e71f12.0.html>

⁴¹ State of the World's Minorities 2008, <http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.minorityrights.org%2Fdownload.php%3Fid%3D459&ei=HrPYUfSsBsbK4ATQhYGCg&usq=AFQjCNE4tSOuZ2GnOV8pxHrje-QLfuiOqg&bvm=bv.48705608.d.bGE>

⁴² voir note 24;

⁴³ http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/CN/A_HRC.WG6.4.CHN.3.E.pdf

Nécessité d'une protection juridique contraignante pour les minorités

Dans un accord de libre-échange avec un pays comptant autant de minorités, la protection des droits des minorités doit être clairement réglée. Après tout, les accords de libre-échange avec la République de Croatie⁴⁴ ou avec le Royaume hachémite de Jordanie en appellent, dans leur préambule, au respect des droits des personnes appartenant à des minorités. Du point de vue des droits humains, la protection efficace des minorités est obligatoire. La concentration sur les groupes de population défavorisés, et donc aussi sur les personnes appartenant à des minorités, est une préoccupation centrale de toute analyse des droits humains. Car ce sont avant tout les membres les plus faibles et les plus marginalisés de la société qui sont victimes de violations des droits humains lorsque des mesures de politique économique entraînent des gagnants et des perdants. Et c'est ce qu'elles produisent dans la plupart des cas. La conclusion d'accords de libre-échange ne fait pas exception à cette règle.

⁴⁴ Accord de libre-échange entre les pays de l'AELE et la République de Croatie, <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20020089/index.html>