

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** - (2019)  
**Heft:** 2237

**Artikel:** La mendicité vaudoise se jouera à Strasbourg : une saga politico-judiciaire qui mérite d'être contée dans un contexte plus large  
**Autor:** Mahaim, Raphaël  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1019997>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 30.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

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 [légalisation 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 coût 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 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

Forte 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.*