



Réponse au postulat de M. Matthieu Carrel et consorts

« Mendicité à Lausanne - Où en est-on ? »

Rapport-préavis N° 2024 / 16

Lausanne, le 28 mars 2024

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

La Municipalité fait un état de situation du processus législatif concernant la régulation de la mendicité dans le canton de Vaud et indique les évolutions législatives de certains cantons. Elle rappelle également la position soutenue par la Ville lors de la consultation à l'avant-projet de révision partielle de la loi pénale vaudoise concernant la répression de la mendicité qui a eu lieu en été 2022.

2. Objet du rapport-préavis

Le présent rapport-préavis a pour but de répondre au postulat de M. Matthieu Carrel et consorts intitulé « Mendicité à Lausanne – Où en est-on ? » déposé le 13 janvier 2022 et renvoyé à la Municipalité pour étude et rapport le 12 décembre 2023.

En substance, il est demandé à ce qu'un point de situation soit fait sur la mendicité à Lausanne, sur l'application actuelle du droit cantonal, respectivement sur l'applicabilité de l'article 87bis du règlement général de police (RGP) pour limiter l'interdiction à un certain nombre de cas qui respecteraient le principe de proportionnalité ainsi que sur les démarches entreprises ou envisagées pour éviter que ne réapparaisse à Lausanne une mendicité agressive ou de réseaux.

3. Préambule

La Municipalité rappelle que le Département de l'environnement et de la sécurité a lancé en été 2022 une consultation relative à l'avant-projet de révision partielle de la loi pénale vaudoise concernant la répression de la mendicité afin de l'adapter à l'arrêt rendu le 19 janvier 2021 par la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) concernant une amende infligée à une contrevenante à la législation genevoise réprimant la mendicité, soit l'affaire *Lacatus c. Suisse*.

Dans cette décision, la CourEDH a considéré que la répression sans nuance de la mendicité n'est pas conforme au principe de proportionnalité et viole ainsi l'article 8 alinéa 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)¹. Pour se faire, elle relève qu'il n'a pas été démontré qu'une mesure moins intrusive n'aurait pas été à même d'atteindre les buts visés. Elle induit dès lors que la sanction infligée à la recourante n'était pas proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires de commerces.

¹ Article 8 alinéa 2 CEDH : il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

En outre, la CourEDH expose expressément dans sa décision que le respect de l'article 8 CEDH exige que les tribunaux internes se livrent à un examen approfondi de la situation concrète avant de prononcer une sanction.

Une décision constatant une violation de la CEDH par un Etat partie n'a pas d'effet direct sur la législation interne de cet Etat, mais il doit prendre les mesures nécessaires pour que son fonctionnement respecte les obligations conventionnelles qui en Suisse prime, en principe, sur le droit interne, ce en vertu de l'article 190 de la Constitution. Ainsi, une analyse juridique émanant de la Direction générales des affaires institutionnelles et des communes a conclu que l'article 23 de la loi pénale vaudoise (LPén) demeure techniquement en vigueur nonobstant cette décision.

Cependant et en raison de la similarité de la teneur entre la disposition genevoise et vaudoise, il en résulte qu'une adaptation doit être réalisée afin de se conformer aux exigences de la CourEDH. C'est pourquoi, le Procureur général a recommandé aux polices et aux préfets d'éviter de dénoncer les seules infractions reposant sur l'article 23 alinéa 1 LPén concernant le simple fait de mendier, ce afin d'éviter que des décisions ne soient rendues en contradiction avec le droit supérieur et aboutissent à une multiplication d'oppositions qui engendreraient à une surcharge des autorités judiciaires.

Il a lieu de préciser que dans le canton de Vaud la répression de la mendicité est réglée par la loi cantonale de manière exhaustive, étant précisé qu'elle est purement et simplement interdite. Il n'y a donc formellement aucune marge de manœuvre pour l'application d'éventuel règlement communaux, y compris pour ceux allant dans le sens voulu par la CourEDH.

Concrètement, l'entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2018 de l'article 23 LPén a ainsi privé de substance toutes les dispositions prévalant dans les règlements communaux jusqu'à cette date. Ainsi, l'article 87 bis du règlement général de police de la Ville est devenu de *facto* caduque.

3.1 Etat des lieux du processus législatif

Concrètement et afin de combler ce vide juridique, le Conseil d'Etat a proposé par le biais d'un avant-projet une législation conforme à la jurisprudence de la CourEDH qui permet une interdiction proportionnée de la mendicité dans le canton de Vaud.

Ce dernier a donc pour objectif d'adapter la législation cantonale aux principes posés par l'arrêt Lacatus qui pose comme base la proportionnalité. Les notions utilisées par la CourEDH soit le « mendicité agressive » et la « mendicité intrusive » ainsi que la protection des passants, résidents et propriétaires de commerces sont reprises, légitimant une interdiction proportionnée de la pratique de la mendicité.

La modification de la loi pénale vaudoise (LPén) relative à l'interdiction partielle de la mendicité a été adoptée par le Conseil d'Etat le 5 juillet 2023 et a été traitée par la commission du Grand Conseil en automne 2023. Ainsi, un débat au Grand Conseil devrait avoir lieu d'ici à cet été.

3.2 Position soutenue par la Municipalité

Comme exposé dans le préambule, l'article 87 du RGP n'est plus applicable. Cette disposition prohibait, notamment, l'exercice de la mendicité sur le domaine public lorsqu'il était insistant, gênait les passants ou consistait à les interpeller ou les prendre à partie. Elle édictait également à son alinéa 3 divers endroits où elle était de nature à troubler l'ordre et la tranquillité publique ou entraver la circulation sur la voie publique, soit notamment :

- dans les transports publics, aux arrêts de bus et de métro ainsi que sur les débarcadères et quais adjacents et aux alentours des gares ;
- dans les marchés ;

- à proximité, soit à au moins cinq 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 proximité, soit à au moins cinq 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 zone de jeux.

La Municipalité rappelle l'importance de modifier rapidement la loi pénale vaudoise afin de permettre de limiter de manière proportionnée et sanctionner certaines formes de mendicités, ce dans le respect de l'arrêt Lacatus.

Dans les faits, la mendicité se concentre dans les principaux centres urbains du Canton. Depuis plusieurs mois, en l'absence de cadre légal clair, la mendicité a sensiblement augmenté, en particulier dans les centres-villes mais pas seulement : dans les marchés, terrasses de restaurants, devant les magasins, gares, magasins et commerces.

Les autorités sont interpellées par de nombreuses plaintes de passantes et passants, résidentes et résidents ou encore propriétaires de commerces. La situation actuelle n'est pas tolérable et les autorités communales doivent rapidement pouvoir disposer d'un cadre légal permettant de cadrer cette activité. Comme pour d'autres phénomènes relatifs à la sécurité ou à l'ordre public, il est vraisemblable que les problèmes rencontrés aujourd'hui à Lausanne concernent dans un avenir proche d'autres régions et centres urbains du Canton.

Pour rappel, lors de la consultation sur l'avant-projet de révision partielle de la loi pénale vaudoise concernant la répression de la mendicité, la Municipalité avait salué l'interdiction de la mendicité intrusive et agressive.

Toutefois, elle regrettait que cet avant-projet omette la situation où la mendicité s'exerce en groupe. Ainsi un amendement allant dans ce sens avait été soumis. Cependant, ce dernier n'a pas été intégré dans le projet de révision de la loi soumis au Grand conseil, ce qu'elle regrette car cette réalité ne peut être niée et doit être régie.

En outre, et en se fondant sur la base du critère de la liberté de choix, elle a également proposé d'accroître l'énumération des lieux dits sensibles, soit où le passant ne peut se soustraire à une sollicitation en raison d'une immobilisation momentanée. A défaut, il sera en pratique impossible pour les autorités et la police de contenir le nombre de mendiants et mendiants au centre-ville.

Cette demande d'amendement avait également été formulée dans la consultation sur l'avant-projet, mais n'a pas été retenue. Or, dans l'intervalle, le Tribunal fédéral a rendu le 13 mars 2023 une décision (arrêt 1C_537/2021) qui confirme la pratique bâloise, respectivement sa réglementation qui prévoit l'extension des lieux où la mendicité est interdite. Avec pour seule exception l'interdiction de la mendicité dans les parcs publics, que le Tribunal fédéral a jugée incompatible avec le droit supérieur. Fort de cette jurisprudence, l'extension des lieux tels que proposé paraît dès lors fondé et pourrait y figurer dans le projet de loi cantonale.

Il sied également de relever que la réglementation baloise interdit la mendicité dans un périmètre de cinq mètres autour de certains lieux. Ce périmètre a été confirmé dans la décision rendue par le Tribunal fédéral. Ainsi, et comme indiqué dans la réponse à la consultation sur l'avant-projet, il paraît important de définir la notion de « proximité immédiate », ce comme c'était régi par l'article 87 RGP.

La Municipalité suit ce dossier avec une attention particulière et prendra, dès l'entrée en vigueur de ce projet de loi, et de son contenu définitif, les dispositions qui s'imposeront. Dans l'intervalle, seules les activités de mendicité contrevenant à d'autres réglementations (par exemple : la mendicité avec des enfants ou sur la chaussée routière) peuvent être

réprimées. Ces infractions sont d'ailleurs dénoncées lorsque les membres du Corps de police les constatent, ce sur la base du droit fédéral.

4. Impact sur le développement durable

Ce rapport-préavis n'a aucun impact sur le développement durable.

5. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

Ce rapport-préavis n'a aucun impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap.

6. Aspects financiers

6.1 Incidences sur le budget d'investissement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget d'investissement de la Ville.

6.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget de fonctionnement de la Ville.

7. Conclusion

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2024/16 de la Municipalité, du 28 mars 2024 ;

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. d'accepter la réponse de la Municipalité au postulat de M. Matthieu Carrel et consorts.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter