

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

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi pénale vaudoise du 19 décembre 1940 et

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Florence Bettschart-Narbel et consorts :
Pour une adaptation de la loi pénale suite à l'arrêt de la CEDH (22_POS_68) et**

**Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Guy Gaudard au nom du PLR – Mendicité et Traite des
êtres humains (20_INT_50)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à Lausanne les 2 et 6 octobre 2023.

Elle était composée de Mesdames les Députées Florence Bettschart-Narbel, Martine Gerber (remplacée par Géraldine Dubuis le 2 octobre), Isabelle Freymond, Claude Nicole Grin, de Messieurs les Députés Romain Belotti, Jean-François Cachin, Guy Gaudard, Yann Glayre, Jacques-André Haury (excusé le 6 octobre), Romain Pilloud, Marc Vuilleumier, Philippe Miauton (remplacé par Marion Wahlen le 2 octobre et par Pierre-François Mottier le 6 octobre), ainsi que de la soussignée, Présidente et Rapporteuse de majorité de la commission.

Monsieur le Conseiller d'Etat Vassilis Venizelos, Chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES) était également présent lors des travaux de la commission. Il était accompagné de Monsieur Robin Eymann, Adjoint au Secrétariat général du DJES, en charge du dossier, Maître Jean-Luc Schwaar, Directeur général des affaires institutionnelles et des communes (le 2 octobre), Maître Yann Fahrni, Directeur de la Direction des affaires juridiques (le 6 octobre), Monsieur Patrick Suhner, Remplaçant de la Commandante et Chef d'état-major, Police cantonale vaudoise (le 2 octobre), et Major Jean-Jacques Ovaert, Chef opérationnel de la Gendarmerie.

Lors de la séance du 2 octobre 2023, la commission a auditionné :

- pour l'Union des Communes Vaudoises (UCV) : Monsieur Grégoire Junod, Vice-président de l'UCV et Syndic de Lausanne, et Monsieur Eloi Fellay, Directeur de l'UCV ;
- pour l'Association Oppe Rrom : Madame Vera Tchérémissinoff, Présidente de l'association

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil, que la soussignée remercie pour l'excellence de sa prise de notes.

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseiller d'Etat rappelle le contexte dans lequel s'inscrit l'EMPL et les conséquences qui ont amené le Conseil d'Etat à proposer un nouveau projet de loi relatif à la mendicité.

Selon le Conseiller d'Etat, le gel du dispositif n'a pas eu pour effet de provoquer une recrudescence de la mendicité sur le territoire vaudois. En revanche, les forces de police sont mobilisées de manière conséquente par d'autres soucis sécuritaires (deal de rue, hooliganisme, gens du voyage, etc.).

Le Conseiller d'Etat estime que le projet est équilibré dans la mesure où il respecte le principe de proportionnalité et est applicable sur le plan juridique.

Il souligne la difficulté à devoir proposer un projet de loi répondant à la volonté du législatif qui a été contrarié par l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après CourEDH) tout en assurant un équilibre du point de vue juridique ainsi que du point de vue la mise en œuvre sur le terrain selon les ressources policières.

3. AUDITIONS

Audition des représentants de l'union des communes vaudoise (UCV) : M. Grégoire Junod, Vice-président de l'UCV et Syndic de Lausanne, et M. Eloi Fellay, Directeur de l'UCV

Préalablement à l'audition, la commission a été nantie de propositions d'amendements de l'UCV au projet du Conseil d'Etat.

Le Vice-président de l'UCV remercie la commission d'avoir accepté leur demande d'audition et rappelle que la problématique concerne fortement quelques entités communales comme la Ville de Lausanne et que c'est à ce titre que l'UCV a souhaité être auditionnée.

Pour le Vice-président de l'UCV, la situation lausannoise paraît exiger un cadre légal plus restrictif, dès lors que la situation s'est fortement dégradée depuis la décision de la CourEDH qui a entraîné la non-application de la loi vaudoise actuelle par le Ministère public. De facto, aujourd'hui, la mendicité est autorisée dans le Canton de Vaud et la situation est devenue compliquée.

A titre de rappel, le règlement général de police de la Commune de Lausanne, soumis en 2012 au Conseil communal, est toujours en vigueur, mais n'est plus applicable. Les amendements proposés par l'UCV au projet de modification de la loi cantonale, dont le cadre paraît trop flou, s'inspirent très largement de ce règlement de la Ville de Lausanne – qui d'ailleurs est aussi relativement proche de la loi bâloise.

Bien que conscient des questions de principe, morales, de droit fondamentaux et d'applicabilité, le Vice-président de l'UCV est d'avis que le système qui avait été pratiqué à Lausanne à l'époque a fait ses preuves et semble être un bon compromis sur les positions politiques différentes. Si dans les faits, le règlement lausannois n'a pas eu pour effet de supprimer la mendicité, celle-ci était toutefois restée à un niveau très inférieur à ce qu'elle est aujourd'hui, sans pour autant l'interdire.

Le but des dispositions proposées par l'UCV n'est pas de pouvoir agir ensuite par le biais d'amende, mais de permettre à la police d'intervenir pour rappeler aux mendiants et mendiantes qu'ils n'ont pas le droit de mendier à certains endroits et qu'ils doivent se déplacer.

Le Vice-président de l'UCV conclut son intervention en relevant que le cadre proposé par le Conseil d'Etat va en partie dans le même sens, en proposant une série de restrictions. Toutefois, le projet mériterait d'être précisé afin de disposer d'un mécanisme qui soit plus directement applicable.

Le Directeur de l'UCV complète en précisant qu'une soixantaine de communes ont réagi dans le cadre de la consultation de l'avant-projet à l'été 2022. Non seulement la Ville de Lausanne, mais aussi de nombreuses autres communes du canton, indépendamment de leur taille, ont salué la direction prise tout en ayant des interrogations sur l'applicabilité.

Dans l'intervalle, l'arrêt du Tribunal fédéral sur la loi du Canton de Bâle-Ville a invalidé l'interdiction de la mendicité dans les « öffentlichen Parks » (parcs publics). Ainsi, une des demandes de l'UCV, soit l'ajout des parcs publics à la liste des lieux dans lesquels la mendicité est interdite, n'est plus possible.

Propositions d'amendements de l'UCV au projet du Conseil d'Etat (art. 23 al. 2 LPén)

Du point de vue des communes vaudoises, plusieurs lieux ne sont pas tout à fait précis dans le projet actuel et l'UCV propose notamment les modifications suivantes (art. 23 al. 2 LPén) :

- concevoir l'entier du périmètre du marché ;
- ajouter une restriction au lieu de culte, sauf autorisation expresse d'un·e responsable du lieu ;
- préciser la notion de « proximité immédiate », en reprenant la réglementation lausannoise et bâloise : « à moins de 5 mètres » ;
- ajouter la notion de mendicité « en groupe ».

Ces modifications doivent permettre aux corps de police municipaux et intercommunaux de s'occuper de cette problématique.

Questions-réponses

Les avis des commissaires sont partagés sur les amendements proposés par l'UCV. Certain-e-s sont d'avis qu'il faut les accepter. D'autres se montrent plus sceptiques.

Sur l'opportunité d'ajouter la mention de mendicité « en groupe », les représentants de l'UCV précisent qu'il ne s'agit pas de mendicité organisée au sens criminel du terme, mais de la mendicité pratiquée par plusieurs personnes envers une seule personne sollicitée.

Des commissaires évoquent la possibilité de faire appel à un policier spécialisé dans la relation entre les autorités et les Roms comme cela avait été le cas à Lausanne. Or, le poste n'a pas été repourvu. Il est expliqué que ce poste ne fait pas beaucoup de sens dans un régime où la mendicité est complètement autorisée. Il referra du sens probablement le jour où des dispositions légales et réglementaires seront à rappeler.

Plusieurs voix s'élèvent contre la notion de la mendicité interdite « à moins de 5 mètres », laquelle pourrait s'apparenter à l'interdiction de la mendicité passive et à une interdiction sur l'ensemble du centre-ville de Lausanne, par exemple. Le Vice-président de l'UCV précise que ce n'est pas la largeur des rues qui compte (les personnes ne mendient pas au milieu de la rue), mais la distance qui sépare l'entrée des commerces qui est régulièrement de plus de 10 mètres. Le Directeur de l'UCV suggère qu'il pourrait être judicieux de modifier comme suit : « à moins de 5 mètres de l'entrée des... »

Des député-e-s, favorables aux amendements de l'UCV qui est remercié pour sa prise de position claire, proposent d'ajouter d'autres lieux tels que devant les hôpitaux et dans les files de voitures. Il est également suggéré de punir d'une amende quiconque utilise des méthodes trompeuses ou déloyales pour mendier. Sur ces points, le Directeur de l'UCV relate qu'aucune commune n'a remonté ces propositions à l'UCV.

En guise de conclusion, le Vice-président de l'UCV indique que l'UCV a fait une série de propositions d'amendements au projet du Conseil d'Etat et espère que ces dispositions feront l'objet d'une écoute favorable. Si tout est modifiable, il paraît important à l'UCV d'avoir un cadre facilement applicable et juridiquement conforme à l'arrêt de la CourEDH. A cet effet, l'arrêt du Tribunal fédéral relatif à la loi bâloise est important pour guider les réflexions législatives qui doivent être menées dans le canton dès lors qu'il donne un bon cadre sur ce que le Tribunal fédéral considère comme conforme ou non à l'arrêt de la CourEdh.

Audition de la représentante de l'Association Opere-Rrom, Mme Vera Tchérémissinoff, Présidente de l'Association Opere Rrom

La Présidente de l'Association Opere Rrom présente son association dont elle rappelle les deux buts principaux, soit :

- l'accompagnement des Roms vers l'intégration par l'accès aux soins, la recherche de travail, de logement et à la scolarisation des enfants ;
- la lutte contre les rumeurs, les clichés et tous les outils de la discrimination.

Il est indiqué que l'Association Opere Rrom n'est pas opposée à une réglementation de la mendicité, mais qu'il faut offrir une contrepartie aux Roms. La Présidente de l'Association Opere Rrom souligne que malgré leur déficit de formation, les Roms sont des humains comme les autres et cherchent un toit, un travail et un meilleur avenir pour leurs enfants. L'association n'a jamais considéré la mendicité comme un métier. Il est insisté sur le fait qu'il s'agit d'un ultime recours de personnes en situation d'extrême précarité.

L'Association Opere Rrom, par la voix de sa présidente, suggère plusieurs voies de réflexion dans le cadre des travaux de la commission :

- différencier ce qui est culturel de ce qui est imputable à la misère. La mendicité n'est pas culturelle ;
- faire la part des choses entre les rumeurs et la réalité constatée particulièrement par les personnes qui sont sur le terrain, notamment la police, avec laquelle l'association a des échanges ;
- éviter les généralisations. Ce n'est pas parce qu'un écart s'est produit quelque part que toute la population Rom en est coutumière ;
- ne pas voir des mafias partout où il y a un rassemblement de personnes. Certes, des mafias roms existent, comme dans d'autres cultures, mais il est avéré qu'il n'y en a pas en Suisse, en tout cas pas dans le canton de Vaud ;
- concernant la crainte d'appel d'air, il faut bien comprendre qu'il y a une autorégulation naturelle qui se produit entre les Roms eux-mêmes ;
- ne pas introduire dans la loi des situations qui n'ont jamais été constatées, comme par exemple la mendicité agressive. D'autre part, des lieux comme les cimetières ne semblent pas pertinents ;
- admission d'une interdiction de mendier là où de l'argent peut être manipulé à l'extérieur, tels que les bancomats, les bureaux de postes, les banques et les horodateurs ainsi que dans des lieux où les gens sont momentanément statiques et peuvent se sentir piégés, comme par exemple des files d'attente devant un stand, mais pas l'entière surface du marché, les terrasses de cafés et restaurants ou encore les arrêts de bus ;
- se questionner sur les coûts de la répression et se demander ce que nous avons dépensé en 15 ans de travail administratif inutile et en jours de prison à la suite d'amendes non-payées.

Questions-réponses

Questionnée sur le dispositif et les règles qui ont été mis en œuvre à Lausanne, la Présidente de l'Association Opere Rrom a rappelé ses suggestions faites en amont en insistant sur le fait qu'il ne faut pas que les sanctions soient disproportionnées et qu'il faut faire appel au bon sens.

S'agissant des Roms venus récemment d'Ukraine, la Présidente de l'Association Opere Rrom informe qu'ils bénéficient du permis S et ne mendient pas. Elle présente les multiples diversités des populations roms. Lorsqu'on parle de mendicité, on vise particulièrement les Roms des pays de l'Est de l'Europe, plus particulièrement de Roumanie.

Interpellée par un commissaire, la Présidente de l'Association Opere Rrom réexplique que l'association ne considère pas la mendicité comme un métier qu'il s'agit d'un ultime recours pour des personnes qui ont souvent un accès très difficile au travail, car elles sont analphabètes et manquent de formation. Ce qui peut expliquer leur difficulté d'intégration soulevée par un autre commissaire.

Il est demandé à la Présidente de l'Association Opere Rrom si elle fait le constat d'une explosion de cas de mendicité à la suite de l'abandon du règlement lausannois. Elle y répond par la négative en indiquant qu'il n'y a pas eu de constat d'arrivée massive. Toutefois, elle relève que les mendiants avaient arrêté de mendier à l'époque où les interdictions étaient trop nombreuses. Aujourd'hui, ils mendient de façon plus décomplexée car la police n'intervient pas.

Sur demande d'un commissaire, la Présidente de l'Association Opere Rrom indique qu'il y a actuellement à Lausanne 150 à 200 personnes roms au maximum. Elle les connaît toutes et lorsque de nouvelles personnes arrivent, leur présence lui est signalée. Elle précise que les nouvelles personnes ne restent pas longtemps, en raison de l'auto-régulation.

4. DISCUSSION GENERALE

En réponse à une députée qui exprime sa déception relative à la non-prise en considération de certaines prises de position dans le cadre de la consultation sur l'avant-projet de la révision de la loi, le Conseiller d'Etat se dit surpris de cette impression et explique qu'une pesée d'intérêts entre les différents avis a été effectuée. Il s'agit d'un projet de loi qui se veut le plus équilibré possible et qui tient compte avec sérieux des préoccupations exprimées lors de la consultation.

En ce qui concerne l'arrêt du Tribunal fédéral relatif à la loi bâloise, le Conseiller d'Etat explique que celui-ci a été rendu avant que le Conseil d'Etat n'adopte le projet de loi. Le processus a donc été gelé pour s'assurer que le dispositif soumis au Grand Conseil est bien en phase avec cet arrêt du Tribunal fédéral, et c'est le cas. Des éléments de la loi bâloise sont repris et il a été décidé de ne pas reprendre d'autres éléments.

Pour répondre à une commissaire qui s'interroge sur l'affirmation du Conseiller d'Etat en lien avec l'absence de recrudescence de cas à la suite du gel du dispositif, il est exposé les statistiques examinant la situation avant le 1^{er} novembre 2018 (interdiction de la mendicité) et la situation après le 19 janvier 2021 (invalidation de l'interdiction par la CourEDH) :

- 2017 : 475 entrées dans le Journal des événements de police (JEP) par rapport à la mendicité, dont 347 personnes contrôlées par la police (certaines personnes étant contrôlées plusieurs fois) ;
- fin septembre 2023 : 498 entrées dans le JEP par rapport à la mendicité, dont 303 personnes contrôlées.

Ces chiffres appellent les commentaires du Remplaçant de la Commandante et Chef d'état-major à la Police cantonale, lequel explique que la statistique sur la mendicité n'est pas tenue de manière aussi précise que les statistiques criminelles publiées chaque année au mois de mars. En outre, il faut tenir compte de la qualité des données et du chiffre noir qui comprend toutes les situations où les citoyen-ne-s ont renoncé à demander l'intervention de la police ou lorsque la police n'a pas pu intervenir en raison de priorisation à d'autres interventions ou que la personne mendicante était partie avant l'intervention. A cela s'ajoutent deux années particulières, soit 2020 (825 entrées) et 2021 (899 entrées) en lien avec le Covid qui sont difficile à interpréter à cause de l'interdiction de se réunir à plus de 5 personnes dans l'espace public.

Quant à l'année 2019 (interdiction de la mendicité en vigueur et pas encore de Covid-19), il y a eu 385 cas pour 227 personnes impliquées. Selon les analystes (courbes longue durée), ces chiffres montrent un effet de l'interdiction de la mendicité, mais cet effet n'est pas encore décisif. Il est rappelé à la commission la volonté de faire face à ce phénomène de la mendicité avec des outils qui permettent de le faire de manière concrète. L'interdiction totale de la mendicité n'est pas forcément la panacée par rapport à une situation de ce type (référence aux décisions de justice).

La commission est rendue attentive sur le fait que ces éléments statistiques nécessitent un important travail de recherche si l'on souhaite aller dans le détail. L'objectivation obtenue grâce à ces données doit donc être tempérée avec le sentiment des personnes qui vivent avec ces situations. Aussi la police est intéressée de savoir – dans le cadre du débat actuel sur ce projet de loi – ce qui est considéré comme un comportement agressif ou pas, toutes et tous, y compris les autorités judiciaires, n'ayant pas la même définition de ce qui constitue un comportement agressif ou non. Une orientation serait utile en vue de l'application des bases légales par la police sur le terrain.

Sur demande d'un député concernant les contrôles systématiques de la nationalité des personnes contrôlées par la police, il est indiqué que l'information sur la nationalité n'est demandée que lors des contrôles conduisant à une dénonciation. La qualité de la donnée n'est donc pas parfaite pour pouvoir tirer des conclusions. Dans les cas où la nationalité est obtenue, il y a une forte présence de personnes de nationalité roumaine et bulgare, et à un degré moindre mais important aussi des personnes de nationalité suisse et française. Quant à savoir si les personnes en provenance de Roumanie et de Bulgarie bénéficient d'un titre de séjour, il est indiqué qu'elles bénéficient de la libre-circulation en raison de leur appartenance à l'Union européenne. Concernant le permis de travail, la mendicité n'étant pas une activité de travail, il n'y a pas de dénonciation. Des renvois, y compris de personnes roms, peuvent se faire, mais il s'agit ici uniquement des cas d'expulsions judiciaires de personnes condamnées pénalement, ressortant dans les bases de données de la police au titre de leur condamnation. Mais le seul fait que ces personnes soient présentes sur le territoire suisse – et du fait de leur nationalité pour la plupart roumaine et bulgare – ne justifie pas un renvoi immédiat.

Une commissaire exprime sa consternation par rapport à certains éléments proposés, notamment par la volonté exprimée de sanctionner la mendicité passive. Alors que le but est précisément de sanctionner les comportements qui ont un impact négatif sur la liberté du passant. Il se questionne d'autre part sur le sens d'amender des personnes qui n'ont rien. Par contre, il peut accepter d'aller de l'avant avec la question des comportements agressifs (par exemple, prétendre avoir une pétition à signer pour, en fait, demander de l'argent) ; ce type de méthode ne peut et ne doit pas être toléré.

Pour une députée, il faut considérer ce que l'on entend par mendicité, quelles sont les personnes qui mendient et pourquoi elles le font. Parmi les personnes qui mendient, il y a des catégories différentes et des soutiens possibles à différents niveaux. Concernant la population rom de Roumanie présente dans le Canton de Vaud, la plupart est sédentarisée, une partie est nomade pendant l'été. Dans cette population, la plupart des personnes a des compétences qu'il faudrait valoriser. Selon elle, il est important de rester dans un concept de proportionnalité et de garder bon sens. La plupart du temps, les comportements agressifs ne sont pas le fait des personnes roms en provenance de Roumanie. Ces personnes, présentes dans le centre-ville de Lausanne, sont connues de la population lausannoise qui échange quelques mots avec elles. Il y a un rapport plutôt tolérant vis-à-vis de ces personnes. La situation est peut-être plus difficile pour les commerçant·e·s.

Un député s'interroge sur l'affirmation selon laquelle les Roms présents dans le Canton de Vaud seraient prêts à travailler. Il dit avoir rarement vu des Roms sur des chantiers et n'avoir jamais reçu de demande de travail ou de stage dans son entreprise de leur part.

Le député indique que l'EMPL fait référence à un éventuel engagement de personnel administratif pour gérer les avertissements. Pour lui, cela sous-entend qu'il y a un certain nombre de mendiants, peut-être plus important que le nombre annoncé. Il serait intéressant d'affiner les informations sur le nombre de personnes qui mendient dans le Canton de Vaud.

Une députée explique que le dispositif lausannois créé en 2012 avait préalablement fait l'objet d'importantes discussions au Conseil communal, dont est issu ce « compromis social ». La députée espère que la commission arrivera à aller dans ce sens. D'autre part, elle est d'avis qu'il ne faut pas stigmatiser la communauté Rom. Elle évoque la présence également de personnes toxicomanes qui peuvent pratiquer, selon la députée, une mendicité assez agressive en ce moment. Certes, il faut faire en sorte que tout le monde puisse trouver sa place dans notre société, mais il faut aussi penser à nos concitoyennes et concitoyens, comme les personnes âgées et vulnérables, qui ont aussi le droit d'être protégés dans l'espace public. Pour la députée, on doit aller vers une réglementation.

Une députée dit qu'elle serait heureuse de voir autant de moyens administratifs et financiers utilisés dans la lutte contre le harcèlement de rue ou contre les personnes rémunérées qui récoltent des signatures. Comme pression permanente dans l'espace public, ces deux catégories lui semblent plus problématiques que la mendicité.

La députée demande quel serait l'effet de cette liste à la Prévert de périmètres interdits à la mendicité. Si l'on fait l'addition de ces périmètres interdits (« à moins de 5 mètres »), le risque est de se trouver avec de très larges périmètres d'interdiction dans des centres-villes denses (Lausanne, Yverdon). La députée souhaite être assurée qu'un tel périmètre d'interdiction serait toujours compatible avec les décisions rendues. Il serait compliqué d'accepter des amendements qui feraient dérailler vers un droit qui ne serait pas applicable finalement.

A la question d'un député qui demande ce qui justifie l'introduction d'un avertissement, dès lors que lorsqu'il y a un constat d'infraction, il devrait y avoir une amende, le Conseiller d'Etat répond que c'est tiré de l'arrêt du Tribunal fédéral portant sur la loi bâloise. Introduire ce dispositif vise à éviter les critiques et les recours sous l'angle juridique.

La commission est informée par un député qu'à l'époque, lorsque les Roms sont arrivés à Lausanne, le Municipal en charge de la Police avait proposé le règlement dans le but notamment que l'initiative du Parti Radical soit retirée en faveur de ce contre-projet, ce qui a été fait.

Le même député dit ne pas être opposé à une certaine réglementation de la mendicité, mais pas n'importe comment. Il se dit prêt à mentionner les lieux et situations où les gens sont dérangés par la mendicité, comme le fait le projet du Conseil d'Etat, à savoir dans les lieux où les gens sont immobiles à des files d'attente du marché, là où il y a manipulation d'argent comme à proximité des bancomats (où on pourrait même introduire « à moins de 5 mètres »), lorsque la mendicité est insistante. Il est d'avis que le projet du Conseil d'Etat est une plateforme de discussion utile et que les amendements proposés par l'UCV sont excessifs.

Un député mentionne la mesure d'éloignement prévue à l'art. 25 de la loi pénale vaudoise. Il pense que cet article devrait être mentionné et la police devrait l'utiliser également pour la mendicité. Un autre député est d'avis que cette mesure d'éloignement est inapplicable sur le terrain. Le Conseiller d'Etat indique qu'une réflexion et discussion a eu lieu sur les mesures d'éloignement mais que nous devons respecter certains principes de proportionnalité, comme le rappelle l'arrêt de la CourEDH. Les mesures d'éloignement concernent principalement des troubles à l'ordre public graves et importants. Le principe de la proportionnalité ne serait plus respecté si l'on introduisait une disposition de ce type contre la mendicité, et probablement un recours devant la CourEDH casserait le dispositif qui serait mis en place. Le Conseiller d'Etat mentionne également les limites d'une telle disposition dans son application sur le terrain.

Concernant la proposition d'introduire un périmètre d'interdiction de la mendicité avec la précision « à moins de 5 mètres », le Conseiller d'Etat partage l'avis de la nécessité d'avoir un dispositif lisible et clair pour les personnes qui sont sur le terrain (police). Pour autant, il estime aussi qu'une loi n'est pas le lieu pour indiquer des éléments si précis (mètres, distance).

Pour conclure, le Conseiller d'Etat indique que le dispositif du Conseil d'Etat est probablement perfectible et qu'il est ouvert à la discussion. Il attire toutefois l'attention de la commission sur le fait que certains équilibres doivent être respectés, tant sur le plan juridique que de l'application sur le terrain du dispositif qui sera voté. Si on vient avec des mesures qui génèrent énormément d'espoir chez le législateur et auprès de la population, il faut être conscient que concrètement, après, sur le terrain, il y a certaines limites à vouloir tout préciser dans une loi. Il faudra trouver les bons équilibres pour satisfaire les sensibilités exprimées autour de la table.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

1. CONTEXTE

Une députée demande des nouvelles concernant la procédure devant la CourEDH qui avait été suspendue jusqu'au 31 juillet 2023. Le Directeur des affaires juridiques indique que l'Etat de Vaud a des contacts réguliers avec le Représentant de la Suisse devant la CourEDH qui a prévu de demander une nouvelle prolongation de 6 mois en juillet 2023 pour tenir compte du fait que la révision de la loi vaudoise était toujours en cours. L'idée est que la CourEDH ne se prononce pas sur la loi existante mais sur la loi issue du présent projet de révision.

1.1 Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Lacatus c. Suisse

Un député demande quels sont les risques encourus par la Suisse si elle ne reprend pas l'intégralité du droit européen. Le Directeur des affaires juridiques explique que le risque est que si la CourEDH est ressaisie, elle considère à nouveau que la loi n'est pas conforme à sa jurisprudence. Mais tout a été fait pour que cela n'arrive pas, l'idée est de se mettre dans le cadre. Une députée ajoute qu'il convient de distinguer la procédure genevoise (concerne uniquement la conversion d'une amende en peine de prison) de la procédure vaudoise (concerne l'entier de la loi vaudoise et l'interdiction globale de la mendicité) devant la CourEDH. Elle précise que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) n'est pas du droit européen « ordinaire » mais une Convention que la Suisse a signée et dont

elle fait partie. Cette convention s'applique donc à la Suisse comme aux Etats qui l'ont signée (supranational). Le Conseiller d'Etat relève que lorsqu'on signe un accord, on s'engage à le respecter. Il n'est pas imaginable que le Canton de Vaud décide seul de s'asseoir sur les arrêts de la CourEDH et la décision de la CourEDH sur le cas genevois a eu des répercussions sur la pratique vaudoise. Si le souhait était de sortir du système de la CourEDH, il nécessiterait un débat à un autre niveau qu'au sein du Grand Conseil vaudois. Interpellé par un commissaire sur le sens de sa question, le député indique qu'il souhaite savoir quels seraient les risques pour la Suisse si l'on maintenait une ligne plus dure vis-à-vis de la mendicité.

1.2 Interventions parlementaires

Pas de remarque.

1.3 Arrêt du Tribunal fédéral du 13 mars 2023 (1C_537/2021)

Un député demande où sera envoyée la mesure administrative décidée. Le Conseiller d'Etat répond que la mesure administrative, à savoir un avertissement, est demandée par l'arrêt du Tribunal fédéral. Cette étape intermédiaire doit donc être mise en œuvre, même si, dans la pratique, une application rigoureuse paraît présenter quelques limites. Le Chef opérationnel de la Gendarmerie explique que dans la pratique, les avertissements devront se faire dans l'immédiateté - souvent les personnes n'ont pas d'adresse ou des adresses provisoires. S'agissant des modalités d'application, le Directeur des affaires juridiques estime envisageable que la police puisse remettre l'avertissement en mains propres.

Le député s'interroge aussi sur les moyens de déplacement vers la Suisse, la durée du séjour en Suisse et si le délai de séjour de 3 mois est respecté. Le Chef opérationnel de la Gendarmerie explique que la plupart des personnes qui mendient viennent de pays membres de l'Union européenne et qu'elles bénéficient donc de la libre circulation ; il n'y a donc pas de visa, pas de contrôle au départ ou au retour.

Il est confirmé à la commission que selon le Tribunal fédéral, la mendicité organisée ou en groupe en tant que telle ne peut pas être interdite et n'est pas sanctionnable. Pour faire l'objet d'une sanction, à cette mendicité doit s'ajouter l'exploitation d'autrui ou la tromperie.

2. PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Modification de la loi pénale vaudoise

Un député fait référence au texte de l'EMPL, p. 5 « *Afin de respecter la jurisprudence du TF, l'amende pour « mendicité passive », c'est-à-dire la mendicité pratiquée dans les lieux dits sensibles (article 23, alinéa 2 P-LPén) ne pourra intervenir qu'après que la personne aura été préalablement avertie et fait l'objet d'une mesure d'éloignement de la part de la police* ». Il demande si l'on sait depuis quand les personnes qui mendient sont là et si elles reçoivent une carte qui puisse les identifier ? Le Conseiller d'Etat y répond en abordant les limites du dispositif actuel (volonté du législateur d'interdire la mendicité pas applicable car elle se heurte à d'autres principes supérieurs) et souligne que l'on doit tenir compte de la jurisprudence avec cette étape de l'avertissement. A l'époque, lorsque le règlement lausannois était en vigueur, un rapport de confiance s'était établi entre les personnes qui mendient et les agentes et agents de police. Et les règles sont plus-ou-moins respectées.

Le commissaire évoque la patente demandée aux artistes de rue pour se produire. Sur ce même modèle, pourrait-on imaginer un émoulement aux personnes qui pratiquent la mendicité afin de disposer d'un inventaire des présences sur le territoire vaudois ? Le Conseiller d'Etat répond que du point de vue administratif et des charges de police, ce type de dispositif (émoulement) s'apparente à une usine à gaz, son utilité est aussi questionnée et il y a une incertitude juridique sur le fait de contraindre ces personnes à donner leur identité et s'inscrire dans un registre. Ce type de dispositif lui semble disproportionné. Le Conseiller d'Etat explique que l'esprit attendu par le législateur est de faire en sorte que la pratique de la mendicité soit en phase avec une certaine occupation de l'espace public (pas de zone de frottement entre les autres activités qui peuvent se déployer sur l'espace public). Il semble délicat d'être plus précis dans le projet de loi sur la façon dont l'intention du législateur est déployée ; on se heurterait aussi probablement à certains principes juridiques qui

empêcheraient de chercher ces informations auprès des personnes concernées. Pour deux autres députés, ce type de dispositif (émolument) est problématique sur le plan moral. Il est absurde de demander de l'argent à ces personnes qui n'ont rien.

2.2 Commentaire par article

2.2.1 Mendicité et liberté de choix du passant

Article 23, alinéa 1 Mendicité

Pas de remarque.

Article 23, alinéa 2

Pas de remarque.

Article 23, alinéas 3 et 4

Pas de remarque.

2.2.2 Exploitation de la mendicité

Article 23a, alinéa 1 Bénédiction de la mendicité d'autrui

Pas de remarque.

Alinéa 23a, alinéa 2

Pas de remarque.

Article 23b Mendicité en compagnie de mineurs

Un député qui avait proposé un amendement dans le sens de la suppression de cet article 23b, annonce envisager de le retirer. On ne parle pas dans cet article d'exploitation (réglée à l'art. 23a) mais de présence d'enfants dans le cadre de la mendicité. Le député s'interroge si en interdisant la compagnie de mineurs, on ne crée pas un problème de garde d'enfants (enfants livrés à eux-mêmes hors du temps scolaire pendant que leurs parents mendient) ? Le Conseiller d'Etat indique que par cet article, l'objectif est d'éviter certaines scènes qui ont pu être observées par le passé, avec des enfants mis en scène pour accompagner la mendicité de l'adulte. Ce type de mise en scène peut être assimilé à une forme de maltraitance. Dans la pesée d'intérêt, le Conseil d'Etat a préféré mettre un article pour éviter ce type de mise en scène qui n'est pas souhaitable sur le territoire vaudois, considérant que ces enfants sont probablement mieux auprès des proches qui restent présents pour s'occuper d'eux. Ceci dit, le Conseiller d'Etat donne raison au député sur la nécessité de prendre en compte le fait d'éviter que cette loi ait pour effet de renvoyer certains enfants dans la rue, livrés à eux-mêmes pendant que leurs parents mendient. Le député comprend l'aspect préventif de cet article et annonce qu'il retirera probablement son amendement pour cette raison. Toutefois, il fait part de son souhait d'une application proportionnée de cet article, pour éviter d'amender systématiquement toute personne accompagnée de personne mineure.

Article 23c Récidive

Pas de remarque.

2.3 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Florence Bettschart-Narbel et consorts : Pour une adaptation de la loi pénale suite à l'arrêt de la CEDH (22_POS_68)

La postulante remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse qu'elle accepte. Elle partage l'avis selon lequel il est difficile d'exclure complètement la convertibilité des amendes en peine privative de liberté. Le système proposé dans le projet de loi lui convient.

2.4 Réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'interpellation Guy Gaudard au nom PLR – Mendicité et traite des êtres humains (20_INT_50)

Le postulant évoque le délai long de réponse à son postulat. Il constate qu'il n'obtient pas beaucoup de réponses à ses questions. Il demandait notamment des précisions sur la provenance des personnes qui mendient. Dans un article paru en 2020, un journal mentionnait des personnes issues des Balkans. Or, il semblerait que cette population des Balkans représenterait une très faible minorité par rapport aux populations issues des pays de l'Europe de l'Est. En outre, il aurait souhaité savoir quel est le nombre de personnes mendiantes dans le canton. Le Conseiller d'Etat rappelle qu'il est difficile d'avoir des chiffres. Il n'y a pas de monitoring du nombre de personnes qui pratiquent la mendicité, de leur profil et de leur pays d'origine. Les associations qui travaillent avec les Roms ont une connaissance assez fine de la situation, mais il y a aussi d'autres catégories de personnes qui mendient, comme des personnes toxicomanes, des jeunes adultes en situation de grande précarité. Il est extrêmement difficile d'avoir une statistique précise sur le nombre de personnes qui mendient sur le territoire vaudois, la situation dépend de différents phénomènes (crises économiques dans certains secteurs, drames familiaux, etc.). L'Adjoint au Secrétariat général du DJES rappelle que selon l'Association Opere Rom, il y a actuellement 150 personnes roms à Lausanne, ce qui ne veut pas dire que toutes mendient. En se référant aux interventions de police avec le journal des événements de police (JEP), en 2023, il y avait 498 entrées dans le JEP par rapport à la mendicité, dont 303 personnes contrôlées. Toutefois une analyse plus fine des interventions de police ne permet pas de déterminer le nombre de personnes qui mendient de manière régulière.

Le postulant se dit surpris d'apprendre que « dans certains cas, des personnes qui pratiquent la mendicité bénéficient d'autorisation de séjour » (réponse du Conseil d'Etat à la question 4). Le Conseiller d'Etat explique que du moment où la personne obtient un permis de séjour, elle respecte les différents critères d'obtention et on ne peut pas exclure que cette personne mendie. La présence de personnes qui bénéficient d'autorisation de séjour est une réalité. Le député estime qu'il devrait être possible de savoir, administrativement, le nombre d'autorisations de séjour délivrées pour ces personnes qui pratiquent la mendicité. Le Conseiller d'Etat ne voit pas comment pourrait être tenue une statistique des personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour et qui mendient. Il ne verrait pas l'intérêt de mettre du personnel policier dans la rue pour vérifier ces statistiques. Au moment de la procédure engagée pour délivrer l'autorisation de séjour, il n'y a pas les moyens administratifs pour savoir si la personne va mendier. Une députée ajoute que des personnes suisses mendient également et que nous n'avons pas les moyens de savoir quelle en est la proportion.

Une autre députée explique que la perte d'un emploi entraîne que des personnes au bénéfice d'un permis de séjour en viennent à pratiquer la mendicité. En effet, depuis le durcissement de la loi sur l'immigration, dès que les personnes font appel à une assurance sociale, le renouvellement de leur permis est mis en péril. En cas de perte d'emploi, les personnes cherchent d'abord des aides auprès de leur entourage ou en pratiquant la mendicité en dernier recours, au lieu de demander des subsides, le chômage, l'aide sociale ou les PC car cela risquerait de mettre en péril la continuité de leur séjour en Suisse. Ce sont donc aussi les changements de loi en Suisse qui ont poussé ces personnes à pratiquer la mendicité plutôt que de solliciter les aides sociales lorsqu'elles en auraient besoin. C'est un cercle vicieux. En effet, le système mis en place de menacer le renouvellement des permis de séjour lorsque des personnes sollicitent des aides les poussent dans la rue.

Un député remercie le postulant pour les questions posées et se dit satisfait des réponses apportées qui tortent le cou à des nombreux préjugés qui touchent cette population.

3. CONSÉQUENCES

Seuls les points ayant suscités des remarques sont mentionnés

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

Un député ne comprend pas le besoin en personnel administratif supplémentaire si les avertissements vont se donner de main à main. Le Chef de département rappelle que le législateur demande de réguler la mendicité sur l'espace public, et qu'il convient de tenir compte des principes imposés par la CourEDH et la jurisprudence. Si l'on veut déployer le dispositif comme le veut le législateur et en

intégrant cette étape de l'avertissement préalable, il faudra très concrètement des agentes et agents de police sur le terrain pour mener ces opérations. La modalité de remettre l'avertissement en main sera peut-être mise en œuvre, peut-être qu'il n'y aura pas besoin de ressources supplémentaires spécifiques pour cette nouvelle tâche. Pour autant, il paraît important au Conseil d'Etat d'afficher en toute transparence, dans les conséquences potentielles d'une tâche supplémentaire, un éventuel besoin supplémentaire d'ETP. Il est rappelé que si cela devait être le cas, les postes ciblés et identifiés seront inscrits au budget et votés par le Grand Conseil.

4 CONCLUSION

Pas de remarque.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

6.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES

Ce point a été traité lors de la séance du 6.10.2023, lors de laquelle 12 membres de la commission étaient présent-e-s.

Art.23 Mendicité

Alinéa 1

Dans le but de mettre en évidence une logique de mendicité autorisée - sauf dans certaines situations qui sont listées – plutôt qu'une logique d'interdiction de la mendicité, un commissaire propose de modifier l'alinéa 1 comme suit :

¹ La mendicité est autorisée sous réserve des comportements interdite si elle est de nature à porter atteinte à la liberté de choix du passant.

Il explique que le projet de loi part du principe que la mendicité est interdite ; pourtant la logique - tirée des arrêts et décisions judiciaires - tendrait vers une forme de reconnaissance de la pauvreté, du droit de demander de l'aide et de mendier. Ainsi le contexte a changé (modification de la législation pour respecter le droit supérieur et non plus interdiction de la mendicité) et il s'agit de changer le paradigme de départ de la loi.

Un député fait le constat que toutes les solutions restrictives ou trop restrictives seront combattues à la CourEDH. Le principe de l'avertissement lui semble compliqué et ne fait pas de sens. Pour lui, on se trouve face à un choix philosophique, à savoir respecter l'arrêt de la CourEDH et soumettre la Suisse aux juges étrangers, ou alors respecter la volonté populaire et interdire la mendicité comme cela a été le cas. Le député qui se dit pro-souveraineté est d'avis que l'on devrait pouvoir légiférer chez nous pour une interdiction totale. Il refusera donc tous les amendements, y compris celui-ci, ainsi que le projet de loi du Conseil d'Etat. Il rappelle que Lausanne a voté contre l'initiative pour l'autodétermination à hauteur de 81%, donc la population lausannoise en assumera les conséquences.

Pour une députée, la formulation du projet du Conseil d'Etat (« est interdite si ») est plus simple que celle de l'amendement proposé (« sous réserve »), d'un point de vue légistique. Elle annonce qu'elle refusera l'amendement et acceptera la rédaction proposée par le Conseil d'Etat. Au fond, pour elle, l'amendement ne change pas le sens de ce qui est souhaité dire. D'autre part, le terme « comportements » lui paraît aussi problématique : il sera ensuite difficile de le mettre en lien avec l'art. 23, al. 2 qui ne traite pas uniquement de « comportements » mais plutôt de « pratiques ».

Une autre députée estime la proposition d'amendement intéressante et elle le soutiendra. En effet, l'interdiction de la mendicité la dérange, la mendicité faisant partie d'une tradition judéo-chrétienne et demander de l'aumône/de l'aide devrait être permis. La députée se dit toutefois d'accord de restreindre la manière de pratiquer la mendicité.

Le Chef du DJES rappelle à la commission que le Conseil d'Etat a eu pour mandat de faire en sorte que la décision du législateur (interdiction de la mendicité) soit applicable sur le territoire vaudois au regard de l'arrêt de la CourEDH et de l'arrêt du Tribunal fédéral sur le cas bâlois. La formulation proposée dans le projet du Conseil d'Etat respecte l'esprit de la loi votée par le Grand Conseil. Si le Grand Conseil souhaite inverser le message et la logique, tel que proposé avec cet amendement, il peut défaire ce qu'il a fait.

L'amendement à l'alinéa 1 est accepté par la commission par 6 voix pour et 6 voix contre (voix prépondérante de la présidente).

L'article 23 alinéa 1, tel qu'amendé, est adopté par la commission par 6 voix pour, 4 voix contre et 2 abstentions.

Alinéa 2

Une députée propose d'amender l'alinéa 2 comme suit :

² Est de nature à porter atteinte à la liberté de choix du passant :

a. la mendicité intrusive ou agressive ;

b. la mendicité organisée ou en groupe

c. la mendicité qui utilise des méthodes trompeuses ou déloyales

d. la mendicité pratiquée :

d.a dans les transports publics et à proximité immédiate des entrées et sorties des gares, des débarcadères et des arrêts de transports publics ~~leurs arrêts,~~

d.b dans les marchés et les files d'attente des marchés

d.c à proximité immédiate des distributeurs automatiques d'argent, de paiement et de billets ou des parcmètres

d.d à proximité immédiate des entrées et sorties de magasins, banques, bureaux de poste, hôpitaux, musées, théâtres, cinémas, bâtiments publics ~~ou d'établissements qui pratiquent la vente de mets ou de boissons à l'emporter, les terrasses des établissements publics,~~

d.f à proximité immédiate des entrées et sorties d'hôtels, de restaurants et de leurs terrasses, d'établissements qui pratiquent la vente de mets ou boissons à l'emporter

d.g dans les cimetières, aux abords des écoles et places de jeux, ~~à proximité immédiate des banques, bureaux de poste, distributeurs automatiques d'argent, horodateurs, entrées des magasins.~~

³ La personne qui mendie en violation de l'article 23, alinéa 2, lettres a, b ou c sera puni d'une amende de 50 à 100 francs.

⁴ La personne qui mendie en violation de l'article 23, alinéa 2, lettre d fait l'objet d'un avertissement de la part de la police, qui l'invite à quitter la zone d'interdiction. Si, malgré ces mesures, la personne persiste à pratiquer la mendicité dans une telle zone, elle sera punie d'une amende de 50 francs.

La députée ne juge pas utile de préciser la notion de « proximité immédiate » (« à moins de 5 mètres ») qu'elle intègre à divers lieux ; elle estime pertinent de laisser une marge d'appréciation à la police de savoir ce qu'est la proximité (exemple devant la gare - à plus de 5 mètres - pourrait entrer dans le cadre de cette « proximité immédiate » d'une entrée de gare). La députée propose d'élargir la liste des pratiques visées par l'interdiction de la mendicité ; elle assure que tous les éléments qui figurent dans son projet d'amendements correspondent à l'arrêt du Tribunal fédéral. La députée propose aussi d'élargir le périmètre des marchés au-delà des files d'attente, car c'est selon elle le lieu d'une mendicité plus agressive et plus intrusive qui gêne les citoyennes et les citoyens, les personnes vulnérables et les personnes âgées. Elle propose aussi d'élargir la disposition de l'article 23 pour introduire l'interdiction des « méthodes trompeuses ou déloyales » (reprise de la loi bâloise), ces méthodes pouvant induire en erreur de personnes.

Un député indique être prêt à ne pas déposer d'amendement sur le projet du Conseil d'Etat, tout en relevant que la mendicité n'est pas pratiquée dans certains lieux visés comme les cimetières, les écoles et places de jeux. Par contre le projet d'amendements ci-dessus va pour lui beaucoup trop loin et il le refusera. S'agissant de ces amendements, il est d'avis que certaines dispositions n'ont pas de sens ; vouloir interdire la mendicité dans les marchés est excessif et à la limite d'être à nouveau porté à Strasbourg (CourEDH). Il y a une redondance entre « marché » et « files d'attente des marchés ». La mendicité « en groupe » n'est pratiquement jamais constatée et la « mendicité organisée » risque fortement de prêter à confusion (on peut

dire que des personnes s'organisent en fonction du territoire pour mendier mais il ne s'agit pas d'exploitation).

Pour une députée, la liste des lieux interdits est très exhaustive et un peu longue. Elle ajoute qu'il peut nous arriver à toutes et à tous de devoir demander un peu d'argent pour payer le parcètre, en cas de disfonctionnement par exemple.

Un député se questionne justement sur l'exhaustivité de cette « liste à la Prévert » des lieux visés par une interdiction de la mendicité, n'a-t-on pas oublié des endroits ? Il se réjouit que l'approche des 5 mètres ne soit pas retenue, une approche qu'il estime ni efficace, ni intéressante, ni agréable, autant pour les forces de l'ordre que pour les personnes qui mendient. Il demande comment, dans les faits, la notion de « proximité immédiate » sera interprétée et interprétable, et si une distance sera fixée dans la pratique ou pas. Il indique pouvoir se retrouver sur la question des « méthodes trompeuses et déloyales » et apprécierait de pouvoir voter cet amendement points par points.

Le Chef de département dit apprécier que la règle des 5 mètres soit retirée des propositions d'amendements. Le Chef opérationnel de la Gendarmerie expose quelques cas concrets (périmètre de 5 mètres trop proche d'un bancomat par exemple) qui démontrent les limites d'un système qui voudrait absolument imposer la distance de 5 mètres, ni plus ni moins. Il convient d'être pragmatique, cette règle des 5 mètres peut être une mesure indicative, dans les directives opérationnelles mais pas dans une loi.

Le Conseiller d'Etat informe qu'une analyse juridique des amendements proposés ci-dessus a été effectuée. Elle montre que certaines propositions sont problématiques car elles touchent au domaine privé où il n'est pas possible d'intervenir (limite juridique). Concernant la mendicité qui utilise des méthodes trompeuses ou déloyales, le Conseil d'Etat a considéré que la mendicité agressive couvrait ce champ. Toutefois il est possible de vivre avec si la commission, respectivement le Grand Conseil, souhaite introduire cette précision dans la loi (pas contraire aux différents arrêts). Quant à la proposition d'ajouter « la mendicité organisée ou en groupe », elle serait contraire à l'arrêt du Tribunal fédéral, et présenterait un risque de recours évident.

Un travail de réécriture de la proposition d'amendements en les intégrant dans le texte du projet du Conseil d'Etat a été effectué. Il consiste à sortir les lieux qui touchent au domaine privé et à apporter des améliorations du point de vue légistique. Quant aux « marchés », qui figurent dans la loi bâloise et ne sont pas contraires à l'arrêt du Tribunal fédéral, ils apparaissent dans le texte retravaillé. La « mendicité organisée ou en groupe » n'est pas repris.

Le texte suivant est présenté à la commission :

² Est de nature à porter atteinte à la liberté de choix du passant :

a. la mendicité intrusive, agressive, déloyale ou trompeuse ;

b. la mendicité pratiquée

- dans les transports publics et leurs arrêts, les cimetières, les marchés et files d'attente d'établissements qui pratiquent la vente de mets ou de boissons à l'emporter,*
- sur les terrasses et aux entrées des établissements publics,*
- à proximité immédiate des écoles, crèches, places de jeux, banques, bureaux de poste, distributeurs automatiques d'argent, horodateurs,*
- aux entrées des immeubles d'habitation et de bureaux, bâtiments et installations publics, magasins, établissements médicaux et de soins, musées, théâtres et cinémas.*

Une députée se dit surprise de ces modifications. La logique qui se trouvait dans le projet de loi du Conseil d'Etat se perd avec ces modifications. Dans le projet de loi, la liste des lieux décrits à l'art. 23, al. 2, lettre b répond à une logique claire de l'état captif de la personne qui est face à une personne qui mendie. En étendant la liste des lieux interdits, on perd ce sens et cette cohérence, ce que la députée regrette. La députée préfère le projet du Conseil d'Etat ; cette cohérence par rapport au fait de ne pas rendre les personnes captives face à une demande de mendicité lui semble plus intéressante qu'une liste d'objets et de lieux précis qui se développe et est vouée à se développer encore. Dans ce sens, ce listing de lieux réduit la force et la pertinence de l'alinéa 2 du projet de loi du Conseil d'Etat.

Le Conseiller d'Etat rappelle que le Conseil d'Etat a déposé un projet de loi qu'il défend et qu'il invite à voter. Si la commission montrait un souhait d'aller dans le sens des amendements proposés par la commissaire, alors il faudrait plutôt aller dans la direction de l'amendement retravaillé (pour aller dans les sens des arrêts). Le souhait du Conseil d'Etat est qu'une loi conforme au droit supérieur soit adoptée par le Grand Conseil, si possible de façon relativement apaisée et rapide. Il est rappelé qu'il y a beaucoup d'attentes pour disposer d'une loi applicable sur le territoire vaudois.

Le Conseiller d'Etat répond à un député surpris de disposer déjà d'une contre-proposition du Conseil d'Etat qui va dans le même sens que les propositions d'amendements de la députée – le député attend que le Conseiller d'Etat défende le projet du Conseil d'Etat avant d'entrer en matière sur les propositions d'amendements. Le Conseiller d'Etat explique que le Conseil d'Etat préférerait vivre avec le projet de loi qu'il a déposé car il répond à une évaluation de la situation et à une pesée d'intérêts. Mais il est important que le projet qui sortira de commission et qui sera voté par le Grand Conseil soit applicable sur le territoire vaudois et proportionné. Si la commission souhaite étendre les lieux interdits à la mendicité, il convient donc de s'appuyer sur la version retravaillée des amendements, étant précisé que ce ne sont pas des amendements du Conseil d'Etat. Le Conseiller d'Etat rappelle les attentes vis-à-vis de ce dossier et relève la volonté de fluidifier le processus et de faire en sorte qu'un projet équilibré puisse être débattu au Grand Conseil.

Un député relève qu'il est proposé d'interdire la mendicité dans les arrêts des transports publics. Il demande des précisions sur la manière d'appliquer une telle loi sur des terrains fédéraux, dans les gares en particulier.

Pour la députée qui a proposé l'amendement, il serait pertinent d'élargir l'interdiction aux entrées et sorties de gares, et des débarcadères éventuellement. Les autres éléments de la version retravaillée des amendements lui conviennent bien, y compris la suppression de la mendicité organisée ou en groupe qui est rare.

S'agissant de la mendicité organisée, le Conseiller d'Etat rappelle que l'introduction d'une telle disposition serait contraire à l'arrêt du Tribunal fédéral.

Concernant l'intérieur de la gare et le domaine ferroviaire, le Directeur des Affaires juridiques indique que la situation est régie par les CFF et la loi fédérale sur les chemins de fer, dont l'art. 86 permet de réprimer les comportements interdits par les CFF (qui interdisent la mendicité). D'après la définition des CFF, le domaine ferroviaire comprend les biens-fonds des CFF sur lesquels se trouve une gare, et peut également s'étendre au-delà. Le Directeur des Affaires juridiques suppose qu'au niveau de la gare, l'interdiction découle de cela, et pour la gare de Lausanne l'interdiction découle aussi des nombreux commerces qui y sont implantés. Le cas de la gare de Lausanne lui semble bien appréhendé par le projet de loi, y compris la place de la gare devant l'entrée principale.

En réponse à une députée, la commissaire qui propose des amendements relève que le projet de loi du Conseil d'Etat prévoit déjà une liste d'endroits où il serait interdit de mendier. La préciser est pour elle une réponse à différents constats énoncés et une volonté d'améliorer dès le départ une disposition légale. La députée se dit satisfaite de la version retravaillée des amendements. Concernant la gare, elle peut vivre avec « transports publics et leurs arrêts », considérant que les gares sont des arrêts de transports publics. Elle reprend ces amendements retravaillés à son nom et retire les siens.

Pour un député, les modifications proposées à la loi actuelle vont à l'encontre de la décision du législateur et du débat démocratique. Il estime ne pas avoir obtenu de réponse sur les risques encourus – au regard de la CourEDH – si l'on maintenait une ligne plus dure vis-à-vis de la mendicité. Il évoque une loi divine européenne qui devrait gérer notre souveraineté, et cela sera discuté en plénum.

Le Conseiller d'Etat rappelle qu'il n'y a pas une loi divine mais des accords passés entre les Etats, que les Etats s'engagent à respecter. La Suisse est signataire de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ; elle doit donc la respecter. Le Canton de Vaud ne peut pas faire cavalier seul. Le Grand Conseil a voté des éléments que la CourEDH a jugé contraires à la CEDH ; il faut prendre compte la décision de la CourEDH, et c'est ce que fait le Conseil d'Etat en proposant un nouveau projet de loi. Sans quoi un nouveau recours sera déposé contre la loi et le dispositif sera à nouveau bloqué, comme il l'est aujourd'hui, avec une impossibilité d'appliquer l'interdiction de la mendicité sur le territoire vaudois. C'est peut-être ce qui est recherché par le député mais ce n'est pas ce que souhaite le Conseil d'Etat. Ce dernier souhaite clarifier le dispositif tout en respectant le vote du Grand Conseil vaudois fait à l'époque (interdiction de la mendicité).

Si le souhait est d'interdire la mendicité sur le territoire vaudois, il faut faire preuve de proportionnalité et tenir compte des avis exprimés, ce que fait le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat.

Un député souligne que la CEDH fait partie du système démocratique, c'est du droit supérieur ratifié par la Suisse. Il convient donc maintenant d'avancer sur le fond de la question et ne pas discuter ici de savoir si le droit international s'applique. Il s'applique et on doit le respecter, tout comme le droit fédéral.

Une députée ajoute que la Suisse est signataire de la CEDH et fait donc partie de la CourEDH. Par sa signature de la CEDH, la Suisse s'engage à respecter les arrêts émis par la CourEDH. Quoiqu'on en pense, on doit néanmoins aujourd'hui trouver une solution. Si tout est refusé, le système est bloqué (la chaîne pénale n'applique plus la loi actuelle et rien ne peut plus être fait contre la mendicité), on reste dans une situation difficile et ce n'est pas pour le bien de notre population.

Un député estime que la commission a fait le tour de la question et demande de procéder aux votes.

Sans autres demandes de parole, la commission vote sur l'alinéa 2

² Est de nature à porter atteinte à la liberté de choix du passant :

Une commissaire dépose l'amendement suivant à la lettre a :

a. la mendicité intrusive ~~ou~~, agressive, déloyale ou trompeuse ;

La commission adopte l'amendement proposé à la lettre a par 7 voix pour et 5 voix contre

L'article 23 alinéa 2 lettre a, tel qu'amendé, est adoptée par la commission par 7 voix pour et 5 voix contre

Une commissaire dépose l'amendement suivant à la lettre b :

b. la mendicité pratiquée

- dans les transports publics et leurs arrêts, les cimetières, **les marchés et files d'attente des marchés ou** d'établissements qui pratiquent la vente de mets ou de boissons à l'emporter,
- **sur** les terrasses **et aux entrées** des établissements publics,
- ~~aux abords~~ **à proximité immédiate** des écoles, **crèches**, et places de jeux, ~~à proximité immédiate des~~ banques, bureaux de poste, distributeurs automatiques d'argent, horodateurs,
- aux entrées **des immeubles d'habitation et de bureaux, bâtiments et installations publics, magasins, établissements médicaux et de soins, musées, théâtres et cinémas.**

La commission refuse l'amendement proposé à l'alinéa 2 lettre b par 8 voix contre 4.

L'article 23 alinéa 2 lettre b du projet de loi, non amendé, est adopté par la commission par 6 voix pour et 6 voix contre (voix prépondérante de la présidente)

Alinéa 3

L'alinéa 3, non amendé, est adopté par la commission par 8 voix pour et 4 voix contre

Alinéa 4

L'alinéa 4, non amendé, est adopté par la commission par 7 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions

L'article 23 du projet de loi, tel qu'amendé, est adoptée par la commission par 6 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions

Art.23a Bénéfice de la mendicité d'autrui

Alinéa 1

L'alinéa 1, non amendé, est adopté par la commission par 10 voix pour et 2 voix contre

Alinéa 2

L'alinéa 2, non amendé, est adopté par la commission par 10 voix pour et 2 voix contre

L'article 23a du projet de loi, non amendé, est adoptée par la commission par 10 voix pour et 2 voix contre

Art.23b Mendicité en compagnie de mineurs

Alinéa 1

La proposition d'amendement est retirée.

L'article 23b du projet de loi, non amendé, est adopté par la commission par 6 voix pour et 6 voix contre (voix prépondérante de la présidente de la commission)

Art.23c Récidive

Alinéa 1

L'article 23c du projet de loi, non amendé, est adopté par la commission par 8 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions

Art.2 (formule d'exécution)

L'article 2, non amendé, est adopté par la commission par 10 voix pour et 2 voix contre

7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

Tel que discuté et amendé par la commission, à la fin des travaux, le projet de loi est adopté par 10 voix pour et 2 voix contre.

8. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi par 10 voix pour et 2 voix contre.

9. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT FLORENCE BETTSCHART-NARBEL ET CONSORTS : POUR UNE ADAPTATION DE LA LOI PÉNALE SUITE À L'ARRÊT DE LA CEDH (22_POS_68)

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 10 voix pour et 2 voix contre.

10. REPONSE DU CONSEIL D'ETAT À L'INTERPELLATION GUY GAUDARD AU NOM DU PLR – MENDICITÉ ET TRAITE DES ÊTRES HUMAINS (20_INT_50)

La commission a pris connaissance de la réponse du Conseil d'Etat.

Un rapport de minorité est annoncé.

Lausanne, le 21 mai 2024

*La rapporteuse de majorité :
(Signé) Thanh-My Tran-Nhu*