

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

au postulat Mireille Aubert et consorts demandant la mise en place d'un plan d'action cantonal contre la mendicité en compagnie de mineurs

Rappel du postulat

Description de la situation

Encore inexistante il y a quelques années, la mendicité en compagnie de mineurs s'est récemment développée en ville de Lausanne et risque de se répandre dans d'autres villes du canton. Ce triste phénomène touche à la situation d'extrême précarité de mineurs ressortissants de Roumanie (plus communément qualifiés de "Roms") ou d'autres pays d'Europe de l'Est. En Europe du Sud-Est, près de 600'000 enfants roms en âge de scolarité n'ont jamais fréquenté les bancs de l'école. Le faible taux de scolarisation entrave l'intégration des Roms sur le marché de l'emploi et est à l'origine de graves problèmes tels que la dégradation de quartiers entiers, la criminalité et la migration. Dans nos villes, cette mendicité semble s'exercer à deux niveaux. D'une part, les enfants de moins de 4 ou 5 ans, pas encore en âge d'être scolarisés, sont mis en avant par leurs parents mendiants, voire infirmes. Il leur arrive parfois de passer toute la journée au même emplacement, assis ou couchés sur le sol, par des températures hivernales régulièrement en dessous de zéro. D'autre part, d'autres mineurs en âge d'être scolarisés, exercent de petits travaux illégaux (nettoyage spontané de vitres de voiture à l'arrêt aux feux, distribution de petites cartes en échange d'argent, etc.). Ces situations de mineurs placés dans des conditions d'extrême précarité à la limite de la légalité heurtent notre sens de la dignité. A tout le moins, nous pouvons supposer qu'ils n'agissent pas de leur plein gré et que même si ce devait être le cas, leur statut de mineurs commande qu'ils soient protégés, afin que cessent ces mises en danger. Parallèlement, ces agissements à répétition choquent la population. Quand certains se décident à prévenir les autorités, ils sont souvent découragés de voir que pour plusieurs raisons leurs dénonciations demeurent souvent sans suite.

Recherches de solutions

Toutes les autorités en charge de la police, des services sociaux et de la protection de la jeunesse tentent aujourd'hui de trouver des réponses à cette nouvelle situation complexe et très difficile à résoudre. Ainsi, l'adoption d'un règlement interdisant la mendicité par la ville de Genève (proposition reprise par un postulat en faveur d'un règlement interdisant la mendicité en ville de Lausanne du 6 décembre 2009) n'a en aucun cas permis de réduire l'exclusion sociale subie par les Roms mineurs. Les deux types de sanctions prévues par le règlement révèlent en réalité leur inefficacité. D'une part, les peines pécuniaires sont inapplicables pour des enfants et parents dont les "gains" journaliers sont estimés entre 10 et 30 francs. D'autre part, les mesures d'éloignement sont vaines pour des Roms, ressortissants d'Etats membres de l'Union Européenne (UE), et évoluant dans un

espace de libre circulation en Suisse, comme dans l'ensemble de l'espace Schengen. Plus heureusement, l'adoption au niveau local de mesures de signalement et d'encadrement associées à des mesures coercitives ont produit des résultats tangibles (réduction de près d'un tiers de la pauvreté des enfants en Angleterre entre 1999 et 2007 sous le gouvernement du Labour, désormais suivie par les Pays-Bas). Ces résultats ont été rendus possibles grâce à l'idée selon laquelle "il y a toujours un pilote dans l'avion". Tout signalement de quelque mineur que ce soit aux autorités suppose l'orientation du mineur et de ses parents vers un tissu associatif compétent ou, si nécessaire, vers une structure de soin. Ce dispositif passe également par la pleine association du citoyen à sa mise en œuvre. Par conséquent, la perspective change. Plutôt que d'envisager uniquement des sanctions contre le mendiant ou le mineur travaillant dans l'illégalité, la responsabilité repose également sur le citoyen ou le passant qui doit être dissuadé de donner de l'argent au mineur. La plupart des spécialistes actifs en Roumanie et dans les autres pays d'où les Roms sont originaires, DDC incluse, soulèvent en effet l'effet délétère de l'aumône aux mendiants. Pour les enfants, l'aumône les dissuade de se rendre à l'école et les entraîne souvent dans une spirale de pauvreté.

Ces actions doivent s'accompagner de mesures d'accompagnement concrètes en matière de développement.

Un plan d'action en trois axes : encadrement social systématique, refus de l'aumône aux mineurs et projets de développement ciblés

La situation préoccupante des jeunes Roms suggère la mise en place d'un dispositif de prévention et d'actions coordonnées au plan communal et cantonal. La complexité du phénomène touche à la situation sociale de ces mineurs, à leur éducation et à leur sécurité. Par conséquent, il appelle des réponses impliquant une chaîne opérationnelle réunissant au plan communal et cantonal, services sociaux et ses mandataires (tissu associatif), services de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, services de la sécurité publique, avec l'appui au niveau cantonal, du Service de la protection de la jeunesse (SPJ) et du Service de la population (SPOP). Selon la police, les Roms à Lausanne proviendraient pour la plupart de la même ville de Roumanie, soit d'Uriziceni, située à 40 km de Bucarest. Par conséquent, il serait utile que la ville de Lausanne, en concertation avec la DDC, convienne d'un plan d'action avec la municipalité d'Uriziceni, et si nécessaire des autres villes de la région concernées par le phénomène. Sur ce point, il importe de relever que la Suisse œuvre depuis de longues années en Europe du Sud-Est, tout particulièrement dans les Balkans occidentaux, où elle mène des projets bilatéraux concrets en faveur de la scolarisation des enfants et de la jeunesse roms et de leur accès à la formation professionnelle. C'est ainsi qu'elle a, dans le cadre de la Décennie rom lancée en 2005, participé au fonds de formation destiné à financer des programmes de formation et de bourses en faveur de la population rom. L'initiative, lancée par la Banque mondiale et la Fondation Soros, et soutenue par l'ensemble des gouvernements de la région, vise à réduire l'écart de formation entre Roms et non-Roms dans les neuf pays dans lesquels le projet est conduit. En ce sens, le postulat de la Commission des affaires extérieures a été accepté en mars 2009 par le Conseil national avec le soutien du Conseil fédéral pour soutenir, dans le cadre du crédit-cadre pour la contribution à l'élargissement en faveur de la Roumanie et de la Bulgarie, des programmes et des projets concrets destinés à améliorer les conditions de vie des Roms de Roumanie et de Bulgarie, notamment les possibilités d'emploi, l'accès à la formation, la prévention en matière de santé et l'intégration sociale (cf. loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, article 14, al. 3).

Par ce postulat, nous prions donc le Conseil d'Etat :

- D'étudier plus en avant la situation des mineurs, de leurs parents mendiants et de leurs travaux illégaux, quant aux lieux de provenance de cette migration, à son fonctionnement et à ses effets dans les villes du canton.*
- D'étudier la faisabilité des mesures tant pour dissuader l'aumône que pour interdire*

l'implication des enfants dans l'activité de mendicité de leurs parents.

- *De proposer sur cette base au Grand Conseil, un dispositif de prévention et d'action intégrant l'ensemble des services compétents, le SPJ, le SPOP, la DDC et les municipalités concernées, destiné à éradiquer la mendicité et le travail illégal de mineurs dans les villes du canton.*

Souhaite le renvoi en commission.

1 RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

1.1 Introduction

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les mendiants ne sont pas considérés comme des travailleurs et n'ont donc pas besoin d'un permis de travail. Pour les mêmes motifs, les mendiants ne peuvent pas non plus se prévaloir de l'art. 27 Cst., lequel protège le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice. Cette garantie protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 130 I 26 consid. 4.1 p. 40 ; 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29, 92 consid. 2a p. 94/95 et les arrêts cités).

Au vu de cette définition, la mendicité ne constitue manifestement pas une activité protégée par l'art. 27 Cst. Elle se résume à solliciter une aide, généralement financière, sans contre-prestation. Il ne s'agit en aucun cas d'une activité à caractère lucratif, soit d'une activité par laquelle une personne, physique ou morale, participe, par l'engagement de sa force de travail et de son capital, aux échanges économiques, en vue de fournir des services ou de créer des produits, moyennant des contre-prestations (cf. ATF 115 V 161 consid. 9a p. 170/171). De ce fait, cet article constitutionnel n'empêche donc pas l'adoption de dispositions qui limiteraient ou interdiraient la mendicité.

En revanche, il convient de relever que l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), signé par la Suisse durant l'été 1999, est entré en vigueur le 1er juin 2002. A la suite de l'élargissement de l'UE, le 1er mai 2004, il a été complété par un protocole qui règle l'introduction progressive de la libre circulation des personnes avec dix autres Etats membres de l'UE. Ce protocole est entré en vigueur le 1er avril 2006. Le 8 février 2009, le peuple a accepté la reconduction de l'ALCP et le protocole II d'extension de cet Accord à la Bulgarie et à la Roumanie, les ressortissants de ces deux derniers pays n'étant, par ailleurs, plus soumis à l'obligation du visa pour entrer en Suisse depuis 2004.

Concrètement, les ressortissants des pays européens concernés peuvent donc entrer en Suisse sans visa, munis d'une simple carte d'identité, y résider sans autorisation particulière durant 3 mois et y déposer une demande de permis de séjour, s'ils veulent séjourner plus longtemps dans notre pays ou y travailler.

Or, les gens du voyage, parmi lesquels se recrutent la plus grande partie des mendiants que l'on voit dans les rues des grandes villes, possèdent la nationalité de l'un ou l'autre des pays membres de la CE/AELE (bien sûr, la Roumanie et la Bulgarie, mais aussi l'Espagne, la France, l'Italie, etc.).

Il résulte de ce qui précède que les autorités migratoires, comme le SPOP, ne disposent actuellement d'aucune base légale qui les légitimerait à intervenir à l'encontre des mendiants issus de la CE/AELE qui séjournent en Suisse dans le cadre d'un séjour limité à trois mois, soit la très grande majorité d'entre eux.

Ce problème n'est d'ailleurs pas exclusif à notre pays. Il suffit d'ouvrir les journaux ou de regarder la télévision pour constater qu'il se pose, avec peut-être encore plus d'acuité, dans certains pays européens, notamment la France, dont le gouvernement a dû infléchir rapidement sa politique "musclée" de renvoi de Roms, sous peine de se voir condamnée par les autorités de Bruxelles pour violation de l'Accord sur la libre circulation des personnes.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est parfois affirmé, l'Accord de Schengen n'est certainement pas la cause de la venue d'un nombre croissant de mendiants en Suisse.

En effet, cet Accord règle principalement les questions suivantes :

- contrôle aux frontières externes de l'espace Schengen ;
- politique commune en matière de visa ;
- coopération transfrontalière entre les polices et dans la lutte contre le trafic de stupéfiants ;
- système d'information Schengen (SIS) ;
- entraide judiciaire.

On le voit donc, même s'il a eu quelques conséquences pour les citoyens de l'Union européenne et les autres pays associés, comme la Suisse (ex. l'introduction de données biométriques dans les passeports), l'Accord d'association à Schengen vise essentiellement les étrangers issus d'Etats tiers.

Or, comme indiqué plus haut, les personnes qui nous intéressent ici possèdent souvent la nationalité d'un pays bénéficiant de l'ALCP, comme c'est le cas pour les Roumains qui sont largement majoritaires en Suisse.

De même, l'Accord d'association à Schengen n'a aucune incidence sur l'impossibilité qui existe désormais d'appliquer différents articles de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) pour réprimer certains actes et prendre des mesures de renvoi. Si cette loi n'est plus applicable – en dehors de quelques dispositions très spécifiques - à ces personnes, c'est uniquement parce qu'elles peuvent se prévaloir de l'ALCP.

De plus, nombre de ressortissants d'Etats tiers peuvent venir en Suisse sans visa durant 3 mois, soit que cette obligation a été supprimée dans le cadre d'un accord signé entre la Confédération et le pays d'origine de l'intéressé ou suite à une décision unilatérale du Conseil fédéral, soit encore que l'étranger possède un titre de séjour ou un visa accordé par un pays membre de l'Union européenne. Là encore, comme la mendicité ne constitue pas une activité lucrative et qu'en elle-même, elle n'est pas forcément interdite, il n'y a que peu de moyens (du moins, dans le domaine du droit migratoire) de contrôler et de sanctionner ces cas, sauf à prouver que le séjour de la personne a dépassé les 3 mois, ce qui peut parfois être difficile, notamment si l'intéressé est entré en Suisse par une frontière terrestre, sans que son passeport ne soit tamponné à la douane.

Ces mêmes difficultés se posent de manière encore plus évidente pour les étrangers qui disposent d'un titre de séjour en Suisse, plus particulièrement si tout en s'adonnant à la mendicité, ils ne requièrent pas d'aide des services sociaux et que, partant, ils ne peuvent pas être renvoyés pour des motifs d'assistance.

Même problème pour les requérants d'asile ou les personnes à l'aide d'urgence, qui peuvent très bien se livrer à la mendicité et être accompagnés d'enfants, et où le fait d'être assisté n'est pas un motif de refus d'asile et/ou de renvoi.

S'agissant de la mendicité avec enfant, l'art. 23 de la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1949 (LPén) dispose que celui qui envoie mendier des personnes de moins de 18 ans est puni au maximum de 90 jours-amende. Dès lors, point n'est besoin que la commune ait adopté un règlement interdisant la mendicité en général pour que ses services de police puissent réprimer les personnes qui utilisent des enfants pour mendier.

S'ajoute à cela qu'au niveau fédéral, le 12 avril 2011, Mme Ida Glanzmann-Hunkeler a déposé une motion tendant à compléter le Code pénal comme suit "La mendicité est interdite aux mineurs sur le territoire suisse. Quiconque se livre à la mendicité accompagné de mineurs ou aide activement un mineur à mendier est puni en vertu de l'art. 219 du Code pénal" (violation du devoir d'assistance ou d'éducation)." Pour la motionnaire, il s'agit de lutter contre l'apparition périodique de bandes de mendiants contrôlés par des organisations mafieuses et de combattre la traite des êtres humains (TEH)

dont peuvent notamment être victimes des enfants. A relever que des intentions semblables figurent dans le rapport de minorité de la commission qui a examiné la prise en considération du présent postulat.

1.2 Problématique de la traite des êtres humains

La mendicité faite par des enfants peut encore cacher un problème nettement plus grave, à savoir la traite des êtres humains. Ainsi, dans plusieurs villes européennes et suisses, il a été constaté que des enfants mendiants agissaient contre leur gré, n'étaient pas accompagnés par leurs parents, voire avaient fait l'objet d'une transaction pour être mis à disposition de personnes qui les exploitaient en les envoyant mendier. A ce jour, de tels constats n'ont jamais été faits dans le canton de Vaud. Compte tenu des expériences rencontrées ailleurs, on ne peut toutefois pas exclure le risque que de telles pratiques criminelles aient également cours en terre vaudoise ou puissent se développer à l'avenir.

Pour mémoire, il convient de relever que la traite des êtres humains désigne le recrutement, le transfert et la réception de personnes, au moyen de procédés déloyaux, tels que la tromperie, la violence physique ou psychique, la menace ou d'autres formes de contrainte, à des fins d'exploitation.

Il sied de rappeler que le consentement d'une victime est indifférent lorsque des moyens déloyaux (notamment l'exploitation d'une situation de vulnérabilité ou de dépendance, ou encore des pressions exercées sur la famille de la victime) ont été utilisés pour l'obtenir .

La Suisse a adhéré à deux instruments de droit international destinés à lutter contre la traite des êtres humains, à savoir le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée visant à prévenir et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (dit "Protocole de Palerme") et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

En vertu de ces textes, la lutte contre la traite des êtres humains incombe à l'Etat. Ainsi, la Confédération a mis sur pied le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), qui assure depuis 2003 la coordination entre les différents services concernés et met au point des instruments et des stratégies de lutte contre ces formes de criminalité. L'objectif du SCOTT est de protéger les victimes et de punir les responsables.

En collaboration avec l'Association des villes de Suisse, le mécanisme de coopération contre la traite d'êtres humains du canton de Berne et le SCOTT, un groupe de travail a été constitué en été 2010 afin de sensibiliser les autorités cantonales et municipales à l'exploitation des enfants mendiants, établir des standards pour l'ouverture de procédures pénales contre les auteurs, élaborer un mécanisme de coopération au niveau suisse pour la protection des mineurs et le règlement des procédures relatives à la prise en charge des enfants mendiants appréhendés.

Au niveau cantonal, depuis septembre 2008, un groupe de travail est chargé de coordonner et d'optimiser les mesures destinées à lutter contre la traite des êtres humains. Ce groupe est constitué de représentants du Ministère public, de la Police cantonale, du Centre LAVI, du Service de la prévoyance et de l'aide sociales, du Service de la protection de la jeunesse et du Service de la population, ainsi que du bureau de direction du SCOTT.

Le groupe de travail a formalisé les mécanismes de coopération en cas de suspicion de traite des êtres humains, mécanismes s'appuyant sur les compétences et les ressources des services prenant part à la poursuite pénale et à l'aide aux victimes. L'expérience acquise à ce jour permet d'affirmer que ces mécanismes fonctionnent dans leur globalité. Les rencontres régulières des différents acteurs garantissent une optimisation constante et l'adaptation nécessaire à chaque cas d'espèce.

Afin de mieux faire connaître la problématique de la traite des êtres humains, le groupe de travail prépare actuellement une présentation standard sur ce sujet et prévoit d'organiser des séances

d'information à divers publics cibles (notamment : monde médical, acteurs dans le domaine social, etc.).

1.3 La mendicité répond-elle à une nécessité vitale ?

En matière d'assistance et de satisfaction des besoins élémentaires de l'être humain, le Conseil d'Etat tient enfin à relever que, dans le canton de Vaud, comme en Suisse en général, la mendicité ne devrait pas répondre, en principe, à un besoin vital.

En effet, la loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003 (LASV) s'applique aux personnes domiciliées ou en séjour dans le canton (art. 4 al. 1 LASV). Concrètement, cela signifie que les ressortissants suisses ou étrangers disposant d'un titre de séjour valable dans notre pays et qui tombent dans le dénuement, peuvent prétendre à recevoir le revenu d'insertion (RI).

S'agissant des personnes dépourvues d'un titre de séjour et des requérants d'asile déboutés, la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers, du 7 mars 2006 (LARA) s'applique. Aux termes de l'art. 4a LASV, l'aide d'urgence est dans la mesure du possible allouée sous forme de prestations en nature. Elle comprend, en principe, le logement, en règle générale, dans un lieu d'hébergement collectif, la remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène et les soins médicaux d'urgence.

Cela étant, les personnes étrangères qui se livrent à la mendicité ne vont, bien sûr, pas systématiquement requérir de l'aide d'urgence. Elles sont généralement plus intéressées à récolter de l'argent qu'à recevoir des prestations en nature .

2 RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA POSTULANTE

2.1 Etudier plus en avant la situation des mineurs, de leurs parents mendiants et de leurs travaux illégaux, quant aux lieux de provenance de cette migration, à son fonctionnement et à ses effets dans les villes du canton

En date du 9 mars 2011, la Direction du Service de protection de la jeunesse (SPJ) a confié un mandat de recherche au Professeur René Knüsel (Observatoire de la maltraitance envers les enfants, Université de Lausanne) et au Professeur Jean-Pierre Tabin (Laboratoire de recherche santé-social, Haute école de travail social et de santé, EESP, Lausanne) sur "les personnes appartenant à la communauté rom qui vivent dans le canton, en particulier quant au statut et aux usages de la mendicité avec ou sans enfant". Un rapport intermédiaire sera rendu le 31 octobre 2011 et le rapport final le 30 avril 2012.

Par ailleurs, le Service social de la Ville de Lausanne a confié à un consultant un mandat d'évaluation sur le sujet "Hébergements collectifs d'urgence de la Ville de Lausanne". Ce mandat, qui est toujours en cours de réalisation, abordera également la situation des Roms (adultes et enfants) de passage dans notre capitale cantonale, s'agissant de leurs conditions d'hébergement et cas d'urgence.

2.2 Etudier la faisabilité des mesures tant pour dissuader l'aumône que pour interdire l'implication des enfants dans l'activité de mendicité de leurs parents

Comme indiqué plus haut, les gens du voyage, parmi lesquels se recrutent la plus grande partie des mendiants que l'on voit dans les rues des grandes villes, possèdent la nationalité de l'un ou l'autre des pays membres de la CE/AELE (bien sûr, la Roumanie et la Bulgarie, mais aussi l'Espagne, la France, l'Italie, etc.). Dans le cadre de séjours non soumis à autorisation de séjour, le SPOP, ne dispose donc d'aucune base légale qui le légitimerait à intervenir à l'encontre de ces mendiants issus de la CE/AELE sauf si ceux-ci commettent, par ailleurs, des infractions au code pénal suffisamment graves pour que l'on puisse les considérer comme une menace sérieuse pour l'ordre public. A ce sujet, le Conseil d'Etat se permet de se référer à la réponse donnée par le Conseil fédéral le 3 décembre 2010 à l'Interpellation 10.3840 de Monsieur le Député Yves Nidegger, Mendicité transfrontalière. Vide juridique :

"Les ressortissants d'un Etat membre de l'UE peuvent se prévaloir de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP ; RS 0.142.112.681) qui leur permet d'entrer en Suisse sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. En revanche, pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois en Suisse, ils doivent entrer dans l'une des différentes situations de libre circulation prévues par cet accord (travailleur salarié, indépendant, inactif, etc). S'ils entendent séjourner en Suisse sans activité lucrative pour une durée supérieure à trois mois, ils doivent justifier de moyens financiers suffisants et contracter une assurance maladie (art. 24 annexe I ALCP).

Les ressortissants de l'UE sont en outre autorisés à séjourner en Suisse afin d'y percevoir des prestations de services, en tant que touristes, par exemple (art. 5 § 3 ALCP). Si la durée de leur séjour ne dépasse pas trois mois, ils n'ont pas besoin d'une autorisation de séjour (art. 23 annexe I ALCP) et peuvent entrer en Suisse sans aucune formalité à remplir. Au-delà de trois mois, ils doivent s'annoncer aux autorités cantonales compétentes et remplir les conditions légales inhérentes à l'un des statuts prévus par l'ALCP. Si les autorités compétentes constatent qu'un ressortissant d'un Etat de l'UE séjourne en Suisse au-delà de trois mois sans respecter les conditions légales, elles peuvent procéder à son refoulement.

En vertu de la convention de l'AELE (RS 0.632.31), ces dispositions s'appliquent également aux citoyens des Etats membres de l'AELE.

En Suisse, la mendicité n'est pas considérée comme une activité lucrative (ATF 134 I 214, consid. 3). De plus, il est fort probable qu'un mendiant ne dispose pas de moyens financiers suffisants et qu'il ne puisse pas non plus être considéré comme destinataire de services. Partant, un ressortissant d'un Etat membre de l'UE/AELE qui se livre à la mendicité en Suisse peut se prévaloir d'un droit au séjour en vertu de l'ALCP, respectivement de la Convention AELE, uniquement dans la mesure où il peut apporter la preuve, soit qu'il dispose des moyens financiers suffisants (et d'une assurance maladie complète) prévus à l'article 24 Annexe I ALCP, soit qu'il se trouve en Suisse en tant que destinataire de services (par ex. comme touriste).

La mendicité n'est pas sanctionnée par le droit fédéral. Une loi ou un règlement cantonal ou communal peuvent en revanche l'interdire. Lorsque la mendicité est interdite par une loi ou un règlement communal ou cantonal, la responsabilité de la sanctionner pénalement incombe aux autorités communales ou cantonales compétentes.

Dans ce cadre, il est possible de limiter la libre circulation des personnes pour des motifs relevant de l'ordre et de la sécurité publics si ces personnes constituent une menace réelle, actuelle et suffisamment grave et à l'égard d'un intérêt fondamental de la société. Tel peut être le cas lorsque la mendicité est accompagnée d'infractions graves au Code pénal suisse ou à d'autres lois fédérales. Dans certaines circonstances, des atteintes répétées à l'ordre public permettent également de conclure

que l'on est en présence d'une menace réelle de l'ordre et de la sécurité publics dans la mesure où elles dénotent que la personne ne veut pas ou ne peut pas s'adapter à l'ordre établi. Pour les ressortissants d'un Etat membre de l'UE/AELE, des cas de récidive avérés peuvent être sanctionnés par des mesures administratives fondées sur la loi fédérale sur les étrangers, telles que l'avertissement ou l'interdiction d'entrée sur la base de l'article 5 Annexe I ALCP, dans le respect du principe de proportionnalité (ATF 130 II 176, consid. 3.4.1 et 3.4.2)."

Par ailleurs, le Conseil d'Etat note qu'à l'heure actuelle, les communes qui entendent lutter contre la mendicité en général doivent se doter d'un règlement de police interdisant celle-ci.

S'agissant de la mendicité avec des enfants, en se fondant sur l'article 23 LPén, la police peut être légitimée à intervenir, à procéder à des contrôles plus approfondis, à dénoncer les infractions constatées, à percevoir des garanties d'amende, à détecter d'éventuelles filières de traite des êtres humains, à signaler les cas des mineurs qui seraient en danger au SPJ et à dénoncer les éventuels séjours illégaux au SPOP, étant précisé que s'agissant des ressortissants de la CE/AELE, le prononcé d'une simple amende et/ou l'existence d'un séjour illégal ne sont pas encore, en soi, des motifs suffisants de renvoi au sens du droit européen, qui exige l'existence d'un danger important et actuel pour l'ordre public.

Dès lors, même si le SPOP envisageait de raccompagner certains ressortissants européens à la frontière, comme l'a fait la France par exemple, l'Office fédéral des migrations (ODM) ne pourrait pas prononcer à leur endroit des décisions d'interdiction d'entrée en Suisse (IES). Rien ne les empêcherait donc de revenir en Suisse le lendemain.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève que Lausanne, qui est l'agglomération vaudoise la plus directement concernée par cette problématique a, le 18 janvier 2011, décidé de rester plus tolérante que Genève en matière de mendicité.

Un postulat allant dans un sens plus strict a été repoussé à une large majorité par le législatif lausannois.

S'agissant de la suggestion de tisser des liens avec les villages d'origine des mendiants, en Roumanie et en Slovaquie, elle n'a pas non plus été retenue. En revanche plusieurs partis ont demandé à l'exécutif lausannois une étude approfondie sur la mendicité au plan sanitaire, juridique et sécuritaire.

A noter toutefois que de nombreuses autres villes en Suisse ont interdit la mendicité, notamment sur la Riviera vaudoise et à l'Ouest lausannois, à Genève ou à Zurich.

L'adoption de telles dispositions n'a pas toujours été aisée. En effet, ce n'est qu'après que le Tribunal fédéral a débouté Mesemrom, l'association de défense des Roms, le 9 mai 2008, que l'interdiction de la mendicité à Genève est devenue définitive. Dans son arrêt, la Haute Cour a retenu que la loi genevoise répondait à un intérêt public suffisant et respectait le principe de proportionnalité. Elle a donc considéré que cette interdiction était une restriction admissible de la garantie de la liberté personnelle. Par intérêt public, elle a non seulement fait allusion aux mendiants adoptant une attitude insistante, voire harcelante envers les passants, mais aussi à ceux qui sont exploités dans le cadre de réseaux. Lorsqu'il s'agit de mineurs, le Tribunal fédéral a estimé qu'il existait un devoir d'empêcher et de prévenir ce type d'exploitation.

Dans le cadre de cet arrêt, le Tribunal fédéral a notamment examiné diverses mesures qui porteraient moins atteinte au droit à la vie et à la liberté personnelle (art. 10 Cst.) des recourants : il a d'abord examiné la possibilité d'une limitation géographique ou/et temporelle de la mendicité, qui pourrait être interdite dans certains lieux, voire, en sus, à certaines occasions, ainsi durant les Fêtes de Genève. Il est toutefois plus que probable qu'une telle solution ne ferait que déplacer le problème. Dans la mesure où la mendicité elle-même ne serait pas interdite, le nombre de personnes qui s'y adonnent ne diminuerait pas ou que faiblement. Il en résulterait une concentration de la mendicité dans les zones où elle serait

tolérée, ce qui aurait pour effet d'en accroître les conséquences négatives dans ces lieux et pour la population qui y réside. Il n'en irait pas différemment si la pratique de la mendicité devait simplement être exclue en des endroits précis, par exemple devant les banques ou les bancomats, les bureaux de poste ou les postomats, les autres édifices publics ou les supermarchés. Dans ce cas, on assisterait à une concentration de la mendicité à proximité de tels lieux, aux limites du périmètre où elle serait interdite. Le problème se trouverait ainsi reporté de quelques dizaines de mètres ou sur une autre frange de la population. Il existerait par ailleurs le risque que des personnes qui mendient s'installent à l'entrée d'immeubles locatifs, où leur présence régulière, voire constante, pourrait rapidement ne plus être tolérée par les habitants de ces immeubles. Quant à une limitation simplement temporelle de la mendicité, telle que son interdiction durant la période des Fêtes de Genève, elle serait manifestement insuffisante pour atteindre le but d'intérêt public visé.

Il faut relever que les autorités locales sont mieux à même d'apprécier la situation concrète, en particulier l'ampleur de la mendicité sur leur territoire, ses incidences et l'efficacité des mesures à prendre pour atteindre le but d'intérêt public visé. Dans une certaine mesure, la question revêt en outre une dimension politique, comme le montrent notamment le ton nourri des débats lors de l'adoption de l'acte attaqué par le Grand Conseil genevois et la polémique qui l'a précédée. Même s'il dispose d'un libre pouvoir d'examen, le Tribunal fédéral, en pareil cas, s'impose une certaine réserve et n'intervient qu'avec retenue.

Vu ce qui précède, le Tribunal fédéral n'a pas considéré qu'une mesure moins incisive que celle qui a été adoptée permettait de parvenir efficacement au but d'intérêt public visé, les solutions envisageables apparaissant insuffisantes (consid. 5.7.2).

A noter enfin que, nonobstant cette décision de la Haute Cour, les difficultés des autorités genevoises n'ont pas pris fin. En effet, il ressort d'un article paru dans le "20 minutes" du 17 mai 2011 que, se fondant sur des arguments semblables à ceux déjà invoqués contre la loi genevoise, des mendiants roms, appuyés par leur association de défense, ont systématiquement contesté les amendes prononcées à leur encontre et que plusieurs centaines d'entre elles, représentant des montants très importants, de l'ordre de CHF 2 mio, sont restées impayées.

2.3 Proposer sur cette base au Grand Conseil, un dispositif de prévention et d'action intégrant l'ensemble des services compétents, le SPJ, le SPOP, la DDC et les municipalités concernées, destiné à éradiquer la mendicité et le travail illégal de mineurs dans les villes du canton

En plus de l'article 23 Lpén déjà cité, certaines communes vaudoises et certains Conseils régionaux de sécurité, notamment sur la Riviera et dans l'Ouest lausannois, ont adopté des règlements interdisant ou limitant la mendicité.

Reste le cas particulier – et très important – de la Ville de Lausanne, qui a renoncé à adopter de telles dispositions. Afin de lutter contre la mendicité des mineurs, plusieurs rencontres ont néanmoins eu lieu entre les autorités cantonales et communales de Lausanne, à savoir :

- Le 4 mars 2010, entre une délégation du Conseil d'Etat formée de Mme Anne-Catherine Lyon, cheffe du DFJC, et de M. Philippe Leuba, chef du DINT - accompagnée des chefs de service cantonaux et leurs collaborateurs concernés, et une délégation de la Municipalité de Lausanne accompagnée des directeurs et représentants des services communaux concernés ;
- Le 17 septembre 2010, du Groupe de travail "Mendiants avec enfants" composé - pour la Ville de Lausanne - de M. Michel Cornut, chef du Service social de Lausanne (SSL), Mme Gabriela Amarelle, préposée du Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés, et M. Jean-Marc Granger, chef de la Brigade de la jeunesse et - pour l'Etat de Vaud - de M. Jean-Daniel Aviolat, chef de la Brigade mineurs et moeurs, M. Henri Rothen, chef du SPOP, Mme Mary-Claude Pittet, responsable LAVI et collaboratrice du SPAS, Mme Patricia de Meyer, cheffe de l'Unité d'appui juridique du SPJ et

M. Philippe Muriset, adjoint-remplaçant du chef du SPJ et président du GT.

Ces travaux ont abouti dans le courant du mois de mars 2011 à l'adoption d'un procès-verbal en 4 points :

1) Sont signalés au SPJ selon la procédure usuelle, par le Service social de Lausanne ou par le corps de police de Lausanne : les situations dont ils ont connaissance de mise en danger (au sens de l'art. 13 LProMin) d'enfants mendiants ou accompagnant des mendiants, notamment les situations dans lesquelles un enfant est durablement exposé au froid ou à la chaleur, ou paraît manquer de boissons et d'aliments, ou encore est entravé dans ses mouvements (enfants emmaillottés).

2) Avant de signaler, les entités précitées sensibilisent les adultes aux risques qu'ils font courir aux enfants et les invitent à ne plus les impliquer dans leur activité. Durant l'hiver, l'Unité socio-éducative de terrain (UNISSET) du Service social, effectue des tournées dans les rues du centre-ville au moins une fois par semaine.

3) La police municipale intervient dans les situations où il y a infraction au sens de l'art. 23 de la Loi pénale vaudoise, soit dans la situation où un mineur est contraint à mendier par un adulte.

4) Suite au signalement, le SPJ effectue une appréciation de la situation selon la procédure usuelle et décide des suites à y donner, le cas échéant en recourant dans toute la mesure du possible à des interprètes communautaires pour entrer en contact avec les parents du mineur ou avec les personnes responsables de celui-ci. Au besoin, le SPJ demande à un pédiatre de faire un bilan de santé de l'enfant, étant précisé qu'il le fera en accord avec les parents ou, le cas échéant, sur demande de l'autorité tutélaire.

Le SPJ intervient donc uniquement sur la base d'un signalement et non d'office. L'accord des parents est en principe requis s'il s'avère que le placement de l'enfant est nécessaire. Cependant, en cas de refus, le SPJ peut s'adresser à la justice de paix pour instaurer un mandat ou procéder au placement dans un foyer en vertu de la clause d'urgence (art. 28 LProMin).

A noter toutefois que jusqu'à présent, aucun des quatre offices régionaux de protection des mineurs du SPJ n'a été saisi d'une telle demande, que ce soit par la commune de Lausanne ou par une autre.

3 CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat tient tout d'abord à souligner que, dans une certaine mesure, il partage les préoccupations de la postulante.

En effet, comme Madame la Députée Mireille Aubert, il estime que la mendicité en compagnie de mineurs qui s'est développée à un moment donné, à Lausanne principalement, a constitué un phénomène inquiétant du point de vue social, représentant une menace pour l'intégrité physique et psychologique de ces enfants, mais aussi de leur famille, quand celle-ci a été forcée d'une manière ou d'une autre à se livrer à ce type d'activité.

Comme indiqué plus haut, même si les modalités d'action ont été un peu différentes dans leur approche que celles suggérées par la postulante, le Conseil d'Etat souligne que les chefs des départements concernés par la problématique soulevée ont très rapidement rencontré les responsables communaux de Lausanne et que, peu après cette rencontre initiale, un plan d'action concret et efficace a été mis en place par différents cadres pluridisciplinaires (assistants sociaux, protection de la jeunesse, police et personnes en charge des questions migratoires) afin de clairement fixer les mesures à prendre et les responsabilités de chacun, tant au niveau cantonal que communal.

Il note aussi que ces mesures ont apparemment porté leurs fruits, la pratique ayant démontré qu'il était devenu beaucoup plus rare de voir des adultes mendier avec des enfants dans les rues de la capitale vaudoise ces derniers mois, phénomène n'ayant pratiquement jamais été constaté dans d'autres communes de notre canton.

S'agissant de l'aide à apporter aux populations roms résidant en Roumanie et Bulgarie d'où proviennent la plus grande partie des contingents de mendiants de passage en Suisse, le Chef du DINT a été appelé le 1er septembre 2011 par la Fédération vaudoise de coopération (FEDEVACO) à contribuer à un projet de Terre des hommes qui pour but de protéger les enfants roumains contre les abus, l'exploitation et la migration à risque. Ce projet est actuellement étudié par les services de l'administration.

En revanche, il note que le 7 septembre 2010, le Gouvernement suisse a signé des accords-cadres bilatéraux avec la Roumanie et la Bulgarie. Comme contribution à l'élargissement de l'Union européenne, il a été prévu que la Suisse soutiendrait, à hauteur de CHF 256 mio de francs, des projets et des programmes pour accompagner l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'UE. Parmi ces projets, notre pays contribue notamment à l'intégration des Roms dans la société.

Par ailleurs, dans le cadre du projet pilote "Aide au retour LEtr", conduit en collaboration par l'ODM et l'OIM (Organisation International pour les Migrations), trois projets d'aide structurelle ont bénéficié de financements en Roumanie et en Bulgarie au début de l'année 2009.

Ces deux Etats font partie des principaux pays d'Europe de l'Est dont sont originaires les victimes de la traite des êtres humains en Suisse. La contribution de la Suisse à l'élargissement de l'UE permettra également la mise sur pied de projets dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains.

Cela étant, l'une des pistes pourrait être que les communes qui renoncent à interdire la mendicité adoptent une disposition réglementaire interdisant la mendicité en compagnie de mineurs.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 novembre 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean