

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

Motion Raphaël Mahaim et consorts - Abroger la loi vaudoise interdisant la mendicité

Motion Florence Bettschart-Narbel et consorts

Mendicité : Pour une adaptation de la loi pénale suite à l'arrêt de la CEDH

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 8 novembre 2021 à la Salle du Bulletin, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Pierrette Roulet-Grin, Claire Attinger Doepper, Florence Bettschart-Narbel, Florence Gross (remplaçant J.-F. Cachin), Sylvie Pittet Blanchette (remplaçant A. Rydlo) ainsi que de Messieurs les Députés Alexandre Berthoud, Raphaël Mahaim, Nicolas Mattenberger, Marc Vuilleumier, Fabien Deillon (remplaçant Ph. Ducommun). Monsieur le Député Yann Glayre était confirmé dans son rôle de président-rapporteur.

Ont également participé à cette séance ; Madame Béatrice Métraux, Cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité accompagnée de Messieurs Jean-Luc Schwaar (dir. DGAIC), Massimo Stucki (adjoint Cdt gendarmerie), Jean-François Lauener (BMRI PolCant), Stephan Johner (procureur affaires spéciales Ministère public central).

La commission s'est à nouveau réunie le 10 janvier 2022 à la Salle du Bulletin, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Pierrette Roulet-Grin, Claire Attinger Doepper, Florence Bettschart-Narbel, Florence Gross, Muriel Thalmann (remplaçant S. Pittet Blanchette), Claude Nicole Grin (remplaçant R. Mahaim) ainsi que de Messieurs les Députés Alexandre Berthoud, Marc Vuilleumier, Philippe Ducommun, sous la présidence de Monsieur Yann Glayre. Monsieur le Député Nicolas Mattenberger était excusé.

Ont également participé à la séance, Madame Béatrice Métraux, cheffe du DES, accompagnée de Messieurs Jean-Luc Schwaar (directeur DGAIC), Robin Eymann (responsable de mission SG-DES), Massimo Stucki (adjoint Cdt gendarmerie), Jean-François Lauener (BMRI PolCant), Christian Buffat (procureur affaires spéciales Ministère public central), Pierre-Antoine Hildebrand (municipal police de Lausanne)

Monsieur Jérôme Marcel, Secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DES MOTIONNAIRES

M. Mahaim déclare ses intérêts, à savoir que le groupe de « mendiants » qui a contesté la loi vaudoise est défendu par des collègues de son étude.

Il informe que son intervention s'appuie sur l'arrêt de la CEDH sur l'affaire Lacatus dans le canton de Genève. L'affaire concernant le canton de Vaud est toujours pendante, la cour tranchera si les parties ne se mettent pas d'accord. La motion demande d'abroger la loi qui interdit la mendicité de manière complète et sans nuance, ce qui est selon lui non conforme à l'arrêt de la CEDH.

Il s'agit ensuite de se poser la question de ce qu'il est possible dans le cadre de l'arrêt de la Cour. Il estime qu'on peut discuter des limites à l'exercice de la mendicité ; il cite la mendicité en compagnie d'enfants, ou dite agressive. Des réflexions qui ne sont pas interdites par l'arrêt de la CEDH.

Madame Bettschart-Narbel a une autre lecture de l'arrêt de la CEDH, lequel laisse la question ouverte de l'interdiction de la mendicité mais a relevé qu'une communion d'amendes en peine privative de liberté est disproportionnée.

Raison pour laquelle cette intervention parlementaire a été déposée. Depuis l'arrêt de la CEDH, elle constate une recrudescence de la mendicité dans les rues de Lausanne. A son avis la population attend que l'on règlemente la mendicité. Elle comprend la position selon laquelle la mendicité doit rester un droit, toutefois elle relève le manque de respect de la dignité humaine dans certaines communautés, notamment l'exercice de la mendicité avec des enfants. Elle fait le constat que cette activité doit être règlementée.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité explique que le Conseil d'Etat est interpellé par les communes pour connaître sa position et celle du Grand Conseil. Suite à l'arrêt de la CEDH du 19 janvier 2021, les avis de droit de la DGAIC ont confirmé qu'en l'état actuel l'art. 23 de la loi pénale vaudoise n'est plus applicable, le Conseil d'Etat n'ayant par ailleurs pas la compétence de défaire ce que le Grand Conseil a introduit. Elle ajoute qu'il n'y a plus de condamnations préfectorales depuis la publication de cet arrêt.

Lorsque l'initiative a été discutée en 2016 au Grand Conseil, le Conseil d'Etat avait proposé une voie médiane. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat continue d'estimer que certaines formes de mendicité doivent être interdites, à l'instar de l'utilisation des enfants ou de personnes vulnérables, avec des amendes renforcées pour certaines formes d'exploitation, malgré l'absence de preuve formelle que des réseaux de criminalité organisée agissent sur sol vaudois.

La loi pourrait interdire la mendicité agressive, et même passive en certains lieux, dont la définition devrait respecter le principe de proportionnalité, et viser la protection des passants, résidents et commerçants comme le demande l'arrêt de la CEDH.

Quelle que soit la solution, le Conseil d'Etat relève qu'elle doit être applicable, ne pas déboucher sur un travail accru de surveillance et d'établissement des faits. Elle rappelle que la conversion des amendes en arrêt fait partie de la systématique judiciaire suisse : il semble difficile de justifier un traitement de faveur pour l'exercice de la mendicité.

Le recours pendant sur les dispositions vaudoises ne fera pas l'objet d'une décision dans les prochains mois. Aussi, le Conseil d'Etat souhaite que le Grand Conseil avance dans cette réflexion sur la mendicité des enfants, agressive, les réseaux criminels, etc. Elle note que le Conseil d'Etat n'a pas constaté d'explosion des cas de mendicité depuis l'arrêt de la CEDH, même si on constate une réapparition de mendiants dans les centres urbains. Le Covid rendant difficile les comparaisons.

4. DISCUSSION GENERALE

Une commissaire rappelle que parmi les 38 Etats qui ont signé les conventions relatives à la création de la CEDH, 29 interdisent ou limitent la mendicité, et 18 l'interdisent complètement au niveau national. Elle ajoute avoir remarqué que l'importation de mendiants au centre de l'Europe est organisée, l'objectif de la loi étant donc de punir ce qu'elle appelle de la traite d'êtres humains. Elle estime qu'en n'interdisant pas la mendicité, on promeut ce qu'elle estime être une traite d'êtres humains.

Un représentant de l'Etat informe que la Police cantonale suit toutes les formes d'exploitation, de la force de travail comme de la criminalité forcée. Etablir qu'il y a des réseaux de criminalité forcée dans le domaine de la mendicité n'est pas affaire aisée et demande des moyens d'enquête importants. La difficulté est que les auteurs sont parmi les victimes, dont ils sont quasi indissociables.

Un commissaire affirme que la majorité des mendiants ne font pas partie de réseaux, et que pour cette question là, les dispositions du droit pénal permettent de poursuivre les auteurs. Il y a plusieurs domaines d'activités de notre société où il y a des abus sans pour autant qu'on ne les interdise : il cite la prostitution et les entreprises détachées. Il s'agit de débattre si on fixe des règles pour l'encadrer et de donner, ou non, un feu vert au Conseil d'Etat pour qu'il présente un projet de loi au Grand Conseil.

Il est demandé à la PolCant avec quels statuts en matière de droit des étrangers certains Roms qu'on voit dans les rues depuis des années peuvent rester. Il lui est répondu que dans la mesure où ces personnes proviennent d'Etat européens, ils peuvent circuler librement en Europe et effectuer par an deux séjours de trois mois en Suisse. Il est difficile de prouver qu'une personne est partie et est revenue. Et s'il est établi qu'une personne est en situation irrégulière, elle fait l'objet d'une dénonciation, ce qui ne signifie pas un renvoi immédiat.

Un député indique avoir toujours été frappé dans ces débats par les affirmations qu'il y a de la traite des êtres humains ; or, on ne sait pas très bien de quoi il retourne. Il y a quantité de fausses évidences et informations dans ce débat. Concernant la proposition de la motion Bettschart-Narbel, interdire la mendicité dans les zones piétonnes revient à interdire la mendicité.

Un représentant de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes explique la situation juridique créée par l'arrêt de la CEDH, concernant un cas d'espèce d'une personne condamnée à l'amende convertie en peine privative de liberté. La CEDH met en avant la question de la proportionnalité qui pose des problèmes dans l'application de la loi vaudoise, qui réprime sans nuance et sans se préoccuper de la situation de la personne ainsi que des motifs qui l'ont amenée à mendier. Autrement dit, la CEDH estime qu'il faut que la justice pénale puisse procéder à un examen de la situation et que le cadre légal le lui permette. On ne peut pas punir sans nuance. Il rappelle qu'en principe toute peine pécuniaire est convertible en peine privative de liberté. La cause vaudoise, qui n'est pas basée sur un cas particulier, remet en cause de manière générale la loi ; mais on se heurtera dans les cas particuliers aux mêmes difficultés que le cas genevois. Il précise que la plupart des règlements communaux prévoient l'interdiction pure et simple de la mendicité, en cas d'abrogation de la loi vaudoise les communes concernées devraient revoir leur règlement.

Le motionnaire indique qu'il s'agit de cesser d'assimiler systématiquement mendicité et réseaux de traite des êtres humains : il s'agit d'abord et avant tout de populations dans une immense précarité. Les mendiants, suisses et roms, qui font recours à la CEDH ont été reçus dans son étude : ce ne sont pas des personnes appartenant à des réseaux organisés, d'une part, il s'agit de personnes vivant à la marge de la marge très précarisées, d'autre part. La commune de Lausanne a mandaté les professeurs Tabin et Knussel pour une étude sur les milieux de la mendicité à Lausanne, laquelle étude relevait qu'il n'y avait pas de réseau mafieux identifiable mais qu'effectivement de certaines familles claniques rom on peut se demander s'il n'y a pas des pratiques douteuses. Il cite le travail du photographe Yves Leresche. C'est un problème international. Il s'interroge si un compromis peut être établi avec les avocats et les recourants à la CEDH, ce qui permettrait de retirer le recours. Dans les opinions minoritaires, trois juges dont la juge suisse ont estimé qu'il fallait aller plus loin, estimant que l'acte de mendier relève également d'une question de liberté d'expression. Il n'a aucune raison dans ce contexte de retirer sa motion, mais est ouvert à un travail de compromis. Il

s'agit essentiellement de savoir si c'est la commission ou le Conseil d'Etat qui dresse les contours d'un compromis.

Un commissaire note une différence entre ces propos et les conclusions de la motion Mahaim, laquelle demande « l'abrogation, à brève échéance, de la loi pénale vaudoise qui consacre cette interdiction de la mendicité. » Il lui demande de retirer sa motion et travailler sur la motion Bettschart-Narbel qui propose de modifier la loi pénale afin de mieux répondre aux exigences de la CEDH. Il demande quand arrivera l'arrêt attendu de la CEDH, et s'interroge sur la pertinence de suspendre les travaux de la commission en attente.

La Cheffe du département relève qu'une suspension des travaux jusqu'à droit connu de la CEDH prendra du temps, d'expérience dix-huit mois à deux ans. Or, la situation est compliquée pour les communes, qui ne peuvent plus appliquer leur règlement, notamment Lausanne. Redonner la compétence aux communes en suspendant l'art. 23 de la Loi pénale ne serait pas élégant ni efficace dans les zones de continuité urbaine. Le Conseil d'Etat est à disposition pour travailler sur un projet de loi.

La motionnaire demande quel délai la CEDH a donné aux parties pour répondre à sa demande de compromis, délai qui pourrait être retenu pour relancer les travaux de commission. Concernant la marge de manœuvre pour le Conseil d'Etat, elle pourrait transformer sa motion en postulat.

Il lui est répondu que c'est le Parlement qui établira un compromis. La CEDH a écrit à la Suisse, lui donnant le délai du 21 janvier 2022 pour l'informer si un compromis est en voie d'être trouvé. La phase contentieuse sera lancée une fois ce délai dépassé, en l'absence de compromis. Si la commission souhaite aller vers un compromis, il peut la mettre en relation la avec les requérants, y compris pour les auditionner. Transformer les motions en postulat lui semble une bonne voie une fois un compromis dessiné.

Une députée estime que le problème vient du refus du procureur de dénoncer sur la base de la loi votée par le Grand Conseil. Pourquoi ne peut-on le faire, vu qu'une vingtaine d'Etats membres l'interdisent. Préfète durant 14 ans, elle rappelle que le préfet peut mettre une amende proportionnelle à la faute et aux moyens de la personne.

La Cheffe du département note que les pays qui ont une interdiction de mendicité ont probablement une législation plus développée que la simple interdiction de portée générale de la législation vaudoise. Si le ministère public a dû suspendre les dénonciations, c'est parce que cette interdiction non ciblée est contraire à l'arrêt de la CEDH qui dit qu'au nom du principe de proportionnalité la sanction doit être examinée cas par cas, ce que la loi vaudoise ne permet pas. A la première amende donnée par un préfet, elle sera contestée.

Une députée s'exprime en indiquant que la mendicité concerne également des jeunes de chez nous, pour lesquels la mendicité est le seul moyen de survie ; ce n'est pas une problématique uniquement liée aux roms. Elle plaide pour une solution cantonale, un retour de la compétence aux communes lui semblant peu opportune. Et souhaite également que la commission établisse un compromis.

Afin que les différents représentants des partis puissent prendre position sur la suite à donner à cette affaire, la séance est suspendue pour une quinzaine de minutes.

A la reprise de séance, le Président relève l'importance de trouver un compromis, applicable. Une deuxième séance devra être planifiée.

Un député suggère la mise en place d'un consensus s'inspirant du règlement lausannois, qui interdit la mendicité avec des enfants, la mendicité agressive, et la question de la limitation à certains lieux. Lausanne avait posé un principe de cinq mètres des bancomats et commerces.

Il est rappelé que que l'art. 23, al. 2 prévoit déjà que « *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.* »

Un représentant de l'Etat rend attentif à garder à l'esprit l'application sur le terrain par les autorités. Énumérer des lieux lui semble difficile. Il suggère l'utilisation de la notion de *mendicité intrusive*, qui pourrait englober de nombreuses situations que la jurisprudence clarifiera. Il note qu'il ne faut pas oublier la notion de *mendicité fallacieuse* ou *trompeuse*. Avec des notions globales la police peut faire des constats pratiques que la jurisprudence affinera. Et cela répondra probablement aux critiques de la CEDH.

L'intérêt de cette approche est confirmé par plusieurs intervenants.

La motionnaire souhaite que les avis de droit de la DGAIC soient remis à la commission. Elle s'interroge sur la pertinence d'entendre les communes, notamment le municipal lausannois en charge de la police.

La Cheffe du DSE répond que les avis de droit seront transmis à la commission.

Les débats se terminent à 10h et une nouvelle séance est agendée au 10 janvier 2022 à 14h.

La seconde séance débute le 10 janvier 2022 à 14h.

Madame la Conseillère d'Etat annonce que moyennant un compromis, les recourants pourraient renoncer à leur démarche. Pour introduire le respect de la proportionnalité, la voie explorée est celle d'interdire la mendicité agressive ou trompeuse, dans des lieux sensibles (distributeurs, transports publics) augmenter les amendes et interdire la mendicité en réseau. Les deux motions transformées en postulat seraient renvoyées au Conseil d'Etat pour élaborer un projet en ce sens.

M. le Municipal Hildbrand informe que les villes vivent aujourd'hui avec les conséquences pratiques de la décision de la CEDH, puisque le droit n'est plus applicable, les dénonciations n'ont plus de portée. Le règlement communal n'est non plus pas application car il s'agit toujours d'une compétence cantonale.

Il indique qu'il y a une demande populaire pour agir, que la police souhaite pouvoir faire son travail avec des règles bien définies permettant leur intervention.

Une discussion générale s'en suit, rappelant pour beaucoup des éléments déjà discutés lors de la première séance. La cheffe du DES rappelle que l'objectif est de mettre en place des dispositions dans tout le canton, car actuellement il n'y a plus de condamnations préfectorales.

Madame la motionnaire confirme être disposée à transformer sa motion en postulat. Il est rappelé que M. Mahaim a par le passé également confirmé sa volonté de transformer son texte en postulat.

Une clarification est demandée sur le terme « liberté de choix » la réponse est donnée que cette liberté de choix concerne les personnes dans une file d'attente ou celles qui voyagent en transports publics, là où la liberté de choix n'est pas garantie car on ne peut se soustraire à la demande.

Un député annonce être opposé aux deux motions. Il est défavorable à mettre en place une loi à tiroir avec plusieurs niveaux dans la mendicité. Il indique qu'il serait préférable de passer à un régime d'amende d'ordre tout en maintenant un système d'amende préfectorale. Madame la cheffe du DES lui répond que la CEDH a indiqué que ce n'était pas proportionné et qu'une interdiction générale n'était pas envisageable. S'en suit une discussion concernant la faisabilité d'une solution par niveau. Comment établir l'atteinte à la liberté de choix ? Est-ce que la simple constatation d'un acte de mendicité suffirait pour pouvoir dénoncer la personne ? Faut-il en déduire qu'une large liste de lieux où la mendicité est interdite, tel que dans la loi Bâloise, serait également contraire à l'avis de la CEDH ?

Un représentant de l'état explique qu'à Bâle-Ville la liste des lieux est si longue qu'il s'agit presque d'une interdiction générale de la mendicité. Concernant la liberté de choix, l'idée est de décliner dans une disposition légale des situations décrites permettant à la police d'agir.

Un député relève qu'on entend souvent les notions de traite d'êtres humains, réseaux mafieux, fournisseurs de mendiants, mais que jusqu'ici rien ne prouve qu'il ne s'agit pas de faits très marginaux. Il se demande si le Conseil d'Etat entend présenter un décret ? Madame la cheffe du DES répond que le Conseil d'Etat est favorable à cette idée allant vers une réécriture de la loi, la rendant compatible avec l'arrêt de la CEDH.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Compte tenu de l'acceptation des deux motionnaires à transformer leurs textes en postulat, la commission passe au vote.

Par cinq voix contre, quatre voix pour et une abstention, la commission recommande au Grand Conseil de classer la motion Mahaim transformée en postulat par son auteur.

Par quatre voix contre, trois voix pour et trois abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de classer la motion Bettschart-Narbel transformée en postulat par son auteure.

Epalinges, le 13 juin 2022

*Le rapporteur :
(Signé) Yann Glayre*