



EXPOSE 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 au Grand Conseil
à l'interpellation Guy Gaudard au nom du PLR –
MENDICITE ET TRAITE DES ETRES HUMAINS (20_INT_50)

1. CONTEXTE

En vigueur depuis le 1^{er} novembre 2018, l'interdiction de la mendicité dans le canton de Vaud est le résultat d'une initiative populaire législative qui a été déposée en 2013 avec quelques 13'824 signatures. L'initiative visait à modifier la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 pour interdire de manière générale la mendicité.

Le Conseil d'Etat a décidé de lui opposer un contre-projet conduisant à l'interdiction, non pas de la mendicité en tant que telle, mais de l'exploitation de la mendicité d'autrui. Le Grand Conseil a décidé de refuser l'entrée en matière sur le contre-projet par 60 voix pour, 58 contre et 5 abstentions en septembre 2016, et de lui préférer le texte de l'initiative.

Suite à cette décision, le texte de l'initiative est devenu loi sans être soumis au vote populaire. Il a ensuite été contesté par la voie d'une requête déposée auprès de la Cour constitutionnelle, qui n'a pas jugé la modification de la loi pénale vaudoise (LPén) relative à l'interdiction de la mendicité contraire au droit supérieur. Les recourants ont alors saisi le Tribunal fédéral (TF) qui a accordé l'effet suspensif de la mise en vigueur de la loi. Le TF a rendu sa décision le 2 octobre 2018, validant le texte adopté par le Grand Conseil. Les recourants ont porté leur cause à la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH). Celle-ci a écrit à la Suisse en octobre 2021 pour demander aux parties si elles pouvaient entrer en matière sur un règlement à l'amiable de cette affaire. L'Etat de Vaud a indiqué ne pas exclure une telle issue, laquelle dépendra toutefois de la suite donnée au présent EMPL par le Grand Conseil. Dans ce contexte, la CourEDH a suspendu la procédure jusqu'au 31 juillet 2023.

A noter que, parallèlement à la procédure judiciaire, un référendum a été lancé contre la décision de modification de la LPén, mais celui-ci n'a pas abouti. Les référendaires ont par la suite déposé une pétition contre l'interdiction de la mendicité, qui a été classée par le Grand Conseil à la fin 2017.

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

La CourEDH a rendu un arrêt¹ le 19 janvier 2021 concernant une amende infligée à une contrevenante à la législation genevoise² interdisant la mendicité. La Cour a considéré que la loi en question, en réprimant sans nuance la mendicité, ne permettait pas une mise en balance des intérêts en jeu alors que le droit au respect de la vie privée et familiale exigeait que les tribunaux internes se livrent à un examen approfondi de la situation concrète avant de prononcer une sanction (situation de la personne et de sa vulnérabilité éventuelle, nature de la mendicité ou de sa forme agressive ou inoffensive, du lieu où elle est pratiquée ou de l'appartenance ou non de l'accusé à un réseau criminel). Elle a par ailleurs relevé que la sanction infligée ne constituait pas une mesure proportionnée aux buts de lutte contre la criminalité organisée et de protection des droits des passants, résidents et propriétaires de commerce, et souligne qu'il n'est pas exclu que le résultat recherché aurait pu être atteint pas des mesures moins restrictives (§101-102 ; 114-115).

Elle retient par conséquent que la Suisse a violé l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH ; RS 0.101).

Une décision constatant une violation de la CEDH par un Etat partie n'a pas d'effet direct sur la législation interne de cet Etat, mais celui-ci doit prendre les mesures nécessaires pour que son fonctionnement respecte ses obligations conventionnelles qui, en Suisse, priment en principe le droit interne (art. 190 Cst).

Un avis de droit de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) de mai 2021 évalue les conséquences de cet arrêt de la CourEDH sur la situation vaudoise. L'article 23 LPén demeure techniquement en vigueur nonobstant cet arrêt, qui concerne une disposition légale genevoise. Toutefois, dans la mesure où cette dernière présente un contenu très similaire à la loi vaudoise, il en découle que celle-ci devrait être adaptée pour se conformer aux exigences de la CourEDH. La répression de la mendicité n'est pas absolument proscrite, mais l'éventuelle sanction en découlant doit être proportionnée et devrait être précédée d'un examen approfondi de la situation personnelle du contrevenant.

Le Ministère public partage cette analyse. Le Procureur général a recommandé aux polices et aux préfets, en charge de la poursuite des contraventions, d'éviter de dénoncer les seules infractions reposant sur l'article 23, al. 1 de la LPén concernant le simple fait de mendier, respectivement de rendre des ordonnances pénales y relatives. Le but est d'éviter que des décisions ne soient rendues en contradiction avec le droit supérieur et aboutissent à une multiplication d'oppositions, surchargeant ainsi les tribunaux de police.

¹ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-207377>, consulté le 23 février 2023

² Ancien article 11a de la loi pénale genevoise : *Celui qui aura mendié sera puni de l'amende.*

En clair, l'article 23 al. 1 LPén n'est plus applicable et doit impérativement être modifié afin de correspondre aux exigences posées par la CourEDH et permettre au Canton de Vaud et aux communes de retrouver une réglementation solide et conforme au droit supérieur. Pour rappel, dans le canton de Vaud, la répression de la mendicité est réglée par la loi cantonale de manière exhaustive (elle est purement et simplement interdite). Il n'y a donc formellement aucune marge de manœuvre pour l'application d'éventuels règlements communaux, y compris ceux allant dans le sens prescrit par la CourEDH, soit plus souples que la loi cantonale. Ces règlements n'ont plus de portée propre depuis l'adoption de la norme cantonale. Les communes ne peuvent donc, actuellement, plus sanctionner la mendicité sur leur territoire tant que la loi vaudoise n'est pas adaptée.

Or, des plaintes de la population et des commerçants et la police rapportent des cas de mendicité intrusive voire agressive sur le domaine public sans que ces comportements ne puissent être réprimés dans la mesure où la disposition légale vaudoise est devenue inapplicable. Seule une démarche législative est de nature à résoudre ce problème.

1.2 Interventions parlementaires

A la suite de l'arrêt de la CourEDH concernant le cas genevois, deux motions ont été déposées au Grand Conseil :

- Une motion Raphaël Mahaim (21_MOT_4), déposée le 9 février 2021, demandant l'abrogation de l'article 23 al. 1 LPén. réprimant la mendicité ;
- Une motion Florence Bettschart-Narbel (21_MOT_5), déposée le 16 février 2021, demandant d'adapter la LPén en sanctionnant la mendicité active, la mendicité active ou passive aux abords de certains lieux sensibles (zones piétonnes, écoles, banques et bancomats, gares) et de ne pas convertir les amendes en peines de prison.

Lors des débats en commission, les deux motions ont été transformées en postulat. Le 29 novembre 2022, le Grand Conseil a accepté le postulat Bettschart-Narbel et refusé le postulat Mahaim.

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

Le Tribunal fédéral a rendu un arrêt le 13 mars 2023 suite à un recours contre la loi du Canton de Bâle-Ville. Se basant sur l'arrêt Lacatus de la CourEDH, le TF a invalidé une partie de la loi bâloise concernant la liste de lieux dans laquelle la mendicité serait interdite car celle-ci était non-proportionnée. Le TF a également invalidé le régime de sanction en ce qui concerne la mendicité passive, c'est-à-dire la mendicité pratique dans lesdits lieux interdits. Une amende devrait ainsi être précédée de mesures administratives et n'intervenir qu'en dernier recours. Par ailleurs, le TF a également précisé la pratique concernant la répression de la mendicité organisée qui n'est possible que si celle-ci a lieu en présence d'un comportement criminel. La simple coordination de la mendicité n'étant donc pas suffisante, un motif d'illicéité doit s'ajouter, par exemple d'exploitation d'autrui ou de tromperie.

2. PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT

Après avoir procédé à un examen de la situation nouvelle et de ses enjeux juridiques, le Conseil d'Etat considère que certaines formes de mendicité doivent continuer à être sanctionnées, tout en respectant la jurisprudence de la CourEDH et du TF, et propose d'adapter la loi pénale vaudoise en ce sens.

Le Conseil d'Etat a également examiné deux autres possibilités mais les a écartées :

- Pour les raisons développées sous le point 1.1, le statu quo n'est pas envisageable. L'article 23 LPén n'est donc plus applicable tel quel et les communes n'ont pas la possibilité de prévoir d'autres dispositions dans leur règlement de police puisque la loi cantonale a épuisé sa compétence. Des communes comme Lausanne, qui sont confrontées à des plaintes de la population et des commerçants par rapport à des mendiants au comportement intrusif, voire agressif, sont ainsi dépourvues de moyens d'action.
- Le Conseil d'Etat pourrait proposer un projet de décret demandant au Grand Conseil de suspendre la loi actuelle en attendant l'arrêt de la CourEDH. Toutefois, cela impliquerait que les communes s'attèlent ensuite à la révision de leur règlement de police pour se conformer à l'arrêt de la CourEDH avec un risque de réglementations disparates et de surcroît peut-être non conformes à la jurisprudence de la CourEDH.

Une levée totale des dispositions sur la mendicité ne serait par ailleurs pas conforme à la volonté du législateur manifestée en 2016, qui a approuvé l'initiative législative et qui a confirmé sa position en 2022 en refusant le postulat Mahaim. Le Grand Conseil aurait toutefois la possibilité de revoir la situation s'il le jugeait opportun.

2.1 Modification de la loi pénale vaudoise

La CourEDH retient que la défense de l'ordre public ou encore la protection des droits d'autrui peuvent limiter le droit au respect de la vie privée et familiale. A ce titre, la Cour n'exclut pas que certaines formes de mendicité, en particulier ses formes agressives, puissent déranger les passants, les résidents et les propriétaires des commerces. Elle considère également comme valable l'argument tiré de la lutte contre le phénomène de l'exploitation des personnes, en particulier des enfants (§97).

Prenant en compte ces différents éléments, le Conseil d'Etat considère opportun de légiférer pour limiter de manière proportionnée la mendicité sur le territoire vaudois.

Le Conseil d'Etat considère qu'il convient de protéger les droits des passants (à pied, à vélo, en voiture, etc.), des résidents ainsi que des propriétaires de commerce face à certaines formes de mendicité de nature à porter atteinte à leur liberté de choix. En d'autres termes, le Conseil d'Etat souhaite éviter que les personnes se sentent contraintes de donner de l'argent, des objets ou de la nourriture, par exemple. Afin de parvenir à ce but, le Conseil d'Etat propose d'interdire certains comportements intrusifs ou agressifs de la personne mendicante et d'exclure certains lieux en fonction de leur nature. Ces deux cas de figure sont prévus à l'article 23, al. 2 P-LPén.

La mendicité qui est agressive ou intrusive serait ainsi sanctionnée. Ces termes sont cités dans l'arrêt Lacatus (§97, 113 et 115 de la CourEDH) comme étant des motifs acceptables d'interdiction. Ils pourraient être définis comme étant un comportement visant à porter atteinte à la liberté de choix du passant en l'incitant à donner de l'argent, par exemple en l'interpellant de manière insistante ou répétée, en l'importunant, en le suivant, en l'encerclant, etc. Si dans une situation donnée, la mendicité exercée en groupe s'avère remplir ce critère, elle entrera dans le champ d'application de la notion de mendicité agressive et intrusive. L'arrêt du TF du 13 mars 2023 évoque d'ailleurs directement la mendicité organisée (en groupe ou non) et opère une distinction entre une organisation criminelle et une simple coordination de la mendicité au sein d'un groupe ou d'une famille. Il considère que ce dernier cas ne saurait faire l'objet d'une sanction.

Concernant le deuxième point, la mendicité sera interdite dans plusieurs types de lieux sensibles, où le passant ne peut se soustraire à une sollicitation car il est momentanément immobilisé (dans une file d'attente d'un marché ou d'établissements qui pratiquent la vente de mets ou de boissons à l'emporter, les transports publics et leurs arrêts, les terrasses des établissements publics, les cimetières, aux abords des écoles et places de jeu et à proximité immédiate des banques, bureaux de poste, distributeurs automatiques d'argent, horodateurs, entrées des magasins). L'art. 23, al. 2, par. 2 P-LPén dresse une liste de lieux exhaustive pour que ces derniers soient suffisamment clairs et circonscrits. Dans ces lieux, même la mendicité passive serait interdite. Les deux critères posés par l'article 23, alinéa 2 P-LPén ne sont donc pas cumulatifs.

En cela, le principe de proportionnalité est respecté. Ainsi, *a contrario*, il ne serait pas conforme à la jurisprudence de la CourEDH d'interdire un quartier ou l'ensemble d'une zone piétonne, puisque cela reviendrait à interdire de manière générale, sur certains lieux, la mendicité, sans que cela soit justifié par un intérêt public à la protection des passants, résidents ou commerçants.

Pour ce qui est de la proportionnalité de la sanction, l'examen de la situation personnelle de l'auteur paraît difficile à effectuer au moment de la contravention. Celle-ci est la plupart du temps inconnue ou du moins très difficile à établir.

Au vu de la formulation de la loi qui, en limitant l'interdiction aux situations dans lesquelles la liberté de choix du passant est atteinte, concrétise le principe de proportionnalité, ainsi que de la sanction encourue (une amende de quelques dizaines, voire une centaine de francs), l'examen de la situation personnelle sera effectué conformément aux principes applicables en matière de contraventions (art. 106 al. 3 CP par renvoi de l'art. 20 LContr.). Il importe que la répression de la mendicité, dans la mesure prévue par le présent projet, reste possible avec des moyens adaptés. Conformément à l'art. 106 al. 2 CP applicable par renvoi de l'art. 20 LContr, une peine privative de liberté de substitution sera prononcée pour le cas où l'amende resterait impayée, étant rappelé que la loi (art. 106 al. 2 CP) prescrit de tenir compte de la situation personnelle de l'auteur au moment de fixer la peine privative de liberté de substitution.

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'en dernier recours et après que la personne aura été dûment avertie. après que la personne aura été préalablement avertie et fait l'objet d'une mesure d'éloignement de la part de la police. Ce n'est que si elle persiste à mendier dans une zone d'exclusion qu'elle sera passible d'une amende. Il n'est pour ce faire pas nécessaire qu'elle revienne dans la même zone que celle où elle a fait l'objet d'un avertissement. Dans ce contexte, on peut envisager un signalement des zones d'interdiction ou une information aux personnes qui mendient, de manière à éviter des problèmes liés à la méconnaissance de ces zones.

Enfin, afin de lutter contre l'exploitation de la mendicité, des éléments du contre-projet du Conseil d'Etat de 2016, qui visait à augmenter les amendes dans ces cas de figure, sont repris. Ils permettent de compléter les dispositions fédérales en matière de traite des êtres humains en sanctionnant plus facilement des comportements d'exploitation ou de mendicité avec des mineurs par exemple.

Cette modification de la loi pénale vaudoise permet d'atteindre les buts recherchés, à savoir la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces, la lutte contre l'exploitation de la mendicité et la protection des mineurs en prenant en compte les droits des personnes qui recourent à la mendicité et en veillant à limiter au maximum l'ingérence dans les droits de ces derniers. Elle prend appui sur les principes posés par la jurisprudence de la CourEDH et du TF.

2.2 Commentaire par article

2.2.1 Mendicité et liberté de choix du passant

Article 23, alinéa 1 Mendicité

L'alinéa 1 pose le principe de base, selon lequel la mendicité reste autorisée pour autant qu'elle ne porte pas atteinte à la liberté de choix du passant. En effet, le droit au respect de la vie privée et familiale de la personne mendicante n'est pas absolu et peut être limité de façon proportionnée afin de protéger les droits et libertés d'autrui (v. art. 8, §2 CEDH) le principe étant que certains comportements ou certaines circonstances de fait pourraient pousser le passant à donner de l'argent sans qu'il l'ait librement voulu.

Article 23, alinéa 2

La loi cherche à garantir au passant la libre formation de sa volonté en posant un cadre. L'alinéa 2 précise les cas dans lesquels la mendicité est réputée porter atteinte à cette libre volonté. Il s'agit de la mendicité intrusive ou agressive, ainsi que de la mendicité dans des lieux où le passant se retrouve momentanément immobilisé et ne peut éviter une sollicitation (dans une file d'attente d'un marché ou d'établissements qui pratiquent la vente de mets ou de boissons à l'emporter, les transports publics et leurs arrêts, les terrasses des établissements publics, les cimetières, aux abords des écoles et places de jeu et à proximité immédiate des banques, bureaux de poste, distributeurs automatiques d'argent, horodateurs, entrées des magasins). Dans ces cas, la pratique de la mendicité est interdite et sanctionnée.

Article 23, alinéas 3 et 4

Les alinéas 3 et 4 reprennent les peines prévues dans la loi actuelle mais les complètent en faisant une distinction entre mendicité agressive/intrusive et mendicité sur des lieux interdits afin de se conformer à la jurisprudence du TF. Ainsi, la police devra agir avec proportionnalité et dans le respect de la jurisprudence du TF en particulier pour la mendicité sur des lieux interdits. En cas de non-respect de l'article 23, alinéa 2, lettre b P-LPén, la police invitera la personne à quitter la zone où il est interdit de mendier et lui donnera un avertissement.

Ce n'est que si la personne visée persiste à mendier dans une zone d'exclusion qu'elle pourra être frappée d'une amende d'un montant de 50 francs. La police documentera dans son journal les démarches entreprises avant la délivrance d'une amende.

2.2.2 Exploitation de la mendicité

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

Cet article ainsi que les suivants complètent l'actuel article 23 alinéa 2 LPén en reprenant des éléments du contre-projet proposé par le Conseil d'Etat en 2016, visant à sanctionner plus durement l'exploitation de la mendicité et à lutter contre les réseaux criminels.

Avec cette disposition, le principe de l'interdiction générale de l'exploitation de la mendicité est rappelé. L'infraction est nécessairement liée au fait de tirer profit d'une telle activité. La simple organisation de la mendicité par l'un des membres d'un groupe de mendiant n'est pas suffisante pour justifier une sanction pénale. Pour rappel, en plus de cette disposition cantonale, le Code pénal qui sanctionne la traite des êtres humains à son article 182 s'applique également. Toutefois, pour appliquer celui-ci, trois conditions cumulatives sont nécessaires : le recrutement, le transport et l'exploitation, ce qui implique des investigations importantes notamment en termes de surveillance. De plus, la jurisprudence en matière de traite des êtres humains est peu abondante et touche principalement l'exploitation sexuelle dans le domaine de la prostitution forcée.

La disposition prévue ici permet donc d'intervenir plus facilement en cas d'exploitation de la mendicité.

Il est à noter que la solidarité et l'entraide familiales ne sont pas concernées par cette disposition pour autant qu'elles n'impliquent pas d'exploitation. La simple organisation ou coordination de la mendicité sans acte illicite n'est ainsi pas sanctionnable, selon la jurisprudence du TF.

Article 23a, alinéa 2

Il s'agit ici d'un cas aggravé d'exploitation de la mendicité, avec des sanctions minimales plus élevées afin de protéger les personnes les plus faibles.

Article 23b Mendicité en compagnie de mineurs

Dans le but de protéger les mineurs, cette disposition interdit ce cas particulier de mendicité. Le montant de l'amende est repris du contre-projet de 2016.

Pour rappel, dans ces situations précises, ce sont les corps de police (contrôle de police, infractions constatées) ou les services sociaux de proximité qui interviennent directement auprès des personnes concernées. Dès le moment où ces entités estiment qu'un mineur est en danger dans son développement, elles procèdent au signalement de la situation. Sur la base du signalement, la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse appréciera la situation selon la procédure usuelle et décidera des suites à donner, en informant l'autorité de protection de l'enfant et en requérant au besoin un mandat de protection (art. 307ss CC).

Article 23c Récidive

Pour avoir un effet encore plus dissuasif, les montants maximaux des amendes pourraient être doublés en cas de récidive.

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)

Rappel du postulat

L'arrêt de la CEDH relatif à la sanction infligée à une personne rom ayant mendié dans les rues de Genève ne dit nulle part qu'une loi interdisant la mendicité est contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. C'est la sanction qui est mise en cause dans cet arrêt. L'importance de cette problématique nécessite une analyse fine de la situation.

Selon la lecture de cet arrêt, il n'y a pas de raison d'abroger l'art. 23 de la loi pénale vaudoise. Celle-ci est appliquée, dans le canton, avec beaucoup de bon sens, sans trop de rigidité.

Les personnes en situation de grande précarité doivent être aidées d'une autre manière que par la mendicité.

Si la mendicité n'a pas totalement disparu dans les rues de notre canton, cela a permis d'améliorer la situation notamment par le fait qu'il n'y a aujourd'hui plus d'enfants qui mendient.

Toutefois, une révision de l'article 23 de la loi pénale vaudoise pourrait être envisagée afin de mieux répondre aux exigences de la CEDH.

Seule la mendicité active, soit celle qui consiste à aller vers le passant ou à l'interpeller de manière agressive, serait interdite.

De plus, certains périmètres doivent être protégés de toute mendicité. L'on pense notamment aux zones piétonnes, aux abords des banques, postes, gares et écoles.

Enfin, l'infraction commise dans ce cas ne pourrait être sanctionnée, en cas de non paiement de l'amende, par une peine privative de liberté.

Ainsi, la loi pénale vaudoise serait conforme à l'arrêt de la CEDH.

Nous proposons de modifier ainsi l'art. 23 de la loi pénale vaudoise :

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

^{1bis} La mendicité, qu'elle soit active ou passive, est interdite dans les zones piétonnes, aux abords des banques, des distributeurs d'argent, des postes, des gares et des écoles.

² Inchangé

³ L'amende prévue à l'alinéa 1 ne peut, en cas de non paiement, être convertie en une peine privative de liberté.

La motion transformée en postulat a été renvoyée au Conseil d'Etat par le Grand Conseil le 29 novembre 2022 par 72 voix favorables, 61 voix contre et 2 abstentions.

Rapport du Conseil d'Etat

Le présent EMPL fait office de rapport au postulat, dans la mesure où le Conseil d'Etat répond directement aux différentes demandes par le biais d'une modification de la loi pénale afin d'adapter les dispositions légales à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme. La proposition du Conseil d'Etat s'écarte toutefois des propositions concrètes contenues dans le postulat sur trois aspects :

- la convertibilité des amendes en peine privative de liberté est maintenue pour éviter de créer un traitement particulier pour les cas de mendicité alors que c'est la pratique pour toutes les contraventions. Il ne serait pas justifié de faire une exception pour la mendicité ce qui créerait une inégalité par rapport à d'autres contraventions. Par ailleurs, la LContr prescrit la prise en compte de la situation personnelle de l'auteur au moment de fixer la peine privative de liberté de substitution.
- l'interdiction de la mendicité dans les zones piétonnes n'est pas retenue. Une interdiction aussi étendue ne se justifierait pas pour des motifs de protection des passants, résidents ou commerçants et ne serait pas conforme à l'arrêt de la CourEDH.
- La notion de mendicité « intrusive ou agressive » a été préférée à la notion de mendicité « active » afin de reprendre les termes et notions utilisés par la CourEDH dans son arrêt.

2.4 Réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'interpellation Guy Gaudard au nom PLR – MENDICITE ET TRAITE DES ETRES HUMAINS (20_INT_50)

Rappel de l'interpellation

Dans le 20 minutes du 21 octobre 2020, le département de l'intérieur laisse entendre que l'application et le respect de l'interdiction de la mendicité seraient dus aux décisions prises par le Grand Conseil (refusant un contre-projet du Conseil d'Etat proposant de distinguer entre mendicité par métier et mendicité occasionnelle).

Dès lors, nous souhaitons poser les questions suivantes :

- 1. En quoi, cette distinction serait utile pour lutter contre certains réseaux internationaux d'exploitation des mendiants ?*
- 2. Le Conseil d'Etat peut-il confirmer ou infirmer le fait que ces mendiants récents proviennent de réseaux professionnels issus des Balkans ?*
- 3. Quelles sont les enquêtes menées, et les mesures prises pour démanteler ces réseaux ?*
- 4. Pour quelles raisons certains participants de ces organisations ne sont pas détenus, même provisoirement, à des fins d'enquête dès lors qu'ils sont illégaux et sans domicile ?*
- 5. Qu'entend faire le Conseil d'Etat pour respecter la loi votée par le Grand Conseil ?*

Réponse du Conseil d'Etat

L'interpellant réagit à un article du journal *20 minutes* portant sur des personnes s'adonnant à la mendicité qui seraient multirécidivistes. L'ancien Département des institutions et de la sécurité, cité dans l'article, explique que le contre-projet proposé par le Conseil d'Etat aurait permis de sanctionner plus durement les cas d'exploitation de la mendicité.

Pour rappel, la mendicité dite par métier ou en réseaux n'est pas synonyme d'exploitation. Une personne peut mendier de manière régulière et/ou accompagnée d'autres personnes sans que cela ne devienne de l'exploitation ou du trafic d'êtres humains, tant qu'il n'y a pas de contrainte et que la personne n'est pas forcée à mendier ou à donner une partie de l'argent récolté, par exemple.

- 1. En quoi, cette distinction serait utile pour lutter contre certains réseaux internationaux d'exploitation des mendiants ?*

L'actuel article 23 alinéa 2 LPén prévoit des amendes allant de 500 à 2'000 francs en cas d'exploitation de personnes mineures ou dépendantes. Le contre-projet présenté par le Conseil d'Etat en 2016 avait pour but de mieux protéger les personnes vulnérables en prévoyant des sanctions plus fortes en cas d'exploitation de la mendicité d'autrui. Il proposait pour cela des amendes allant de 1'000 francs jusqu'à 10'000 francs pour celui qui organise la mendicité d'autrui en vue d'en tirer profit et celui qui tire profit de la mendicité d'autrui. L'amende minimale lors d'organisation de la mendicité de personnes mineures ou dépendantes aurait été de minimum 2'000 francs jusqu'à 10'000 francs. En cas de récidive, les montants maximaux auraient été doublés.

Les sanctions minimales et maximales proposées par le Conseil d'Etat en cas d'exploitation de la mendicité étaient ainsi plus élevées que les dispositions légales adoptées par le Grand Conseil et le but poursuivi était d'avoir un effet plus dissuasif sur les réseaux criminels. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de reprendre le dispositif du contre-projet d'alors et de renforcer les sanctions dans le présent EMPL.

- 2. Le Conseil d'Etat peut-il confirmer ou infirmer le fait que ces mendiants récents proviennent de réseaux professionnels issus des Balkans ?*

Le Conseil d'Etat ne dispose pas d'informations précises sur les faits relatés par le journal *20 minutes* et ne peut donc pas confirmer ou infirmer qu'il s'agisse de réseaux professionnels issus des Balkans.

3. *Quelles sont les enquêtes menées, et les mesures prises pour démanteler ces réseaux ?*

En 2013, une enquête a été menée par la Police de sûreté pour traite d'êtres humains sur une ressortissante roumaine forcée de mendier. Comme mentionné en 2011 dans le rapport en réponse au postulat Mireille Aubert et consorts demandant la mise en place d'un plan d'action cantonal contre la mendicité (10_POS_180), les cas prouvés d'exploitation de la mendicité sont extrêmement rares. Toutefois, compte tenu des expériences rencontrées ailleurs, le risque que de telles pratiques criminelles aient également cours en terre vaudoise ou puissent se développer à l'avenir ne peut être exclu. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de renforcer les sanctions contre l'exploitation de la mendicité.

4. *Pour quelles raisons certains participants de ces organisations ne sont pas détenus, même provisoirement, à des fins d'enquête dès lors qu'ils sont illégaux et sans domicile ?*

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de statuer sur les mesures décidées par les autorités de poursuite pénale. Il convient de rappeler qu'au titre de la libre-circulation des personnes, les ressortissants de l'Union européenne peuvent séjourner trois mois en Suisse sans devoir obtenir d'autorisation de séjour. Dans certains cas, des personnes qui pratiquent la mendicité bénéficient d'autorisations de séjour.

5. *Qu'entend faire le Conseil d'Etat pour respecter la loi votée par le Grand Conseil ?*

Les autorités cantonales et communales appliquent le cadre légal en vigueur.

3. CONSEQUENCES

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

Le projet présenté par le Conseil d'Etat propose de réviser partiellement la loi pénale vaudoise afin de l'adapter aux principes posés par la CourEDH en 2021 et du Tribunal fédéral en 2023 en matière de répression de la mendicité.

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

La nécessité de délivrer un avertissement préalablement à une amende a des impacts sur la police. Le système d'avertissement va générer du travail administratif supplémentaire en matière de saisie, de gestion des dossiers et de suivi, avec pour conséquences des besoins en ETP. Ces besoins ne peuvent pas encore être évalués car en lien avec le volume d'activité qui devra être déployé par la police avec l'interdiction de la mendicité. Dès lors, les besoins de ressources financières et en personnel non-encore évalués à ce stade devront être pris en compte.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

3.4 Personnel

Avec la délivrance d'avertissement avant une amende, des besoins en personnel non-encore évalués seront analysés le cas échéant.

3.5 Communes

Avec l'introduction d'une nouvelle disposition adaptée à la jurisprudence de la CourEDH, la dénonciation de certaines formes de mendicité est possible sur le territoire communal. Aucune adaptation des règlements de police n'est nécessaire.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

L'avertissement qui précède l'amende pourrait nécessiter une adaptation des systèmes d'informations de la police pour être configuré de manière à permettre aux policiers d'être renseignés de ces avertissements, ce qui peut impliquer des coûts d'adaptations informatiques non encore évalués.

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

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

4. CONCLUSION

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

- d'adopter le projet de loi modifiant la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 ;
- d'accepter le 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).

PROJET DE LOI modifiant la Loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 du 5 juillet 2023

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article Premier

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

Art. 23 Mendicité

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

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

Art. 23 Mendicité

¹ La mendicité est interdite si elle est de nature à porter atteinte à la liberté de choix du passant.

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

- a. la mendicité intrusive ou agressive ;
- b. la mendicité pratiquée dans les transports publics et leurs arrêts, les files d'attente des marchés ou d'établissements qui pratiquent la vente de mets ou de boissons à l'emporter, les terrasses des établissements publics, 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, lettre a sera puni d'une amende de 50 à 100 francs.

⁴ La personne qui mendie en violation de l'article 23, alinéa 2, lettre b 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.

Art. 23a Bénéfice de la mendicité d'autrui

¹ La personne qui organise la mendicité d'autrui à des fins d'exploitation, celui qui tire profit de la mendicité d'autrui, sera punie d'une amende de 1000 à 10'000 francs.

² La personne qui organise la mendicité de personnes dépendantes ou de mineurs, la personne qui tire profit de la mendicité de personnes dépendantes ou de mineurs, sera punie d'une amende de 2000 à 10'000 francs.

Art. 23b Mendicité en compagnie de mineurs

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

Art. 23c Récidive

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

Art. 2

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