

DP

# DOMAINE PUBLIC

**Analyses, commentaires et informations sur l'actualité suisse**

Un point de vue de gauche, réformiste et indépendant

*En continu, avec liens et commentaires, sur [domainepublic.ch](http://domainepublic.ch)*

DP2059

Edition du  
24 novembre 2014

DANS CE NUMÉRO

---

**L'initiative «pour la primauté du droit suisse» n'a pas les moyens de ses ambitions** (Alex Dépraz)

Même si ce texte est adopté, les juges ne pourront pas refuser d'appliquer une norme de droit international contraire à la Constitution fédérale

**La culture, domaine de souveraineté cantonale et d'activités illimitées** (Yvette Jaggi)

En Suisse, la culture est du ressort des cantons. Sauf que par essence elle ne connaît pas vraiment les frontières

**Aménagement: zone agricole, objet de convoitise** (Michel Rey)

Le projet d'extension de la zone industrielle d'Orbe est un bon exemple du risque que courent les terres agricoles

**L'imposition des multinationales après Brisbane** (Lucien Erard)

L'adaptation inéluctable de la Suisse

**Groupe Etat islamique et islamophobie** (Invité: Adrien Fontanellaz)

Les manifestations d'islamophobie font le jeu du terrorisme

# L'initiative «pour la primauté du droit suisse» n'a pas les moyens de ses ambitions

Même si ce texte est adopté, les juges ne pourront pas refuser d'appliquer une norme de droit international contraire à la Constitution fédérale

Alex Dépraz - 20 novembre 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/26865>

Christoph Blocher vilipendait déjà les «*juges étrangers*» lorsqu'il était assis dans son fauteuil de chef du département de justice et police. Sept ans plus tard, il est l'inspirateur d'une initiative populaire pour que «*le droit suisse prime le droit étranger*» dont l'UDC vient de [décider le lancement](#) à la veille de la campagne pour les élections fédérales d'octobre 2015.

Certains commentateurs s'inquiètent d'une possible révolution copernicienne de notre ordre juridique. Mais, à regarder de plus près les propositions concrètes de révision de la Constitution qui sont formulées (cf. texte ci-dessous), il s'avère que cette initiative n'a pas les moyens des ambitions qu'elle affiche.

Le texte actuel de la Constitution n'établit pas de hiérarchie claire entre le droit «*international*», que le titre de l'initiative qualifie à tort de droit *étranger* alors qu'il s'agit des règles internationales que la Suisse s'est engagée à respecter ([DP 1744](#)), et le droit «*suisse*», ou plus exactement le droit «*interne*», ce par quoi on entend le droit élaboré et adopté par les autorités suisses.

La jurisprudence et la majorité

de la doctrine suisse admettent que la Constitution consacre dans certains de ses articles le principe de la primauté du droit international. Toutefois, ni le Tribunal fédéral ni la majorité des auteurs ne considèrent que ce principe a une valeur absolue, au sens où n'importe quelle norme de droit international l'emporterait sur n'importe quelle norme de droit interne. Une telle solution pose notamment un problème de légitimité démocratique, en cas de contradiction entre la Constitution – la norme fondamentale de droit interne – et une règle de droit international de moindre importance. Ce débat n'est d'ailleurs pas propre à la Suisse: très rares sont les Etats qui consacrent dans leur ordre juridique interne une priorité absolue au droit international.

Le texte de l'UDC propose une révision de l'[article 5](#) de la Constitution selon laquelle celle-ci, «*référence de droit suprême de la Confédération*», primerait toujours le droit international, sous réserve des dispositions impératives de ce droit. Il ne s'agit donc aucunement de consacrer la primauté de l'ensemble du droit interne sur le droit international, mais uniquement celle de la Constitution

fédérale. En raison du statut particulier de la Constitution dans notre ordre juridique interne, cette précision n'est pas sans incidence sur la portée de l'initiative.

Quel que soit son contenu, une règle de conflit telle que celle que l'initiative propose de consacrer ne se suffit jamais à elle-même. La volonté des initiants de rendre la Constitution prioritaire sur les traités internationaux ne peut être concrétisée que si des procédures de contrôle sont prévues pour que les autorités suisses puissent effectivement faire primer la charte fondamentale. A défaut, la «*primauté du droit suisse*» risque de rester un vœu pieux. Or, sur ce deuxième point, les modifications proposées par l'initiative manquent entièrement leur cible.

Le meilleur moyen de résoudre les contradictions reste de les éviter. Premièrement, le texte de l'initiative enjoint donc les autorités à ne pas conclure d'engagements de droit international contraires à la Constitution. Rien de nouveau sous le soleil: lorsqu'il propose à l'Assemblée fédérale de ratifier un nouveau traité international, le Conseil fédéral examine déjà si cet engagement est conforme à

notre charte fondamentale. Toutefois, ce contrôle reste limité, car il dépend entièrement de la bonne volonté du Parlement. Si celui-ci passe outre, aucune procédure judiciaire ne permet d'invalider la conclusion d'un traité international qui serait contraire à la Constitution fédérale. L'initiative ne le prévoit pas non plus.

Aujourd'hui comme demain, la Confédération pourrait par exemple valablement conclure un (nouveau) traité international violant l'[article 84](#) de la Constitution sur le transit alpin, issu de l'initiative sur les Alpes.

La situation inverse peut se présenter quand une révision constitutionnelle – proposée par voie d'initiative populaire ou par l'Assemblée fédérale – est contraire à un traité international ratifié par la Suisse. Elle est désormais bien connue depuis que le peuple et les cantons ont adopté le 9 février 2014 une initiative populaire introduisant un nouvel article sur l'immigration ([art. 121a](#) Cst) contraire à l'Accord sur la libre circulation des personnes avec l'Union européenne. Pour éviter toute contradiction, il faudrait dans un tel cas de figure que les autorités soient contraintes d'adapter ou de résilier le traité international devenu contraire à la Constitution, voire que le peuple se prononce à ce sujet comme le propose [une thèse](#) récemment soutenue à l'Université de Lausanne. Or, le texte proposé par l'UDC ne prévoit une résiliation qu'en *ultima ratio*, «*si nécessaire*».

Là aussi, le Parlement serait seul légitimé à interpréter la Constitution, si bien qu'il conserverait la même marge de manœuvre qu'aujourd'hui.

Il n'est pas toujours possible ni souhaitable de résoudre en amont les contradictions potentielles entre deux règles de droit ([DP 2029](#)). On peut se représenter de nombreuses situations de conflit entre deux normes juridiques sous la forme d'un [diagramme de Venn](#) où seuls les cas situés à l'intersection de deux cercles sont problématiques. Ces cas peuvent être si nombreux que l'une des dispositions reste lettre morte, ou, au contraire, si rares qu'ils ne sont résolus, et parfois même découverts, qu'à l'occasion de litiges concrets. La deuxième branche de l'alternative est beaucoup plus fréquente en pratique.

Il appartient donc le plus souvent aux juges qui interviennent après coup, et non aux législateurs, de devoir résoudre un conflit entre deux normes. Or, notre système juridique limite actuellement drastiquement le pouvoir des juges quand il s'agit du contrôle de constitutionnalité. En résumé, l'[article 190](#) de la Constitution impose aux autorités judiciaires, et en particulier au Tribunal fédéral, d'appliquer les lois fédérales et le droit international, même si ces normes sont contraires à la Constitution.

Les débats sur cette disposition sont récurrents. Mais les tentatives récentes d'étendre les compétences du Tribunal

fédéral ont échoué tant en 1999 lors de la révision totale de la Constitution fédérale qu'en 2012, lorsque le Parlement avait refusé d'entrer en matière sur une [initiative parlementaire](#) proposant l'abrogation de l'article 190 ([DP 1904](#)). A chaque fois, l'UDC figurait dans le camp des plus farouches opposants à toute extension des pouvoirs du Tribunal fédéral.

Or, même s'ils entendent ancrer le principe de la primauté de la Constitution sur le droit international (art. 5 al. 4 Cst), les initiants ne proposent pas de modifier sur ce point l'article 190 pour permettre aux juges de faire prévaloir la Constitution en cas de conflit. L'initiative ne concrétise donc pas son intention de rendre la Constitution prioritaire. En effet, en cas de contradiction entre un traité international sujet au référendum facultatif et une disposition constitutionnelle adoptée par le peuple et les cantons, les autorités devraient continuer à appliquer comme aujourd'hui... le traité international.

Toutefois, le texte de l'initiative introduit une précision à l'article 190 en ce sens que seuls les traités internationaux «*dont l'approbation était soumise au référendum*» devraient être appliqués par le Tribunal fédéral. Cette disposition de l'initiative vise la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dont la ratification par la Suisse il y a 40 ans n'a pas fait l'objet d'un référendum, parce que les

règles constitutionnelles alors en vigueur ne l'exigeaient pas. Or, la CEDH ne joue pas seulement un rôle important s'agissant de la protection internationale des droits de l'homme, mais également en droit interne en raison des particularités du contrôle constitutionnel.

En effet, les droits fondamentaux garantis par la CEDH figurent également dans la Constitution fédérale. Sous l'angle des droits fondamentaux, le système actuel aboutit de ce fait à un paradoxe dans le sens où le juge suisse peut contrôler la compatibilité d'une loi fédérale, voire celle d'un traité international, avec la CEDH - norme de droit international -, mais non avec la Constitution. Avec la modification de l'article 190 de la Constitution proposée par l'initiative, la situation confinerait à l'absurde puisque les juges suisses, empêchés d'appliquer la CEDH, n'auraient plus aucune possibilité de faire prévaloir les droits fondamentaux - même s'ils sont garantis par la Constitution - sur une norme de droit international.

Christoph Blocher [affirme](#) ne pas vouloir s'en prendre au contenu des droits fondamentaux, garantis par l'ordre constitutionnel suisse depuis 1848, et appelle de ses vœux un contrôle par des juges suisses plutôt que par ceux de Strasbourg. Donnons-lui en acte et prenons-le au mot. Le premier parti de Suisse ne devrait donc pas s'opposer à ce

qu'indépendamment de la possibilité de saisir la Cour européenne des droits de l'homme, on donne aux juges suisses les moyens leur permettant de veiller sur le plan interne à l'inviolabilité des dispositions les plus fondamentales de la loi fondamentale.

A titre de contre-projet à l'initiative «*pour la primauté du droit suisse*», le Parlement pourrait donc opposer une modification de la Constitution fédérale «*pour la primauté des droits constitutionnels*» qui permettrait aux autorités suisses de faire prévaloir les droits fondamentaux garantis par la Constitution sur le droit international et sur les lois fédérales. Avec un tel contre-projet, le Tribunal fédéral et les autres autorités n'auraient plus à se référer au droit international, et en particulier à la CEDH, mais pourraient simplement appliquer la Constitution, cette «*référence de droit suprême de la Confédération suisse*», que l'UDC ne prend pas au sérieux.

### **Texte de l'initiative**

*La direction de l'UDC doit encore décider de la formulation juridique définitive de l'initiative, dont le texte n'a pas encore été publié par la Chancellerie fédérale. Cette analyse se fonde sur l'[avant-projet](#) de texte rédigé par le professeur de droit et député zurichois Hans-Ueli Vogt, qui a été présenté lors d'une conférence de presse le 12 août 2014.*

Initiative populaire pour faire appliquer les décisions du peuple - le droit suisse prime le droit étranger (Les modifications constitutionnelles proposées sont en italiques, les dispositions actuellement en vigueur sont en lettres droites.)

Art. 5 al. 1

Le droit est à la base et la limite de l'activité de l'Etat. *La Constitution fédérale est la référence de droit suprême de la Confédération suisse.*

Art. 5 al. 4

La Confédération et les cantons respectent le droit international. *La Constitution fédérale prime le droit international. Elle est prioritaire par rapport au droit international sous réserve des dispositions impératives de ce droit. Sont considérées comme impératives les dispositions qui, conformément à la Convention de Vienne sur le droit contractuel du 23 mai 1969, ont été acceptées et reconnues par l'ensemble de la communauté internationale des Etats, dont il est interdit de s'écarter et qui ne peuvent être modifiées que par une disposition ultérieure du droit international de même nature juridique.*

Art. 56a (obligations relevant du droit international)

*La Confédération et les cantons ne prennent pas d'engagement en droit international qui contrevienne à la Constitution fédérale. En cas de contradiction, ils veillent à l'adaptation des engagements de droit international aux exigences de la Constitution, si*

*nécessaire en résiliant les traités de droit international concernés. Les dispositions impératives du droit*

*international sont réservées.*

Art. 190

Le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus

*d'appliquer les lois fédérales et les traités de droit international dont l'approbation était soumise au référendum.*

## La culture, domaine de souveraineté cantonale et d'activités illimitées

En Suisse, la culture est du ressort des cantons. Sauf que par essence elle ne connaît pas vraiment les frontières

Yvette Jaggi - 11 novembre 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/26718>

En mai dernier, le Conseil fédéral mettait en [consultation](#) son projet de *Message* concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2019.

Le niveau de réflexion, la qualité de la teneur et l'ambition de ce document dépassent largement les projets analogues présentés dans le passé. Toutes qualités que la majorité des cantons, des partis et des organisations qui ont pris position ont bien voulu reconnaître, sans forcément donner leur plein accord sur le fond. Les très prochaines semaines diront si l'exécutif maintient son projet et s'il se prépare à entraîner l'adhésion des parlementaires sur la vision d'ensemble, sinon sur tous les points controversés.

L'enjeu principal est facile à situer. C'est la «*politique culturelle nationale*» dont le Conseil fédéral aura eu la folle [audace](#) de parler ouvertement

dans son projet. Comme prévu, l'idée n'a pas convaincu ([DP 2042](#)). Les cantons en particulier font de la résistance, forts de la Constitution fédérale qui leur attribue expressément une compétence générale et prioritaire en matière de culture. La Confédération, en menant une politique nationale, outrepasserait le modeste rôle d'utilité que lui laisse le principe de subsidiarité.

### Non à une politique nationale

Dans leur prise de position sur le *Message* culture, nombre de cantons réaffirment leur souveraineté en la matière, tout comme pour l'instruction publique ou le choix de leurs langues officielles. D'Argovie à Zurich, les gouvernements se montrent intraitables. Le [Conseil d'Etat vaudois](#) va jusqu'à exiger l'abandon du concept même de politique culturelle nationale, dont Bâle-Campagne et quelques autres

doutent fortement qu'il soit approprié et applicable dans une Suisse fédéraliste et pluriculturelle.

Le seul écho ouvertement favorable vient de [Neuchâtel](#), où la fameuse politique est vue comme une «*nouvelle étape encourageante du Dialogue culturel national*» récemment instauré. Pour sa part, [Berne](#) fait une distinction intéressante, réservant ce «*Dialogue*» aux affaires intérieures et acceptant une politique nationale pour les relations extérieures. [Argovie](#) adopte aussi une position nuancée et digne d'attention: tout en jugeant équivoque le terme de politique culturelle nationale qui ressemble fort à une abominable «*Staatskulturpolitik*», le *Mitteltanton* demande à la Confédération d'assumer la fonction de *leader* pour faire face, à l'échelle du pays, aux défis représentés par de profondes évolutions socioéconomiques qui, telles

l'urbanisation et la numérisation, influent sur le domaine culturel.

Prudemment, Fribourg, canton du conseiller fédéral Berset, et le parti démocrate-chrétien, auquel appartient Isabelle Chassot, directrice de l'Office fédéral de la culture, s'abstiennent de toute appréciation sur la perspective d'une politique culturelle menée à l'échelle nationale.

Du côté des partis suisses, cette idée recueille sans surprise l'assentiment des socialistes et l'opposition farouche de la droite. Les [libéraux-radicaux](#) y voient une tendance inacceptable à la centralisation et à la bureaucratisation tandis que l'[UDC](#) dénonce «*une sape insidieuse du fédéralisme*» et une attaque frontale à l'esprit suisse dont ladite Union se sent l'exclusive dépositaire. De manière générale, ces deux partis signent des prises de position entièrement négatives, d'une netteté et même d'une violence tout à fait exceptionnelles chez les participants à des procédures de consultation fédérales. Toute exagération affaiblissant l'argument, le Conseil fédéral pourrait se glisser entre l'opposition du tandem PLR-UDC et la bienveillance du PSS et des Verts, qui approuvent les grandes options et souhaitent diverses améliorations particulières.

## **Oui à un encouragement fédéral**

Questions de principe mises à

part, le *Message* culture reste un programme de financement quadriennal – dont la durée sera d'ailleurs prolongée d'un an jusqu'à fin 2020, en vue d'harmoniser la culture avec la formation supérieure, la recherche et l'innovation notamment.

Les moyens prévus pour l'encouragement de la culture pour la période 2016-2019 sont en forte progression par rapport au plafond accordé en septembre 2011 pour la période 2012-2015 et relevé en cours de période. Le budget culturel de la Confédération devrait passer de 782,6 à 894,6 millions de francs, soit une augmentation de 14%. Ce budget dépasse de 53,7 millions, soit de 6.4%, les montants figurant dans la planification financière de la Confédération établie pour la période correspondante.

Les cantons se prononcent tous en faveur des quelque 900 millions prévus. La plupart d'entre eux critiquent la dotation, traditionnellement insuffisante, du secteur «*patrimoine culturel et monuments historiques*» auquel s'ajoute désormais opportunément la culture du bâti. Les débats aux Chambres feront certainement écho à cette critique récurrente et permettront peut-être une rallonge amplement méritée.

Les discussions porteront aussi sans doute sur l'encouragement de la musique, en particulier sur les conséquences de la nouvelle aide aux jeunes musiciens et

sur la «*dérive sociale*» que suspecte notamment le canton de Vaud, s'agissant de l'encouragement de l'accès à la culture. On s'inquiète au Château cantonal de voir la politique culturelle utilisée à des fins sociales ou, à peine moins grave, limitée à son apport économique ou touristique. Par ailleurs, Vaud s'inquiète d'une nouvelle forme d'économicisation rampante de la culture, sous couvert d'encouragement à l'innovation, via le soutien privilégié aux *start up* des arts appliqués contemporains alors que les Hautes écoles d'art sont déjà bien davantage que des lieux de formation.

A l'exception du PLR, qui voudrait en rester au montant de la période en cours, tous les partis se déclarent d'accord avec l'augmentation prévue. Les [Verts](#) trouvent largement insuffisants les montants réservés aux droits des artistes ainsi qu'au soutien aux gens du voyage et à la minorité yéniche. Dans l'ensemble, et compte tenu des efforts effectués par les collectivités locales, y compris dans les régions rurales, comme le relèvent à juste titre les gouvernements d'Argovie et de [Bâle-Campagne](#), le financement public de la culture devrait se répartir à l'avenir aussi selon le schéma que l'on connaît depuis nombre d'années et rappelé par l'[Union des villes suisses](#): 40% à la charge des cantons et 40% à celle des centres urbains tandis que les autres communes et la Confédération se partagent à égalité la charge des 20% restants.

Tout est donc stabilisé au

paradis de la péréquation  
verticale et du fédéralisme

horizontal.

## Aménagement: zone agricole, objet de convoitise

Le projet d'extension de la zone industrielle d'Orbe est un bon exemple du risque que courent les terres agricoles

Michel Rey - 23 novembre 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/26880>

Nous avons mis en évidence les futurs conflits pour l'usage du sol dans les agglomérations urbaines ([DP 2046](#)). Nombre de surfaces d'assolement, planes et proches des villes, sont convoitées par les bâtisseurs. Et de nombreuses communes cherchent des solutions au coup par coup, sans la coordination intercommunale souhaitable pour une bonne urbanisation.

Le canton de Vaud en apporte la preuve. L'extension de la zone industrielle d'Orbe implique un déclassement de plus de quatre hectares de bonnes terres agricoles. Selon la presse vaudoise, des déclassements sont envisagés à Payerne (six hectares pour un parc sportif), à Echallens (cinq hectares pour du logement), à Cheseaux (nouvelle zone industrielle), à Peroy (centre sportif).

Vaud et l'Office fédéral du développement territorial (ARE) croisent le fer. La cheffe du département en charge de l'aménagement, Jacqueline de Quattro, s'insurge contre l'opposition de l'Office fédéral au dézonage de terres

agricoles recensées comme surface d'assolement pour l'extension de la zone industrielle d'Orbe.

Pour les autorités vaudoises, cette extension est conforme au plan directeur cantonal et fait partie des projets stratégiques visant à favoriser le développement urbain dans les centres cantonaux. Elles ont pris l'engagement de compenser d'ici fin 2017 ce déclassement par la mise en zone agricole de nouveaux terrains. Elles s'estiment flouées. En 2013, dans le cadre de la campagne référendaire sur la loi révisée sur l'aménagement du territoire (LAT), la conseillère fédérale Leuthard avait en effet déclaré qu'empêcher la réalisation de projets de développement des centres irait à l'encontre d'un bon aménagement.

Pour l'administration fédérale, ce déclassement viole les nouvelles dispositions de la LAT révisée. Cette dernière prévoit, à l'[article 38a](#), que les cantons ne peuvent plus augmenter la surface totale des zones à bâtir légalisées jusqu'à ce que leur plan directeur

cantonal révisé soit approuvé par le Conseil fédéral. Ces dispositions étaient connues au moment de l'approbation de la LAT en 2013 et n'ont pas été introduites en catimini dans l'ordonnance d'application.

Pourquoi cette position restrictive de la Confédération? Les raisons figurent dans le [rapport explicatif](#) relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire: «*Le législateur a prévu des dispositions transitoires très strictes dans la LAT parce qu'il savait que c'était le seul moyen de convaincre le comité à l'origine de l'initiative pour le paysage de retirer celle-ci.*»

### Le grignotage des terres agricoles se poursuit

Au-delà des aspects juridiques, il y a aussi une lecture plus politique de ce conflit. On peut y voir une méfiance légitime de Berne à l'égard des cantons en ce qui concerne leur volonté de maintenir suffisamment de terres agricoles, même si Vaud n'est de loin pas un mauvais élève. Des [données récentes](#) le confirment. Entre 1985 et

2009, les surfaces agricoles ont diminué de 5%, soit de 850 km<sup>2</sup>, ce qui équivaut à dix fois le lac de Zurich. Ces déclassements ont assuré 87% des terrains qui ont été affectés à l'habitat et à l'infrastructure durant cette période. Le grignotage des terres agricoles se poursuit, même s'il s'est ralenti ces dernières années (-3,3% entre 1985 et 1997; -2,2% entre 1997 et 2009).

### **Les surfaces d'assolement sont mieux protégées**

La sauvegarde des terres agricoles est certainement l'un des enjeux clés de la mise en œuvre de la LAT révisée. Cette dernière contient déjà des dispositions permettant leur protection. Les cantons ont l'obligation de garantir les surfaces attribuées par la Confédération en les affectant à la zone agricole. Leur déclassement en zone à bâtir ne peut avoir qu'un caractère exceptionnel (art. 30 OAT).

Si la protection des surfaces d'assolement est garantie, encore faut-il que les cantons en aient la volonté politique et complètent leurs lois cantonales d'aménagement. Le canton de Berne a fait récemment des propositions

dans ce sens. On peut être beaucoup plus méfiant à l'égard de certains cantons. Avec son urbanisation soutenue, Fribourg a reconnu qu'il ne disposait plus des surfaces d'assolement exigées par la Confédération et ignorait leur proportion en zone à bâtir. Il vient de conclure avec l'ARE un accord visant à recalculer ses surfaces d'assolement.

Faut-il envisager une protection absolue de toutes les terres agricoles, comme pour la forêt? Cette exigence nous paraît excessive, car elle va quasiment figer le territoire suisse dans ses affectations. Des solutions cantonales sont possibles. Les cantons de Thurgovie et de Zurich ont choisi de mieux protéger toutes leurs terres agricoles. On pourrait aussi envisager des solutions intercantionales. Les terrains agricoles genevois à affecter au logement pourraient trouver des compensations financières avec l'extension de zones agricoles dans d'autres cantons.

### **Mettre la sauvegarde des terres agricoles au cœur de la révision du plan directeur cantonal**

A l'avenir, la sauvegarde des terres agricoles demande deux

stratégies. Il faut impérativement que la révision des plans directeurs imposée par la nouvelle LAT ne se limite pas à l'urbanisation, mais englobe la protection des terres agricoles. Une vision d'ensemble est nécessaire. C'est au plan directeur de fournir cette vision d'ensemble et de proposer une stratégie et des règles quant à l'affectation de ces terres à l'urbanisation. Alors qu'aujourd'hui chaque commune pense qu'elle peut puiser dans ses réserves de terres agricoles pour développer son urbanisation.

La seconde stratégie réside dans la gestion des [constructions hors zones](#). La Suisse compte plus de 2,5 millions de bâtiments. 600'000 d'entre eux sont situés hors de la zone à bâtir, dont 191'000 utilisés à des fins d'habitation et 400'000 sont majoritairement des bâtiments d'exploitation agricole. Ces derniers sont de plus en plus nombreux à ne plus être adaptés aux exigences agricoles et devront trouver de nouvelles utilisations (logement, tourisme, artisanat). Il y a là un risque d'urbanisation rampante avec une mise en danger des terres agricoles.

# L'imposition des multinationales après Brisbane

L'adaptation inéluctable de la Suisse

Lucien Erard - 17 novembre 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/26849>

La Suisse n'était pas invitée à Brisbane les 15 et 16 novembre. Pourtant elle devra accepter - ou en tout cas subir - les décisions du G20 sur la [fiscalité des entreprises multinationales](#).

L'objectif est clair: ces sociétés doivent payer des impôts là où leurs activités génèrent des revenus. Il faut aussi éviter qu'elles n'en paient que peu, voire même pas du tout comme au Luxembourg, pour ne rien dire de certains cantons suisses.

C'est en fait à la concurrence fiscale qui nous est si chère que le G20 veut mettre un sérieux frein. Certes, s'agissant des multinationales et de leurs filiales dans le monde, la Suisse restera en droit de fixer librement ses taux d'imposition et même de définir la base de l'imposition, à savoir le type de revenus qu'elle veut taxer. Mais elle ne pourra plus empêcher que d'autres pays où travaillent ces mêmes sociétés les imposent également et, de fait, prélèvent les impôts qu'elles auraient dû payer chez nous. Si actuellement on évite une telle double imposition, c'est grâce à un très dense réseau d'accords internationaux passés en vue d'interdire de frapper les mêmes revenus dans deux pays différents. Or c'est précisément ce que le G20 et l'OCDE [veulent changer](#).

Autre exemple d'une manœuvre analogue: la dénonciation de l'accord sur l'imposition des successions permettra à la France d'imposer ses ressortissants pour la part d'impôt qu'ils économisaient en s'établissant dans des cantons qui prélèvent peu ou pas d'impôts sur les successions.

A l'avenir, le pays qui jugera qu'une multinationale active sur son territoire transfère une partie de ses bénéfices dans un paradis fiscal pourra, notamment en modifiant son accord de double imposition, prélever lui-même la part d'impôt qu'il estime lui revenir.

C'est là l'un des volets des mesures déjà acceptées par les ministres des finances du G20, que le sommet des chefs d'Etat vient de confirmer au point 13 de sa [déclaration finale](#). Le modèle d'accord de l'OCDE doit être profondément modifié. On y introduit des clauses anti-abus qui sanctionnent l'échappatoire de la double non-imposition, possible lorsque des paiements internes sont déductibles sans être imposés dans la filiale extérieure qui les reçoit. Par ailleurs, on évite de conclure des accords avec des pays qui favorisent l'optimisation fiscale ou l'on prévoit des exceptions.

Second volet des mesures prises à Brisbane, la

[transparence](#) doit permettre aux autorités fiscales d'apprécier la façon dont les sociétés multinationales répartissent entre les pays concernés les chiffres d'affaires, les impôts et les revenus imposables de leurs filiales présentes sur différents marchés. Chacune de ces sociétés multinationales devra fournir aux autorités de chacun des pays où elle est active des informations détaillées sur ses structures, ses activités et sur sa politique de prix de transfert, celle-là même qui lui permet de concentrer les bénéfices dans les pays où les impôts sont les plus favorables.

La Suisse s'est engagée à imposer les bénéfices acquis à l'étranger par des entreprises jouissant d'un statut spécial sur territoire helvétique. Même après cette régularisation, notre pays restera l'un de ceux où les impôts sont les plus bas, avec l'Irlande, le Luxembourg ou les Pays-Bas, qui font l'objet d'une enquête de la Commission européenne pour octroi de subventions publiques à des entreprises.

La Suisse sera-t-elle, comme aujourd'hui le Luxembourg, mise sous pression pour les accords fiscaux de cantons accordant des réductions, voire pour la franchise d'impôt accordée à des entreprises qui s'y installent? Nés de l'arrêté Bonny pour attirer des

entreprises dans l'arc jurassien frappé par la crise horlogère des années 70, ces accords ont été appliqués à tort et à travers ces dernières années, y compris dans la région lémanique déjà plus que florissante.

Comment la Suisse réagira-t-elle lorsque les multinationales

seront contraintes de fournir les rapports par pays aux autorités fiscales de leurs autres filiales? Comment répondra-t-elle aux demandes de renégociation des accords de double imposition pour les adapter au nouveau modèle de l'OCDE?

En réalité, dans le cadre de

l'OCDE, la Suisse participe déjà à la préparation de cette nouvelle réglementation. Elle a heureusement d'autres atouts que la fiscalité pour attirer des entreprises. Mais elle y réfléchira à deux fois avant d'offrir des cadeaux fiscaux à une entreprise, sachant que les impôts non perçus chez nous le seront certainement ailleurs.

## Groupe Etat islamique et islamophobie

Les manifestations d'islamophobie font le jeu du terrorisme

Invité: Adrien Fontanellaz - 15 novembre 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/26838>

Ayant récemment fait irruption sur le devant de la scène médiatique mondiale, le Groupe Etat Islamique (GEI) a fait augmenter le risque d'attentat dans le monde occidental en général et, *in fine*, en Suisse, ne serait-ce qu'à cause des volontaires partis le rejoindre et dont certains, aguerris et endoctrinés, reviendront inévitablement.

La naissance de l'[Etat islamique en Irak](#), issu de la franchise irakienne d'Al-Qaïda, a été proclamée en 2006. Les premières années du mouvement furent tumultueuses, car il subit de plein fouet l'alliance entre tribus sunnites et armée américaine entre 2006 et 2007 avant de se replier sur les zones frontalières entre la Syrie et l'Irak où il parvint à se réorganiser. Le groupe mit ensuite à profit la guerre civile

faisant rage en Syrie pour s'y implanter à partir du début de l'année 2013, conquérant de vastes zones au détriment des forces combattant le régime de Bachar el-Assad et entrant dans une alliance *de facto* avec ce dernier avant de se rebaptiser Etat Islamique en Irak et au Levant en avril 2013, puis de lancer une offensive foudroyante en Irak et de s'emparer de Mossoul le 10 juin 2014, annonçant peu après la restauration du Califat. Il continua à progresser sur plusieurs fronts avant que la campagne de bombardement aérien initiée par les Etats-Unis à partir du mois d'août ne ralentisse son élan.

Le GEI se distingue, dans un contexte pourtant déjà marqué par la guerre, par son extrême brutalité. Les exactions commises ont pour effet de révéler l'opinion publique internationale et nombre de

commentateurs assimilent les séides d'Abou Bakr al-Baghdadi, calife autoproclamé, à de simples barbares sanguinaires ou à des fous fanatiques.

La réalité est pourtant plus sombre encore, car loin de se résumer à une horde sauvage, le GEI est fortement structuré et dispose, par exemple sur le plan militaire, de chefs qui peuvent s'avérer extrêmement compétents, comme le Tchétchène [Abou Omar al-Chichani](#) l'a démontré en septembre dernier en se jouant des forces régulières irakiennes dans la province d'Anbar grâce à des tactiques associant vitesse et manœuvre. De plus, les pratiques du groupe reposent au moins partiellement sur un *corpus* incluant les thèses d'[Abou Moussab al-Souri](#) qui fit la synthèse entre l'expérience accumulée par les mouvances

islamistes armées au cours des dernières décennies et les leçons de la guerre populaire – implicites et explicites – telles que codifiées par Mao et ceux qu’il inspira par la suite, comme Che Guevara. L’usage systématique de la terreur par le GEI constitue par ailleurs aussi un outil destiné à atteindre des objectifs politico-militaires précis, comme démoraliser les soldats ou les miliciens ennemis, asseoir son emprise sur les habitants des zones qu’il contrôle ou encore attirer de nouvelles recrues en affichant sa détermination.

En l’occurrence, et pour revenir au danger potentiel que le groupe représente pour la Suisse, Abou Moussab al-Souri préconise de renoncer à organiser de vulnérables réseaux terroristes en faveur de [petites cellules autonomes](#) ou même de loups solitaires

afin de frapper l’ennemi occidental sur son sol afin de saper sa volonté. De tels actes terroristes ont un autre avantage du point de vue de ceux qui les encouragent, du moins si l’on postule la familiarité d’un individu tel qu’Abou Moussab al-Souri avec les concepts maoïstes. En effet, le centre de gravité d’un mouvement s’opposant à l’ordre établi est la population, qu’il s’agit de contrôler car elle seule peut permettre à une lutte de se perpétuer contre un adversaire supérieur.

Dans la logique du GEI, il ne s’agirait pas à l’évidence des populations occidentales dans leur ensemble, mais des communautés musulmanes en faisant partie. Dans cette perspective, tout acte susceptible d’attirer la vindicte et la méfiance à l’encontre de ces communautés est une

victoire, car un tel climat affaiblit le discours des modérés tout en accroissant la probabilité que certains de leurs membres se radicalisent jusqu’à un point de non-retour, générant de nouveaux attentats qui à leur tour renforceront cette dynamique.

En définitive, les manifestations d’islamophobie sont bienvenues pour des mouvements comme le GEI, car elles ne font que renforcer leur propre propagande. Bref, il s’agit d’un cas où morale et contraintes sécuritaires ne s’opposent pas, mais se rejoignent; les dérapages islamophobes plus ou moins contrôlés de personnes publiques régulièrement relayés par les médias ne sont rien de moins que de gracieuses contributions offertes à la cause d’Abou Bakr al-Baghdadi.

Ce magazine est publié par [Domaine Public](#), Lausanne (Suisse). Il est aussi disponible en édition eBook pour Kindle (ou autres liseuses) et applications pour tablette, smartphone ou ordinateur.

La reproduction de chaque article est non seulement autorisée, mais encouragée pour autant que soient respectées les conditions de notre [licence CC](#): publication intégrale et lien cliquable vers la source ou indication complète de l'URL de l'article.

Abonnez-vous gratuitement sur [domainepublic.ch](http://domainepublic.ch) pour recevoir l'édition PDF de DP à chaque parution. Faites connaître DP - le magazine PDF à imprimer, l'eBook et le site - autour de vous! Vous pouvez aussi soutenir DP par un [don](#).

## Index des liens

### **L'initiative «pour la primauté du droit suisse» n'a pas les moyens de ses ambitions**

<http://www.udc.ch/actualites/assemblees-des-delegues/prochaine-assemblee-des-delegues-samedi-25-ocobre-2014-rothenthurm-sz/>

<http://www.domainepublic.ch/articles/9608>

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html#a5>

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html#a84>

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html#a121a>

<http://www.unil.ch/getactu/wwwdroit/1411390954353/>

<http://www.domainepublic.ch/articles/25407>

[http://fr.wikipedia.org/wiki/Diagrammes\\_d%27Euler,\\_de\\_Venn\\_et\\_de\\_Carroll](http://fr.wikipedia.org/wiki/Diagrammes_d%27Euler,_de_Venn_et_de_Carroll)

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html#a190>

[http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20050445](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20050445)

<http://www.domainepublic.ch/articles/16872>

<http://www.nzz.ch/meinung/debatte/politische-klaerung-tut-not-1.18392792>

<http://www.udc.ch/actualites/conferences-de-presse/initiative-populaire-pour-faire-appliquer-les-decisions-du-peuple-le-droit-suisse-prime-le-droit-etranger/>

### **La culture, domaine de souveraineté cantonale et d'activités illimitées**

<http://www.bak.admin.ch/themen/04135/index.html?lang=f>

[http://www.letemps.ch/Page/Uuid/f9f8051e-e678-11e3-9d82-5453eb56d7d0/Le\\_budget\\_culturel\\_de\\_la\\_Conf%C3%A9d%C3%A9ration\\_devrait\\_augmenter](http://www.letemps.ch/Page/Uuid/f9f8051e-e678-11e3-9d82-5453eb56d7d0/Le_budget_culturel_de_la_Conf%C3%A9d%C3%A9ration_devrait_augmenter)

<http://www.domainepublic.ch/articles/25945>

[http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct/Lettre%20du%20CE.pdf?path=/Company%20Home/VD/CHANC/SIEL/antilope/objet/CE/Consultation/2014/08/491317\\_Lettre%20du%20CE\\_20140912\\_1156994.pdf](http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct/Lettre%20du%20CE.pdf?path=/Company%20Home/VD/CHANC/SIEL/antilope/objet/CE/Consultation/2014/08/491317_Lettre%20du%20CE_20140912_1156994.pdf)

[http://www.ne.ch/autorites/CE/consultations/RCF/2014/2014\\_09\\_17\\_DJSC\\_Culture.pdf](http://www.ne.ch/autorites/CE/consultations/RCF/2014/2014_09_17_DJSC_Culture.pdf)

[http://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acq/470b5af4b4224556b54d29cd3ca0fc55-332/1/PDF/2014.RRGR.918-RRB\\_gescannt-DF-92288.pdf](http://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acq/470b5af4b4224556b54d29cd3ca0fc55-332/1/PDF/2014.RRGR.918-RRB_gescannt-DF-92288.pdf)

[https://www.ag.ch/media/kanton\\_aargau/alle\\_medien/dokumente/aktuell\\_3/anhoerungen/bund\\_1/2014-001009.pdf](https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/alle_medien/dokumente/aktuell_3/anhoerungen/bund_1/2014-001009.pdf)

[http://www.plr.ch/images/stories/Dokumente/Vernehmlassungen/20140918\\_VL\\_Kulturbotschaft\\_encouragement\\_culture\\_f.pdf](http://www.plr.ch/images/stories/Dokumente/Vernehmlassungen/20140918_VL_Kulturbotschaft_encouragement_culture_f.pdf)

<http://www.svp.ch/positionen/vernehmlassungen/botschaft-zur-foerderung-der-kultur-in-den-jahren-2016-2019/>

[http://www.gruene.ch/gruene/de/positionen/soziales/kultur/vernehmlassungen/kulturbotschaft\\_2016-2019.html](http://www.gruene.ch/gruene/de/positionen/soziales/kultur/vernehmlassungen/kulturbotschaft_2016-2019.html)

[http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/polit-rechte/bund/2014/2014-09-16\\_01.pdf](http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/polit-rechte/bund/2014/2014-09-16_01.pdf)

[http://staedteverband.ch/cmsfiles/140916\\_CO-Message-culture-16-19\\_UVS-CVC\\_1.pdf](http://staedteverband.ch/cmsfiles/140916_CO-Message-culture-16-19_UVS-CVC_1.pdf)

### **Aménagement: zone agricole, objet de convoitise**

<http://www.domainepublic.ch/articles/26123>

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19790171/index.html#a38a>

<http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=fr>

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/02/22/press.html?pressID=9153>

<http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00024/00425/index.html?lang=fr>

### **L'imposition des multinationales après Brisbane**

[http://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/plan-d-action-concernant-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices\\_9789264203242-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/plan-d-action-concernant-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices_9789264203242-fr)

[http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/empêcher-l-utilisation-abusive-des-conventions-fiscales-lorsque-les-circonstances-ne-s-y-pretent-pas\\_9789264225329-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/empêcher-l-utilisation-abusive-des-conventions-fiscales-lorsque-les-circonstances-ne-s-y-pretent-pas_9789264225329-fr)

[https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/brisbane\\_g20\\_leaders\\_summit\\_communique.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/brisbane_g20_leaders_summit_communique.pdf)

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314271e.pdf?expires=1415545787&id=id&accname=guest&checksum=543928397CBDEC7CAFF0F75B617683E9>

### **Groupe Etat islamique et islamophobie**

<http://www.dsi-presse.com/?p=7035>

<http://freebeacon.com/national-security/islamic-state-commander-key-figure-behind-recent-military-gains/>

[http://app.letemps.ch/Facet/folder/Uuid/e8d853c8-3205-11e4-861b-f2a0f94a952e/Les\\_th%C3%A9oriciens\\_de\\_lEtat\\_islamique](http://app.letemps.ch/Facet/folder/Uuid/e8d853c8-3205-11e4-861b-f2a0f94a952e/Les_th%C3%A9oriciens_de_lEtat_islamique)

<https://news.siteintelgroup.com/Articles-Analysis/suri-a-mili.html>