

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 185
de M. Jérôme Hayoz (PS)
demandant d'étudier les conséquences de l'Accord sur le commerce des services (ACS)
(en anglais Trade in Services Agreement, TiSA) pour les services communaux**

En séance du 19 septembre 2016, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 185 de M. J. Hayoz lui demandant d'étudier les conséquences de l'Accord sur le commerce des services (ACS) (en anglais Trade in Services Agreement, TiSA) pour les services communaux.

Réponse du Conseil communal

1. Contexte juridico-économique et particularités de l'Accord sur le Commerce des Services (ACS)

Sur la base du mandat de Doha, la Suisse participe, depuis février 2012, aux négociations propres à l'Accord sur le Commerce des Services (ACS, en anglais TISA), initiative qu'elle soutient activement. L'ACS succède à l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS, en anglais GATS), qui s'est avéré être un échec en termes d'amélioration de l'accès du commerce de services aux marchés internationaux.

Bien qu'il fasse suite à l'AGCS en poursuivant le même but que celui-ci, l'ACS contient certaines particularités importantes à observer.

Premièrement, comme dans le cadre des négociations de l'AGCS, les parties définissent elles-mêmes dans leurs listes nationales d'engagements les secteurs pour lesquels elles accordent l'accès au marché (liste positive) et le traitement national (liste négative), ainsi que l'étendue de ces engagements. L'accord s'applique donc à tous les secteurs de services mentionnés dans la liste positive, c'est-à-dire ceux qui ne font pas expressément l'objet d'une réserve de traitement national, par intégration à la liste négative.

Deuxièmement, l'accord développe certaines clauses spécifiques telles que: la clause de *gel* ("Standstill"), la clause de *cliquet* ("Ratchet") et la clause d'*assurance sur l'avenir* ("Future-proofing"). Pour la première, elle consiste à restreindre de manière considérable la régulation étatique des marchés, une fois l'accord conclu par les parties concernées. Selon la deuxième clause, une fois ouverts aux marchés (non exclus de la liste positive d'engagements), les secteurs demeurent soumis à l'accord et ne peuvent pas être retirés des marchés sur lesquels ils ont été préalablement introduits. Quant à la dernière clause, elle vise l'intégration automatique au processus de libéralisation des services ayant été conçus postérieurement à l'entrée en vigueur de l'accord. Outre les réserves nationales en matière d'engagements, les parties ont également la possibilité d'émettre des réserves relatives à ces clauses spéciales.

Ensuite, il est également question de soumettre les éventuels différends découlant de l'accord à des autorités judiciaires internationales, ce qui est susceptible de restreindre la compétence juridictionnelle des tribunaux suisses.

Enfin, l'aspect le plus délicat de l'accord repose dans la confidentialité des négociations en cours. Ces négociations, tenues secrètes, conduisent à une connaissance lacunaire de l'objet visé par l'accord ainsi que de l'étendue de son champ d'application. Par conséquent, l'évaluation de l'impact réel de l'accord sur la société en général et plus précisément les services publics suisses est considérablement entravée.

Ce cadre confidentiel ne permet actuellement pas au peuple de se prononcer sur le sujet au moyen d'un référendum facultatif, au sens de l'article 141 alinéa 1 lettre d. de la Constitution.

2. Interventions parlementaires et réponses du Conseil fédéral

Le manque de transparence quant aux négociations a suscité des interventions parlementaires successives, sur différents aspects de l'accord.

Premièrement, suite aux diverses interpellations émanant du Conseil national (Interpellation Trede 14.3102; Motion Groupe des Verts 14.3368; Interpellation Grin 15.3295), le Conseil fédéral a répondu à plusieurs reprises aux questions relatives à l'éventuelle négociabilité et mise en offre des services publics suisses sur les marchés, dans le cadre des négociations sur l'ACS.

Puisqu'il agit dans les limites du mandat de Doha, le Conseil fédéral déclare suivre les mêmes principes pour les engagements spécifiques que ceux qui ont été appliqués aux autres accords de libre-échange du même contexte, tel que l'AGCS. Ces principes comprennent notamment la prise en compte des restrictions légales en matière d'accès au marché du service public suisse, tels que les domaines de l'énergie, de l'éducation publique, de la santé, des transports publics ou de la poste.

Ainsi, suivant le mandat de Doha et sur la base des engagements OMC en vigueur, la Suisse ne prend en principe pas d'engagements dans le domaine du service public, dont elle préserve les intérêts. Les services concernés par l'accord sont principalement les services commerciaux (services aux entreprises, conseils, ingénierie, services financiers, télécommunications, transports, logistique et autres). Dans ce dessein de préservation du domaine public, la Suisse a également veillé à émettre des réserves en matière de clauses de cliquet et de gel, lors de son offre initiale du 30 janvier 2014.

Deuxièmement, la négociation contient un certain nombre d'annexes thématiques ou sectorielles publiées en nombre limité par le SECO, qui s'appliqueront de manière transversale aux parties. Celles-ci n'étant pas accessibles au public, certaines d'entre elles ont été mises en ligne par Wikileaks, notamment une annexe relevant du domaine des services publics. Le Conseil national demande, dans les interpellations Schwaab (15.4145; 15.3159), des précisions quant au contenu des différentes annexes fuitées.

Le Conseil fédéral, dans ses réponses des 8 mai 2015 et 17 février 2016 aux interpellations Schwaab, précise qu'il a pour principe de ne pas commenter les informations rendues publiques par des sources inconnues ainsi que les textes en cours de négociations, dans la mesure où les propositions contenues par ces derniers sont sujettes à de perpétuelles modifications. En outre, le Conseil fédéral estime qu'il n'a pas à donner de garanties pour prouver sa bonne foi au sujet du service public et de la future stratégie de la Suisse en la matière.

En réponse à l'interpellation Grin (15.3295), qui se penche sur la question du respect des valeurs démocratiques de la Suisse et des droits y afférents, le Conseil fédéral souligne qu'il faut attendre le résultat des négociations avant de pouvoir déterminer si l'accord ACS doit être soumis ou non au référendum facultatif, prévu par l'article 141 al. 1 let. d. de la Constitution fédérale.

Concernant la question de l'introduction d'un éventuel mécanisme de règlement des différends à l'ACS soulevée par l'interpellation Trede (14.3102), le Conseil fédéral déclare dans sa réponse du 14 mai 2014 vouloir faire les négociations en temps opportun. Il précise néanmoins que le système juridictionnel mis en place dans le cadre de l'ACS n'aura aucun effet sur les domaines dans lesquels la Suisse n'aura pas pris d'engagement.

3. Impacts de l'ACS sur les villes et les communes suisses

En dépit des informations communiquées par le Conseil fédéral concernant l'exclusion des services publics suisses dans le cadre des négociations sur l'ACS, les villes et les communes demeurent sceptiques face à ces déclarations. L'interpellation Fluri du 26 septembre 2015 (15.4003) fait part de la crainte des villes et des communes de voir leur liberté d'action dans le domaine du service public restreint par l'ACS.

Le Conseil fédéral explique dans sa réponse du 18 novembre 2015 que les réserves qu'il émet dans sa liste d'engagements s'appliquent également aux domaines politiques qui relèvent de la compétence des cantons et des communes. Il est ainsi prêt à rejeter toute proposition future ayant des effets contraires aux objectifs politiques de la Suisse, notamment en matière de protection sociale, de l'environnement, des consommateurs ou tout autre objectif d'intérêt public.

Par ailleurs, le Conseil fédéral rappelle que les cantons (y compris communes et villes) sont associés aux négociations sur l'ACS par l'intermédiaire du groupe d'accompagnement interne à l'administration, auquel la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) participe. De plus, il est possible de suivre en tout temps, sur le site internet du SECO, l'évolution des négociations sur l'ACS ainsi que les propositions de négociations de la Suisse.

4. Conséquences sur les services communaux de la Ville de Fribourg

Dans la mesure où le Conseil fédéral maintient sa position quant à l'exclusion du domaine public de sa liste d'engagements, les services publics de la Ville de Fribourg ne seront pas affectés par le projet de libéralisation visé par l'ACS. La Ville préservera ainsi ses prérogatives en la matière.

Cependant, compte tenu de l'incertitude et du manque de transparence régnant autour des processus de négociations du Conseil fédéral, la Ville de Fribourg pourrait, au même titre que les autres villes et communes suisses alertées par ce projet, se déclarer symboliquement "Zone hors ACS".

Le Conseil communal rappelle, en outre, que lors de la séance du 26 septembre 2005, le Conseil général approuvait la résolution proposée par le groupe PCSP, en déclarant la Commune de Fribourg symboliquement "Zone hors AGCS (Accord Général sur le Commerce des Services)".

Dans l'attente d'une concrétisation de la situation au niveau fédéral, les processus de négociations de l'ACS demeurant toujours en cours, la Ville de Fribourg ne peut, pour l'instant, que veiller à suivre leur évolution.

Le postulat n° 185 est ainsi liquidé.