

Politique municipale en matière de mendicité

Initiative « Stop à la mendicité par métier ! »

Contre-projet « *Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté* »

Réponse au postulat de Mme Isabelle Mayor et consorts intitulé : « *Mendicité à Lausanne : pour une étude approfondie du problème permettant d'apporter des solutions adéquates des points de vue de la protection de l'enfance, sanitaire, juridique, sécuritaire et humain.* »

Rapport-préavis N° 2012/22

Lausanne, le 7 juin 2012

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Le présent rapport-préavis est composé de deux parties. La première partie est consacrée à l'initiative « *Stop à la mendicité par métier !* » et au contre-projet « *Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté* », proposant l'introduction, dans le Règlement général de police, d'une nouvelle disposition. La seconde partie répond au postulat de Mme Isabelle Mayor et consorts intitulé : « *Mendicité à Lausanne : pour une étude approfondie du problème permettant d'apporter des solutions adéquates des points de vue de la protection de l'enfance, sanitaire, juridique, sécuritaire et humain* ». A cet effet, outre la modification du Règlement général de police visant à encadrer et, ainsi, à limiter les abus de la mendicité, plusieurs actions sont proposées, à savoir la nomination d'un policier médiateur et le soutien à un projet d'aide à la scolarisation en faveur d'enfants issus de milieux défavorisés en Roumanie.

2. Table des matières

1. Objet du rapport-préavis	1
2. Table des matières	2
3. Initiative : « Stop à la mendicité par métier ! » et contre-projet : « Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté »	3
3.1. Préambule	3
3.2. Recevabilité	4
3.3. Contexte et appréciations sur le fond de l'initiative	4
3.4. Contre-projet « Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté »	7
3.5. Conséquences	8
3.6. Conclusion	9
4. Réponse au postulat de Mme Isabelle Mayor et consorts intitulé « Mendicité à Lausanne : pour une étude approfondie du problème permettant d'apporter des solutions adéquates des points de vue de la protection de l'enfance, sanitaire, juridique, sécuritaire et humain »	9
4.1. Préambule	9
4.2. Rappel de la teneur du postulat	10
4.3. Causes et conséquences de la mendicité	10
4.4. Qui sont les Roms ?	11
4.5. Historique	12
4.6. Situation sociale	13
4.6.1 Racisme	14
4.6.2 Scolarisation et analphabétisme	14
4.6.3 Santé et espérance de vie	15
4.7. Situation économique	15
4.8. Modes de vie	16
4.8.1 Vie familiale	16
4.8.2 Relations parents – enfants	16
4.8.3 Religion	17
4.9. Evolution transeuropéenne de la question rom	17
4.10. Présence de Roms en Suisse	18
4.11. Présence de Roms à Lausanne	19
4.11.1 Vision de la PML et travail policier	20
4.11.2 Hébergements	21
4.11.3 Repas	21
4.11.4 Situation sanitaire	21
4.11.5 Revenus	22
4.12. Actions municipales proposées	22
4.12.1 Policier médiateur	22
4.12.2 Soutien au travail de Terre des hommes en Roumanie en faveur de la scolarisation et de l'intégration socioculturelle d'enfants défavorisés	23
4.13. Conséquences financières	24
5. Conclusions	24

3. Initiative : « Stop à la mendicité par métier ! » et contre-projet : « Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté »

3.1. Préambule

Déposée en janvier 2011, l'initiative populaire « Stop à la mendicité par métier ! » a recueilli 9'750 signatures valables, alors que 8'333 étaient requises. Elle a donc abouti, en date du 3 mai 2011. Par conséquent, la Municipalité la transmet au Conseil communal, conformément à l'article 106 l de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

Le comité d'initiative, issu du parti libéral-radical, demande l'introduction d'un nouvel article 87 bis du Règlement général de police (RGP), libellé comme suit :

« Il est interdit à toute personne de s'adonner, d'organiser ou d'inciter à la mendicité par métier sur l'ensemble du territoire communal.

S'adonne à la mendicité par métier celui qui, notamment par la fréquence, le temps consacré ou le caractère organisé de son activité, vise à retirer un gain régulier de la mendicité.

Celui qui aura violé cette disposition encourt les peines prévues par la Loi vaudoise sur les contraventions. En cas de récidive, le contrevenant pourra être appréhendé et conduit au poste de police à fin d'interrogatoire. »

La Municipalité est pour le moins sceptique quant à la différenciation de la mendicité dite « professionnelle » d'avec une autre forme qui se voudrait « occasionnelle » ou « amateur ». Une telle distinction ne serait que difficilement applicable par la police. Cette dernière se verrait contrainte à investir un temps de travail disproportionné en enquête, qui se solderait par des recours quasi systématiques de la part des avocats engagés auprès des populations concernées. Avec un tel critère, un enlèvement de la situation « à la genevoise » serait à craindre¹. Par conséquent, non seulement il n'est pas avéré que le nombre de mendiants baisserait, mais des policiers seraient mobilisés de manière importante pour des résultats marginaux.

La Municipalité propose donc un contre-projet visant à réglementer la mendicité. Grâce à un encadrement adapté, les désagréments des demandes d'aumône seraient ainsi limités. Les limitations proposées diminueraient également l'attrait de la ville de Lausanne pour celles et ceux qui pourraient trouver, ici ou ailleurs, d'autres activités rémunératrices que la mendicité.

Les autorités ne souhaitent pas, sur le principe, que le fait de solliciter la générosité des passants, de manière respectueuse et sans harcèlement, soit poursuivi. Il est cependant nécessaire de fixer un cadre strict à la mendicité, afin d'éviter que cette dernière n'altère par trop l'utilisation normale du domaine public, à laquelle chacun a droit.

Par ailleurs, la Municipalité ne veut pas tenter de s'opposer totalement à la confrontation avec une certaine misère sur les trottoirs de la ville, pour donner au citoyen l'illusion que celle-ci n'existe pas. Le problème de la mendicité en Europe de l'Ouest est le signe d'une paupérisation accrue des populations les plus

¹ L'émission Mise au point du 15 mai 2011 était consacrée à la procédure « ubuesque » mise en place par le Canton de Genève pour lutter contre la mendicité. Suite à l'interdiction de la mendicité, en 2007, plus de 10'000 contraventions d'un montant unitaire de 130 francs ont été éditées et envoyées, en recommandé, à l'adresse postale des mendiants roumains, pour un coût de 7,50 francs par enveloppe. Le montant des contraventions de la seule année 2010 s'élève à un demi-million de francs, alors que les mendiants récoltent environ 10 francs par jour. L'association de défense des Roms « Mesemrom » fait systématiquement recours, ce qui entraîne l'annulation de quasi toutes les amendes. Seules quatre personnes ont été condamnées à payer 10 % du montant initialement exigé, ce qu'elles sont de toute manière incapables de faire. Le nombre de mendiants n'a pas diminué pour autant et le coût de la tentative d'interdiction est entièrement à la charge des contribuables genevois. Par ailleurs, un collectif, regroupant 23 associations et partis politiques, s'est créé, en décembre 2011, afin de lancer une pétition visant à abroger la loi interdisant la mendicité à Genève. La loi en question est considérée comme discriminatoire et stigmatisante envers les personnes précarisées, ainsi qu'inefficace et coûteuse pour le contribuable.

vulnérables des pays européens, actuellement en crise, notamment la Roumanie et la Slovaquie. Il ne s'agit donc, très vraisemblablement, pas d'un phénomène passager, ni de l'attrait de quelques-uns pour une vie de dépendance envers la charité publique.

Finalement, notons que dans le cadre de la rédaction du contre-projet, la Municipalité a contacté divers milieux, dont les églises, les associations de commerçants et le comité d'initiative, afin de tenter d'élaborer un projet prenant aussi bien en compte le droit de s'adresser à autrui pour demander de l'aide que la revendication de tranquillité publique.

3.2. Recevabilité²

L'initiative se présente comme un projet d'article rédigé de toutes pièces qui pourrait être inséré dans le Règlement général de police. Elle respecte donc le principe de l'unité de la forme.

Par ailleurs, les trois alinéas présentent entre eux un rapport intrinsèque, puisqu'ils se rapportent aux différentes étapes d'un même processus institutionnel. Par conséquent, l'initiative est recevable sous l'angle de l'unité de la matière.

L'unité de rang est aussi respectée, étant donné que l'initiative contient des propositions relevant d'une seule catégorie d'actes, pour lesquels elle est autorisée. L'initiative respecte aussi le droit supérieur.

Elle satisfait donc à l'ensemble des exigences communales, cantonales et fédérales. Le Conseil communal peut donc, soit l'approuver, et le texte proposé deviendrait partie intégrante du Règlement général de police, soit la rejeter, ce qui entraînerait sa soumission au vote populaire, accompagné, le cas échéant, d'une recommandation de rejet et d'un contre-projet, dans l'hypothèse où ce dernier remporterait l'adhésion d'une majorité de conseillers communaux.

Finalement, notons qu'en application des articles 98a et 106p de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEPD), le Conseil communal doit décider par avance ce qu'il adviendra de son contre-projet en cas de retrait de l'initiative dans les trente jours suivant l'affichage des décisions du Conseil.

La LEDP donne au Conseil communal le choix entre deux variantes en cas de retrait de l'initiative : soit le contre-projet devient règlement et est soumis au référendum facultatif ; soit il est caduc. La Municipalité, dans les propositions de conclusions qu'elle fait au Conseil communal, a retenu la première variante.

3.3. Contexte et appréciations sur le fond de l'initiative

Jusqu'en décembre 2006, la mendicité était proscrite sur tout le territoire vaudois par la Loi pénale vaudoise (LPV). Le 1^{er} janvier 2007, cette interdiction générale a été abrogée, sauf lorsqu'elle consiste à envoyer des mineurs mendier. Les autorités cantonales ont alors laissé la liberté aux communes de réinstaurer l'interdiction de la mendicité dans leur réglementation communale, en la punissant d'une amende.

Actuellement, les principales villes suisses luttent toutes pour contenir la mendicité. Les niveaux de succès atteints sont divers. A titre d'exemple, Genève, qui a formellement interdit la mendicité en 2007, constate toujours la présence de mendiants dans ses rues en 2012, alors que Berne, qui n'interdit pas la pratique, mais la gère rigoureusement, connaît, depuis deux à trois ans, une diminution significative du nombre de mendiants.

La mendicité est certes une pratique interpellante, voire dérangeante, qui pose de nombreux problèmes. La Municipalité comprend aussi bien l'exaspération, ressentie par certains, que les appels à la tolérance ou à la

² Article 106 b de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEPD) du 16 mai 1989.

charité, lancés par d'autres, raison pour laquelle elle propose un contre-projet visant à réglementer de manière équilibrée le fait de mendier, sans l'interdire à telle ou telle catégorie de personnes.

Sur le fond, l'initiative, faisant référence à la notion de « métier », continuerait à rendre possible la mendicité en ville de Lausanne. L'interdiction de cette forme de mendicité n'éloignerait pas forcément les personnes s'y adonnant au centre-ville, mais elle provoquerait une judiciarisation de la problématique, à un moment où la police et la justice sont déjà occupées à bien d'autres tâches.

Apporter la preuve du « professionnalisme » entraînerait, pour les policiers, un temps d'enquête disproportionné par rapport à l'enjeu sécuritaire. Plus les délits sont graves (crimes, trafic de drogues, etc.), plus l'investissement policier dans l'enquête doit être élevé et durable. Pour les incivilités et les troubles à la tranquillité publique, il est plus utile que la police travaille avec des outils de proximité, de dissuasion et de résolution de problèmes, plutôt qu'elle ne dresse de multiples contraventions, punies par des amendes dont le paiement serait bien aléatoire.

La distinction entre mendicité « par métier » et « occasionnelle » ou « amateur » est difficilement applicable pour la police. Quid du petit agriculteur roumain mendiant un certain temps à Lausanne, pendant que le reste de sa famille cultive son lopin de terre, ce qu'il fait aussi plus de six mois par année ?

L'expérience tentée par le Canton de Genève prouve que faire voter une loi d'interdiction de la mendicité est relativement facile, mais que l'interdiction et la condamnation n'ont que peu de prise sur les populations concernées. Cela étant, il ne s'agit d'aucune manière pour la Municipalité de Lausanne de critiquer la politique menée par une autre autorité. Il va de soi que tous les exécutifs, communaux, cantonaux et fédéraux s'inquiètent du recours à la mendicité et que le maintien de la tranquillité publique constitue un objectif constant.

C'est ainsi que, dans le Canton de Vaud, les communes du District de l'Ouest lausannois et celles de la Riviera ont interdit la mendicité³. Dans de plus petites villes, où les mendiants se concentrent dans quelques lieux précis et limités (rues piétonnes, alentours des gares et centres commerciaux), l'interdiction est assez facilement applicable. L'étendue de villes comme Genève ou Lausanne rend la concrétisation de l'interdiction beaucoup plus difficile. Cependant, la large prohibition de la mendicité dans l'arc lémanique a fait naître la crainte, chez certains, que la ville de Lausanne ne subisse un effet d'attraction sur les mendiants ; il est donc apparu nécessaire de dissuader les pratiques particulièrement insistantes dans certains lieux sensibles.

Afin de limiter l'attrait de Lausanne pour les mendiants de passage, la Police municipale lausannoise mène un travail d'information, de sensibilisation et de contrôle des personnes et de leurs véhicules. Le peu de perspectives d'avenir s'offrant à eux, en raison de la quasi-impossibilité d'accès aux marchés du travail et du logement, ainsi que l'inacceptable déscolarisation des enfants sont des thèmes régulièrement évoqués par les mendiants, lors de leurs contacts avec des policiers. Ces derniers observent par ailleurs que les sommes d'argent récoltées par les mendiants baissent (environ quinze à dix francs par jour), ce qui pourrait, à l'avenir, diminuer l'attrait de Lausanne.

En outre, divers logements de fortune sont régulièrement démontés, dès que leur statut légal le permet. Dans la mesure du possible, des alternatives sont proposées ou des délais accordés durant l'hiver. La taille restreinte des communes en Suisse et la forte urbanisation font que l'existence de campements est relativement vite connue. La proximité avec les habitations pose souvent problème. D'un côté, les voisins n'apprécient pas les tentatives d'installation et les désagréments qui les accompagnent, d'un autre côté, ils sont souvent touchés par la grande misère vécue.

³ Les communes de la Riviera ont interdit la mendicité à partir du 1^{er} novembre 2010, alors que les communes de l'Ouest lausannois l'ont interdite dès le 3 juin 2011.

A ce jour, à Lausanne, il apparaît que les mendiants s'organisent plutôt en familles élargies (tel membre occupe tel emplacement de deux à trois mois, puis est « relayé » par tel autre parent, etc.), ce qui rend juridiquement difficile l'application de l'initiative comme déjà évoqué. Il y a donc bien une organisation par « clan » (gestion commune des ressources, organisation des déplacements, remboursement des avances, etc.), sans qu'il soit constaté une direction mafieuse profitant d'une certaine misère humaine. Aucun cas de traite d'êtres humains en matière de mendicité n'a été détecté, à ce jour, à Lausanne. Il n'est cependant pas possible d'exclure qu'à l'avenir des cas de mendicité forcée doivent être dénoncés. Si les mendiants, quand ils mendient, ne commettent pas de délits ou d'infractions, il n'est pas possible d'affirmer que leur entourage n'en commet pas (par exemple : fausses collectes et « coup de la bague »). La police dénonce ces pratiques, quand elle les constate. Elle lutte également activement contre les nettoyages de pare-brise aux carrefours, les réservations de places de parc et les placements de voitures sur les parkings, qui sont autant de pratiques tentées par l'entourage des mendiants.

Par ailleurs, la Police municipale lausannoise contrôle régulièrement les mendiants, en leur donnant des indications sur ce qui est toléré à Lausanne et ce qui ne l'est pas. Elle dénonce également régulièrement des mendiants pour camping sauvage. Une convention de collaboration entre le Service de protection de la jeunesse (SPJ) et la Police municipale lausannoise a également été signée, afin de convenir de pratiques coordonnées envers les mineurs.

La police observe également attentivement la situation, afin de détecter d'éventuels cas d'exploitation de la mendicité ou la commission de délits, qui nécessiteraient notamment la mise en œuvre d'une collaboration avec le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) de la Police fédérale. Elle partage l'avis du Tribunal fédéral qui a indiqué dans un arrêt, en mai 2008, qu'il existe « *un intérêt public certain à une réglementation de la mendicité, en vue de contenir les risques qui peuvent en résulter pour l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics, que l'Etat a le devoir d'assurer, ainsi que dans un but de protection, notamment des enfants, et de lutte contre l'exploitation humaine.* ».

Par ailleurs, la Ville de Lausanne a participé au groupe de travail de l'Union des villes suisses (UCV) et du SCOTT, qui ont mené un projet pilote en matière de lutte contre la mendicité organisée et la petite criminalité, avec la Ville de Berne. L'idée de base est de ne pas considérer les mineurs, mendiants ou délinquants, en premier lieu comme des « déviants », mais comme des victimes, en l'occurrence de traite d'êtres humains. L'objectif est de les protéger et d'organiser leur retour volontaire dans leur pays d'origine afin de les réintégrer dans leur société. Selon les constatations faites à ce jour en Suisse romande, les cas d'exploitation de mineurs se font, depuis la France voisine, exclusivement pour des cambriolages, qui représentent une rentabilité très supérieure à celle de la mendicité. Les mineurs accompagnant parfois des parents qui mendient sont, à ce jour et dans l'immense majorité des cas, leurs propres enfants. Actuellement, nous ne pouvons donc pas parler, à Lausanne, de traite d'enfants mendiants. Il apparaît, au contraire, aux divers professionnels (policiers, intervenants sociaux et sanitaires, etc.) côtoyant les mendiants et les mineurs les accompagnant de manière saisonnière (généralement durant les vacances scolaires) que les enfants sont traités avec tendresse. Cependant, la situation est observée avec la plus grande attention et tous les contacts nécessaires sont d'ores et déjà établis avec le SCOTT, pour être en mesure, au besoin, d'intervenir rapidement.

Finalement, la Municipalité estime que de donner ou non quelque chose à un mendiant est une décision personnelle que chacun prend selon ses convictions. Donner à un mendiant est une forme de solidarité, étant donné que la survie de la personne quémandante peut en dépendre. Cependant, donner de l'argent n'apporte aucune solution durable aux conditions de vie qui poussent certains à mendier. La mendicité peut maintenir dans un piège de pauvreté, qui empêche d'envisager d'autres possibilités de pourvoir à ses besoins vitaux, en aggravant les risques de désaffiliation, tant économique, sociale qu'éducative pour des populations qui vivent déjà dans des situations de multiples précarités.

Sans avoir de conseils à donner aux personnes qui soutiennent les mendiants présents à Lausanne, la Municipalité se permet de rappeler que la pratique de l'aumône peut poser problème. Ainsi, la destination

des dons, donnés de main à main, est inconnue. La récolte d'argent sans contrepartie peut favoriser la traite d'êtres humains ou cacher d'autres activités illégales. Nombre de fausses collectes, en faveur de pseudo institutions de soutien, notamment de sourds-muets, ont lieu en Suisse romande et ne servent qu'à enrichir quelques usurpateurs. En conséquence, ne serait-il pas plus prudent de privilégier les dons à des organisations non gouvernementales (ONG), soutenant par exemple la scolarisation des enfants les plus pauvres, afin de leur permettre d'avoir accès à une formation débouchant sur une activité professionnelle, que de donner directement de l'argent à une personne inconnue, même indigente⁴ ?

3.4. Contre-projet « Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté »

Le 17 août 2011, la Municipalité a décidé d'opposer un contre-projet à l'initiative « Stop à la mendicité par métier ! », en proposant diverses mesures de restriction dans le Règlement général de police (RGP). Le contre-projet est soumis au Conseil communal, en recommandant son acceptation et le rejet de l'initiative « Stop à la mendicité par métier ! ».

Fixer des règles à la mendicité vise à la rendre moins dérangeante pour la population et à limiter le nombre de personnes qui la pratiquent, tout en restant lucide sur la situation réelle des plus pauvres des Européens.

Les modifications proposées du RGP permettent de fixer un cadre clair et cohérent. Ainsi, avec le contre-projet, la mendicité serait interdite à Lausanne :

- lorsqu'elle est pratiquée de manière insistante, en déambulant ou en prenant à partie les passants. Cela signifie que seule la mendicité passive serait tolérée. La mendicité est passive pour autant qu'un-e mendiant-e reste assis-e ou immobile sur le trottoir. La mendicité devient active sitôt que le mendiant s'adresse aux passants en se déplaçant et/ou les sollicitant de manière insistante, qu'il soit assis ou immobile ;
- accompagné-e d'un-e mineur-e ;
- dans les transports publics, aux arrêts de bus et de métro ainsi que sur les débarcadères et quais adjacents ;
- dans les marchés ;
- à l'intérieur des magasins, commerces, cinémas, théâtres, musées, administrations publiques et établissements ainsi qu'à moins de 5 mètres de leurs entrées respectives et sur les terrasses ;
- dans les jardins publics, parcs publics et zones de jeux ;
- à moins de 5 mètres des horodateurs, machines à paiement, distributeurs d'argent et automates à billets de transports ;
- dans les cimetières ainsi qu'à leurs entrées et à l'intérieur des lieux de cultes.

La difficulté d'application de la procédure prévue par l'initiative « Stop à la mendicité par métier ! » est l'argument central qui a décidé la Municipalité à soumettre un contre-projet. Il est, en effet, à craindre que le fardeau de la preuve rende, dans un premier temps, chronophage et peu efficace le travail policier, puis, dans un second temps, entraîne des recours et des auditions devant la Commission de police, puis d'autres tribunaux, sans autre incidence que d'épuiser les policiers dans l'application d'un article de règlement mal pensé et, dans les faits, inapplicable mais bénéficiant, vraisemblablement, d'un soutien majoritaire dans la population en raison de divers abus survenus ces dernières années.

Le contre-projet, au contraire, est garant d'une certaine maîtrise de la mendicité et de l'application de règles claires et cohérentes, destinées à toutes les personnes pratiquant la mendicité. Il allie la volonté exprimée par une partie de la population lausannoise en faveur d'une certaine tranquillité sur le domaine public, sans criminaliser la pauvreté, selon les principes de l'opportunité et de la proportionnalité. Les critères proposés sont le reflet des remarques le plus souvent entendues par la Municipalité ou la police, par rapport à la gêne occasionnée par la mendicité, de l'expérience genevoise d'interdiction et de la jurisprudence existante.

⁴ Voir notamment : www.tdh.ch (Terre des hommes qui soutient la scolarisation d'enfants roumains) et www.oprerrom.org (L'association lausannoise Opre Rom projette de soutenir la scolarisation en Slovaquie).

En outre, consciente que la mendicité est un milieu où la contrainte et l'exploitation de personnes démunies risquent d'avoir cours, la Municipalité propose de rappeler, dans le texte du contre-projet, les dispositions du Code pénal suisse (CPS) réprimant la traite des êtres humains et la contrainte. La répression de ces infractions ne sont plus de la compétence des communes vaudoises, mais des autorités pénales ordinaires (ministère public, tribunaux pénaux, etc.). Cela étant, le corps de police dénoncera ce genre d'infractions, s'il devait en constater la réalisation dans le milieu de la mendicité, avec la plus grande rigueur et diligence.

L'article 182 du CPS dispose :

« Traite d'êtres humains

¹ *Celui qui, en qualité d'offreur, d'intermédiaire ou d'acquéreur, se livre à la traite d'un être humain à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation de son travail ou en vue du prélèvement d'un organe, est puni d'une peine privative de liberté ou d'une peine pécuniaire. Le fait de recruter une personne à ces fins est assimilé à la traite.*

² *Si la victime est mineure ou si l'auteur fait métier de la traite d'êtres humains, la peine est une peine privative de liberté d'un an au moins.*

³ *Dans tous les cas, l'auteur est aussi puni d'une peine pécuniaire.*

⁴ *Est également punissable celui qui commet l'infraction à l'étranger. Les art. 5 et 6 sont applicables. »*

On rappellera que le droit pénal a longtemps réprimé la seule traite des êtres humains aux fins de leur exploitation sexuelle, mais l'actuel article 182 CPS, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2006, vise désormais un champ plus large. En vertu de cette disposition, la traite des êtres humains est également punissable lorsque l'auteur vise l'exploitation du travail des victimes. *« L'exploitation du travail des victimes, nouvel élément constitutif de la traite d'êtres humains, est repris du texte de l'art. 3 du Protocole additionnel «traite de personnes ». Ce type d'exploitation recouvre notamment le travail ou les services forcés, l'esclavage ou des conditions analogues à l'esclavage. Selon la proposition de la Commission de l'Union européenne portant sur une décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre la traite d'êtres humains, il y a exploitation du travail de la victime lorsqu'une personne est continuellement empêchée d'exercer ses droits fondamentaux en violation de la réglementation du travail ou des dispositions relatives à la rémunération, la santé et la sécurité sur le lieu de travail. Concrètement, il peut s'agir notamment de privation de nourriture, de maltraitance psychique, de chantage, d'isolement, de lésions corporelles, de violences sexuelles ou de menaces de mort. »*⁵

Quant à l'article 181 CPS, il a la teneur suivante :

« Contrainte

Celui qui, en usant de violence envers une personne ou en la menaçant d'un dommage sérieux, ou en l'entravant de quelque autre manière dans sa liberté d'action, l'aura obligée à faire, à ne pas faire ou à laisser faire un acte sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. »

3.5. Conséquences

L'initiative et le contre-projet impliquent l'un et l'autre, en cas d'acceptation, une modification du Règlement général de police, avec l'ajout d'un article 87 bis, étant entendu que les deux textes peuvent également être refusés par le corps électoral et/ou le Conseil communal.

Les deux propositions de modification du Règlement général de police n'auront, en elles-mêmes, pas de conséquences sur le budget, le personnel communal ou le programme de législation.

⁵ Cf. le Message du Conseil fédéral du 11 mars 2005 portant approbation du Protocole facultatif du 25 mai 2000 se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et sur la modification correspondante de la norme pénale relative à la traite d'êtres humains, ad chiffre 3.3.1.2

3.6. Conclusion

Si l'initiative devait être acceptée, le critère de mendicité « par métier » la rendrait difficilement applicable par la Police municipale lausannoise, fragile face aux recours devant la justice et, par conséquent, décevante pour la population lausannoise.

Les deux projets présentent des visions différentes de la mendicité : l'initiative s'attaque aux mendiants « par métier », provenant principalement des pays du centre et de l'Est de l'Europe, sans interdire la pratique de ceux qui, de temps à autre, demandent de l'argent aux passants, alors que le contre-projet interdit à tous les mendiants d'être insistants envers la population et de se poster à certains endroits.

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité propose au Conseil communal de rejeter l'initiative « Stop à la mendicité par métier ! » et de soutenir le contre-projet « *Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté* » qui implique de modifier le Règlement général de police de la manière suivante :

Article 87 bis : L'exercice de la mendicité sur le domaine public, à savoir le fait de se tenir à la vue de chacun avec l'intention reconnaissable de demander l'aumône, est interdit lorsqu'il est insistant, gêne les passants ou consiste à prendre ceux-ci à partie. Seule la mendicité passive est tolérée.

En outre, la mendicité est interdite dans les endroits où elle est de nature à troubler l'ordre et la tranquillité publics ou à entraver la circulation sur la voie publique, notamment :

- dans les transports publics, aux arrêts de bus et de métro ainsi que sur les débarcadères et quais adjacents ;*
- dans les marchés ;*
- à moins de 5 mètres des horodateurs, machines à paiement, distributeurs d'argent et automates à billets de transports ;*
- à l'intérieur des magasins, commerces, cinémas, théâtres, musées, administrations publiques et établissements, ainsi qu'à moins de 5 mètres de leurs entrées respectives et sur les terrasses ;*
- dans les cimetières ainsi qu'à leurs entrées et à l'intérieur des lieux de cultes ;*
- dans les jardins publics, parcs publics et zones de jeux.*

Il est interdit de mendier accompagné d'un mineur.

Les sanctions auxquelles s'exposent les contrevenants sont fixées sur la base de la Loi cantonale sur les contraventions par la Commission de police. L'amende initiale s'échelonne de 1 à 500 francs, alors qu'en cas de récidive l'amende peut être portée jusqu'à 1'000 francs.

Les dispositions du Code pénal suisse sont réservées, en particulier celles réprimant la contrainte (art. 181 CPS) et la traite d'êtres humains (art. 182 CPS). L'autorité municipale est tenue de se dessaisir immédiatement de toute cause ne relevant pas de sa compétence et de la transmettre sans retard à l'autorité judiciaire compétente.

4. Réponse au postulat de Mme Isabelle Mayor et consorts intitulé « Mendicité à Lausanne : pour une étude approfondie du problème permettant d'apporter des solutions adéquates des points de vue de la protection de l'enfance, sanitaire, juridique, sécuritaire et humain »

4.1. Préambule

Etre tolérant ou non envers la mendicité est une question ancienne. Selon les périodes, l'acceptation de la pratique (mendiant incarnant le Christ) ou la réprobation de celle-ci (mendiant vivant du travail des autres)

ont alterné en fonction des régimes politiques, des situations économiques et des interprétations théologiques. L'indulgence montrée envers les mendiants dépend essentiellement de la légitimité accordée à ces derniers. Ceux qui pourraient pourvoir à leur subsistance par un autre moyen sont, hier comme aujourd'hui, généralement réprouvés.

Habitant dans un pays riche, disposant de politiques sociales permettant d'éviter le développement de poches significatives de misère, la plupart des habitants de la Suisse ne sont pas habitués à être confrontés, dans leurs rues, à la mendicité.

Jusqu'en 2007, la mendicité locale était discrète. Depuis cette date, les demandes d'aumônes augmentent avec l'arrivée, dans les pays de l'Ouest de l'Europe, de mendiants d'Europe du centre et de l'Est. A Lausanne, les premiers quémandeurs étaient des musiciens slovaques qui ont été remplacés en grande partie, dès 2009, par des ressortissants roumains. Les deux groupes sont issus de la minorité rom.

En plus de la modification du Règlement général de police, décrite au chapitre précédant, la Municipalité souhaite compléter son dispositif visant à un meilleur encadrement de la mendicité, par la nomination d'un médiateur issu de la Police municipale lausannoise et par un engagement en faveur de la scolarisation d'enfants roumains issus de milieux défavorisés.

4.2. Rappel de la teneur du postulat

Déposé le 2 février 2010⁶, le postulat de Mme Isabelle Mayor et consorts intitulé : « *Mendicité à Lausanne : pour une étude approfondie du problème permettant d'apporter des solutions adéquates des points de vue de la protection de l'enfance, sanitaire, juridique, sécuritaire et humain* » a été renvoyé, le 16 mars 2010⁷, à l'examen d'une commission, qui s'est réunie les 3 et 22 juin 2010. Sur proposition de dite commission, le Conseil communal a décidé, dans sa séance du 18 janvier 2011, de renvoyer cette intervention à la Municipalité pour étude et rapport⁸.

Les intervenants demandent que le problème de la mendicité soit traité de manière moins réductrice que l'interdiction pure et simple, tout en prenant en considération le fait que la population lausannoise est préoccupée par la question. Il est demandé à la Municipalité de mener une étude approfondie sur les causes et les conséquences de la mendicité et de proposer des solutions complémentaires et concertées avec d'autres instances compétentes en la matière, afin de trouver des réponses adéquates et réalistes à ce problème, particulièrement du point de vue de la protection de l'enfance, mais aussi sous les angles sanitaire, juridique, sécuritaire et humain.

Dans le cadre de la présente réponse, une très vaste littérature a été consultée et plusieurs interviews ont été menées. Les explications et développements trouvés sont parfois contradictoires. La Municipalité de Lausanne n'ayant pas pour vocation de mener des recherches scientifiques en sciences sociales, le présent rapport-préavis est une compilation de diverses sources, permettant de mieux comprendre à la fois la problématique de la mendicité et celle de l'intégration des populations les plus défavorisées et marginalisées d'Europe, à savoir les Roms. Le texte suivant n'a donc ni la prétention d'être exhaustif, ni celle d'exposer une vision permettant de déboucher sur un consensus sur des questions suscitant des débats souvent passionnés.

4.3. Causes et conséquences de la mendicité

Comme quasi partout dans le monde, la mendicité a toujours existé dans notre ville, principalement exercée par des personnes y habitant. Jusqu'à peu, seules les personnes aisées ou migrant pour des raisons de sécurité ou d'accès à l'emploi se déplaçaient. Aujourd'hui, tout le monde est plus mobile et le droit de circulation existe aussi pour les pauvres et même les très pauvres. Nous en avons fréquemment des illustrations dans les

⁶ Bulletin du Conseil communal (BCC) 2009-2010, tome II, p. 96

⁷ BCC 2009-2010, tome II, pp. 377-378

⁸ BCC 2010-2011, tome II, pp. 25-43

médias. La grande précarité de plusieurs pays pousse certains de leurs ressortissants à chercher un avenir meilleur ailleurs. L'augmentation de la mendicité, depuis quelque cinq ans, en est la conséquence.

La dureté des conditions d'existence de nombre de personnes est une réalité qui peut paraître éloignée de nos modes de vie actuels, mais qui ne continue pas moins à exister dans de nombreux pays. Les causes fondamentales de la mendicité sont évidemment la pauvreté, l'absence de solidarité de proximité ou de politiques sociales permettant d'assurer le minimum vital.

En ce qui concerne la mendicité endogène, elle est le plus souvent le fait de personnes bénéficiant de diverses aides sociales, mais dont la précarité est accentuée par d'autres phénomènes de marginalisation (dépendance, absence de logement, désinsertion sociale par exemple).

En ce qui concerne la mendicité exogène, la difficile reconversion économique des ex-pays du bloc soviétique, la pauvreté grandissante depuis la crise de 2008–2009 et l'abaissement quasi généralisé des aides sociales dans les états du centre et de l'Est de l'Europe entraînent aussi bien de l'exode rural, que de la migration internationale. Pour les plus pauvres et les moins formés, cette dernière est souvent dénuée, aussi bien de projets professionnels, que de points de chute et se solde, par conséquent, par un recours à la mendicité.

Au-delà des causes se posent les questions de la légitimité de la mendicité et de la distinction entre le « vrai » et le « faux » mendiant. Ces questions sont universelles et historiquement très anciennes⁹.

La mendicité pose des problèmes de dignité et d'intégration. Les conséquences de la mendicité des parents sur les enfants peuvent être jugées comme particulièrement graves, en raison de la marginalisation qui entame les chances d'intégration scolaire et sociale des plus jeunes. Le recours régulier à la mendicité pour assurer la survie de la famille concerne principalement les populations roms. Etant jusqu'à récemment peu confrontés à la population rom d'Europe centrale et de l'Est, nous devons admettre que nous la connaissons peu, que les occasions de dialogue direct sont rares et que d'importantes différences culturelles occasionnent des malentendus et de l'incompréhension. Evidemment, comme pour tous groupes de population, les généralisations sont réductrices et peuvent être stigmatisantes. La Municipalité rend donc le lecteur attentif au fait que la réalité est assurément plus complexe que l'exposé général qui en est fait ici.

4.4. *Qui sont les Roms ?*

Rom signifie, en langue romani, « homme, être humain ou homme accompli et marié au sein de la communauté ». La langue romani n'a pas de lien avec le nom propre Roumanie, qui dérive lui du latin « Romania », en référence à la Rome impériale. Pour marquer la distinction entre les mots « Rom » et « Roumanie », il est possible d'orthographier « Rrom », avec deux r.

Les Roms font partie de la grande famille des tsiganes. Tsigane est un qualificatif considéré comme exogène à la communauté et, par conséquent, plutôt péjoratif. Le terme générique de rom a été adopté, par le Comité

⁹ Au Moyen-âge, par exemple, la distinction entre le « vrai » et le « faux » mendiant était un sujet de préoccupation récurrent, étant donné que la valeur spirituelle du don en dépendait (voir : Bronislaw Geremek « *La potence ou la pitié* », Gallimard, 1987). Afin de solutionner ce problème, les donateurs étaient encouragés à donner aux institutions charitables, plutôt que de main à main. Avec les siècles, de plus en plus d'arrêtés, visant à interdire la charité directe, ont été édictés, sans grand résultat. Dès le XIV^{ème} siècle, les mendiants valides ont été particulièrement visés par les interdictions d'aumône. Diverses mesures ont été prises pour limiter la charité. En Suisse, par exemple, la Ville de Berne a alors défendu de donner « devant les portes et par les fenêtres ». Au XV^{ème} siècle, un épais rapport bâlois distinguait les mendiants à soutenir, de ceux usant de procédés fallacieux. Vingt-six catégories d'abuseurs ont alors été répertoriées. Avec Calvin, une nouvelle vision du travail, de la mendicité et de la charité s'est développée. Le travail de l'homme étant un prolongement de l'œuvre du Créateur, il devient synonyme de dignité humaine. Dès lors, il ne pouvait plus y avoir de place pour l'oisiveté ou la mendicité. L'image du pauvre s'est alors considérablement transformée : de symbole vivant du Christ qu'il faut honorer, en lui accordant la charité, le pauvre devient celui à qui l'on doit procurer des moyens de subsistance et du travail, pour qu'il cesse, si possible, d'être pauvre. Dans les villes protestantes, le mendiant dut alors consentir à travailler ou à se voir chasser (voir E. Fuchs « *L'éthique protestante, histoire et enjeux* », Labor et Fides, 1990).

international tsigane, puis par le Congrès mondial rom, organismes visant à fédérer les Roms à travers le monde.

La dénomination rom s'imposa dans les pays du centre et de l'Est de l'Europe. De leurs côtés, les gitans de l'Ouest de l'Europe ne s'identifient pas à la communauté rom. Ils préfèrent se distinguer en tant que groupes de plus petites tailles, comme par exemple : Manouches, Kalés, Sintés, etc. Les Jenisch ne se considèrent pas comme des tsiganes, mais comme des descendants des Celtes. L'hétérogénéité entre les groupes roms est donc forte. Dans le présent texte, les termes de roms et de tsiganes sont cependant synonymes, comme en roumain. Par ailleurs, la majorité des groupes roms ou tsiganes est actuellement sédentaire.

Présents en Europe dès le XI^{ème} siècle, les tsiganes forment la plus importante minorité européenne, avec entre 8 et 12 millions de personnes, soit 1,5 % environ de la population des 49 états constituant notre continent. Ils sont également 3 millions sur le continent américain. Ils n'ont pas d'Etat propre. Ils sont éparpillés, en groupes hétérogènes, avec une forte implantation en Europe centrale et de l'Est. La quasi-totalité des tsiganes européens sont sédentarisés (de 80 à 95 % selon les pays). Les voyages restent cependant importants dans l'imaginaire culturel et aussi pour des raisons professionnelles (récolte de vêtements en cuir usagés, de métaux à recycler, achat et vente de véhicules, etc.). L'actuelle migration en Europe de l'Ouest correspond à une migration économique et non pas à du nomadisme.

En Europe orientale, ils vivent en majorité au sein de communautés de tailles modestes, plutôt soudées, en familles élargies, souvent marginalisées du reste de la société. Le taux de chômage des Roms est largement supérieur aux moyennes nationales, alors que le taux de scolarisation est beaucoup plus bas que les moyennes nationales respectives.

Les niveaux d'intégration sont cependant très variables. Les mariages mixtes Roms/non-Roms (gadjes) sont par exemple relativement fréquents, en particulier en milieu rural. L'identité professionnelle gomme les appartenances ethniques au sein des classes moyennes et le voisinage dans les quartiers défavorisés rapproche les gens.

Si la majorité des Roms semble faire partie des groupes pauvres de leurs nations respectives, il existe aussi une minorité intégrée socialement et professionnellement¹⁰. Certains clans sont actifs dans des activités illégales et font régulièrement la une de la presse locale, notamment en Roumanie et Bulgarie, en raison de leur mode de vie ostentatoire ou de procès en cours.

De manière générale, les Roms sont l'objet de préjugés tenaces, parfois dans le sens d'une vision romantique, le plus souvent, dans un sens négatif. Le nomadisme, la mendicité et la culture mafieuse leur sont souvent associés. Comme pour tous les autres groupes de population pauvres et marginalisés, la mendicité peut être une manière de survivre. La criminalité exerce un attrait plus fort que sur d'autres groupes de population mieux intégrés et ayant donc plus à perdre. Des Roms se retrouvent aussi eux-mêmes victimes de pratiques peu scrupuleuses. N'oublions cependant pas qu'il y a très peu d'homogénéité entre les très nombreux sous-groupes roms et que les généralisations ne sont donc guère possibles.

4.5. Historique

Depuis leur départ de l'Inde entre le XI^{ème} et le XIV^{ème} siècles, les populations nomades fuyant des persécutions ont connu des fortunes diverses. Du XV^{ème} au XVII^{ème} siècles, les tsiganes migrent à travers l'Europe ou se sédentarisent, tels les « Gitanos » parlant Caló en Espagne.

Dans certaines régions roumaines, les Roms ont connu, dès le XIV^{ème} siècle, des formes d'esclavage¹¹. Cet esclavage était initialement une sorte de servitude de type féodal, qui mettait les Roms sous la protection des

¹⁰ Voir « Roma Realities. Decade 2005 -2015 », Swiss Agency for Development and Cooperation SDC et The World Bank, 2009.

¹¹ Olténie et ancienne principauté de Valachie.

seigneurs nobles, monastères ou abbayes pour échapper à la vindicte des cultivateurs sédentaires. Ils exerçaient ainsi les métiers traditionnels, temporairement utiles aux maîtres (en particulier feronniers, forgerons, rétameurs, saltimbanques, musiciens, etc.). L'esclave (le rob) pouvait racheter sa liberté et la revendre ailleurs¹². Cependant, le rob appartenait à un maître qui pouvait le donner, le léguer ou le vendre. Avec le temps, la servitude se transforma en pur esclavagisme¹³. Il faudra attendre 1848 et la révolution roumaine pour que les immenses domaines ecclésiastiques soient sécularisés et la « robie » abolie. Toutefois, il faut encore patienter jusqu'à la Constitution roumaine de 1923 pour que des droits égaux soient donnés à tous, roms et « gadjés ».

Si le XVIII^{ème} est le siècle des Lumières en Europe, les populations tsiganes n'en bénéficient pas (internement en Espagne, assimilation forcée dans l'Empire austro-hongrois, mise à ban morale par les principaux philosophes « éclairés », etc.). En Russie, en revanche, ils étaient alors considérés comme des sujets égaux du Tsar et jouissaient ainsi à égalité des rares droits civils accordés aux citoyens.

La discrimination atteint son paroxysme durant la Seconde Guerre mondiale, avec le génocide orchestré par les nazis. On estime, selon les sources, que 250'000 à 500'000 Roms ont été exterminés par le III^{ème} Reich. Lors du procès de Nuremberg, aucune mention ne sera faite de ce génocide et aucune réparation ne sera accordée.

Après la guerre, les familles tsiganes des pays de l'Ouest de l'Europe vont peu à peu retrouver une vie normale¹⁴. Celles de l'Est et du centre de l'Europe devront s'intégrer dans la nouvelle société communiste. Les pays du « Bloc », malgré des paramètres idéologiques communs, ne vont pas adopter des politiques identiques à l'égard des minorités. Un élément commun est la promotion de la sédentarisation, sur une base plutôt volontaire, comme en Bulgarie, ou plutôt répressive, comme en Tchécoslovaquie ou en Pologne.

Suite à la dissolution du « bloc de l'Est » et de l'économie planifiée, l'intégration des Roms dans le tissu économique ne s'est pas révélée suffisante pour éviter qu'ils ne soient les premiers licenciés des entreprises nationalisées. Marginalisés, ostracisés en matière d'emploi et de logement, accusés d'avoir pactisé avec l'ancien régime, les Roms connaissent alors une paupérisation caractérisée par un chômage de masse et l'accroissement de l'analphabétisme. Les guerres balkaniques des années 1990 ont également durement frappé les Roms.

4.6. Situation sociale

Comme déjà précisé, les Roms ne forment pas un groupe homogène, mais partagent, à des niveaux variables, des difficultés d'intégration et de reconnaissance. Ils sont ainsi devenus, selon la Commission européenne, « une menace pour la cohésion sociale en Europe » en raison de leur grande pauvreté, alors que l'âge moyen des Roms européens n'est que de 25 ans¹⁵.

Au début des années 2000, la perspective de l'adhésion à l'Union Européenne (UE) et la nécessité de remplir un certain nombre de critères pour y parvenir ont contraint les autorités roumaines et bulgares à se préoccuper du sort de leurs citoyens roms.

Bucarest a ainsi mis en place des médiateurs chargés d'améliorer la scolarisation ou l'accès aux soins des Roms et des délégués communaux aux affaires roms. Si la législation roumaine est conforme aux exigences européennes, son application ne semble pas produire des fruits significatifs sur le terrain.

¹² Cette pratique est parfois invoquée anthropologiquement pour expliquer pourquoi certains tsiganes apprécient de porter de l'or sur eux, bien visible, sous forme de bijoux ou de dents, afin de montrer leur solvabilité et leur capacité financière.

¹³ Les illustrations des affiches du milieu de XIX^{ème} annonçant la vente d'esclaves ne laissent aucune doute sur la sinistre et funeste domination exercée sur les esclaves.

¹⁴ Toujours sans compensation financière, ni reconnaissance du génocide et des internements durant la guerre.

¹⁵ L'âge moyen d'un citoyen suisse en 2011 est de 40 ans.

Le voyage des commandants de police de Suisse romande de 2010 pour se rendre compte, sur place, de la situation des mendiants roms en Roumanie et pour lier des contacts avec des policiers roumains n'a pas permis d'atteindre l'ensemble des objectifs escomptés. Cependant, le représentant de la Police municipale lausannoise (PML) a estimé que le racisme anti-roms était fort. Il a décrit, à son retour, le quartier rom qu'il a pu visiter comme une poche de tiers monde en Europe.

Les pays d'Europe orientale plaident en faveur de la création d'une Agence européenne pour les Roms, afin d'internationaliser ce que plusieurs gouvernements estiment être « un problème » trop lourd à gérer seuls. D'importants fonds de la Commission européenne ont d'ailleurs été débloqués, sans pour autant être investis, faute de projets suffisamment « monitorables »¹⁶.

En Ex-Yougoslavie, la situation est encore pire en raison des déplacements liés à la guerre. En outre, la construction d'une nouvelle route européenne, reliant le nord de l'Italie à la Turquie, a provoqué la destruction de plusieurs quartiers roms, dans la banlieue de Belgrade, sans compensation, ni relogement¹⁷.

4.6.1 Racisme

Les Roms subissent, pratiquement où qu'ils se trouvent, un fort racisme. En effet, ils sont vus, soit comme des étrangers de l'intérieur, dans leur pays d'origine et de naissance, soit comme des indésirables, dans le reste de l'Europe.

Boucs émissaires types, ils sont souvent rejetés et n'ont que rarement la possibilité de contredire les stéréotypes. Une image stigmatisante peut ainsi se développer, en partie par ignorance. En outre, leurs propres divisions et la recherche de ressources économiques amènent le groupe « x » à s'opposer au groupe « y » et, ainsi, à renforcer les préjugés des non-roms à leur égard.

4.6.2 Scolarisation et analphabétisme

En Europe orientale, beaucoup d'enfants roms sont envoyés dans des classes pour élèves ayant des difficultés d'apprentissage ou des troubles mentaux. Le pourcentage d'enfants roms dans des écoles spéciales a régulièrement augmenté depuis 1975. Aujourd'hui, environ un élève rom sur deux suivrait une scolarité dite « spéciale ». L'Institut national roumain pour l'éducation publique affirme que « *la plupart des experts s'entendent pour dire que bon nombre d'enfants roms fréquentant des écoles spéciales, alors qu'ils ne sont pas, même légèrement, handicapés mentaux.* ».

Les parents sont souvent eux-mêmes convaincus que leurs enfants ne sont pas aussi rapides et capables que les autres enfants. Ils ne s'opposent pas, la plupart du temps, à des placements en classes spéciales, par méconnaissance du système scolaire et par impossibilité de se faire entendre. D'après le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), seulement 13 % des jeunes roms roumains bénéficient d'une scolarité primaire complète, contre 63 % des non-roms.

A titre d'exemple, les enfants roumains suivent, dans leur majorité, deux à trois ans d'école enfantine non obligatoire. Faute de places disponibles, la majorité des enfants roms ne bénéficie pas d'un tel préapprentissage. Dès lors, quand ils entrent en primaire, vers six ou sept ans, ils ne savent pas ou maîtrisent très imparfaitement le roumain (leur langue maternelle étant le romani). En outre, ils se retrouvent directement dans un système exigeant, aussi bien au niveau de la rapidité d'apprentissage, que de la concentration ou du comportement exigé. L'échec scolaire est pour ainsi dire programmé...

¹⁶ Avant l'intégration en son sein de la Roumanie et de la Bulgarie, l'Union Européenne aurait consacré 150 millions d'euros à la création d'un fonds social destiné spécifiquement aux Roms. L'utilisation concrète de cette allocation reste floue.

¹⁷ Voir Amnesty International, « Amnesty en action », N° 2, 2011.

Dans un tel contexte, le suivi des enfants roms s'avère particulièrement difficile pour les enseignants. La démotivation professionnelle les guette, cela d'autant plus que la nomination dans un établissement scolaire comprenant une forte population rom est une mesure type de rétrogradation des enseignants peu appréciés de leur direction. En outre, le gouvernement roumain a fermé, ces dernières années, les écoles situées au sein des quartiers roms, en expliquant qu'il s'agit d'appliquer la directive européenne interdisant la ségrégation ethnique des élèves. Dans les faits, les frais de transport supplémentaires pour se rendre dans une école plus éloignée s'avèrent prohibitifs pour les familles roms¹⁸. Les enfants roms et leur famille vivent donc souvent éloignés des établissements scolaires, aussi bien géographiquement que psychologiquement.

Le plus grand frein à l'intégration, outre les préjugés, reste le faible niveau d'éducation, lui-même facteur clé de l'accès au marché du travail, dans un monde économique où les métiers traditionnels ne sont plus rentables. L'analphabétisme progresse de génération en génération, depuis la chute du mur¹⁹. Les parents, eux-mêmes analphabètes ou quasi-analphabètes et ayant mal vécu leurs années scolaires, ne peuvent que difficilement être sensibles à l'importance de la scolarisation, d'autant plus si l'école en question n'offre pas d'exemples d'intégration sociale ou professionnelle pour les élèves fréquentant les classes dites spéciales. Par conséquent, le Conseil de l'Europe souhaite qu'une priorité absolue soit mise sur l'éducation des enfants roms, afin d'éviter des péjorations supplémentaires.

Notons finalement que les services du travail et de l'intégration, d'organisation et d'informatique et d'achat et de logistique de la Ville de Lausanne ont procédé au recyclage des ordinateurs de l'administration communale encore en bon état de marche, en collaboration avec diverses associations œuvrant dans la coopération au développement et l'aide humanitaire. Le projet RESTART a notamment permis, en collaboration avec l'Ambassade de Suisse en Bulgarie, d'équiper informatiquement des centaines de classes bulgares, fréquentées notamment par des enfants de la minorité rom.

4.6.3 Santé et espérance de vie

Comme toute autre population pauvre, les Roms connaissent d'importants problèmes de santé, dus à des maladies peu ou mal soignées, ainsi qu'à diverses carences. Ainsi, des infections, comme par exemple la gale, restent relativement fréquentes, par manque d'accès à l'eau courante. Le manque d'équipements sanitaires et d'accès aux systèmes de santé entraînent des complications et des affaiblissements (absence d'hygiène dentaire, de suivi de grossesse, de plan de vaccination, etc.). Ainsi, une jambe cassée entraîne toujours un risque non négligeable d'handicap ou d'amputation. En outre, le saturnisme touche plus particulièrement les membres des familles actives dans la récupération de métaux.

L'alcoolisme et les problèmes psychiques touchent également une partie non négligeable de la population adulte.

En Roumanie, selon les recherches du Conseil de l'Europe, la mortalité des enfants de moins d'un an est de 27,1 ‰ pour la « majorité roumaine », de 19,8 ‰ au sein de la minorité hongroise et de 72,8 ‰ chez les Roms.

L'espérance de vie des Roms est, en moyenne, de dix à quinze ans inférieure à celle des autres Européens²⁰.

4.7. Situation économique

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) estime que 69 % des Roms de Roumanie vivent en dessous du seuil de pauvreté. Les allocations familiales, les allocations de logement et les

¹⁸ Voir notamment la condamnation de la République tchèque par la Cour européenne des droits de l'homme en 2008 et la campagne de 2011 d'Amnesty international sur l'intégration scolaire en Slovaquie.

¹⁹ Une génération rom dure environ 16 ans, le renouvellement des générations se fait donc beaucoup plus rapidement que pour d'autres groupes.

²⁰ En Roumanie, l'espérance de vie calculée sur l'ensemble de la population est en moyenne de 72 ans.

indemnités de chômage ou d'invalidité représentent les sources de revenus les plus fréquentes des familles roms, selon le rapport de 2007 du Fonds roumain d'éducation des Roms. En outre, selon le Conseil de l'Europe, les Roms roumains représentent entre 2,3 % et 10 % de la population du pays, selon les sources, mais 78,8 % des pauvres. Le troc est encore un système d'échange très répandu entre familles roms.

La crise de 2008–2009 n'a pas été sans conséquences sur la situation de l'ensemble des Roumains, qui vivent une importante récession (- 7 % de PNB en 2010). Au 1^{er} juin 2010, les salaires du secteur public ont été réduits de 25 %, tandis que les retraites et les indemnités de chômage ont enregistré une baisse de 15 %. Le salaire moyen d'un travailleur roumain est d'environ 450 francs suisses par mois.

Les estimations des taux de chômage des Roms semblent être jusqu'à dix fois supérieures aux taux nationaux. En République tchèque, le taux de chômage des Roms serait de 70 %, contre 7,9 % pour l'ensemble de la population (base 2008).

Dans un tel contexte, les migrations en Europe de l'Ouest sont dictées par des raisons économiques. Nombre de Roumains, dont des Roms, ont tenté leur chance en Italie et en Espagne. Les systèmes de santé des pays du centre et de l'Est de l'Europe souffrent d'ailleurs d'importants manques de personnel, en raison de la migration en masse des médecins et infirmiers-ières.

Dans une telle situation sociale et économique, il paraît donc vraisemblable qu'à Lausanne, les mendiants roms ne soient pas des falsificateurs de misère.

4.8. Modes de vie

4.8.1 Vie familiale

Les Roms vivent en communauté familiale, regroupant souvent plusieurs générations et plusieurs branches, par quartier, village ou selon les métiers traditionnels, même s'ils ne sont plus exercés. Le caractère familial et clanique est fort. Il favorise la survie du groupe et le maintien des traditions culturelles, qui se transmettent oralement²¹. Organisation familiale ou clanique ne veut cependant pas dire organisation mafieuse, mais, comme toutes les autres populations en situation de grande pauvreté, les Roms représentent une population à risque, aussi bien en termes de délinquance, que d'exploitation.

Le taux de naissance y est élevé et l'âge du mariage traditionnel bas (de 14 à 16 ans pour les filles et de 16 à 18 ans pour les garçons). Le chef de famille, l'aïeul, jouit d'une position privilégiée, notamment en répartissant les revenus entre les branches et les membres de la communauté.

4.8.2 Relations parents – enfants

La tradition tsigane accorde une place très importante aux enfants. La misère n'induit en aucun cas la maltraitance envers les enfants. Au contraire, l'espérance placée dans les enfants, symboles de l'avenir et de la possibilité d'une vie meilleure, est très forte.

La présence d'un enfant auprès d'un-e mendiant-e, si elle peut accroître les revenus, n'est pas forcément jugée comme une forme de maltraitance, mais comme un apport de tous aux besoins de la famille. Le fait est que tous les membres de la communauté doivent participer à la survie du groupe. Il est dès lors peu envisageable qu'une jeune mère reste dans son logement de fortune avec son enfant. Par ailleurs, les mères roms allaitent souvent jusqu'à l'âge d'environ trois ans, par tradition, pour assurer des meilleures chances de développement aux enfants et également comme méthode contraceptive, raison pour laquelle elles gardent les plus petits avec elles.

²¹ Il existe cependant une littérature rom, particulièrement en Hongrie, en Ex-Yougoslavie et en Tchécoslovaquie.

L'administration de calmants ou d'alcool pour rendre les bébés apathiques relève de la légende. S'il est vrai que le manque de stimulation peut induire une apathie infantile évidemment dommageable, il est également vrai que les enfants peuvent être très calmes contre un adulte de confiance, car ils se sentent en sécurité. N'oublions pas qu'un nourrisson dort jusqu'à 20 heures par jour. Par ailleurs, toute personne ayant voyagé dans les pays les plus pauvres du monde a été étonnée du calme des enfants.

Finalement, notons que le Service de protection de la jeunesse du Canton de Vaud (SPJ) a mandaté l'Observatoire de la maltraitance envers les enfants de l'Université de Lausanne et l'Ecole des sciences sociales et pédagogiques (EESP) pour élaborer un rapport sur la situation des enfants de mendiants et les relations parents – enfants, ce qui permettra d'en savoir plus dans un avenir proche.

4.8.3 Religion

La spiritualité joue un rôle important dans la culture rom et dans l'appréciation du monde. En raison de leur dispersion, les tsiganes peuvent être aussi bien catholiques que protestants, orthodoxes ou musulmans.

En Europe orientale, la majorité des Roms est orthodoxe. Ces dernières décennies ont été marquées par des conversions et adhésions massives à des communautés protestantes évangéliques. En Roumanie, l'Eglise adventiste du septième jour est également influente.

Au-delà de la religion, un système complexe de superstitions, de mythologie et d'interdits semble exister dans nombre de communautés roms. L'importance des souffrances passées et actuelles, ainsi que l'habitude de vivre au jour le jour sont notamment mentionnées dans diverses études, afin d'expliquer ce système de croyances.

4.9. Evolution transeuropéenne de la question rom

Dès les années septante, une multitude d'organisations tsiganes nationales et locales ont vu le jour, en Europe de l'Ouest, notamment en vue d'assurer une meilleure représentation politique et afin de faire pression, sur diverses autorités, pour une meilleure reconnaissance culturelle.

Le premier congrès mondial rom, réuni à Londres, en 1971, est notamment consacré à la composition d'un hymne officiel fédérateur, par-delà les frontières nationales. Le second congrès, réuni à Genève, en 1978, donne naissance à l'Union romani internationale (URI) qui a un statut consultatif à l'ONU. Le troisième congrès, en 1981, est principalement consacré aux actions visant à faire reconnaître le génocide de la Seconde guerre mondiale. Ce dernier est reconnu en 1982 par plusieurs états européens, dont l'Allemagne. En 2000, un Parlement international rom a été créé à Vienne. Cependant, les opinions hétérogènes, les résistances des gouvernements nationaux, les difficultés à choisir entre une identité politique de « nation non territoriale » ou de « minorité transnationale » engendrent des débats complexes.

Le Parlement européen comporte actuellement deux députées hongroises d'origine rom, qui ont réussi à étendre l'initiative « Décennie de l'intégration des Roms 2005–2015 » à l'ensemble de l'Union européenne. La Suisse participe également à cette action. Cependant, de manière générale, l'influence politique des Roms dans les pays d'Europe du centre et de l'Est est très faible, par rapport à leur nombre. Les difficultés à regrouper les divers partis politiques roms en une seule entité nationale handicapent la représentation politique, ainsi que la réalisation de projets européens d'aide au développement.

De l'avis du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les Roms sont la communauté la plus marginalisée du continent. La Conférence européenne contre le racisme (EURCONF) reconnaissait, en 2000, « *la persistance et l'étendue des manifestations du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance (...) qui visent particulièrement les Roms/Tsiganes et les Gens du voyage (...)* ».

La Commission européenne précisait, en 2004, que « *l'élargissement (de l'Union) devait inciter les Etats membres à intensifier les efforts accomplis pour aplanir les difficultés rencontrées par les minorités (roms).* ». La même commission déclarait qu'« *aujourd'hui, le sentiment d'aversion à l'égard des Roms est présent dans la plupart sinon la totalité des sociétés européennes et est extrêmement fort dans certains pays (...). La manière dont sont traités les Roms dans l'Union européenne, et au-delà de ses frontières actuelles, est devenue un test déterminant d'une société humaine. Le traitement des Roms compte aujourd'hui parmi les questions les plus pressantes des droits politiques, sociaux et humains auxquelles se trouve confrontée l'Europe.* ».

Diverses directives de l'Union européenne luttant contre la discrimination, directe et indirecte²², ont été édictées et reprises par les nouveaux Etats membres, notamment la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Tchéquie et la Slovaquie. Sur le plan législatif, ces Etats interdisent donc la discrimination, l'atteinte à la dignité ou les comportements intimidants, hostiles, dégradants, humiliants ou offensants. Dans les faits, les discriminations et le racisme restent cependant le lot des Roms du centre et de l'Est de l'Europe. L'accès à l'école, à l'hôpital, au travail salarié, aux infrastructures, telles que l'électricité, l'eau courante ou les routes asphaltées, etc., leur est bien plus difficile que pour les autres groupes de population.

L'Union Européenne a mis à disposition 17,5 milliards d'euros pour des projets d'intégration des Roms dans les nouveaux pays de l'Union de 2007 à 2013. En 2010, 30 % de cette somme a été utilisée. Pour la commissaire européenne en charge de la justice, Viviane Reding, « *rien ne s'est passé !* ». Elle précise que les expulsions des Roms de France, en 2010, ont fait comprendre à l'Europe qu'il fallait être plus directif envers les pays ne prenant pas au sérieux les difficultés de leur minorité rom et que « *(...) si ces pays ne sont pas prêts à agir, (...) ils feront face à de sérieux problèmes. Nous ne pouvons pas nous permettre tous ces chiffres à propos des jeunes Roms au chômage et sans éducation* »²³.

4.10. Présence de Roms en Suisse

Les guerres ayant frappé l'Ex-Yougoslavie ont entraîné les premières arrivées de quelques centaines de Roms en Suisse. La grande majorité d'entre eux sont rentrés dans l'un ou l'autre des pays ayant succédé à la fédération yougoslave. Ceux qui sont restés en Suisse travaillent en majorité dans la construction.

Les Roms arrivant actuellement en Suisse sont principalement des ressortissants roumains, en provenance de Roumanie ou de France (par exemple : Annemasse, Mulhouse, Grenoble, Montpellier, Pau, Lyon ou Paris). Leur nombre est de quelques centaines.

Les trajets se font, soit dans des voitures ou des minibus privés, soit avec des bus de ligne. Un aller-retour de la Roumanie vers la Suisse coûte environ 150 Euros.

Le rapport de novembre 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, répondant au postulat Mireille Aubert et consorts demandant la mise en place d'un plan d'actions cantonal contre la mendicité en compagnie de mineurs fournit des précisions utiles sur le statut légal des Roumains mendiant en Suisse.

L'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), signé par la Suisse durant l'été 1999, est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. A la suite de l'élargissement de l'Union européenne, le 1^{er} 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'Union européenne. Ce protocole est entré en vigueur le 1^{er} avril 2006. Le 8 février

²² La discrimination directe est le fait de traiter une personne de manière moins favorable qu'une autre personne ne l'est, ne l'a été ou ne le serait, dans une situation comparable, pour des motifs notamment d'origine ethnique. La discrimination indirecte s'étend au cas où une disposition, un critère ou une pratique, apparemment neutre, peut entraîner un désavantage particulier, en raison notamment de l'origine ethnique, pour une personne par rapport à d'autres personnes (par exemple refus de prendre un CV en compte, en raison de la consonance d'un nom de famille, exiger des connaissances linguistiques supérieures pour une jeune fille au pair, etc.).

²³ Le Figaro, 8 avril 2011. Rappelons que l'âge moyen d'un Rom européen est de 25 ans, contre 40 ans pour un Suisse.

2009, le peuple suisse 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 carte d'identité, y résider sans autorisation particulière durant trois mois et y déposer une demande de permis de séjour, s'ils veulent y séjourner plus longtemps ou y travailler. Nombre de médecins roumains se sont ainsi installés en Suisse. Les Roms disant vouloir s'installer en Suisse sont eux très peu nombreux. Ils restent environ trois mois, avant de repartir dans leur pays d'origine ou dans un autre pays européen.

La circulaire de l'Office fédéral des migrations (ODM) du 4 juin 2010 précise que les prescriptions en matière de droit des étrangers ne règlent pas le statut de mendiant. Si l'Accord sur la libre circulation des personnes garantit aux ressortissants européens le droit de séjourner en Suisse en vue d'y exercer une activité lucrative, la mendicité n'est pas considérée comme une activité lucrative. En outre, pour les ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE, le fait de se livrer à la mendicité laisse supposer qu'ils ne disposent pas des moyens financiers suffisants leur donnant un statut de touriste. Par conséquent, les ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE qui se livrent à la mendicité en Suisse ne peuvent pas se prévaloir d'un droit de séjour, en vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes.

Cependant, selon la jurisprudence, il n'est possible de limiter la libre circulation des personnes que pour des motifs relevant de l'ordre et de la sécurité publics et uniquement si l'ordre public est troublé, s'il existe une menace réelle, actuelle et suffisamment grave et que cette menace concerne un intérêt fondamental de la société (...). Les atteintes répétées à l'ordre public (récidive avérée) permettent également de conclure que l'on est en présence d'une menace réelle et actuelle 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.

Actuellement, le Service vaudois de la population (SPOP) n'estime pas possible de considérer les mendiants comme de « faux touristes » ne disposant pas des moyens financiers nécessaires à leurs séjours, en se basant sur la circulaire de l'ODM. Le SPOP estime qu'il faut notamment attendre de connaître quel type de réglementation de la mendicité (initiative « *Stop à la mendicité par métier !* » ou contre-projet « *Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté* ») sera adopté à Lausanne pour étudier la possibilité de transmettre les dénonciations communales à l'Office fédéral des migrations. Ce dernier pourrait ainsi, en cas de récidives et vraisemblablement en cas d'autres délits répétés, notifier des avertissements ou des mesures d'éloignement.

Plusieurs conditions doivent donc être réunies. La procédure est donc assez lourde et les mesures d'éloignement ne sont pas facilement ordonnées. Cependant, des contacts entre les autorités communales et cantonales sont actuellement en cours pour étudier la possibilité de reprendre la pratique du Canton de Berne, qui permet, sans interdire formellement la mendicité, de la limiter.

4.11. Présence de Roms à Lausanne

La mendicité peut être passive ou active. Elle est passive si un-e mendiant-e reste assis-e ou immobile sur le trottoir. La mendicité devient active, lorsque le mendiant s'adresse verbalement aux passants en marchant et les sollicite de manière insistante.

A Lausanne, les mendiants sont entre trente et soixante, selon les périodes. Lausanne ne vit pas une situation exceptionnelle. Beaucoup de villes d'Europe de l'Ouest connaissent, de manière plus ou moins visible, au centre-ville et/ou en périphérie, la présence de mendiants.

A ce jour, l'existence, à Lausanne, de réseaux mafieux n'est pas observée. Cependant, l'importance du chef de famille et l'organisation clanique imposent une hiérarchie inter- et intrafamiliale difficile à apprécier pour nous.

Il arrive que des mendiants vivant en France voisine viennent à Lausanne pour quelques jours, comme il arrive que d'autres dorment à Lausanne et partent, de jour, ailleurs en Suisse romande, mendier ou exercer d'autres activités.

4.11.1 Vision de la PML et travail policier

Pour les agents de la Police municipale lausannoise, la gestion des Roms n'est pas aisée, car les citoyens leur reprochent, soit de ne pas en faire assez, soit de s'acharner sur une communauté précise.

La Police municipale lausannoise contrôle l'identité des Roms présents à Lausanne et leur précise les règles à respecter (présence d'enfants choquant la population, dispositions du Règlement général de police, etc.). La police dispose d'une image précise des lieux d'origine et des identités. Le dialogue n'est pas toujours aisé pour diverses raisons. La plupart des mendiants disent comprendre qu'ils n'ont pas d'avenir en Suisse, mais n'arrivent pas à imaginer un projet propre à assurer leur subsistance. Certains justifient le fait de mendier par des obligations qu'ils auront prochainement à remplir chez eux, comme la réparation d'un tracteur, une dette à honorer ou un mariage à organiser. Indirectement, ils disent alors n'être que de passage à Lausanne, ce qui se vérifie peu dans les faits. Soit ils restent plus longtemps qu'initialement prévu, soit un autre membre de leur famille reprend l'emplacement de mendicité « investi ».

Lors de leurs contacts avec de jeunes mères roms, souvent elles-mêmes mineures, les inspecteurs de la Brigade de la jeunesse contrôlent que les enfants n'ont ni faim ni soif. Les enfants ne semblent pas être systématiquement utilisés à des fins de mendicité. Dans notre culture, nous avons l'impression que les mendiants se servent de leurs enfants pour mendier. Or, les Roms n'envoient que rarement leurs enfants au contact du public, afin de récolter de l'argent. Les enfants accompagnent leurs parents dans leur activité d'adultes. Cependant, la place d'un enfant n'est évidemment pas dans la rue, car son développement, sa santé et son instruction sont alors mis en danger.

Il arrive aussi que certains parents disent laisser leurs enfants dans leur pays d'origine, à la garde de leur famille. D'autres parents affirment ne pas vouloir se séparer de leurs enfants, notamment pour des questions de sécurité. Tous disent comprendre que l'école représente vraisemblablement une solution pour sortir de la misère, mais ne semblent pas être dans la capacité, réelle ou supposée, de faire durablement suivre l'école à leurs enfants.

Le SPJ et la Brigade de la jeunesse de la Police municipale lausannoise ont passé une convention pour collaborer au mieux, en relation avec les enfants roms présents à Lausanne. Le fait que les mères soient elles-mêmes le plus souvent mineures est un élément délicat, aussi bien pour les intervenants sociaux, que pour les policiers.

En ce qui concerne les activités illégales, la police remplit sa mission. A titre d'exemple, la loi sur la circulation routière permet d'amender les tentatives de nettoyage des pare-brise aux feux rouges, au nom de la sécurité de la circulation et des piétons. Cette pratique, que les Roms présents à Lausanne ont tenté d'imposer, a ainsi pu être stoppée, d'autant plus que l'article 27 du Règlement général de police permet, en cas de récidive le même jour, de placer la personne en box de maintien, afin de faire cesser l'infraction. Par ailleurs, diverses actions contre les fausses collectes ont été menées par la Police cantonale vaudoise et la Police municipale lausannoise.

4.11.2 Hébergements

Le soir, beaucoup de mendiants roms dorment dans ou à côté de voitures appartenant à un membre de la famille, le plus souvent immatriculées en France, en Bulgarie ou en Roumanie. Le camping sauvage est intensément amendé, afin de décourager les installations, notamment sur l'ancien parking-relais de Provence. Plusieurs cabanons des anciens jardins familiaux de Vidy ont également été occupés. Il apparaît également vraisemblable qu'ils dorment parfois dans des chantiers. Durant les nuits d'hiver, une partie d'entre eux dort dans les infrastructures d'hébergement de secours, comme la Marmotte, le Sleep-in (sur le territoire de la Commune de Renens) ou l'abri PC de la Vallée de la Jeunesse.

Les professionnels du domaine social gèrent la situation à satisfaction, bien qu'elle soit souvent difficile. A l'abri PC, un agent de sécurité privé a été engagé. La Police municipale lausannoise se tient à disposition de l'encadrement des lieux d'hébergement de secours. Les patrouilles de Police-secours font systématiquement un passage à la Marmotte et à l'abri PC, en soirée, afin de dissuader tout comportement délictueux ou incivil.

Quand des installations illicites sont découvertes, elles sont détruites, afin d'empêcher des fixations. Mais les dénonciations et démolitions entraînent des installations dans de nouveaux endroits et peu de départs du territoire de la commune de Lausanne ou de sa région sont constatés.

4.11.3 Repas

A la belle saison, les grillades sont particulièrement appréciées. En hiver, ceux qui dorment dans les lieux d'hébergement de secours peuvent y prendre un petit-déjeuner. Le repas du soir est irrégulièrement pris à la Soupe populaire, car les membres des diverses familles roumaines préfèrent se retrouver entre eux.

La population rom, en tant que telle, ne pose pas de problème à la Soupe populaire. S'il y a des difficultés, c'est en raison du nombre de Roms concernés. Une fois que les encadrants peuvent faire comprendre qu'il y a de la nourriture pour tout le monde, les tensions s'aplanissent. Comme pour tous les usagers, ceux sous l'influence de l'alcool sont plus difficiles à contenir. En cas de besoin, la Police municipale lausannoise intervient.

Des citoyens bien intentionnés à l'égard des mendiants disent avoir offert de la nourriture, qui a été refusée. Les propositions de certaines paroisses de mettre à disposition des sacs de nourriture ont été le plus souvent accueillies sans beaucoup d'enthousiasme. Il y a là matière à malentendu, les mendiants souhaitant avant tout obtenir de l'argent et prendre en commun des repas correspondant à leurs habitudes alimentaires. Certains y voient de l'abus de bons sentiments, alors que d'autres estiment que la survie n'est pas strictement alimentaire et que se retrouver en groupe est un élément important.

4.11.4 Situation sanitaire

La communauté rom utilise régulièrement les infrastructures mises à disposition des personnes précarisées.

Pour le Point d'eau, les Roms sont des usagers comme les autres, quand ils viennent en petits groupes et respectent les usages du lieu. Quand ils arrivent en groupes d'une certaine importance, la situation est alors difficile à gérer. Cette population rencontre des problèmes d'hygiène importants, notamment au niveau bucco-dentaire. L'arrachage des dents est souvent la seule solution envisageable pour éviter la propagation d'infections.

Pour la Polyclinique médicale universitaire (PMU) du CHUV, les patients reçus au sein de l'Unité des populations vulnérables (UPV) ne sont pas identifiés en tant que mendiants roms. Ces derniers semblent peu représentés. Les hommes viendraient plus facilement que les femmes. Ils viennent souvent en urgence pour être soignés directement, sans envisager la nécessité d'un suivi médical, ce qui rend tout traitement illusoire.

4.11.5 Revenus

En 2011, l'estimation des gains de la mendicité est d'environ 10 à 15 francs par jour, avec une tendance à la baisse. Le maximum estimé les années précédentes s'élevait à des montants de 20 à 30 francs par jour. D'autres activités informelles, mais illégales, comme la réservation de places de parc, semblent pouvoir rapporter jusqu'à 100 francs par jour. La mendicité est l'activité dévolue aux personnes les moins mobiles, comme les femmes enceintes, celles ayant charge de jeunes enfants, les handicapés et les personnes âgées.

L'importance quantitative de la mendicité varie au fil des saisons. Les mois de novembre et décembre, puis les semaines avant Pâques, ainsi que juin et juillet sont, à ce jour, les périodes durant lesquelles la mendicité est la plus importante à Lausanne.

S'il existe un équilibre théorique entre « l'offre » (à comprendre comme la générosité des passants) et « la demande » (le nombre de mendiants présents sur les trottoirs de la ville), ce dernier est souvent contrarié par la concurrence que se livrent les diverses familles. Une fois qu'ils estiment avoir trouvé un lieu propice, les membres d'une même famille se relaient (tel oncle, puis telle tante, etc.), afin d'éviter de « perdre » l'emplacement.

La plupart du temps, l'argent récolté est discrètement recueilli par un membre de la famille, afin de minimiser les risques de confiscation. Il arrive également qu'une famille, ayant une dette envers une autre, mette une ou plusieurs personnes à disposition des créanciers, pour mendier, afin de rembourser ladite dette. Pour nous, une telle pratique s'approche de la traite d'êtres humains, car nous identifions les risques d'exploitation qui en découlent. Dans la culture rom, le degré d'acceptation de telles « servitudes » paraît plutôt élevé. S'il ne semble, à ce jour, pas y avoir d'organisation criminelle à Lausanne, il y a de toute évidence une certaine organisation inter- et intrafamiliale qui doit être observée attentivement. Cela n'est cependant pas propre à la situation lausannoise. La grande pauvreté et la marginalisation peuvent représenter des facteurs de risques, en termes de victimisation et d'activités criminelles.

Les petits boulots, même non déclarés, restent difficiles d'accès, en raison du manque de contact avec la société locale. Contrairement aux immigrés provenant d'autres contrées, les mendiants roms ne peuvent pas compter sur des compatriotes, intégrés dans le pays d'accueil, pouvant les loger et les aider à trouver un premier emploi. Leurs seuls contacts et points d'accroche sont généralement familiaux et liés à leur communauté.

4.12. Actions municipales proposées

En plus des modifications du Règlement général de police, proposées dans le cadre du contre-projet « *Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté* », la Municipalité propose deux mesures supplémentaires visant à :

- mieux encadrer les populations résidant temporairement en Suisse, afin de mendier, en nommant un policier médiateur ;
- favoriser l'accès à l'école d'enfants roumains, issus de milieux défavorisés.

4.12.1 Policier médiateur

La Municipalité propose de spécialiser un policier, en tant que médiateur, pour favoriser les contacts entre la communauté rom et les autorités. La présence de mendiants roms étant certainement une réalité, en tous cas à court terme, il est nécessaire de veiller à connaître l'évolution du phénomène et à créer les conditions permettant de l'encadrer le mieux possible.

Un agent de police parlant roumain et ayant effectué, dans le cadre d'activités bénévoles au sein d'une organisation d'entraide roumano-suisse, une vingtaine de voyages dans diverses régions roumaines s'occupe

d'ores et déjà, en priorité, des contacts avec les Roms de passage à Lausanne. Les identités, les familles et les pratiques sont donc déjà largement connues. Par ailleurs, des relations empreintes de confiance ont également pu être tissées avec les organismes d'aide aux plus démunis.

La spécialisation d'un agent de police permet, aussi bien d'affirmer l'autorité et les règles à respecter, que d'assurer une communication efficace et régulière avec les Roms et le personnel des institutions en relation avec eux.

Trois catégories de tâches peuvent être identifiées :

1. le travail avec les Roms présents à Lausanne : prises de contact, identification des personnes influentes, contrôles d'identité, explication des règles à respecter, notamment celles du Règlement général de police, organisation de divers contrôles policiers, en portant une attention particulière aux indices de fausses collectes, d'éventuelle traite d'êtres humains, d'exploitation sexuelle, etc. ;
2. le travail de facilitation des relations entre le personnel des institutions lausannoises fréquentées par les Roms et ces derniers, ainsi que l'association lausannoise Opre Rom : soutien et conseils aux hébergements de secours, à la Soupe populaire, à Point d'eau, à la Policlinique médicale universitaire du CHUV, aux églises, etc. ;
3. la coopération avec des spécialistes : soutien aux contrôles des gardes-frontières, collaboration avec le Service de protection de la jeunesse (SPJ), contacts avec le Service de la population du Canton de Vaud (SPOP), la Police fédérale et l'Office fédéral des migrations, dans le cadre d'enquêtes, etc.

La spécialisation de ce policier n'entraînera pas de nouveaux coûts pour la Ville de Lausanne.

4.12.2 Soutien au travail de Terre des hommes en Roumanie en faveur de la scolarisation et de l'intégration socioculturelle d'enfants défavorisés

Terre des hommes a comme mission essentielle l'aide à l'enfance. Elle s'est de tout temps efforcée de défendre les droits des enfants, dans des situations de guerre, de catastrophes naturelles ou de détresses. Il s'agit d'une fondation qui fait référence, en Suisse comme dans le monde, où elle est présente dans plus de 30 pays. Son engagement est financé par des soutiens individuels et institutionnels, dont plus de 85 % sont affectés directement aux programmes de Terre des hommes.

Terre des hommes travaille en Roumanie depuis 1992. En 2010, 4'000 personnes ont bénéficié des activités de Terre des hommes dans ce pays, activités visant, entre autres, à lutter contre la vulnérabilité des enfants, notamment en prévenant l'abandon scolaire et en luttant contre l'exploitation. Comme pour les autres pays de la région (Moldavie, Albanie et Kosovo), Terre des hommes se concentre, en Roumanie, sur la prévention du trafic d'enfant et de la migration à risque, ainsi que sur l'amélioration du système de protection de l'enfance. En effet, ce ne seraient pas moins de 350'000 enfants roumains qui seraient confiés à des tiers, afin de permettre aux parents de travailler ou de mendier à l'étranger. D'autres enfants migrent avec leur famille ou des tiers. Le risque d'exploitation, de trafic d'enfants, de migration à risque ou d'abandon scolaire est donc particulièrement élevé pour ces enfants.

Terre des hommes a constaté le manque de temps et de compétences des travailleurs sociaux de l'Etat roumain dans l'identification et l'évaluation de situations précaires, exigeant des actions appropriées pour prévenir la séparation de l'enfant de sa famille, voire sa migration à des fins économiques dans le pays ou à l'étranger. Terre des hommes souhaite donc travailler, à l'avenir, avec des assistants sociaux du sud de la Roumanie, province de Dolj, afin de les former pour améliorer l'inclusion sociale des plus démunis, sans se substituer à l'Etat roumain.

Dès 2012, Terre des hommes va donc intensifier son travail dans la province de Dolj, soit l'une des régions les plus pauvres de la Roumanie, en collaboration avec des organisations non gouvernementales (ONG) locales. L'axe central du projet passe par la formation d'acteurs locaux (travailleurs sociaux, enseignants et

médiateurs roms, animateurs et instructeurs), afin de soutenir, à des niveaux variables, environ 1'500 enfants vulnérables, déjà identifiés, pour leur offrir des activités parascolaires, psychosociales et divers soutiens directs. Dix communautés roms et trente municipalités seront actives dans le projet, dont le budget est estimé, pour 2012, à environ 370'000 francs. Une demande de contribution à la Fédération vaudoise de coopération (FEDEVACO) a déjà été déposée et les autorités cantonales ont également été approchées, afin de participer financièrement.

Concrètement, le projet se base sur trois piliers :

1. le renforcement de diverses compétences professionnelles d'acteurs en contact avec des enfants vulnérables ;
2. l'amélioration du bien-être des enfants vulnérables : soutien dans diverses démarches administratives (comme par exemple l'obtention d'un certificat de naissance, etc.), suivi visant à limiter l'abandon du cursus scolaire et développement d'activités d'animation après l'école ou durant les vacances (prévention primaire) ;
3. la mobilisation communautaire visant notamment à promouvoir l'accès aux droits fondamentaux, en mettant l'accent sur l'inclusion scolaire des enfants.

Comme déjà mentionné, l'Europe est en train de connaître une période de turbulences sociales et économiques qui durera vraisemblablement plusieurs années. La Municipalité propose des mesures de limitation et d'encadrement de la mendicité sur le territoire communal, tout en restant consciente que les mendiants issus des pays du Centre et de l'Est de l'Europe vivent des situations d'extrême pauvreté. Dans ce contexte, elle estime que favoriser l'accès à l'école aux enfants issus des milieux les plus fragiles de leur société nationale est une action modeste, permettant de prendre une part de responsabilité dans l'évolution sociale de notre continent.

La participation lausannoise à cette opération se monte à 100'000 francs par an, sur quatre ans (de 2013 à 2016), soit une somme globale de 400'000 francs à prélever sur le fonds communal pour le développement durable. Un bilan de cette action sera tiré en 2015, afin d'examiner dans quelle mesure il pourrait y avoir lieu de proposer au Conseil communal de reconduire une participation financière lausannoise. Un tel projet n'aura, bien évidemment, pas d'impact direct sur la mendicité en ville de Lausanne. La lutte contre l'exclusion des communautés les plus pauvres de Roumanie est un travail à long terme, qui doit avant tout se faire sous la responsabilité du gouvernement roumain.

4.13 Conséquences financières

Comme déjà indiqué au chapitre 5.1 ci-dessus, la spécialisation d'un policier n'engendrera aucune dépense supplémentaire pour la Ville. Seul le fonds communal pour le développement durable sera mis à contribution à hauteur de 100'000 francs par an pendant quatre ans, à savoir de 2013 à 2016, ce qui représentera un montant total de 400'000 francs.

5. Conclusions

La détresse que ce mendiant me demande de secourir est-elle réelle, est-elle feinte, passagère ou s'agit-il d'une manière régulière de pourvoir à sa survie ? Cet homme est-il handicapé ou suffisamment souple pour s'asseoir d'une manière à le faire croire ? L'argent ainsi récolté sert-il bien ce pauvre ou est-il exploité par d'autres personnes ? Quel est l'enjeu du don ? Le mendiant qui, par définition, est celui qui revendique lui-même le statut de pauvre, nous fait nous poser bien des questions.

La mendicité est le résultat de la misère qui sévit dans de nombreuses contrées d'Europe orientale. A Lausanne, le phénomène est assurément dérangeant, mais ne constitue pas une atteinte à la sécurité publique.

La Municipalité peut comprendre que certain-e-s Lausannois-es ressentent une certaine gêne et que des effets pervers, dont les premières victimes sont les enfants roms, soient regrettables. La réalité de la situation des Roms semble cependant véritablement misérable. Si certaines familles semblent être « indépendantes » dans leur activité de mendicité, il n'est pas possible de totalement exclure que certains mendiants puissent être exploités.

De toute évidence, l'amélioration des conditions de vie des Roms passe par des interventions dans les pays d'origine, en particulier en matière de scolarisation et de formation.

Au niveau de la Ville de Lausanne, de nombreux contacts sont en cours, aussi bien dans le cadre de l'Union des villes suisses, en coopération avec les autorités vaudoises, qu'avec divers corps de police luttant principalement contre les fausses collectes. Les fruits concrets de ces recherches de moyens de limitation du nombre de mendiants ne sont pas encore visibles. Comme nous l'avons constaté à Genève, l'interdiction de la mendicité n'est pas directement un gage d'absence de mendiants. Le problème est complexe. Tant que certains trouveront, en mendiant, plus de revenu qu'en travaillant dans leur propre pays, l'attrait des villes de l'Ouest de l'Europe restera extrêmement fort.

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2012/22 de la Municipalité, du 7 juin 2012 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. de prendre acte du rapport-préavis sur l'initiative : « *Stop à la mendicité par métier !* » ;
2. de constater la validité de l'initiative : « *Stop à la mendicité par métier !* » ;
3. de rejeter l'initiative « *Stop à la mendicité par métier !* » ;
4. d'accepter, à titre de contre-projet, l'ajout au Règlement général de police du nouvel article suivant :

« Article 87 bis : L'exercice de la mendicité sur le domaine public, à savoir le fait de se tenir à la vue de chacun avec l'intention reconnaissable de demander l'aumône, est interdit lorsqu'il est insistant, gêne les passants ou consiste à prendre ceux-ci à partie. Seule la mendicité passive est tolérée.

En outre, la mendicité est interdite dans les endroits où elle est de nature à troubler l'ordre et la tranquillité publics ou entraver la circulation sur la voie publique, notamment :

- *dans les transports publics, aux arrêts de bus et de métro ainsi que sur les débarcadères et quais adjacents ;*
- *dans les marchés ;*
- *à moins de 5 mètres des horodateurs, machines à paiement, distributeurs d'argent et automates à billets de transports ;*
- *à l'intérieur des magasins, commerces, cinémas, théâtres, musées, administrations publiques et établissements, ainsi qu'à moins de 5 mètres de leurs entrées respectives et sur les terrasses ;*
- *dans les cimetières ainsi qu'à leurs entrées et à l'intérieur des lieux de cultes ;*
- *dans les jardins publics, parcs publics et zones de jeux.*

Il est interdit de mendier accompagné d'un mineur.

Les sanctions auxquelles s'exposent les contrevenants sont fixées sur la base de la Loi cantonale sur les contraventions par la Commission de police. L'amende initiale s'échelonne de 1 à 500 francs, alors qu'en cas de récidive l'amende peut être portée jusqu'à 1'000 francs.

Les dispositions du Code pénal suisse sont réservées, en particulier celles réprimant la contrainte (art. 181 CPS) et la traite d'êtres humains (art. 182 CPS). L'autorité municipale est tenue de se dessaisir immédiatement de toute cause ne relevant pas de sa compétence et de la transmettre sans retard à l'autorité compétente.

5. de charger la Municipalité d'organiser le scrutin populaire avec les trois questions suivantes :
 - a) Acceptez-vous l'initiative populaire « *Stop à la mendicité par métier !* » ?
 - b) Acceptez-vous le contre-projet du Conseil communal « *Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté* » ?
 - c) Si le peuple accepte à la fois l'initiative populaire « *Stop à la mendicité par métier !* » et le contre-projet du Conseil communal « *Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté* », est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?
6. de recommander au peuple le rejet de l'initiative « *Stop à la mendicité par métier !* » ;
7. de recommander au peuple l'acceptation du contre-projet du Conseil communal « *Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté* » ;
8. de recommander au peuple, en cas d'acceptation à la fois de l'initiative populaire « *Stop à la mendicité par métier !* » et du contre-projet du Conseil communal « *Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté* », de donner la préférence au contre-projet du Conseil communal « *Restreindre la mendicité sans criminaliser la pauvreté* » ;
9. que si l'initiative est retirée dans les trente jours suivant l'affichage de la présente décision, le contre-projet devient règlement et est soumis au référendum facultatif ;
10. d'approuver la réponse municipale au postulat de Mme Isabelle Mayor et consorts intitulé : « *Mendicité à Lausanne : pour une étude approfondie du problème permettant d'apporter des solutions adéquates des points de vue de la protection de l'enfance, sanitaire, juridique, sécuritaire et humain.* » ;
11. d'accepter la nomination d'un policier médiateur ayant pour mission d'encadrer et de faciliter les contacts avec les Roms de passage à Lausanne ;
12. d'approuver le prélèvement, sur le fonds communal pour le développement durable et sur une période de quatre ans (2013 à 2016), d'un montant de 100'000 francs par an pour soutenir l'action de Terre des hommes en Roumanie, soit un total de 400'000 francs sur quatre ans.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Christian Zutter

Bibliographie sélective

Union des villes suisses (octobre 2011) – Traite de mineurs – mesures envisageables du point de vue de la protection de l'enfant, www.staedteverband.ch

Thomas Huonker, « Jusqu'à la ceinture dans le grand marais. Roma, Sinti et Yéniches en Suisse, quelques aspects d'une persécution de longue durée », FNRS, Zurich, article paru dans « Le cartable de CLIO », N° 4, 2004, Lausanne

Centre pour la protection de la paix (KOFF), « Protokoll : KOFF-Südosteuropa-Rundtisch und Präsentation des swisspeace Working Papers – Soziale Inklusion und kulturelle Identität von Roma-Gemeinschaften in Südosteuropa », 19 mai 2011, Berne, www.swisspeace.ch/koff

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), « Kosovo : le rapatriement des Roms », Rainer Mattern, 2009, Berne

Colloque « La question Rom en Europe aujourd'hui. Enjeux et modalités de la construction de problèmes publics émergents », Université de Tours, mars 2011 (extraits)

Conseil de l'Europe, « Protéger les droits des Roms » <http://www.coe.int/roma>

Anna Butasova, « La scolarisation des enfants roms en Slovaquie », colloque « Un seul monde une seule école ? Les modèles scolaires à l'épreuve de la mondialisation », 12 – 14 mars 2009, Sèvres, publié dans la Revue internationale l'éducation

Frédérique Van Houcke, « Recherche d'une réponse sociale à la mendicité des mineurs », mai 2005, pour la Coordination belge des ONG pour les droits de l'enfant

Martin Olivera, « Introduction aux formes et raisons de la diversité rom roumaine », publié dans la revue « Etudes tsiganes »

UNICEF, « Breaking the cycle of exclusion. Roma children in south east Europe », february 2007

UNESCO / Conseil de l'Europe, « Education des enfants roms en Europe. Vers une éducation de qualité pour les enfants roms : la transition entre le préscolaire et primaire », rapport final

Courrier international N° 1038, du 23 au 29 septembre 2010 « Dossier Roms »

Thierry Sartoretti, « Genève et la mendicité rom. Contexte rom, contexte genevois, ébauches de solutions », octobre 2007

Jean-Pierre Liégeois, « Roms et tsiganaes », La Découverte, collection repères,

<http://errc.org/cms/upload/file/breaking-the-silence-19-march-2011.pdf>

http://www.cultures-tsiganes.org/cultures_tsiganes/histoire/histoire_p3.htm

<http://romafacts.uni-graz.at/index.php/history/prolonged-discrimination-struggle-for-human-rights/state-policies-under-communism>

http://romafacts.uni-graz.at/images/stories/frenchpdf/6.1_communism_french.pdf

http://romafacts.uni-graz.at/images/stories/frenchpdf/6.2_emancipation_french.pdf

http://romafacts.uni-graz.at/images/stories/frenchpdf/7.0_third-migration_french.pdf

http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/Source/CDE-UNESCO_FR.pdf

<http://mesemrom.org>

<http://oprerrrom.org>