

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur l'initiative populaire " Interdisons la mendicité et l'exploitation de personnes à des fins de mendicité sur le territoire vaudois ! "

et

PROJET DE LOI

modifiant la loi pénale vaudoise (texte de l'initiative)

et

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se prononcer sur :

- **l'initiative populaire "Interdisons la mendicité et l'exploitation de personnes à des fins de mendicité sur le territoire vaudois !"**
- **les projets de lois modifiant la loi pénale vaudoise et la loi sur les communes (contre-projet du Conseil d'Etat)**

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT SUR

- **la motion Mireille Aubert et consorts – Modification de l'article 23 de la Loi pénale vaudoise (Lpén) pour interdire la mendicité en compagnie d'enfants**
- **la motion Mathieu Blanc et consorts – Interdisons efficacement la mendicité organisée !**

1 PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR L'INITIATIVE

1.1 Rappel

L'initiative " *Interdisons la mendicité et l'exploitation de personnes à des fins de mendicité sur le territoire vaudois* " a fait l'objet d'une publication dans la Feuille des avis officiels le 12 avril 2013. Le dernier délai pour la remise des listes de signatures aux Municipalités était ainsi fixé au 12 août 2013. A cette date, 13'824 signatures valables avaient pu être réunies par le comité d'initiative. Le nombre minimum requis de signatures étant de 12'000, le Département de l'intérieur (aujourd'hui Département des institutions et de la sécurité), chargé des droits politiques, a pu constater son aboutissement.

Le délai constitutionnel pour l'organisation du scrutin populaire est venu à échéance deux ans après le dépôt des signatures, soit au 12 août 2015. En application de l'art. 82 al.2 Cst-VD, le Conseil d'Etat a requis une prolongation d'un an du dit délai en vue de présenter un contre-projet. Le Grand Conseil a approuvé cette prolongation par décret du 29 septembre 2015.

1.2 Texte de l'initiative

La question posée au peuple vaudois est la suivante : " Acceptez-vous l'initiative *Interdisons la mendicité et l'exploitation de personnes à des fins de mendicité sur le territoire vaudois* demandant que l'article 23 de la Loi pénale vaudoise (LPén) soit modifié comme suit ? "

Art. 23

1. *Celui qui mendie sera puni d'une amende de 50 à 100 francs.*
2. *Celui qui envoie mendier des personnes de moins de 18 ans, qui envoie mendier des personnes dépendantes, qui organise la mendicité d'autrui ou qui mendie accompagné d'une ou de plusieurs personnes mineures ou dépendantes, sera puni d'une amende de 500 à 2000 francs.*

1.3 Validité de l'initiative

Par un courrier du 11 septembre 2013, le Conseil d'Etat a transmis officiellement l'initiative en question au Grand Conseil, cela en application de l'ancien art. 97a LEDP. A partir de là, toujours en application de cette ancienne procédure, c'est au législatif cantonal de décider de la question de la validité du texte de l'initiative.

A cet égard, le Service juridique et législatif (SJL) a délivré une analyse datée du 3 avril 2013. Se fondant sur un arrêt du Tribunal fédéral du 9 mai 2008 (ATF 134 I 214), le SJL considère que l'initiative n'est pas contraire au droit fédéral. Elle respecte par ailleurs les principes généraux suivants :

- unité de rang : elle est respectée lorsque l'initiative contient des propositions relevant d'une seule catégorie d'actes normatifs (art. 88 al. 4 LEDP). En l'espèce, l'initiative propose de modifier l'art. 23 LPén et d'y ajouter un nouvel alinéa. Dès lors qu'elle ne concerne qu'une seule et même loi, l'unité de rang est respectée ;
- unité de forme : elle est respectée lorsque l'initiative est déposée soit sous la forme d'une proposition exclusivement conçue en termes généraux, soit sous la forme d'une proposition exclusivement rédigée de toutes pièces (art. 88 al. 3 LEDP) ; en l'espèce, l'initiative est conçue sous forme d'une proposition rédigée de toutes pièces ;
- unité de matière : elle est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative (art. 88 al. 2 LEDP) ; l'initiative a pour but d'interdire la mendicité sous différentes formes, en la punissant de l'amende. Dans ce sens, l'unité de la matière est respectée.

En conclusion, l'initiative populaire cantonale " *Interdisons la mendicité et l'exploitation de personnes à des fins de mendicité sur le territoire vaudois !* " doit être considérée comme conforme au droit cantonal et doit à ce titre être validée.

1.4 Le phénomène de la mendicité

La mendicité, soit l'acte de mendier, consiste à demander l'aumône, la charité. La façon la plus couramment pratiquée consiste à s'asseoir dans la rue, sur le domaine public, en tendant la main ou en posant un récipient devant soi.

Jusqu'à la fin des années 2000, la mendicité en tant que telle n'était que peu pratiquée sur le territoire vaudois. Elle était même devenue à ce point marginale qu'au moment de l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal fédéral, en 2006-2007, le canton de Vaud a quasiment supprimé l'infraction consistant à mendier (voir ch.1.7.1 ci-dessous). La problématique n'était plus un sujet. La situation a cependant rapidement changé à partir de 2007, notamment avec l'arrivée de mendiants en provenance de pays d'Europe de l'Est (Roumanie, Bulgarie).

1.5 Les réactions de la société et des autorités

La présence de la mendicité dans les rues soulève des réactions négatives que l'on peut résumer au moyen des questions suivantes, régulièrement posées dans les conseils communaux :

- ces mendiants sont-ils de vrais mendiants ? Adoptent-ils cette pratique parce qu'ils ont faim ou pour gagner de l'argent ?
- ces mendiants appartiennent-ils à un réseau criminel ? En sont-ils victimes ?
- que font les services sociaux ? Pourquoi ne les prennent-ils pas en charge ?

Les débats au Grand Conseil ont également été nombreux depuis 2007 :

- 30.10.2007 : Postulat François Brélaz et consorts demandant au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de prendre des mesures concernant la mendicité sur le territoire vaudois (refusé) ;
- 26.02.2008 : Motion Olivier Feller et consorts demandant l'interdiction de la mendicité dans le canton de Vaud (refusé) ;
- 03.11.2009 : Interpellation Gabriel Poncet au sujet de la mendicité qui s'invite dans les trains entre Lausanne et Genève ;
- 02.02.2010 : Postulat Mireille Aubert et consorts demandant la mise en place d'un plan d'action cantonal contre la mendicité en compagnie de mineurs (accepté) ;
- 27.03.2012 : Motion Mireille Aubert et consorts – Modification de l'article 23 de la loi pénale vaudoise (LPén) pour interdire la mendicité en compagnie d'enfants (accepté) ;
- 28.08.2012 : Motion François Brélaz et consorts intitulée Cessons d'être naïfs. Interdisons la mendicité sur le territoire cantonal (refusé) ;
- 12.02.2013 : Motion Mathieu Blanc et consorts – Interdisons efficacement la mendicité organisée (accepté).

De son côté, le Conseil d'Etat a considéré jusqu'ici que la mendicité relève d'une problématique communale, celle de l'occupation de l'espace public. Le droit applicable actuellement reflète cette position de principe.

1.6 Le droit applicable

Le droit cantonal vaudois connaît la notion de mendicité au travers de son droit pénal, de niveau cantonal ou communal. La mendicité est ainsi traitée comme une infraction, plus exactement comme un petit délit ou comme une contravention, dans le cadre du champ de compétences limité laissé aux cantons par le Code pénal suisse (art. 335 al. 1CP, contraventions de police).

1.6.1 Loi cantonale

Avec l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal suisse (RS 311.0) le 1^{er} janvier 2007, le Canton de Vaud a profondément réformé son droit pénal cantonal. Ce faisant, le Conseil d'Etat avait proposé au Grand Conseil de supprimer purement et simplement la norme cantonale interdisant la mendicité (art. 23 LPén). Comme expliqué plus haut, la mendicité était alors devenue un non-sujet. Le Grand Conseil n'a cependant pas voulu de cette solution et a tenu à conserver un article consacré à la répression de la mendicité, sous la forme particulière de l'instigation à mendier auprès de mineurs :

Art. 23 LPén : *Celui qui envoie mendier des personnes de moins de 18 ans est puni au maximum de 90 jours-amende.*

A cette époque déjà prévaut ainsi une préoccupation : la protection des mineurs.

1.6.2 Règlements communaux

Depuis toujours, les communes sont titulaires d'une compétence de police. La plupart d'entre elles disposent ainsi d'un règlement de police, soumis à la validation de l'autorité cantonale, en l'occurrence le Département chargé des relations avec les communes, soit le Département des institutions et de la sécurité.

Par ce biais, cela fait des décennies que certaines communes réglementent la mendicité sur leur territoire, le plus souvent au travers d'une interdiction. Tel est le cas aujourd'hui d'une très grande majorité des communes à caractère urbain (32), qui peuvent être concernées par le phénomène.

Certaines communes ont prévu une interdiction pure et simple de la pratique de la mendicité sur leur territoire :

- Ouest lausannois (Bussigny, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Prilly, Renens, Saint-Sulpice, Villars-Sainte-Croix) : " *La mendicité sous toutes ses formes est interdite*" (art. 40 Règlement de police) ;
- Est lausannois (Belmont-sur-Lausanne, Paudex, Pully, Savigny) ;
- Vevey-Riviera (Blonay, Chardonne, Corseaux, Corsier, Jongny, Montreux, Saint-Légier, La Tour-de-Peilz, Vevey, Veytaux) ;
- Nyon
- Orbe
- Villeneuve

D'autres y adjoignent un rappel de la possibilité d'une intervention sociale :

- Aigle : " *Toute forme de mendicité est interdite sur le territoire communal. En cas de constat de mendicité, la Municipalité procède à un examen de situation. Après examen, elle peut renoncer à toute poursuite et orienter le dénoncé vers les services sociaux compétents*" (art. 40 Règlement de police) ;
- Avenches
- Coppet
- Cossonay
- Oron
- Payerne

Enfin, la commune de Lausanne a de son côté adopté une réglementation de la mendicité qui ne consiste pas en une interdiction, mais en une limitation de sa pratique. Les mendiants n'ont pas le droit de prendre à partie les passants, de s'accompagner de mineurs et d'être insistants envers la population. Il leur est également interdit de se poster à certains endroits considérés comme délicats (marchés, proximité des horodateurs et des distributeurs d'argent, commerces, administrations publiques, etc...). Cette réglementation est en vigueur depuis le 15 avril 2013.

Font pour le moment seules exceptions :

- Yverdon-les-Bains, qui prépare précisément une révision de son règlement de police ;
- Morges, qui élabore également – avec les communes membres de l'Association Police Région Morges – un nouveau règlement intercommunal de police.

1.7 Le préavis du Conseil d'Etat

Le Grand Conseil a affaire ici à une initiative législative rédigée de toutes pièces. S'il l'approuve, l'initiative devient une loi sans être automatiquement soumise au peuple, le texte étant susceptible de référendum (art. 102 al. 2 LEDP).

Lorsque l'initiative n'est pas approuvée par le Grand Conseil, celui-ci la soumet au vote du peuple accompagnée, le cas échéant, d'une recommandation de rejet ou en lui opposant un contre-projet (art. 102 al. 3 LEDP).

1.7.1 Analyse de la situation

Il faut le rappeler, le phénomène de la mendicité touche avant tout les communes à caractère urbain. Logiquement, la mendicité se déroule là où il y a du passage, et donc dans les localités dénombant le plus d'habitants et d'emplois.

Comme indiqué plus haut (ch. 1.6), la très grande majorité des communes concernées ont pris des dispositions réglementaires conduisant à une interdiction de la mendicité sur leur territoire. Elles disposent donc des moyens légaux pour agir si elles le désirent

Le cas de Lausanne est autre : Des mendiants y sont actifs de manière cyclique, en fonction notamment des saisons. Ces personnes appartiennent à des familles roms qui sont régulièrement présentes à Lausanne. Elles connaissent les lieux et notamment la réglementation lausannoise, qui est généralement respectée.

La mendicité dite organisée est par ailleurs difficile à définir précisément. Il ne fait pas de doute que les familles en question se partagent en quelque sorte le territoire lausannois. En ce sens, il y a organisation. Mais, jusqu'ici, ni la police lausannoise, ni la police cantonale, ni le Ministère public n'ont été confrontés à des cas de mendicité qui relèveraient de l'activité criminelle. L'on pense au cas de la contrainte faite à des personnes qui se trouveraient en situation de dépendance, sous la coupe d'une organisation qui tirerait profit de la mendicité d'autrui.

Des cas de mendicité organisée, entendue comme réalisée sous la contrainte, ne peuvent cependant pas être exclus. Un exemple récent, survenu en 2014 à Genève et en France voisine, montre que des réseaux criminels peuvent opérer dans le domaine de la mendicité, en exploitant des personnes contre leur gré.

A propos du cas genevois, l'on rappellera que l'affaire de mendicité aggravée dont il est fait mention ci-dessus, connue sous le nom de Barbulesti, du nom du village dont provenaient les protagonistes, s'est déroulée sous un régime d'interdiction totale de la mendicité. Ainsi, depuis 2008, la mendicité est interdite et amendable dans le canton de Genève. A ce propos, Genève connaît une longue controverse quant à la législation en vigueur, son utilité, son applicabilité. Les frais d'encaissement ont notamment donné lieu à une polémique en rapport à l'envoi de nombreuses factures jusqu'en Roumanie. Le paiement des amendes en question ne fait pas l'objet de statistiques. L'on retiendra, s'agissant des chiffres, qu'au premier semestre 2015, soit sept ans après l'entrée en vigueur du système actuel, 2267 rapports de contraventions ou ordonnances pénales pour mendicité ont été émis par les forces de police.

L'expérience démontre ainsi que l'interdiction légale de la mendicité ne fait pas disparaître celle-ci.

1.7.2 Principes à suivre

Interdire la mendicité sur tout le territoire cantonal reviendrait à donner à la police cantonale, aux polices communales et à la justice vaudoise la mission d'intervenir systématiquement dans tous les cas de mendicité. Outre le fait que la situation réellement vécue dans les communes vaudoises ne semble pas le requérir, l'instauration d'une telle politique reviendrait à retirer des ressources policières et judiciaires à des missions que le Conseil d'Etat juge plus prioritaires.

Au reste, sur le plan juridique, une interdiction cantonale ne trouve guère de justification si l'on pense que les communes concernées ont toutes, à deux exceptions près, légiféré en la matière.

Par contre, il ne fait pas de doute que certains types de mendicité ne sauraient être tolérés dans notre canton. Compte tenu de la gravité que ces actes peuvent présenter, il se justifie que le canton se donne les moyens d'intervenir. L'on pense ici à la protection des mineurs, des personnes dépendantes et au cas particulier de l'exploitation de la mendicité d'autrui.

1.7.3 Analyse de l'initiative proposée

Pour le Conseil d'Etat, le texte proposé vise trop large et de manière insuffisamment précise toute forme de mendicité. Il conduit à une interdiction générale de la mendicité avec le manque de nuances que cela entraîne.

Le projet présenté par les initiants fait par ailleurs de la mendicité une contravention de droit cantonal. Elle enlève ainsi une compétence aux communes, alors que celles qui sont concernées en ont pratiquement toutes fait usage.

Le Conseil d'Etat n'est donc pas favorable à l'initiative populaire cantonale " Interdisons la mendicité et l'exploitation de personnes à des fins de mendicité sur le territoire vaudois ! "

Cette dernière permettrait certes de réprimer certains actes aggravés de mendicité (mendicité des mineurs ou des personnes dépendantes par exemple), mais d'une manière jugée insuffisante par le Conseil d'Etat. Ainsi, s'agissant du fait d'envoyer des mineurs mendier, le texte de l'initiative transforme en une contravention passible de CHF 2'000.- d'amende le délit actuellement prévu dans la Loi pénale vaudoise. Formellement, il s'agit d'un abaissement du caractère répressif de la loi par rapport à l'infraction en question.

Cela permet d'appliquer une procédure plus simple et plus rapide à des individus très mobiles, qui n'ont pratiquement pas d'attaches avec notre pays, mais le système répressif à mettre en place ne doit cependant pas se révéler moins sévère qu'actuellement. Compte tenu des intérêts à protéger, ceux de personnes mineures ou dépendantes notamment, la peine d'amende prévue par les initiants est trop légère, voire parfaitement insuffisante.

1.7.4 Conclusion

Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat adopte la position suivante :

- dès 2007, notre canton vit une recrudescence de la mendicité.
- ce phénomène a soulevé de nombreux débats, jusqu'à aboutir au dépôt d'une initiative populaire visant à interdire la mendicité en elle-même ;
- une telle interdiction n'est pas utile compte tenu des mesures déjà prises au niveau des communes ;
- elle imposerait sans raison suffisante aux forces policières et à la justice vaudoise une nouvelle tâche au détriment de missions plus prioritaires ;
- le texte soulève cependant des questions légitimes par rapport à certains comportements problématiques (exploitation de personnes) ;

- les peines d’amende prévues à ce titre dans l’initiative s’avèrent toutefois insuffisamment sévères ;
- partant de là ; le Conseil d’Etat émet un préavis négatif à l’égard de l’initiative *Interdisons la mendicité et l’exploitation de personnes à des fins de mendicité sur le territoire vaudois* ;
- Il présente au Grand Conseil un contre-projet sous la forme d’une révision partielle de la Loi pénale vaudoise.
- Le contre-projet ne doit pas changer l’équilibre des compétences entre Etat et communes en la matière, raison pour laquelle le Conseil d’Etat propose de compléter en ce sens la Loi sur les communes.
- Il joint à cette démarche des mesures d’accompagnement au titre de l’aide au développement.

2 EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET ORDONNANT LA CONVOCATION DU CORPS ELECTORAL AUX FINS DE SE PRONONCER SUR L'INITIATIVE ET SUR LE CONTRE-PROJET

2.1 Principes

Le contre-projet du Conseil d’Etat ne cherche pas à interdire la mendicité en tant que telle. Il souhaite protéger des personnes au travers de l’interdiction de l’exploitation de la mendicité d’autrui.

2.2 Le contre-projet

L’exploitation de la mendicité d’autrui est le fait par quiconque, de quelque manière que ce soit :

- d’organiser la mendicité d’autrui en vue d’en tirer profit ;
- de tirer profit de la mendicité d’autrui, soit de percevoir de l’argent d’une personne se livrant habituellement à la mendicité.

C’est cette pratique que le Conseil d’Etat veut réprimer, et avec l’entier des moyens légaux à disposition, soit avec l’amende maximale de CHF 10’000.- prévue par le Code pénal suisse et par la Loi cantonale sur les contraventions (LContr).

A la règle de base ainsi posée vient s’ajouter une qualification aggravante en fonction de la personne exploitée. Si celle-ci est mineure ou dépendante, le Conseil d’Etat propose que le montant minimal de l’amende soit fixé à CHF 2’000.- au lieu de CHF 1’000.-

Enfin, une disposition particulière est prévue pour le cas de la mendicité en compagnie de mineurs. Le Conseil d’Etat entend interdire cette pratique, quelque fois usitée. Dans ce cas, l’on ne se trouve plus dans une affaire d’implantation de réseau à but lucratif, mais dans un cas particulier de mendicité, à interdire au titre de la protection de l’enfance. L’amende prévue ici est donc moindre et relève de l’amende d’ordre (CHF 100.- à CHF 500.-).

Le dispositif cantonal ainsi proposé constitue un complément aux règles répressives posées par le Code pénal suisse. Dans les cas les plus graves, la police et la justice disposeront toujours de l’arsenal constitué par des dispositions générales telles que :

- l’extorsion (art. 156 CP)
- la contrainte (art. 181 CP)

Dans les cas limites, la chaîne pénale vaudoise disposera toutefois d’un système légal qui lui permettra d’intervenir en frappant le contrevenant dans sa recherche de profit, en pouvant appliquer au surplus :

- l’arme de la confiscation des valeurs patrimoniales qui sont le résultat d’une infraction (art. 70 CP).

- la circonstance aggravante prévue à l'art. 21 al. 2 LContr : " *Si le contrevenant a agi par cupidité, le préfet, le Ministère public, et le tribunal de jugement ne seront pas lié par ce maximum*" (CHF 10'000.-) ;

S'agissant de cette dernière disposition, le Conseil d'Etat propose de la prolonger dans la Loi pénale vaudoise, en prévoyant le cas de la récidive. De la sorte, la mendicité restera un expédient dont il faut décourager la pratique, tout en apportant de l'aide aux populations concernées.

Cette intervention plus marquée du canton dans un domaine relevant de la compétence des communes ne doit pas laisser penser que l'équilibre institutionnel en la matière a changé. Pour cette raison, le Conseil d'Etat propose de spécifier dans la Loi sur les communes la compétence des communes en matière de réglementation de la mendicité.

2.3 Aide au développement

La mendicité est dans notre canton avant tout le fait d'une population migrante, provenant de pays d'Europe de l'Est et appartenant à la communauté rom.

Pour éviter le phénomène, il semble donc indispensable, au-delà d'un durcissement de certains textes légaux, de s'attaquer à sa cause en aidant cette population à mieux s'intégrer et à vivre dans son pays d'origine.

Bien sûr, le canton de Vaud ne saurait résoudre le problème à lui seul. Mais il peut participer à la démarche. C'est aujourd'hui déjà le cas au travers d'un projet piloté en Roumanie par Terre des hommes et intitulé " Inclusion des enfants Roms par l'amélioration du système de protection – Praevenir ". Ce projet lancé le 1^{er} janvier 2013 est prévu dans son déroulement jusqu'à fin 2015.

En résumé, Il s'agit d'un projet de prévention des risques encourus par les enfants vulnérables, dont une grande partie est d'origine rom : prévention de l'abandon scolaire, de la migration à risque, de la violence intrafamiliale, du décrochage scolaire, des abus physique et mentaux, de l'exploitation et de la négligence. La finalité du système de protection de l'enfance projeté est d'assurer à tous les enfants résidant dans la zone d'intervention (districts de Dolj, Olt, Gorj) une couverture satisfaisante de leurs besoins essentiels. L'on parle ici de 2'460 enfants, Roms et non-Roms. Un rapport intermédiaire d'octobre 2014 fait état de la mise au bénéfice de dite protection en faveur de 1'028 enfants au 30 juin 2014.

Au plan financier, le projet est partiellement subventionné par le canton et la ville de Lausanne via une contribution accordée à la FEDEVACO. Il en va de la somme de CHF 116'279.- pour l'Etat de Vaud et de CHF 100'000.- pour la commune de Lausanne.

Le Conseil d'Etat entend voir aboutir le programme ainsi lancé, qui pourrait connaître une phase 2 (2016-2018).

D'autres projets, comme par exemple celui de l'action de l'Entraide protestante suisse (EPER) en Roumanie[1], feront également l'objet d'un soutien étatique renforcé.

[1] Il s'agit d'un projet visant les personnes âgées de la communauté rom, qui s'inspire du modèle suisse en matière de soins à domicile et qui s'insère dans un programme plus global de soutien à la minorité rom en Roumanie. Il est cofinancé depuis 2013 par plusieurs communes vaudoises (Corsier, Cossonay, Echandens, Jouxens-Mézery, Lausanne, Renens, Vevey).

2.4 Commentaire article par article

2.4.1 Loi pénale vaudoise

Art. 23 Exploitation de la mendicité

Avec cette disposition, est posé le principe de l'interdiction générale de l'exploitation de la mendicité. L'infraction concerne aussi bien les mesures d'organisation que le fait de tirer profit d'une telle activité.

Art. 23 a Mendicité des personnes dépendantes et des mineurs

L'on se trouve ici dans un cas aggravé d'exploitation de la mendicité, avec un but recherché : la protection des personnes les plus faibles.

Art. 23 b Mendicité en compagnie de mineurs

Toujours dans la perspective de protéger l'enfance, cette disposition interdit un cas particulier de mendicité. Par rapport aux dispositions qui précèdent, la peine d'amende prévue ici est moindre. Il faut dire que dans ce cas l'on ne parle pas du fait de tirer profit de la mendicité d'autrui, mais plutôt de mendicité en compagnie d'un membre mineur de la famille, comme par exemple une mère mendiant avec ses enfants en bas âge.

Art. 23 c Récidive

Le Conseil d'Etat prolonge ici la disposition générale de la Loi sur les contraventions qui dit que les autorités judiciaires ne sont pas liées – s'agissant du montant des amendes - par les maximums légaux en cas de cupidité (art. 21 al.2 LContr). Est en quelque sorte adjoint à ce cas celui de la récidive.

2.4.2 Loi sur les communes

Art. 2

L'initiative fait de la simple mendicité une contravention de droit cantonal. En cela, elle enlève une compétence aux communes qui, actuellement, ont la possibilité de réglementer la matière dans leur règlement de police. De son côté, le Conseil d'Etat propose de maintenir le système existant soit une loi cantonale réprimant uniquement des faits aggravés de mendicité, les communes conservant leur indépendance par rapport à la gestion au plan pénal de la mendicité sur leur territoire. Cette compétence est désormais inscrite dans la Loi sur les communes, respectivement dans la disposition qui décrit les attributions des communes (art. 2 LC).

3 RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

3.1 Motion Mireille Aubert et consorts – Modification de l'article 23 de la Loi pénale vaudoise (Lpén) pour interdire la mendicité en compagnie d'enfants

3.1.1 Rappel de la motion

Développement

Il est des domaines dans lesquels l'Etat doit donner l'exemple. La protection des enfants en est un.

La pauvreté et la misère contraignent des êtres humains à solliciter la générosité des habitante-s des pays riches. Cependant, si des adultes mendient en compagnie de mineur-e-s, c'est pour attendrir les passant-e-s, il s'agit donc d'exploitation d'enfants et c'est inacceptable.

Le triste phénomène de la mendicité en général doit être dissocié de la mendicité en compagnie de mineur-e-s.

Pour que les enfants ne soient pas entraînés dans la spirale de la pauvreté, pour qu'ils ne soient plus exploités par des adultes, eux-mêmes souvent victimes, nous avons l'honneur de

demander au Conseil d'Etat la modification de l'article 23 de la loi pénale vaudoise de la manière suivante :

Art. 23 Mendicité

Celui qui envoie mendier des personnes de moins de 18 ans, de même que celui qui mendie en compagnie de mineurs est puni au maximum de 90 jours-amende.

3.1.2 Rapport du Conseil d'Etat

Par le présent EMPL, le Conseil d'Etat répond aux préoccupations émises dans le cadre de la motion Aubert et consorts. Il fait de la mendicité en compagnie de mineurs une contravention de droit cantonal, ce qui complète le dispositif existant en matière de protection des enfants. Les sanctions prévues dans le projet répondent aux exigences actuelles du droit pénal fédéral.

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

3.2.1 Rappel de la motion

Développement

Les motionnaires demandent au Conseil d'Etat d'élaborer un projet de loi ayant pour objet d'interdire efficacement les abus liés à la mendicité sur le domaine public et à la mendicité organisée, tout en laissant la compétence aux communes d'interdire totalement la mendicité sur le territoire communal. Le projet de loi pourra notamment prévoir que :

- 1. La mendicité est interdite lorsque son exercice est de nature à entraver le passage sur le domaine public ou consiste à interpeller les passants.*
- 2. La mendicité organisée est interdite.*
- 3. La mendicité de mineurs ou en compagnie de mineurs est interdite*
- 4. Les communes peuvent interdire de façon plus contraignante la mendicité sur leur territoire communal.*

Commentaire

La question de la mendicité a fait l'objet de débats dans de nombreuses communes vaudoises qui devaient faire face à ce phénomène. Le Grand Conseil a ainsi récemment renvoyé une motion de Mme Mireille Aubert sur la mendicité accompagnée d'enfants, alors que M. François Bréaz a déposé récemment une motion visant à interdire toute mendicité sur le territoire cantonal. Enfin, la Ville de Lausanne a adopté un nouvel article, dans son Règlement de police, visant à limiter fortement la mendicité sur le domaine public. Les motionnaires considèrent que les discussions relatives à la mendicité se focalisent autour des abus liés à l'exercice de la mendicité, qu'il s'agisse de l'exploitation du sentiment de pitié auquel s'adonnent certains mendiants, parfois avec des mineurs ou de manière agressive, le tout en abusant du domaine public. Ces réflexions s'inscrivent dans le cadre défini par le Tribunal fédéral en 2008, qui indiquait qu'"existe un intérêt public certain à une réglementation de la mendicité, en vue de contenir les risques qui peuvent en résulter pour l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics, que l'Etat a le devoir d'assurer, ainsi que dans un but de protection, notamment des enfants, et de lutte contre l'exploitation humaine".

Pour ces motifs, les motionnaires demandent donc que soient interdits tous les abus liés à la mendicité. Il apparaît en revanche difficile d'interdire de façon absolue toute forme de mendicité alors que les grandes communes ont presque toutes adopté — ou sont en train de discuter — des mesures adaptées à leur territoire et qu'une interdiction absolue, comme à Genève, est difficile à mettre en oeuvre efficacement. Dès lors, les motionnaires demandent en particulier que la mendicité qui trouble l'ordre et la tranquillité publics soient interdits. Ainsi, l'exercice de la mendicité doit être interdit lorsqu'il est de nature à entraver la libre circulation sur le domaine public ou lorsqu'il est insistant, lorsqu'il consiste à interpeller ou à prendre à partie les

passants, notamment aux abords des lieux de débit d'argent. En outre, la mendicité organisée de personnes se répartissant les emplacements du domaine public et se répartissant le produit de la mendicité doit être interdit.

Ensuite, ainsi que le prévoit déjà en partie la loi pénale vaudoise, la mendicité de mineurs ou en compagnie de mineurs devra être prohibée. Naturellement, l'interdiction ne s'applique pas aux personnes (notamment les musiciens de rue), associations et organismes habilités et autorisés à pratiquer l'appel à la générosité publique. Enfin, en vertu du principe d'autonomie communale, les communes qui souhaitent interdire de façon complète ou plus contraignante la mendicité sur leur territoire communal pourront le faire, notamment en introduisant une disposition topique dans leur règlement de police. Pour les sanctions, en sus des amendes, des interdictions de périmètre, voire des mesures d'éloignement, constitueraient des sanctions efficaces à l'encontre des personnes exerçant la mendicité.

3.2.2 Rapport du Conseil d'Etat

La motion du député Blanc demande au Conseil d'Etat de présenter un projet de loi répondant à plusieurs types de préoccupations, essentiellement la lutte contre la mendicité organisée et la protection des mineurs. Elle insiste en outre sur le fait que les communes doivent conserver une compétence réglementaire en la matière.

Le projet présenté va dans le sens demandé en introduisant dans la loi des contraventions de droit cantonal permettant de réprimer l'exploitation de la mendicité d'autrui, y compris des mineurs. En outre, la compétence des communes en la matière est spécifiée au plan légal. Ce système laisse la possibilité aux communes de réglementer l'usage de leur domaine public et de réprimer les abus en la matière.

De la sorte, les compétences entre canton et communes font l'objet d'une claire distinction. Le canton met en place une législation pénale tendant à la protection des personnes, victimes du phénomène de la mendicité. Les communes continuent de leur côté d'agir dans le cadre de leur compétence générale de police, ce qui leur permet d'intervenir en cas d'abus sur la voie publique.

4 CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Tant l'initiative que le contre-projet proposent de réviser partiellement la Loi pénale vaudoise en vue d'y introduire un dispositif concernant la mendicité.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Comme indiqué au chiffre 2.4.2 ci-dessus, l'art. 2 de la Loi sur les communes est modifié pour inclure dans les attributions communales la réglementation de la mendicité.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil:

- de prendre acte du présent préavis sur l'initiative populaire cantonale " Interdisons la mendicité et l'exploitation de personnes à des fins de mendicité sur le territoire vaudois ! ", ainsi que de l'exposé des motifs,
- de refuser d'entrer en matière sur le projet de loi modifiant l'article 23 de la loi pénale vaudoise (texte de l'initiative),
- d'approuver le projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative et sur son contre-projet,
- d'accepter la réponse du Conseil d'Etat à la motion Mireille Aubert et consorts – Modification de l'article 23 de la Loi pénale vaudoise (Lpén) pour interdire la mendicité en compagnie d'enfants ;
- d'accepter la réponse du Conseil d'Etat à la motion Mathieu Blanc et consorts - Interdisons efficacement la mendicité organisée !

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940

du 16 mars 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Article premier

¹ La loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 est modifiée comme il suit :

Art. 23 Mendicité

¹ Celui qui envoie mendier des personnes de moins de 18 ans est puni au maximum de 90 jours-amende.

Art. 23 Mendicité

¹ Celui qui mendie sera puni d'une amende de 50 à 100 francs.

² Celui qui envoie mendier des personnes de moins de 18 ans, qui envoie mendier des personnes dépendantes, qui organise la mendicité d'autrui ou qui mendie accompagné d'une ou de plusieurs personnes mineurs ou dépendantes, sera puni d'une amende de 500 à 2000 francs

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'art. 84 al. 1 lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Texte actuel

Projet

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 mars 2016.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

PROJET DE DÉCRET

ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative populaire cantonale " Interdisons la mendicité et l'exploitation de personnes à des fins de mendicité sur le territoire vaudois ! "

du 16 mars 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 78 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

a) Acceptez-vous l'initiative populaire " Interdisons la mendicité et l'exploitation de personnes à des fins de mendicité sur le territoire vaudois ! " qui propose de modifier la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 comme il suit ?

Art. 23 Mendicité

¹ Celui qui mendie sera puni d'une amende de 50 à 100 francs.

² Celui qui envoie mendier des personnes de moins de 18 ans, qui envoie mendier des personnes dépendantes, qui organise la mendicité d'autrui ou qui mendie accompagné d'une ou de plusieurs personnes mineurs ou dépendantes, sera puni d'une amende de 500 à 2000 francs.

b) Acceptez-vous comme contre-projet du Grand Conseil les lois du ... modifiant la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 et la loi sur les communes du 28 février 1956 dont les textes sont les suivants ?

LOI du

modifiant la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 est modifiée comme il suit :

Art. 23 Mendicité

¹ Celui qui organise la mendicité d'autrui en vue d'en tirer profit, celui qui tire profit de la mendicité d'autrui, sera puni d'une amende de 1000 à 10000 francs.

Art. 23 a Mendicité des personnes dépendantes et des mineurs

¹ Celui qui organise la mendicité de personnes dépendantes ou de mineurs, celui qui tire profit de la mendicité de personnes dépendantes ou de mineurs, sera puni d'une amende de 2000 à 10000 francs.

Art. 23 b Mendicité en compagnie de mineurs

¹Celui qui mendie en compagnie d'une ou de plusieurs personnes mineures sera puni d'une amende de 100 à 500 francs.

Art. 23 c Récidive

¹En cas de récidive, les montants maximaux prévus par les articles 23 à 23b sont doublés.

Art. 2

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

LOI du

modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Article premier

¹La loi sur les communes du 28 février 1956 est modifiée comme il suit :

Art. 2 Attributions

¹Sans changement

²Ces attributions et tâches propres, sont notamment : (...) lit c l'administration du domaine public, le service de la voirie et, dans les limites des lois spéciales, la police de la circulation et la réglementation de la mendicité ;

Art.2

¹Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

c) Si l'initiative ou le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?

Art. 2

¹ Le Grand Conseil recommande au peuple de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

Art. 3

¹ En cas de retrait de l'initiative, le contre-projet devient loi et est soumis au référendum facultatif.

Art. 4

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 5

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 mars 2016.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean