

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Mathieu Blanc et consorts – Interdisons efficacement la mendicité organisée !

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission s'est réunie en date du jeudi 16 mai 2013 à la salle de conférence du Château cantonal à Lausanne pour traiter de cet objet. Elle était composée de MM. Mathieu Blanc, Hans Rudolf Kappeler, Daniel Meienberger, Jean-Marie Surer, Denis-Olivier Maillefer, Daniel Trolliet, François Brélaz, Philippe Ducommun, Martial de Montmollin, Stéphane Montangero et Axel Marion (président - rapporteur).

Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux (cheffe du DINT) était présente, ainsi que, pour l'administration, MM. Jean-Luc Schwaar (chef du SJL) et Eric Golaz (chargé de missions au DINT).

M. Fabrice Mascello, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire relève que le thème de la mendicité a déjà été abordé par le biais de la motion Brélaz au niveau cantonal mais également dans plusieurs communes vaudoises. L'ampleur du phénomène et les questions qu'il suscite dans la population demande selon lui une réponse des autorités cantonales. L'idée du texte est de proposer une alternative aux démarches qui visent une interdiction absolue : il se focalise sur les abus de la problématique (mendicité organisée, mendicité avec des mineurs, usage abusif du domaine public) pour lesquels une intervention étatique se justifie, alors que pour les autres aspects les communes doivent pouvoir garder leur autonomie et être libres d'adopter des mesures plus contraignantes. Le motionnaire est certes conscient de la difficulté à cerner cette notion de mendicité organisée. Le texte est inspiré de l'expérience lausannoise qui a réussi à dégager un consensus entre la gauche et une partie de la droite.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Conseillère d'Etat précise que le Conseil d'Etat est également très attaché à l'autonomie communale, ainsi qu'à la lutte contre le caractère organisé de la mendicité et en faveur de la protection des mineurs. Le gouvernement ne voit cependant pas comment mettre en œuvre des règles restrictives en matière de circulation sur la voie publique ou d'interdiction à cette liberté. Il attend avec intérêt les résultats de l'expérience lausannoise.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Définitions et efficacité des mesures proposées par la motion

Pour plusieurs commissaires, la motion demande des compléments de définition. Par exemple, comment définir le concept de mendicité organisée ? Une personne collectant l'argent accumulé par

les mendiants correspond-elle à cette notion d'organisation ? De même, comment définir la notion d'entrave à l'espace public ? Par ailleurs, où en est-on de l'interdiction de la mendicité avec des mineurs ? Enfin, qu'en est-il de l'autonomie communale en matière de mendicité ?

Concernant la définition de la mendicité organisée, le motionnaire rappelle la définition retenue à Lausanne : « *La mendicité organisée, à savoir la mendicité planifiée et préparée entre plusieurs individus, notamment en vue de déterminer et de se répartir des emplacements du domaine public pour l'exercice de la mendicité dont le dessein est de profiter du produit de la mendicité récoltée par un tiers pour se procurer ou procurer à un tiers tout ou partie du produit de la mendicité, est interdite* ». A son sens, les éléments caractéristiques sont : répartition des emplacements et des produits de la mendicité (qui ne reviennent pas uniquement au mendiant), ainsi que le fait de passer une grande partie de la journée à mendier. A titre d'exemple, la ville de Lourdes qui a également légiféré contre la mendicité « gênante » a mis en avant les notions d'«...*occupation abusive et prolongée des rues, avec sollicitation agressive ou active à l'égard des passants de nature à entraver la libre circulation des personnes* ».

Concernant l'entrave, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt sur la législation genevoise : il existe un intérêt public de réglementation de la mendicité en vue de contenir les risques sous l'angle de la tranquillité et la sécurité publique. En soi, le caractère abusif est avéré lorsqu'une personne s'assiege par terre avec un panneau et empêche les gens de passer. Le chef du SJL précise que toute entrave aux trafics piétonnier ou routier constitue un usage accru du domaine public et est soumis à autorisation (montage d'une tente à la Place St-Laurent = autorisation communale nécessaire). Dans le cas des mendiants, la définition de l'entrave avec usage accru, voire abusif, du domaine public susceptible de tomber sous le coup d'une sanction, est plus difficile à définir.

Concernant la mendicité en compagnie de mineurs, la motion Aubert visant à interdire ce phénomène a été renvoyée au Conseil d'Etat, mais l'EMPL n'a pas encore été adopté. Dès lors, la mendicité avec des mineurs n'est pas encore interdite dans le canton de Vaud ; elle le sera lors de la révision par le Parlement de la loi pénale vaudoise qui, aujourd'hui, ne punit que le fait d'envoyer un mineur mendier (art. 23 LPV).

Enfin, concernant l'autonomie communale, le chef du SJL rappelle qu'elle est garantie par la Constitution et le droit cantonal en matière d'usage du domaine public. Toute mesure cantonale en matière de mendicité devrait être proportionnée en conséquence.

Situation dans le canton et à Lausanne

Actuellement, 27 communes vaudoises ont pris des dispositions en matière de mendicité : Ouest lausannois : 8 communes / Riviera : 10 communes / Payerne – Oron – Avenches – Villeneuve – Aigle – Orbes – Cossonay – Coppet et Lausanne. Pully et Yverdon sont en cours de réflexion alors que Morges et Nyon n'ont, pour l'heure, pas de projet. Globalement, la majorité des communes urbaines ont pris des dispositions.

A Lausanne, le plan adopté par le Conseil communal prévoit de contrer la mendicité organisée, en s'en prenant à toute la mendicité active ou jugée agressive (harcèlement de passants, entrer dans les magasins, dans les files d'attente des Mac do, à côté des bancomats, station de bus). Le règlement lausannois énumère les lieux concernés (lieux de fort passage, églises, proximité des bancomats, etc.) et, par ce biais, permet de diminuer le problème voire quasiment de l'annihiler. Fondé sur une initiative du PLR visant à l'interdiction de la mendicité « par métier », le projet a été modifié dans le cadre des travaux de commission afin de parvenir à un compromis réunissant une majorité du Conseil communal. Son article 87bis fait néanmoins l'objet d'une procédure de recours déposée par l'UDC, qui considère qu'il n'est pas possible de distinguer la mendicité active de la mendicité passive¹.

¹ En date du 17 juillet 2013, la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal a débouté le recours, après avoir levé l'effet suspensif le 22 mai 2013.

Ajout d'une mesure à caractère social

L'un des éléments du consensus lausannois a consisté à introduire des dispositions « sociales », visant à traiter les causes du phénomène et non uniquement ses symptômes. Il s'agit notamment de la nomination d'un policier médiateur et le développement de projets d'aide sur place (p.ex. Lausanne entend investir 400'000.- dans des mesures à destination de la population Rom, particulièrement concernée par le phénomène à Lausanne). Un des commissaires propose d'introduire une disposition de même type dans la motion soumise à la commission. Elle serait libellée comme suit, en tant que nouveau point 5 : « *des mesures d'accompagnement social soient déployées, inspirés du système qui sera mis en œuvre à Lausanne.* »

La motion Blanc dans le contexte de l'initiative visant à l'interdiction de la mendicité

A la demande de la commission, le chef du SJL s'est livré à une analyse du lien entre le projet de loi qui pourrait être issu de la présente motion et l'initiative populaire UDC relative à l'interdiction de la mendicité, si cette dernière aboutit. Différents cas de figure en découlent. La réponse à la motion pourrait ainsi être opposée à l'initiative en tant que contre-projet direct ou indirect. Dans le cas d'un contre-projet direct, la population se prononcerait entre les deux textes dans le cadre de la même votation. Dans le cas d'un contre-projet indirect, les autorités pourraient décider de faire entrer en vigueur le texte découlant de la motion avant le vote sur l'initiative, sachant qu'en cas d'acceptation de cette dernière par le peuple, il deviendrait largement caduc (excepté éventuellement les mesures à caractère social, non concernées par l'initiative). Respectivement, le Grand Conseil pourrait décider de soumettre l'initiative seule au vote, puis se prononcer sur le texte découlant de la motion Blanc par la suite. Cette situation n'aurait évidemment de sens que si la première est refusée.

Mme la Conseillère d'Etat indique qu'aucune stratégie n'est encore arrêtée par le gouvernement, qui attend dans un premier temps la décision du Grand Conseil sur la motion Blanc.

Synthèses : positions générales au sein de la commission

Pour une partie des commissaires, les mesures proposées sont beaucoup trop laxistes. Il ressort selon eux de la situation actuelle que la population n'accepte pas la mendicité. Dès lors l'interdiction totale telle que proposée dans la motion François Brélaz aurait été une solution plus simple et plus efficace. L'argument de l'autonomie leur semble à géométrie variable, dès lors qu'elle n'est à leur avis pas respectée dans le cadre de l'aménagement du territoire par exemple. A l'inverse, la solution lausannoise leur apparaît inefficace et trop chère. Enfin, ils considèrent que cette motion est une récupération politique de leur propre combat. Il est dès lors exclu pour eux de soutenir la motion Blanc.

A l'inverse, une autre partie des commissaires considère que la motion va trop loin : il n'y a pas lieu de sévir contre la mendicité, qui est avant tout la manifestation d'une situation de pauvreté et de situations très précaires. Par ailleurs, le principe fondamental de liberté doit être conservé. Le ras-le-bol supposé de la population est selon eux très exagéré, les études montrant que les Vaudois sont plutôt « bon donneurs ». Enfin, le code pénal offre déjà les outils pour sévir contre des mendiants qui enfreindraient nos lois. Dès lors, même avec l'ajout d'un article à caractère social, la motion leur apparaît comme excessive.

Pour une troisième partie des commissaires, le besoin de légiférer se fait sentir, bien que la priorité de la thématique pour les Vaudoises et les Vaudois ne soit pas perçue avec la même intensité. Le désir de trouver une solution consensuelle et l'intérêt pour la solution lausannoise prédominent. Dès lors, la motion leur apparaît proportionnée et acceptable, pour certains en tenant compte de l'ajout des mesures à caractère social. En acceptant cet élément, tout en se réservant le droit de critiquer certaines propositions que feraient à cet effet le Conseil d'Etat, le motionnaire va à la rencontre des commissaires qui faisaient de cet ajout la condition sine qua non de leur soutien.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Amendement ajoutant un nouveau point au texte de la motion (ajout d'une mesure à caractère social)

Nombre de voix pour : 9

Nombre de voix contre : 2

Abstention(s) : 0

Prise en considération de la motion amendée

Nombre de voix pour : 8

Nombre de voix contre : 3

Abstention(s) : 0

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion amendée par 8 voix pour, 3 contre et 0 abstention, et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Deux rapports de minorités sont annoncés.

Lausanne, le 12 août 2013

Le rapporteur :
(Signé) Axel Marion