



A Mesdames et Messieurs
les membres du Conseil communal
1002 Lausanne

Lausanne, le 1^{er} septembre 2015
C.28/91 – LSP-ab

Evaluation des impacts sur les mendiants et la population lausannoise des mesures adoptées dans le cadre du rapport-préavis N° 2012/22 du 5 février 2013 et réponse à la résolution de Mme Laurianne Bovet et consorts souhaitant que la Municipalité rappelle aux commerçants le protocole pour interpeller des personnes qui mendient afin de faire respecter l'article 87 bis du RGP

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

Le 5 février 2013, le Conseil communal adoptait le rapport-préavis N° 2012/22 « *Politique municipale en matière de mendicité - Initiative "Stop à la mendicité par métier" - Réponse au postulat Mayor Isabelle et consorts* », acceptant ainsi :

- d'introduire l'article 87 bis réglementant l'exercice de la mendicité dans le Règlement général de police (RGP)¹ ;
- de nommer un médiateur ayant pour mission d'encadrer et de faciliter le contact avec les Roms présents à Lausanne ;

¹ Art. 87 bis RGP : « *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'intérieure des lieux de cultes ; - dans les jardins publics, parcs publics et zones de jeux. Il est interdit de mendier accompagné d'un mineur ou d'inciter un mineur à mendier. Les cas de mendicité de mineurs, de mendicité en compagnie de mineurs ou d'incitation de mineurs à la mendicité sont systématiquement signalés à l'autorité cantonale compétente en matière de protection des mineurs. 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. La police peut appréhender et conduire au poste de police, aux fins d'identification et d'audition toute personne qui aura contrevenu à cette disposition. 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. ».*

Municipalité de Lausanne

Secrétariat municipal
place de la Palud 2
case postale 6904
CH - 1002 Lausanne
tél. ++41 21 315 22 15
fax ++41 21 315 20 03
municipalite@lausanne.ch

- de soutenir l'action de Terre des hommes en Roumanie par le prélèvement de CHF 400'000.- sur le Fonds communal de développement durable, à raison de CHF 100'000.- par an, de 2013 à 2016, en vue de soutenir les enfants défavorisés afin d'éviter leur déscolarisation ;
- de mettre sur pied une campagne d'information sur les familles Roms présentes à Lausanne afin de sensibiliser les Lausannois-e-s à leur situation.

Le Conseil communal a également chargé la Municipalité d'évaluer les impacts sur les mendiants et la population lausannoise des mesures adoptées dans le rapport-préavis, un an après leur introduction. L'article 87 bis n'est entré en vigueur que le 22 mai 2013, à la suite à une contestation devant la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, lors de sa séance du 7 octobre 2014, le Conseil communal, délibérant sur la réponse de la Municipalité à l'interpellation urgente de Mme Laurianne Bovet et consorts « *Application de la loi anti-mendicité : comment expliquer que des agents de sécurité engagés par des commerces s'octroient le droit d'appliquer le Règlement général de police ?* », a adopté la résolution suivante : « *Le Conseil communal souhaite que la Municipalité rappelle aux commerçants le protocole pour interpellier des personnes qui mendient, dans la visée de faire respecter l'article 87 bis du RGP* ».

Les deux objets traitant de thèmes se recoupant, la Municipalité y répond dans la même communication.

1. Préambule

L'article 87 bis du RGP vise à réduire les tensions suscitées par la mendicité auprès d'une partie de la population et limiter le nombre de personnes qui la pratiquent tout en évitant de criminaliser la pauvreté. L'article 87 bis, largement modifié lors des débats au Conseil communal, vise également à restreindre la pratique de la mendicité organisée.

Depuis l'entrée en vigueur des modifications du règlement général de police, les policiers interviennent et dénoncent tout comportement insistant ou gênant. Plusieurs campagnes d'information ont également été menées. De manière générale, le nouvel article est bien respecté et le travail du médiateur communal porte ses fruits, en favorisant à la fois l'encadrement de l'exercice de la mendicité et le contact entre les mendiants et les institutions sociales ou le corps de police.

Ce constat doit cependant être nuancé, la situation n'étant pas identique sur tout le territoire communal et les variations importantes selon les saisons. A cet égard, nous avons assisté durant le printemps 2015 à une dégradation du respect de l'article 87 bis.

En 2013 et 2014, les mêmes mendiants étaient régulièrement présents à Lausanne et donc globalement bien informés des règles à respecter. Or, au printemps 2015, le profil des mendiants a quelque peu évolué : en plus des familles Roms de Roumanie connues, de nouveaux jeunes mendiants tendent également la main. Par ailleurs, les familles Roms présentes à Lausanne jusqu'à Noël 2014 sont rentrées en Roumanie pour y passer l'hiver. Elles ne sont pas revenues dans les jours qui suivent Pâques, comme elles l'ont fait ces dernières années. Par conséquent, d'autres familles Roms, en provenance de la région parisienne, se sont installées à Lausanne, en pratiquant une mendicité plus agressive. Il a fallu un certain temps pour que l'article 87 bis soit compris par les nouveaux venus, qui dans l'intervalle ont en grande partie quitté Lausanne.

2. Impacts de l'article 87 bis du RGP sur la population

La nouvelle réglementation a nécessité pour les policiers et le médiateur communal de répondre à de nombreuses demandes émanant d'habitants et de commerçants, en se rendant généralement sur place, afin d'apporter des réponses circonstanciées. S'il est possible à tout à chacun de demander aux mendiants de respecter l'article 87 bis, en cas de refus, il doit être fait appel à la police, car l'usage de la contrainte est de sa seule compétence.

Dans le cadre de leurs visites aux commerçants, les agents de la division « Proximité, partenariats et multiculturalité » (PPM) rappellent régulièrement les règles en vigueur. Les agents de sécurité des commerces, soumis à des règles resserrées depuis la modification du concordat romand sur les entreprises de sécurité, sont soumis aux mêmes règles. Il est possible de demander à un mendiant de respecter l'article 87 bis et de se déplacer mais l'usage de la contrainte demeure l'apanage de la police.

La Municipalité estime donc que les contacts régulièrement pris par la police municipale avec les commerçants répondent à la préoccupation exprimée dans la résolution de Mme Laurianne Bovet. Elle rappellera néanmoins les règles en vigueur dans une prochaine information aux commerçants.

Les plaintes, qu'elles émanent de la population ou des commerçants, sont beaucoup moins nombreuses depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions réglementaires. Celles-ci, notamment les plaintes orales auprès du médiateur communal, ont été plus importantes au printemps 2015 en raison du non-respect des règles par les nouveaux venus à Lausanne pratiquant une mendicité plus agressive. Le nombre de dénonciations est également en augmentation. La Commission de police a enregistré 262 dénonciations à l'art. 87 bis durant le premier semestre 2015, contre 396 pour toute l'année 2014.

Finalement, les collectes frauduleuses en faveur d'organisations fantômes sont le fait de trois ou quatre membres d'une famille établie en France et qui reviennent ponctuellement à Lausanne. S'agissant de la mendicité organisée, la Police lausannoise n'a dénoncé, à ce jour, aucun comportement de ce type, faute d'éléments. Elle dispose néanmoins d'une « cellule » au sein de la police judiciaire relative à ces questions et très attentive à tout indice de contrainte extérieure. De manière générale, l'encadrement mis en place à Lausanne contribue à limiter de tels abus de détresse sur le territoire communal.

3. Impacts de l'article 87 bis du RGP sur la communauté Rom

Les personnes qui mendient à Lausanne sont principalement issues de la communauté Rom roumaine. Selon les professeurs Jean-Pierre Tabin et René Knüsel, elles proviennent « *de régions de Roumanie où elles ne trouvent ni emploi, ni soutien social (...). La manière usuelle de pratiquer est de quitter son village pour quelques semaines ou quelques mois, d'y revenir avec un pécule utilisé pour des dépenses courantes, puis de repartir chercher de l'argent. La pratique de la mendicité est choisie faute de mieux, et ne fait en aucun cas partie du mode de vie traditionnel (...).*² ».

² Prof. Jean-Pierre Tabin et Prof. René Knüsel, avec la collaboration de Claire Ansermet : *Lutter contre les pauvres. Les politiques face à la mendicité dans le canton de Vaud*, 2014, éditions d'En Bas.



Depuis quelques années, les migrants Roms effectuent de moins en moins d'allers et retours entre leur pays d'origine et d'autres pays européens. Ainsi, les premières familles arrivées à Lausanne sont quasi présentes en permanence, par le biais de rotations effectuées au sein de la famille élargie. Leur présence, en nombre ou modeste, dépend principalement de la proximité des grandes fêtes religieuses, de l'existence d'un lieu d'accueil permettant de vivre selon leurs habitudes³ et de la générosité des dons.

Estimée à une centaine de personnes, la communauté basée à Lausanne est active dans tout le Canton, avec vingt-cinq à trente personnes mendiant simultanément en ville.

Il semble que les montants récoltés, bien que difficiles à quantifier, paraissent être suffisants pour continuer à mendier. L'entrée en vigueur de la réglementation ne semble pas avoir péjoré les sommes modestes récoltées⁴. Par ailleurs, plusieurs familles bénéficient d'une aide personnelle, de quelques francs à plusieurs milliers, de ménages lausannois touchés par leur situation. Ainsi, les sommes provenant de la mendicité ne constituent souvent qu'une partie des gains.

Les lieux de culte, dont l'intérieur est interdit à la mendicité, restent des lieux de refuge et de soutien, certaines paroisses ayant fait preuve d'une grande solidarité, en mettant par exemple des appartements à disposition de familles.

3.1. Scolarisation partielle d'enfants Roms

En introduction, rappelons que la tradition rom accorde une place importante aux enfants, dont le règlement lausannois interdit la mendicité. A Lausanne, on estime le nombre de mineurs régulièrement présents à une dizaine. Ils sont plus nombreux en été.

Depuis 2014, la Ville a mis sur pied un projet pilote d'enseignement pour enfants Roms, en partenariat avec les milieux associatifs⁵. Pour y avoir accès, les parents doivent s'engager à ce que l'enfant suive les cours durant au moins quatre mois. Par ailleurs, la famille doit disposer d'un lieu de résidence et d'une assurance-maladie. Dans les faits, le matériel, les assurances-maladies et les sorties sont pris en charge par des parrainages.

Ainsi, cinq jeunes Roms originaires de Roumanie, âgés de 4 à 16 ans, sont aujourd'hui scolarisés à Lausanne, dont une élève en âge de 3^{ème} primaire qui a été directement intégrée dans une classe régulière avec un soutien en français. Les adolescents ont été enclassés quant à eux dans une classe spécialisée pour suivre des cours de français et de mathématiques. Les élèves se montrent assidus et motivés ; la majorité ne sachant ni lire, ni écrire, les apprentissages sont lents mais réguliers. Tous les quatre mois, la Ville reconsidère son plan de scolarisation des enfants Roms dont les parents mendient.

³ Comme par exemple la mise à disposition provisoire par la Ligue pour la lecture de la Bible d'un local qui a permis à quelque huitante personnes de se loger ou la mise à disposition de maisons en attente de destruction.

⁴ Une dizaine de francs selon l'étude réalisée par les Profs. Tabin et Knüsel: « *Durant nos 114 périodes de 15 minutes d'observation de la mendicité, qui représentent en tout environ 30 heures de mendicité observées, des passants ont donné à 16 reprises une pièce, en général de 2 francs, ce qui fait environ un don par heure et demie d'observations.* » et « *La faiblesse des gains issus de la mendicité semble être une constante, car elle est également constatée dans d'autres enquêtes : 10 à 20 euros semble être un montant courant* ».

⁵ La Communauté Sant'Egidio, Opere Rom et Point d'appui-Pastorale des immigrés.



4. Autres mesures de soutien

En Roumanie, Terre des hommes (Tdh) se concentre sur la prévention de la migration à risque, la lutte contre le trafic d'enfants et l'amélioration du système scolaire. L'association soutient le gouvernement roumain dans la mise en place d'un réseau efficace de protection de l'enfance dans la zone de Dolj⁶. L'action sociale étant principalement une affaire locale, Tdh participe à améliorer l'accessibilité et la qualité des services de prévention et de protection des enfants ainsi que les compétences des services sociaux. L'objectif est de donner, d'ici fin 2015, un accès effectif aux services de prévention primaire et secondaire de qualité à 2'460 enfants de milieux défavorisés.

Un autre projet vise à transformer les structures consultatives communautaires (SCC) en acteurs effectifs de la protection de l'enfance. Dans une première phase, Tdh a réactivé ces structures qui coordonnent déjà les acteurs locaux actifs dans la protection de l'enfance (assistants sociaux, médiateurs Roms, enseignants, policiers, médecins, etc.). La seconde phase actuelle consiste à mettre directement à la charge des SCC les activités mises en œuvre jusqu'ici par Tdh. Les autorités locales sont quant à elles encouragées à s'impliquer davantage.

En Bulgarie, le Service du travail continue sa collaboration en faveur de l'apprentissage de l'usage des outils informatiques en fournissant du matériel usagé de qualité.

5. Sensibilisation de la population aux conditions de vie des familles Roms

Différentes actions sont menées afin de combattre les préjugés liés aux Roms, d'informer sur les raisons de leur migration, leurs conditions de vie en Suisse et en Roumanie et de leur donner la parole⁷. La plus emblématique a été l'exposition *L'infatigable quête du paradis* du photographe Yves Leresche principalement basée au Forum de l'Hôtel-de-Ville ainsi que dans un double container itinérant dans la Ville (places de la Louve, St-François et de l'Europe). Cette exposition, cofinancée pour un peu plus d'un tiers par la Ville de Lausanne, a remporté un vif succès avec plus de 4'200 visiteurs en moins de deux mois. Elle a permis de découvrir la double réalité des mendiants Roms pendulant entre la Roumanie et Lausanne, leurs espoirs et leurs principales difficultés. Un livre a aussi été édité pour l'occasion.

Par ailleurs, en plus du médiateur de la Police de Lausanne, un policier spécifiquement formé dans le domaine de la multiculturalité a rejoint l'unité Proximité, partenariat et multiculturalité notamment en vue de tisser des liens entre les différentes communautés, dont les Roms, et de développer des actions de sensibilisation.

Finalement, un projet de médiation de l'association Opre Rrom permet depuis juin 2014 de faciliter les interactions avec la population, les structures d'accueil et les différents services socio-sanitaires ainsi que d'apporter un soutien essentiellement pour les démarches administratives ou l'élaboration de projets d'avenir.

⁶ Zone gravement touchée par la pauvreté et la désindustrialisation et qui affiche un taux de décrochage scolaire élevé.

⁷ Citons deux films traitant de la situation des mendiants Roms à Lausanne : « L'oasis des mendiants » de Mmes Janine Waeber et Carole Pirker (2014) et « Cici » de M. Yann Bétant (2015).

6. Voyage d'une délégation municipale en Roumanie

En juin 2015, MM. Oscar Tosato et Grégoire Junod, accompagnés d'une délégation du Service social de Lausanne, de la Police municipale et de la Police cantonale se sont rendus en Roumanie, à l'invitation de l'Ambassade de Roumanie en Suisse et avec le soutien de l'Ambassade de Suisse à Bucarest ainsi que de la Conseillère d'Etat en charge des affaires Roms pour le Ministère de l'intérieur.

Les membres de la délégation ont bénéficié d'un riche programme d'entretiens avec des collaborateurs du Ministère de l'intérieur, des experts, des élus locaux et des travailleurs sociaux. Des visites à Bucarest, Barbulesti, Cojasca ainsi que dans les environs de Cluj ont été effectuées. Les Roms en Roumanie vivent en grande majorité dans des situations très précaires. L'accès au marché du travail est particulièrement difficile pour ce groupe de population qui est le moins formé du pays et le plus ostracisé. L'accès à l'école est par ailleurs compliqué par les enfants Roms et le succès scolaire ne garantit pas une meilleure intégration. Ce voyage a notamment permis de confirmer que la situation sur place est complexe et que l'intégration des Roms au sein de leur propre pays n'est pas complète. La migration en Europe de l'ouest demeure néanmoins le plus souvent une migration pendulaire. Il y a donc une pertinence réelle à soutenir des programmes d'insertion ou de scolarisation en Roumanie. Le programme de TdH, soutenu par la Ville de Lausanne, a été visité. La Municipalité se déterminera une fois le dernier rapport d'évaluation de TdH et de la FEDEVACO disponible sur la poursuite de cette action.

7. Engagement d'un agent de liaison roumain au sein de la Police de Lausanne

A l'instar de ce qui se pratique à Genève et à Bâle-Ville, la Police de Lausanne disposera dès l'automne 2015 d'un policier de liaison de la police roumaine. Il sera intégré à la police judiciaire lausannoise. Le déplacement en Roumanie évoqué ci-dessus a permis de poser les bases de cette collaboration proposée par l'Ambassade de Roumanie en Suisse. Cette collaboration doit permettre à la Police de Lausanne d'être plus efficace dans la lutte contre la criminalité d'origine roumaine dans son ensemble, sans stigmatisation de la communauté Rom.

Dans la statistique de la criminalité, en particulier dans le domaine des infractions au patrimoine, les délinquants d'origine roumaine figurent en effet dans le peloton de tête des nationalités étrangères représentées. Même si les chiffres indiquent une baisse sensible en 2014, il y a un réel intérêt pour la Ville de Lausanne à disposer d'un agent de liaison roumain. Au-delà des questions d'occupation de l'espace public soulevées par la mendicité, cette collaboration doit aussi permettre à la police de concentrer son activité sur la criminalité d'origine roumaine, en particulier dans le domaine des infractions au patrimoine mais également d'être attentif aux questions de traite et d'exploitation en lien notamment avec la prostitution ou la mendicité organisée.

8. Conclusion

La Municipalité fait un bilan nuancé de l'entrée en vigueur de l'article 87 bis. De manière générale, elle estime qu'il est plutôt bien respecté et qu'il a permis d'atteindre ses principaux objectifs : réduire les tensions suscitées par la mendicité auprès d'une partie de la population et limiter le nombre de personnes qui la pratiquent tout en évitant de criminaliser la pauvreté. Il faut néanmoins admettre que le respect de l'article 87 bis, de même que le nombre de mendiants, est variable selon les saisons, sans qu'il ne soit toujours possible d'en déterminer la cause exacte. L'arrivée de nouveaux groupes de mendiants est toutefois un facteur qui fragilise une bonne application du règlement actuel.



Si les difficultés d'accès de la communauté Rom demeurent importantes, notamment en termes de logements, la Municipalité relève que le projet pilote d'enseignement pour enfants Roms leur permet modestement d'améliorer leurs chances d'apprentissage de base. Elle demeure par ailleurs convaincue de la nécessité de soutenir les efforts d'intégration des Roms en Roumanie, eu égard au phénomène de migration économique pendulaire qui caractérise cette communauté.

Comme la Municipalité a déjà eu l'occasion de l'écrire dans le rapport-préavis N° 2012/22 : accorder l'aumône est une décision personnelle qui appartient à tout un chacun. Rappelons cependant que de donner directement de l'argent ne garantit pas la destination finale du don, ce qui peut involontairement favoriser certains abus ou faire croire que la migration représente des opportunités d'enrichissement surévaluées. Dès lors, il paraît préférable de soutenir la population la plus pauvre d'Europe par des dons à des organisations reconnues.

Rappelons enfin que les Vaudois voteront en principe prochainement sur l'initiative cantonale « *Interdisons la mendicité et l'exploitation de personnes à des fins de mendicité sur le territoire vaudois !* » ainsi que sur un probable contre-projet du Conseil d'Etat dont les contours ne sont pas encore connus. Les dispositions réglementaires applicables à Lausanne pourraient donc être modifiées à cette occasion.

En vous priant de bien vouloir prendre acte de la présente communication faisant office de réponse à la résolution de Mme Laurianne Bovet, nous vous adressons, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire a.i. :
Sylvie Ecklin