

DP

DOMAINE PUBLIC

Analyses, commentaires et informations sur l'actualité suisse

Indépendant, différent, réformiste depuis 1963

En continu, avec liens et commentaires, sur domainepublic.ch

DP2237

Edition du
04 mars 2019

DANS CE NUMÉRO

Quand la concurrence fiscale sévit, la péréquation financière doit soigner (Yvette Jaggi)

Des ajustements rendus nécessaires par la RFFA sur laquelle on votera en mai

Sans emploi, un décompte incomplet (Jean-Pierre Ghelfi)

En quête des personnes disparues et découragées

Territoire non constructible entre mise sous cloche et urbanisation rampante (Michel Rey)

Deuxième étape de la révision partielle de la LAT

Omerta genevoise sur un projet ferroviaire d'envergure (Jean-Daniel Delley)

Schéma directeur du réseau sur rail mis en consultation: un rappel

La mendicité vaudoise se jouera à Strasbourg (Raphaël Mahaim)

Une saga politico-judiciaire qui mérite d'être contée dans un contexte plus large

Silence, «sujet hautement émotionnel» (Jean-Pierre Ghelfi)

Neuchâtel: le quotidien unique et l'hôpital dédoublé

Quand la concurrence fiscale sévit, la péréquation financière doit soigner

Des ajustements rendus nécessaires par la RFFA sur laquelle on votera en mai

Yvette Jaggi - 04 mars 2019 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/34655>

Tandis que les Gilets jaunes descendent dans les rues de France pour dénoncer les inégalités imposées aux territoires et réclamer un référendum d'initiative citoyenne, la Suisse fédéraliste travaille à l'ajustement du puissant mécanisme de solidarité intercantonale appelé «*Péréquation financière et compensation des charges*» (PFCC), en fonction depuis 2008.

Les modifications envisagées ne remettent pas en cause le [système de redistribution](#) lui-même, dont la dotation financière et le mode de fonctionnement montrent la relative complexité et le génie fédéraliste. Il s'agit plutôt de prévoir en souplesse l'adaptation aux nouvelles modalités d'imposition des entreprises. Un premier projet de loi (RIE III) a échoué en votation référendaire il y a tout juste deux ans. La deuxième tentative est fixée au 19 mai prochain.

Prochaine réforme fiscale

Dans la perspective du paquet «*Réforme fiscale et financement de l'AVS*» (RFFA), une série de modifications des bases de calcul de la péréquation sont attendues, notamment pour éviter les distorsions consécutives à la

suppression des régimes fiscaux cantonaux applicables à certaines entreprises.

Avec la réforme en vue, les bénéficiaires de toutes les personnes morales feront l'objet d'une pondération moindre que les autres recettes dans le calcul du potentiel de ressources des cantons, lesquels seront ainsi davantage incités à accueillir de nouvelles entreprises. Malgré la suppression d'un important instrument de la concurrence fiscale intercantonale, la chasse aux nouvelles implantations reste ouverte.

Et pour atténuer les effets des modifications apportées à la péréquation financière, les cantons aux plus faibles potentiels de ressources se partageront un montant de 180 millions de francs, payés chaque année pendant sept ans par la Confédération.

Par ailleurs, hors PFCC, tous les cantons recevront, appât non négligeable, une part augmentée de 17% à 21% du produit de l'impôt fédéral direct. Versés dès 2020, les suppléments prévus atteindront au total 990 millions de francs, dont Zurich raflera un cinquième (196 millions), soit presque autant que les cantons de Vaud (113 millions) et de Genève (111

millions) réunis.

A noter que le canton de Vaud, qui a déjà fait sa propre réforme fiscale avec accompagnement social, a vu en 2018 son indice des ressources passer de 101,4 à 99,6, c'est-à-dire descendre au-dessous de la moyenne suisse qu'il avait constamment dépassée depuis 2008. Du coup, le canton de Vaud, devenu légèrement bénéficiaire net de la péréquation financière en 2016, a reçu l'an dernier des paiements compensatoires nets qui ont passé la barre des 60 millions de francs et atteignent déjà 66 millions en 2019.

Simulations et prévisions

Les modifications prévues au titre de la RFFA ont bien entendu fait l'objet de simulations. Intéressés au premier chef, la demi-douzaine de cantons contributeurs ont commandé une [étude](#) aux professeurs Marius Brülhart (HEC Lausanne) et Kurt Schmidheiny (UniBasel). Etude dont les auteurs ont livré une version abrégée dans [La Vie économique](#).

Parmi les scénarios envisagés, avec projections pour 2032, les experts examinent en particulier les effets de la proposition faite en mars 2017

par la Conférence des gouvernements cantonaux. Ces derniers veulent supprimer les pénibles affrontements auxquels donne lieu, tous les quatre ans aux Chambres fédérales, la fixation du montant compensatoire total versé par les cantons contributeurs aux quelque 20 cantons dits bénéficiaires.

La Conférence préconise donc de fixer durablement la valeur limite du fameux montant compensatoire selon une formule simple: «Après transfert des fonds de la péréquation, la capacité financière du canton au potentiel de ressources le plus faible s'établit à 86,5% de la moyenne suisse.» Jusqu'ici, la cible visée s'élevait à près de 85%. Cette barre a été régulièrement franchie ces dernières années par le canton à plus faible capacité financière (Jura), chez qui elle a atteint 88,3%. Il lui reste à compter sur la RFFA pour diminuer son

indice de ressources.

Dans une autre publication, les mêmes professeurs relèvent l'effet correcteur de la péréquation financière nationale. Il faut savoir que, sans cette [redistribution en 2019](#) par exemple, le potentiel global de ressources par habitant irait de 22'000 francs dans le canton du Jura à 83'000 francs dans le canton de Zoug, soit un écart de 1 à 3,8. S'agissant des personnes morales, les montants des bénéfices imposés par habitant s'échelonnaient même de 1 à 8,8, soit de 3'900 francs au Valais à 34'300 francs dans le canton de Zoug. Sans péréquation des ressources, pas de réduction de ces écarts ni *a fortiori* d'égalisation des situations cantonales.

Concurrence fiscale persistante

La péréquation financière exerce, de manière générale, un effet inhibiteur sur la

concurrence fiscale. Quand ils augmentent leur potentiel de ressources principalement fiscales, les cantons bénéficiaires reçoivent moins de la part des cantons donateurs. Et quand ces derniers accroissent encore leur rendement fiscal, ils doivent payer davantage dans le pot commun. A première vue, cette double forme de «*découragement fiscal*» devrait inciter les cantons à ne pas modifier leur ressource de base, ne fût-ce que pour éviter les effets subtilement pervers de la concurrence fiscale ([DP 2226](#)).

Mais la réforme fiscale en vue, avatar légèrement amélioré de la RIE III et habilement combiné avec le financement consolidé de l'AVS, ne devrait pas supprimer la concurrence fiscale... qui s'exercera moins pour attirer les bénéfices des entreprises étrangères que pour racoler ceux des sociétés établies dans d'autres cantons.

Sans emploi, un décompte incomplet

En quête des personnes disparues et découragées

Jean-Pierre Ghelfi - 02 mars 2019 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/34674>

Il y a comme ça, parfois, des sujets qui trottent dans la tête. Par exemple celui du chômage.

Lorsque nous lisons, par exemple, que le taux de chômage, sur l'ensemble de 2017, a été de 3,8% en

Allemagne, de 9,4% en France et de 11,2% en Italie, peut-on en déduire que la situation économique est bonne chez nos voisins du nord, qu'elle est médiocre à l'ouest et mauvaise au sud?

Cette appréciation paraît de bon sens. Elle se fonde sur l'idée que la situation est satisfaisante dans les pays où ce taux est inférieur à 5%, que ça ne va pas fort pour ceux où ce taux est compris entre 5% et

10% et qu'elle est préoccupante lorsque ce chiffre est supérieur à 10%.

Ces statistiques sont un bout de l'histoire. Mais pas toute l'histoire. Quelles sont les caractéristiques des personnes considérées comme étant au chômage? En Suisse, nous avons deux statistiques. L'une ne prend en compte que les personnes qui reçoivent des allocations de chômage. L'autre englobe en plus les gens qui, sans bénéficier d'allocations, sont disponibles sur le marché du travail et recherchent un emploi.

La première est établie par le Seco (Secrétariat d'Etat à l'économie); elle répond à un «*besoin*» intérieur: combien de personnes doivent être indemnisées par les offices du travail. La seconde est déterminée par l'Office fédéral de la statistique (OFS); elle se conforme aux critères établis par l'Organisation internationale du travail (OIT), qui ont aussi l'avantage de permettre d'établir des comparaisons internationales.

Le chiffre du chômage publié par le [Seco](#) pour décembre 2018 est de 2,7%; celui du [OFS](#) pour le dernier trimestre de l'année dernière de 4,6%. On passe de 120'000 personnes dans le premier cas à 227'000 dans le second — presque du simple au double.

Les «*omissions*» de la statistique

Mais ce n'est pas (encore) le fin mot de cette histoire. Dans ces

calculs, le numérateur est connu — les chiffres du Seco ou ceux de l'OFS. S'agissant du dénominateur, la référence généralement retenue est celle de la population active disponible. Ce chiffre n'est pas aussi aisé à déterminer qu'on pourrait le croire.

Il faut tenir compte des personnes qui ont un emploi et de celles qui n'en ont pas, mais en recherchent un activement. Mais il y a aussi celles qui sont en âge de travailler, sans pour autant figurer dans les statistiques.

La cause la plus fréquente de ces «*omissions*» semble être que ces personnes se sont retirées du marché du travail parce qu'elles ont épuisé leurs indemnités de chômage, ou que leurs démarches pour trouver n'ont rien donné, ou que la profession qu'elles ont exercée n'est plus demandée, ou qu'elles habitent une région qui périclète. Elles ont cessé de consacrer du temps et de l'énergie à une quête qui n'aboutit à rien. Bref, ce sont des personnes découragées.

Statistiquement, ces gens n'existent donc plus. Leur absence n'en dit pas moins, ou plutôt en dit beaucoup, sur la situation économique et sociale qui prévaut dans leur pays. D'où la question de savoir s'il est possible de faire réapparaître ces personnes «*disparues*»?

L'[Organisation de coopération et de développement économiques](#) (OCDE) publie des tableaux qui mettent en relation la population active et

l'ensemble des personnes dont l'âge est compris entre 15 et 64 ans. Ils montrent que ce rapport est le plus élevé en Islande (86%). La Suisse suit à 80%. Dans les pays voisins, le rapport est de 75% en Allemagne, 72% en Autriche, 65% en France et 58% en Italie. Deux autres pays encore: 77% en Suède et 70% aux Etats-Unis.

Une réalité partielle

L'interprétation optimiste serait que dans les pays qui ont les taux les plus bas, le système social est suffisamment développé pour permettre à une part importante de la population de ne pas ou de ne plus devoir travailler. Ce n'est cependant pas la conclusion la plus probable. C'est même l'inverse. Les statistiques de l'OCDE montrent plutôt, dans les grandes lignes, que le taux de chômage est d'autant plus élevé que la proportion de personnes effectivement actives est la plus faible.

La moyenne annuelle (2017) du [taux de chômage](#) (normes OIT) est la suivante: Islande 2,8%, Suisse, 4,8%, Allemagne 3,8%, Autriche 5,5%, France 9,4%, Italie 11,2%, Suède 6,7%, Etats-Unis 4,4%.

Cette constatation ne devrait pas nous surprendre. Plus la part des personnes qui ont un emploi, donc un revenu, est élevée, plus leurs dépenses de consommation sont importantes. Lesquelles représentent la composante principale du PIB. L'enchaînement est inverse

lorsque la part de la population active est faible: moins d'emplois, moins de revenus, moins de dépenses de consommation.

On peut tirer deux conclusions de ces observations. Le taux de chômage, selon les normes de

l'OIT, est un bon indicateur de la situation économique d'un pays.

Cet indice ne montre cependant qu'une partie de la réalité sociale. Aux personnes qui sont effectivement à la recherche d'un emploi, il faut ajouter celles qui ont «choisi»

de se retirer du marché du travail. Comme elles n'apparaissent pas dans les statistiques, c'est comme si elles avaient cessé d'exister. Elles n'en continuent pas moins de vivre parmi nous, sans doute très frugalement pour la plupart d'entre elles.

Territoire non constructible entre mise sous cloche et urbanisation rampante

Deuxième étape de la révision partielle de la LAT

Michel Rey - 27 février 2019 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/34668>

Réglementer la construction hors de la zone à bâtir, c'est l'objectif principal de la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2). Le débat s'amorce aux Chambres fédérales. Il sera féroce, car les positions sont tranchées et son issue est incertaine compte tenu des enjeux autour du territoire non constructible.

La législation hors zone à bâtir: complexe et confuse

Selon les statistiques de l'Office fédéral du développement territorial, 116'000 hectares soit 37% de toutes les surfaces d'habitat et d'infrastructures en Suisse se trouvent hors de la zone à bâtir. On y trouve 590'000 bâtiments, dont 190'000 seulement sont habités. Il y a donc là un potentiel

d'utilisation important.

Les cantons qui comptent le plus de bâtiments non habités situés hors de la zone à bâtir sont Berne, les Grisons, le Valais, Saint-Gall et le Tessin. Les changements structurels dans l'agriculture de montagne posent un défi important: quel sort réserver à ce type de constructions que sont les mayens et chalets d'alpage?

En plaine, l'agriculture doit se diversifier pour assurer sa rentabilité. Les exploitants développent de nouvelles activités nécessitant installations et locaux (tourisme à la ferme, transformation de produits, équitation) à réaliser en zone agricole.

Enfin, les limites mises à l'extension des zones à bâtir entraînent une pression sur les

espaces ruraux, pour y réaliser par exemple des équipements de sports et de loisirs.

On peut donc parler d'un risque d'urbanisation rampante des zones agricoles et protégées, avec une mise en péril de la séparation entre territoires constructibles et non constructibles.

Pour le Conseil fédéral, la réglementation actuelle (art. 24 LAT) ne lui permet plus de gérer les dérogations nécessaires à la construction hors zone à bâtir.

Elle est devenue complexe et confuse. En outre, la Confédération estime ne plus être en mesure de prendre en compte les spécificités régionales. Le territoire hors zone à bâtir d'Appenzell n'est pas identique à celui d'un canton alpin comme Berne ou

de l'arc jurassien.

Le projet LAT 2

Selon le [projet de loi](#), les cantons pourront décider eux-mêmes le type et l'ampleur des exceptions autorisées et à quelles parties de leur territoire elles s'appliquent, mais dans le cadre du droit fédéral. Ces règles seront définies dans le plan directeur cantonal qui fait l'objet d'une approbation par le Conseil fédéral.

Cette proposition doit permettre de résoudre sur mesure les problèmes du territoire non constructible là où ils se posent, sans devoir pour autant créer de nouvelles exceptions applicables dans toute la Suisse.

Une utilisation accrue du sol non constructible sera possible sous condition de compensation. Une obligation de démolition pour de nouvelles installations et constructions est prévue si leur utilisation devait être abandonnée. Enfin, le projet prévoit la création de zones agricoles spéciales pour y accueillir des productions indépendantes du sol comme les halles à volailles et les serres.

Le partage des compétences fédérales et cantonales

Cette large délégation de compétences aux cantons soulève des craintes légitimes. Pendant plus de 30 ans, ces derniers n'ont pas été en

mesure de maîtriser leur urbanisation faute de volonté politique. Il a fallu attendre la révision de la LAT en 2013 pour permettre à la Confédération de contraindre les cantons à exercer leurs compétences. Or, avec la LAT 2, elle se décharge sur les cantons pour gérer le territoire non constructible.

On peut douter de cette volonté cantonale, quand on voit l'acharnement des Grisons et Valais à demander, via des interventions parlementaires des allègements pour la réaffectation de leurs mayens et chalets d'alpage ([DP 2181](#)). Une [décision](#) récente du Tribunal fédéral illustre également ces craintes.

Ce transfert de compétences fédérales aux cantons peut légitimement faire craindre l'abandon du principe de séparation entre territoire constructible et non constructible.

Les partisans de LAT 2

Parmi les défenseurs de LAT 2, on retrouve bien évidemment les partis bourgeois pour qui l'aménagement doit demeurer de la compétence des cantons. Au soir de la votation sur l'initiative fédérale sur le mitage, plusieurs voix ont interprété le résultat comme la preuve qu'il ne fallait pas octroyer à la Confédération de nouvelles compétences.

Les milieux immobiliers et touristiques, surtout dans les régions de montagne, soutiennent les propositions.

En effet, ces régions concentrent la plus grande partie des bâtiments agricoles potentiellement réutilisables. Leurs représentants refusent de se voir mis «*sous cloche*» y voyant même un coup de pouce après l'entrée en vigueur de la *lex Weber*.

Les opposants à la LAT 2

Outre les partis de gauche et les Verts, les opposants se recrutent bien évidemment parmi les défenseurs de l'environnement et les protecteurs du paysage. Ils sont plus que sceptiques quant à la volonté des cantons. Ils citent notamment les mesures de compensation qui permettraient de démolir des bâtiments de valeur pour «*compenser*» de nouvelles constructions surdimensionnées ou mal intégrées.

Pour eux, les constructions hors zone à bâtir doivent se limiter au strict nécessaire, celles destinées à l'exploitation agricole du sol et à l'entretien des paysages ruraux. Aucune exception ne doit être tolérée, priorité devant être donnée à une meilleure protection de la substance historique digne d'être conservée.

Pour faire pression sur les débats parlementaires, les organisations de protection ont annoncé le lancement d'une initiative fédérale pour une réglementation plus contraignante des constructions hors zone à bâtir.

La position ambiguë des milieux agricoles

Les agriculteurs sont un peu entre le marteau et l'enclume. Ils sont soucieux du maintien de leurs terres agricoles, leur principal instrument de travail. Mais la rentabilité des exploitations agricoles passe souvent par des revenus complémentaires dans le cadre d'activités plus ou moins liées à l'exploitation agricole.

Lors de la procédure de consultation, de nombreux participants ont fait remarquer

que l'agriculture était confrontée à des objectifs contradictoires de la part de la Confédération. On demande aux exploitations agricoles d'être plus grandes et plus efficaces, alors qu'elles sont soumises à des exigences d'aménagement contraignantes concernant la construction et l'exploitation des bâtiments.

Les organisations paysannes souhaitent disposer d'une marge de manœuvre. Elles ne veulent pas que le choix de leurs activités complémentaires

à l'agriculture soit dicté et réglementé par l'aménagement du territoire.

Un combat politique long et incertain

La solution passera par un compromis: ni un laxisme qui multipliera les constructions dans les zones agricoles et protégées, ni une mise sous cloche d'un territoire rural. Le chemin est étroit. D'autant plus que le partage des compétences entre Confédération et cantons reste un sujet fortement conflictuel.

Omerta genevoise sur un projet ferroviaire d'envergure

Schéma directeur du réseau sur rail mis en consultation: un rappel

Jean-Daniel Delley - 22 février 2019 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/34640>

L'engorgement de la gare Cornavin ne fait aucun doute. L'augmentation du trafic et la mise en service du Ceva, ce RER qui connecte Genève à Annemasse, exigent d'augmenter la capacité de la gare actuelle. Le projet initial des CFF consistait à élargir les installations en surface, tout d'abord avec deux voies supplémentaires, puis dans un deuxième temps avec deux nouvelles voies.

Pour ce faire, il faut détruire le bas du quartier des Grottes qui jouxte la gare. Les habitants du quartier se mobilisent avec succès contre ce projet. Leur [initiative](#) qui préconise une

solution souterraine est acceptée. Dès lors les partenaires - l'Office fédéral des transports, ville et canton de Genève ainsi que les CFF - abandonnent l'élargissement au profit de la solution souterraine devisée à 1,652 milliard de francs pour une première étape qui doit démarrer en 2024 pour une durée de 6 ans. Devraient suivre une seconde extension souterraine de Cornavin pour 1 milliard puis, en troisième étape, une nouvelle gare à l'aéroport («*raquette*») estimée à 1,8 milliard.

En octobre 2013, Rodolphe Weibel, un ingénieur civil,

présente un projet alternatif global rail-route qui doit résoudre tout à la fois le serpent de mer de la traversée du lac et le désengorgement de la gare Cornavin (DP [2021](#), [2194](#)).

Pour ce qui est de Cornavin, ce projet préconise une boucle ferroviaire qui prolongerait la ligne aboutissant à l'aéroport par un raccordement vers Lausanne à la hauteur de Genthod-Bellevue. De cette manière une partie des trains atteindrait directement Cointrin sans passer par Cornavin. On éviterait ainsi les aller-retour qu'implique la gare en cul-de-sac de Cointrin et l'on

résoudrait l'engorgement de Cornavin en soulageant de moitié son trafic. A noter que le prolongement de la ligne à partir de l'aéroport avait été envisagé par les CFF dès la construction de la gare de Cointrin et figure dans la [législation actuelle](#), pour preuve l'existence de voies de dépassement, idée abandonnée on ne sait pourquoi. Le projet Weibel permettrait de résoudre le problème de capacité de Cornavin en une seule étape pour un coût estimé à 730 millions.

Rodolphe Weibel n'a cessé d'affiner son projet et a tenté de le faire prendre en considération tant par les autorités fédérales que cantonales. En vain. Lors d'une [audition](#) par la commission des travaux du Grand Conseil en 2016, ce projet porté par l'association [Genève Route et Rail](#) a rencontré l'intérêt de certains députés.

Mais au final la commission unanime opte pour la solution Cornavin souterrain. Nul doute que la déclaration du représentant des CFF a fini de convaincre les sceptiques. Selon lui, en cas de refus, seul le projet d'agrandissement de Cornavin en surface entrerait en ligne de compte. Et d'ajouter que le projet Weibel ne constitue qu'une ébauche dont les estimations financières restent sommaires. Mais ni l'administration cantonale ni les CFF n'ont jamais entrepris des études pour évaluer le coûts et la faisabilité de ce projet.

Nous ne disposons pas des compétences pour juger de la pertinence du projet Weibel. Mais nous sommes en droit de nous étonner du désintérêt manifesté par les instances cantonales et fédérales, alors même que sont en jeu des investissements importants, des chantiers qui vont perturber la ville durant des

décennies et des décisions qui marqueront pour longtemps la mobilité dans la République. D'ailleurs les partis politiques, les organisations écologistes et les médias n'ont pas fait preuve de plus de curiosité.

Cette véritable omerta a permis aux CFF de poursuivre leur projet comme un train sur ses rails, sans rencontrer de résistance. Dans l'intérêt de Genève? Ou, comme le suggérait un député PDC cité dans le rapport de commission parlementaire, dans l'intérêt des CFF *«qui ne sont plus une entreprise de transport mais une entreprise qui vend des surfaces commerciales en en faisant payer les investissements par les collectivités publiques»?*

Genève aime à jouer la contestation. En l'occurrence, elle a mis en veilleuse son esprit critique... et le doigt sur la couture du pantalon.

La mendicité vaudoise se jouera à Strasbourg

Une saga politico-judiciaire qui mérite d'être contée dans un contexte plus large

Raphaël Mahaim - 19 février 2019 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/34632>

Dans [plusieurs arrêts récents](#), la Cour constitutionnelle autrichienne a jugé qu'une interdiction absolue de la mendicité est contraire aux droits fondamentaux. Un [tribunal administratif de Bordeaux](#) s'est également prononcé dans le même sens

en 2016, jugeant que les potentiels troubles à l'ordre public n'étaient pas suffisants pour justifier une interdiction de toutes les formes de mendicité.

Le Tribunal fédéral, lui, ne voit pas où est le problème et confirme sans sourciller

l'interdiction vaudoise de la mendicité dans un [jugement rendu à la fin 2018](#). La cause sera portée devant la Cour européenne des droits de l'homme par un collectif comprenant des mendiants suisses et roms. Retour sur une saga politico-judiciaire qui

trouvera son épilogue à Strasbourg.

Une longue saga

Désormais, dans les rues des villes vaudoises, il est permis de faire du démarchage publicitaire, de récolter des signatures, de distribuer des Bibles, Corans ou autres textes religieux, de tenir des stands de tous ordres, mais il est interdit de s'asseoir par terre et de tendre la main. Cette situation pour le moins surprenante dure depuis le 1er septembre 2018, date de l'entrée en vigueur d'une interdiction totale de la mendicité votée par le Grand Conseil vaudois. Ce vote faisait suite à plusieurs années de débats politiques nourris, d'abord à Lausanne puis au niveau cantonal.

Le débat en Suisse romande s'est surtout enflammé après une interdiction analogue votée à Genève en 2007 et à laquelle le Tribunal fédéral n'avait déjà rien trouvé à redire. Dans le [jugement de notre Haute Cour de l'époque](#), on pouvait lire qu'«*il n'est malheureusement pas rare que des personnes qui mendient soient exploitées dans le cadre de réseaux qui les utilisent à leur seul profit et qu'il existe en particulier un risque réel que des mineurs, en particulier des enfants, soient exploités de la sorte, ce que l'autorité a le devoir d'empêcher et de prévenir*». A cette époque, le phénomène de la mendicité à Genève n'avait pas fait l'objet d'études fouillées.

Vaud après Genève

Le débat vaudois s'est d'abord cristallisé autour d'une initiative communale lausannoise proposant d'interdire une forme particulière de mendicité, la mendicité dite «*par métier*». On ignorait alors si la mendicité lausannoise était le fait de réseaux mafieux organisés et dans quelle mesure la mendicité en compagnie d'enfants était fréquente. C'est précisément ce qui a poussé la commune de Lausanne à diligenter des études poussées sur le phénomène dans le canton de Vaud.

Ces [études](#) constituent probablement les seules de ce genre dans le paysage suisse. Elles réfutent clairement les affirmations sur lesquelles se fonde le Tribunal fédéral dans son arrêt concernant le canton de Genève à propos des réseaux mafieux et de la mendicité en compagnie d'enfants. Dans le cas des Roms, la mendicité est parfois le fait de larges familles; mais il n'y a ni réseau mafieux ni recours à des enfants; en ce qui concerne les mendiants suisses, en nombre non négligeable à Lausanne, il n'est jamais question ni de réseau ni d'enfants.

En parallèle, la mise en œuvre de l'interdiction genevoise s'est avérée bien périlleuse. La répression de la mendicité ne fait qu'occuper des forces de l'ordre déjà très sollicitées et n'exerce aucun effet dissuasif, forçant même les personnes

concernées à mendier pour payer les amendes infligées pour mendicité. Le nombre de mendiants n'a ainsi pas diminué après l'entrée en vigueur de cette interdiction. Le dispositif a été [critiqué](#) avec virulence notamment par la professeure de droit constitutionnel de l'Unige Maya Hertig Randall.

Interpellé en 2011, soit trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle norme d'interdiction, le Conseil d'Etat genevois a [chiffré](#) à plus de trois millions de francs les frais occasionnés par les 13'634 amendes infligées jusqu'alors, et ce sans prendre en compte les coûts supportés par le pouvoir judiciaire.

Vers une interdiction de toute forme de mendicité

Fort de ce double constat, la ville de Lausanne a adopté une réglementation nuancée, prévoyant l'interdiction de la mendicité organisée et des limitations géographiques (utilisation restreinte du domaine public dans certains secteurs du centre-ville). Quoique forcément imparfaite et parfois difficile à appliquer, la réglementation lausannoise a eu le mérite de faire baisser le nombre de plaintes des habitants et de préserver les droits fondamentaux des mendiants.

C'était sans compter l'UDC qui a fait aboutir une initiative cantonale prévoyant une interdiction de la mendicité sous toutes ses formes, y compris la mendicité dite

«*passive*». Sans états d'âme pour l'autonomie communale – pourtant bien souvent intouchable dans d'autres contextes – une très courte majorité du Grand Conseil a repris le texte de l'initiative dans la loi cantonale. C'est cette nouvelle norme cantonale qu'un collectif comprenant quelques personnalités et des mendiants roms et suisses a contestée, d'abord devant la Cour constitutionnelle vaudoise puis au Tribunal fédéral.

L'affaire devient judiciaire

La Cour constitutionnelle vaudoise, en audience publique, a validé en 2017 l'interdiction vaudoise de la mendicité par quatre voix contre une. La magistrate minoritaire n'a toutefois pas publié son opinion dissidente dans le jugement écrit, comme le lui aurait permis le droit vaudois. Dans le cadre de cette audience, sauf toute la déférence due aux magistrats cantonaux, certains propos tenus relevaient davantage de la croyance populaire que de l'appréciation des faits ou l'analyse juridique. On a ainsi entendu que «*le spectacle de la mendicité est choquant et indigne d'un être humain*», ce qui justifierait une interdiction de mendier; on a également entendu qu'à Lausanne «*la mendicité est organisée*», en dépit de l'étude mentionnée plus haut et qui se fondait sur des mois de travail de terrain.

Critiquant cet arrêt cantonal en reprenant notamment les arguments de la magistrate minoritaire, les recourants ont

invoqué dans leur recours devant la plus haute juridiction du pays diverses libertés, à commencer par la [liberté personnelle](#), la [liberté économique](#) et la [liberté d'opinion](#). Si le Tribunal fédéral reconnaît que la mendicité est protégée par la liberté personnelle, il conclut qu'une restriction de cette liberté, au sens de l'[article 36](#) de la Constitution, est justifiée par des intérêts publics et demeure proportionnée.

Le raisonnement du Tribunal fédéral est analogue à celui de la Cour constitutionnelle vaudoise. Selon les juges fédéraux, l'interdiction de la mendicité sert à prévenir l'exploitation des mendiants par le biais de réseaux et tend à préserver la tranquillité, la sécurité et l'ordre publics. De façon surprenante, le Tribunal fédéral juge que les recourants ne peuvent pas non plus se prévaloir de la liberté d'opinion, dans la mesure où la mendicité tend en premier lieu à l'obtention d'une prestation – le plus souvent en argent – et non à l'expression d'une opinion. C'est pourtant précisément sur la base de cette liberté que la Cour constitutionnelle autrichienne avait fondé sa jurisprudence précitée.

La mendicité fait l'objet de réglementations de droit public dans de nombreux pays occidentaux. Ces dispositifs prévoient toutefois exclusivement des formes restreintes d'interdiction de la mendicité, limitées quant à

l'objet, quant aux lieux concernés ou quant au type de mendicité. La Suisse semble être ainsi le seul pays à connaître des interdictions totales de la mendicité comme l'interdiction genevoise. En France, seule l'exploitation de la mendicité d'autrui est interdite, ainsi que la mendicité «*en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux*». En Allemagne, les villes ayant réglementé la question ont uniquement interdit la mendicité dite «*agressive*» ou «*active*».

La Cour de Strasbourg très attendue

C'est donc la Cour européenne des droits de l'homme qui se prononcera en dernière instance sur la compatibilité de l'interdiction vaudoise avec les droits fondamentaux, dans une cause qui ne connaît apparemment aucun précédent pour un autre pays européen.

A noter cependant qu'une requête genevoise est déjà pendante devant cette même Cour. Il s'agissait d'un cas d'application de la loi genevoise sous la forme d'une amende infligée à une mendicante rom, que le Tribunal fédéral a également validée sans états d'âme. La requête a passé l'écueil de la recevabilité et le jugement devrait tomber dans un avenir proche.

L'auteur est avocat au sein de l'étude lausannoise représentant le collectif de mendiants ayant décidé de porter la cause à Strasbourg.

Silence, «sujet hautement émotionnel»

Neuchâtel: le quotidien unique et l'hôpital dédoublé

Jean-Pierre Ghelfi - 18 février 2019 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/34627>

Les quotidiens neuchâtelois *L'Express* et *L'Impartial* ont fusionné au printemps dernier pour donner naissance à *Arcinfo*. A l'instar des autres journaux régionaux, son terrain de chasse prioritaire est le local. Il évite aussi le plus souvent de prendre parti et veille généralement à froisser le minimum de susceptibilités. Il s'efforce de se présenter comme le gendre idéal que l'on se réjouit d'accueillir dans la famille. Mais ce «gendre» est en réalité un trouillard.

Une controverse sur la réorganisation des hôpitaux agite le canton depuis quelques années ([DP 2173](#)). Cette situation n'a rien de très original. Rares sont les cantons où l'on ne se dispute pas sur ces questions.

Le débat a été relancé tout récemment par le dépôt du rapport d'une commission parlementaire. Elle n'a pas ménagé sa peine pour proposer une version consensuelle entre les groupes politiques et les auteurs d'une initiative demandant la création de deux hôpitaux «*sûrs, autonomes et complémentaires*».

Autonomie cadenassée

Le consensus réalisé est un exemple de pure politique politicienne. Les nouvelles structures à mettre en place sont cadenassées de manière à

ce que chacun des deux établissements puisse fonctionner de manière autonome. Mais le cadenas est si bien verrouillé qu'il pourrait compliquer, voire compromettre, la participation de spécialistes travaillant sur les deux sites actuels.

Les cadres médicaux et soignants se sont émus de ces perspectives. Ils ont fait part de leurs doutes et de leurs craintes dans une lettre adressée au Grand Conseil. La quasi-totalité d'entre eux, aussi bien dans le Bas que dans le Haut, ont apposé leur signature.

Bizarre, comme c'est bizarre

Le journal local, habituellement prompt à rapporter tout événement quelle qu'en soit l'importance, s'est gardé de parler de ce courrier. Ce n'est que plusieurs jours après son envoi qu'il en a fait une brève mention, suivie d'une réplique deux fois plus longue signée par le président de la commission parlementaire qui a minimisé la portée de cette prise de position.

«*Moi j'ai dit bizarre? Comme c'est bizarre!*» disait Louis Juvet dans le film de Marcel Carné *Drôle de drame*. C'est aussi ce que nous avons pensé avec quelques amis et amies.

Nous avons donc rédigé une lettre destinée au courrier des lecteurs.

Son contenu n'était pas très différent de la lettre des cadres de l'hôpital. Nous insistions en particulier sur l'intention d'ouvrir un bloc opératoire dans le Haut 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Le bassin de population de la région est insuffisant pour justifier un tel service qui n'accueillerait la nuit ou le week-end qu'une personne par semaine en moyenne. D'où, indépendamment de charges élevées, de très probables difficultés de recrutement du personnel spécialisé, dont les intentions sont rarement de vouloir rester inactif. La commission parlementaire estime de 1 à 1,5 million par année les coûts supplémentaires de son projet. Il est évident qu'en réalité ce sera beaucoup plus.

Beaucoup trop long

La lettre étant rédigée, elle a été envoyée à *Arcinfo*. Le lendemain, à 9h19, le courriel suivant nous parvenait:

«*Votre courrier a retenu toute notre attention. Il est beaucoup trop long pour paraître dans notre page dédiée. Je vous propose donc de le raccourcir à 1'600 signes (espaces compris) pour que nous puissions le publier dans notre édition de*

mardi.

Si ceci ne vous semble pas possible, je vous laisse regarder avec ma rédaction en chef.»

Nous nous sommes mis au travail pour parvenir aux 1'600 signes demandés. Alors que nous terminions cet exercice un peu compliqué, nous recevions un nouveau courriel, à 14h24:

«Après réflexion, la rédaction en chef souhaite ne pas revenir sur le sujet hautement émotionnel, avant le vote du

Grand Conseil.

Donc, merci d'ignorer mon précédent mail.»

Choix délibéré

Ainsi, pour *Arcinfo*, cette problématique ne mérite qu'un traitement unilatéral puisque les propositions de la commission avaient été exposées en long et en large au cours des semaines précédentes. Le public n'a donc pas eu connaissance d'autres opinions.

Le deuxième courriel permet

aussi de comprendre pourquoi *Arcinfo* n'a pas présenté les raisons pour lesquelles les cadres médicaux et soignants ne pouvaient pas adhérer à ces propositions: «*le patient ne figure pas au centre du projet de loi*», déploraient-ils.

Une critique aussi centrale explique que le journal ait délibérément choisi de ne pas en faire état. Son silence évite à ses lecteurs et lectrices de s'interroger sur la pertinence des propositions faites. Il les préserve du trouble qu'un sujet aussi hautement émotionnel aurait pu leur causer.

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](#) 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

Quand la concurrence fiscale sévit, la péréquation financière doit soigner

<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/54385.pdf>

<https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/dokumentation/legislation/votations/staf/fb-steuervorlage17.html>

https://fairer-nfa.ch/content/documents/Positionspapier_Factsheet_Unterlagen-fuer-Anlaesse_d/Bericht_2019-01-10.pdf

<https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2019/02/bruelhart-schmidheiny-03-2019fr/>

<http://www.batz.ch/2019/01/der-grosse-nfa-frieden/>

<https://www.domainepublic.ch/articles/33988>

Sans emploi, un décompte incomplet

https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/Die_Lage_auf_dem_Arbeitsmarkt/Lage_Arbeitsmarkt_2019/Arbeitsmarkt_Janu

ar_2019.html

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.7346073.html>

<https://data.oecd.org/fr/emp/taux-d-emploi.htm>

<https://data.oecd.org/fr/unemp/taux-de-chomage-harmonises-hur.htm>

Territoire non constructible entre mise sous cloche et urbanisation rampante

https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l_amenagement-du-territoire/revision-de-la-loi-sur-lamenagement-du-territoire--lat-/lat2.html

<https://www.domainepublic.ch/articles/32244>

https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2Faza://12-12-2018-1C_62-2018&lang=fr&zoom=&type=show_document

Omerta genevoise sur un projet ferroviaire d'envergure

<https://www.ge.ch/legislation/initiatives/docs/153-FAO-20130409.pdf>

<https://www.domainepublic.ch/articles/25038>

<https://www.domainepublic.ch/articles/32768>

https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/images/H150_Annexe.pdf

<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/R00811.pdf>

<http://www.gerer.ch/>

La mendicité vaudoise se jouera à Strasbourg

https://www.vfgh.gv.at/medien/Verfassungsrechtlich_verpoentes_Bettelverbot_in_Salzb.de.php

<https://www.sudouest.fr/2016/06/09/les-arretes-anti-mendicite-de-la-ville-de-perigueux-ont-ete-annulees-2394280-1980.php>

https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/1C_443_2017_2018_10_04_T_f_12_06_00.pdf

https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F134-I-214%3Afr&lang=fr&type=show_document&zoom=YES&

https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfj/spj/fichiers_pdf/CCPM_Rapport_Rrom_2012.pdf

<https://www.plaidoyer.ch/article/f/linterdiction-de-la-mendicite-revisitee/>

http://www.mesemrom.org/IUE_1208_A.html

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html#a27>

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html#a16>

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html#a36>

Silence, «sujet hautement émotionnel»

<https://www.domainepublic.ch/articles/31818>