

VD_OMNI CCST.2024.0007 vom 3. April 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-04-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2024.0007

FR: VD_OMNI CCST.2024.0007 du 3 avril 2025

IT: VD_OMNI CCST.2024.0007 del 3 aprile 2025

Regeste

DANIEL, PINTEA, GRANCEA, VITAN, BOLCA, TCHEREMINISSOFF, RECORDON, KUNG, REYMOND/Grand Conseil, Conseil d'Etat | Requête dirigée contre la modification de l'art. 23 LPén, en ce qu'elle prévoit l'interdiction de la mendicité pratiquée dans certains lieux publics. La Cour constitutionnelle admet que la loi litigieuse porte atteinte à la liberté personnelle des requérants qui s'adonnent à la mendicité (consid. 2). Les conditions de l'art. 36 Cst. sont toutefois remplies: l'interdiction partielle de la mendicité repose sur une base légale formelle (consid. 3); elle est justifiée par un intérêt public suffisant (le sentiment d'insécurité, l'ordre public et les craintes des commerçants que la présence de mendiants porte atteinte à leurs affaires; consid. 4) et respecte le principe de la proportionnalité, la norme litigieuse permettant l'exercice de la mendicité passive dans la plus grande partie de l'espace public, y compris en centres-villes (consid. 5). La norme litigieuse ne viole au demeurant pas la liberté économique des requérants qui s'adonnent à la mendicité, ni celle des requérants invoquant leur volonté de payer les mendiants, leur activité n'étant pas protégée par l'art. 27 Cst., faute de contre-prestation (consid. 6). Elle ne viole pas non plus la liberté d'opinion et d'expression (consid. 7), ni l'interdiction de la discrimination à l'égard des personnes s'adonnant à la mendicité (consid. 8). Quant à la question de savoir si la loi litigieuse porte atteinte à la liberté de conscience et croyance du groupe de requérants se prévalant d'un devoir de charité, elle peut rester indécise (consid. 9). Requête rejetée, dans la mesure où elle est recevable.

Erwägungen

E. 1

er octobre 2024, la pratique de la mendicité est ainsi exclue dans quatre cas de figure, à savoir en cas de mendicité intrusive, agressive, déloyale ou trompeuse (art. 23 al. 2 let. a LPén), en cas d'organisation de la mendicité d'autrui à des fins d'exploitation (art. 23a LPén), en cas de mendicité en compagnie d'une ou de plusieurs personnes mineures (art. 23b LPén) et dans les lieux énumérés à l'art. 23 al. 2 let. b LPén. Il s'agit dès lors de déterminer si une telle interdiction partielle constitue une atteinte à la liberté personnelle des mendiants et, dans l'affirmative, si cette atteinte représente une restriction admissible à cette liberté. bb) Le fait de mendier consiste à demander l'aumône, à obtenir une aide, très généralement sous la forme d'une somme d'argent. Il peut s'agir d'un comportement occasionnel ou d'un véritable mode de vie. Le plus souvent, la mendicité résulte de l'indigence et vise à remédier à une situation de dénuement. Ainsi le fait de mendier, comme forme du droit de s'adresser à autrui pour en obtenir de l'aide, doit être considéré comme une liberté élémentaire, faisant partie de la liberté personnelle garantie par l'art. 10 al. 2 Cst. (ATF 134 I 214 consid. 5.3 et TF 1C_443/2017 du 29 août 2018 consid. 4.2). La CourEDH a déclaré partager ce point de vue et considérer que le droit de s'adresser à autrui

pour obtenir de l'aide relevait de l'essence même des droits protégés par l'art. 8 CEDH (affaire *Lacatus c. Suisse* précitée §59). Elle a retenu que la notion de dignité humaine était sous-jacente à l'esprit de la CEDH, que cette dignité humaine était sérieusement compromise si la personne concernée ne disposait pas de moyens de subsistance suffisants et qu'en mendiant, l'intéressé adoptait un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire (affaire *Lacatus c. Suisse* précitée §56). cc) En l'espèce, il n'est pas contesté par l'autorité intimée que les requérants s'adonnant à la mendicité peuvent se prévaloir de la liberté personnelle en lien avec la loi querellée, qui interdit partiellement le droit à la mendicité. Les requérants ne remettent du reste pas en question l'interdiction de la mendicité active (lorsque le mendiant s'approche des passants et les sollicite) prévue à l'art. 23 al. 2 let. a LPén, ni l'interdiction d'organiser la mendicité d'autrui à des fins d'exploitation et de mendier en compagnie de mineurs. En revanche, leurs griefs portent sur la question de savoir si les restrictions prévues à l'art. 23 al. 1 et 2 let. b LPén concernant l'interdiction de la mendicité passive (consistant à s'installer sur le domaine public et à tendre la main ou la sébile sans interpeller les passants) dans certains lieux définis sont admissibles, ce qu'il convient d'examiner ci-après. 3. a) A l'instar de tout autre droit fondamental, la liberté personnelle n'est pas absolue. Une restriction de cette garantie est admissible si elle repose sur une base légale (qui, en cas d'atteinte grave, doit figurer dans une loi au sens formel), si elle est justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et si elle respecte le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 134 I 214 consid. 5.4 et les arrêts cités; arrêt TF 1C_443/2017 consid. 4.2). b) Il ne fait pas de doute que l'interdiction partielle de mendier découlant de la disposition litigieuse figure dans une loi formelle, qui constitue en soi une base légale suffisante. Les requérants soutiennent toutefois que la notion de mendicité telle qu'elle figure dans la LPén serait imprécise, ce qui constituerait une violation du principe " nulla poena sine lege " et donc de l'art. 7 CEDH. Selon eux, la définition de la mendicité aurait dû figurer dans la loi, sous peine d'englober, au fil du temps et au gré de conceptions de plus en plus restrictives, d'autres sollicitations de la charité en faveur de tiers, comme des demandes de dons de la part d'ONG ou des financements participatifs, ou encore le comportement d'une personne qui demanderait quelques francs pour payer son billet de transport. Ce grief se confond avec l'examen de la première des conditions de restrictions à la liberté personnelle, liée à la base légale. aa) Lorsque l'atteinte à un droit fondamental est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise. Cette exigence résulte aussi du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'Etat régie par le droit (art. 5 al. 1 Cst.). En d'autres termes, l'exigence d'une base légale ne concerne pas que le rang de la norme – à savoir celui d'une loi formelle en cas de restrictions graves (art. 36 al. 1 phr. 2 Cst.) –, mais s'étend à son contenu qui doit être suffisamment clair et précis (ATF 147 I 393 consid. 5.1.1 et les références citées). Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 147 I 393 précité; 138 I 378 consid. 7.2; 131 II 13 consid. 6.5.1). En droit pénal, l'art. 1 CP (Code pénal suisse du 21 décembre 1937; RS 311.0) consacre le principe de la légalité, également ancré à l'art. 7 CEDH. Ce principe est violé lorsqu'une personne est poursuivie pénalement en raison d'un comportement qui n'est pas incriminé par une loi valable, ou lorsque l'application du droit pénal à un acte déterminé procède d'une interprétation de la norme

pénale excédant ce qui est admissible au regard des principes généraux du droit pénal (ATF 145 IV 513 consid. 2.3.1). Le principe s'applique à l'ensemble du droit pénal. Il n'exclut pas dans tous les cas une interprétation extensive de la loi à la charge du prévenu (ATF 138 IV 13 consid. 4.1). La loi doit être formulée de manière telle qu'elle permette au citoyen de s'y conformer et de prévoir les conséquences d'un comportement déterminé avec un certain degré de certitude dépendant des circonstances (ATF 145 IV 320 consid. 1.4.2 et les références citées; TF 6B_15/2012 du 13 avril 2012 consid. 4.1.2 et les références citées). L'exigence de précision (nulla poena sine lege certa) constitue l'une des facettes du principe de la légalité. Elle impose que le comportement réprimé soit suffisamment circonscrit (ATF 145 IV 320 précité; TF 1C_443/2017 précité consid. 9.1; 6B_88/2012 précité consid. 5.1 et les références citées). L'exigence de précision de la base légale ne doit cependant pas être comprise d'une manière absolue. Le législateur ne peut pas renoncer à utiliser des définitions générales ou plus ou moins vagues, dont l'interprétation et l'application sont laissées à la pratique (ATF 145 IV 329 consid. 2.2 et les références citées). Le degré de précision requis ne peut pas être déterminé de manière abstraite. Il dépend, entre autres, de la multiplicité des situations à régler, de la complexité ou de la prévisibilité de la décision à prendre dans le cas particulier, du destinataire de la norme, ou de la gravité de l'atteinte aux droits constitutionnels. Il dépend aussi de l'appréciation que l'on peut faire, objectivement, lorsque se présente un cas concret d'application (ATF 150 IV 255 et les références citées). bb) En l'espèce, la norme cantonale attaquée dispose à son al. 1 que la mendicité est interdite si elle est de nature à porter atteinte à la liberté de choix du passant. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral dans ses arrêts de 2008 et 2018, le fait de mendier consiste à demander l'aumône aux passants, à faire appel à la générosité d'autrui pour en obtenir une aide, très généralement sous la forme d'une somme d'argent, qui trouve le plus souvent son origine dans l'indigence de la personne qui mendie ou de ses proches, et vise à remédier à une situation de dénuement (ATF 134 I 214 consid. 5.3 et TF 1C_443/2017 précité consid. 9.2). Le Tribunal fédéral avait du reste déjà considéré que l'activité prohibée par l'art. 23 al. 1 LPén dans sa version en vigueur avant le 1^{er} octobre 2024, qui n'était pas spécifiée, apparaissait suffisamment définie au regard des exigences précitées (TF 1C_443/2017 précité consid. 9.2; cf. aussi TF 6B_368/2012 du 17 août 2012 consid. 5). Il n'y a en l'occurrence aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence. Les situations évoquées par les requérants (versements à des œuvres de bienfaisance, récolte de fonds en faveur des nécessiteux ou comportement visant à demander quelques francs dans le but d'acheter un billet de transport) ne tomberaient sous le coup de la disposition litigieuse qu'au prix d'une interprétation extensive prohibée par le principe de la légalité de la loi pénale. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral, les voies de droit instaurées en matière pénale permettraient au demeurant un contrôle judiciaire suffisant pour sanctionner une application par trop extensive de la disposition litigieuse (TF 1C_443/2017 précité consid. 9.2). Le grief tiré du manque de clarté de la loi litigieuse peut donc être rejeté. 4. Les requérants soutiennent que la mendicité passive ne troublerait pas l'ordre public. a) La notion d'intérêt public, au sens de l'art. 36 al. 2 Cst., varie en fonction du temps et des lieux et comprend non seulement les biens de police (tels que l'ordre, la sécurité, la santé et la paix publics, par exemple), mais aussi les valeurs culturelles, écologiques et sociales dont les tâches de l'État sont l'expression. Il incombe au législateur de définir, dans le cadre d'un processus politique et démocratique, quels intérêts publics peuvent être considérés comme légitimes, en tenant compte de l'ordre de valeurs posé par le système juridique. Si les droits fondamentaux en jeu ne peuvent être restreints pour les motifs indiqués par la collectivité

publique en cause, l'intérêt public allégué ne sera pas tenu pour pertinent (TF 1C_443/2017 précité consid. 4.3.1 et les références citées). Dans l'affaire *Lacatus c. Suisse*, la CourEDH n'a pas exclu que certaines formes de mendicité, en particulier ses formes agressives, puissent déranger les passants, les résidents et les propriétaires des commerces. Elle a également considéré comme valable l'argument tiré par la Suisse de la lutte contre le phénomène de l'exploitation des personnes, en particulier des enfants. Elle a laissé ouverte la question de savoir si d'autres buts légitimes étaient également poursuivis par la mesure d'interdiction litigieuse (§97). La CourEDH a néanmoins relevé à cet égard l'avis de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, selon lequel la motivation de rendre la pauvreté moins visible dans une ville et d'attirer des investissements n'était pas légitime au regard des droits de l'homme (§113). Le Tribunal fédéral avait quant à lui, avant l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, déjà admis l'existence d'un intérêt public certain à interdire la mendicité sous toute ses formes, y compris de manière préventive, afin de contenir les risques pouvant en résulter pour l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics, que l'Etat avait le devoir d'assurer, ainsi que dans un but de protection, notamment des enfants, et de lutte contre l'exploitation humaine. L'interdiction de mendicité tendait en premier lieu à la protection des mendiants eux-mêmes. Il n'était pas rare qu'ils soient en réalité exploités dans le cadre de réseaux. La plupart d'entre eux étaient amenés à séjourner dans des lieux non adaptés, dans des conditions souvent très précaires et sur une longue durée, ce qui pouvait également conduire à des problèmes de salubrité. Par ailleurs, outre les sentiments de gêne, d'agacement, voire d'insécurité éprouvés par les passants, la mendicité pouvait entraîner des débordements et des plaintes, notamment de particuliers importunés et de commerçants inquiets de voir fuir leur clientèle (ATF 134 I 214 consid. 5.6; arrêt TF 1C_443/2017 précité consid. 4.3.2). Dans un arrêt du 13 mars 2023 concernant l'interdiction partielle de la mendicité dans le canton de Bâle-Ville, intervenu postérieurement à l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, le Tribunal fédéral a considéré que la description des lieux où s'appliquait une interdiction de mendier passivement concernait en grande partie ceux où la mendicité était susceptible de porter atteinte à l'ordre, à la tranquillité et à la sécurité publics ou aux intérêts de tiers à protéger; la réglementation protégeait l'accessibilité des bâtiments et installations publics ou privés et la sphère privée de celles et ceux qui fréquentaient ces bâtiments ou installations à des fins professionnelles ou personnelles. Ainsi, il existait un intérêt public à interdire la mendicité aux abords des arrêts de transports publics, des magasins, des immeubles d'habitation et de bureaux, des banques, des bureaux de poste, des musées, des théâtres, des cinémas, des bâtiments et installations publics, des hôtels, des restaurants, ainsi que des marchés et des buvettes, des distributeurs automatiques d'argent et de paiement et autres appareils similaires, des cimetières, des places de jeux, des établissements scolaires, etc. Le Tribunal fédéral a uniquement jugé problématique l'interdiction de mendier dans des parcs publics, l'intérêt public n'y étant pas prépondérant (ATF 149 I 248 consid. 5.3.1 à 5.3.3 traduits au JdT 2023 I 103). b) En l'espèce, les requérants ne contestent pas qu'il existe un intérêt public à interdire la mendicité active telle que définie par l'art. 23 al. 2 let. a LPén, ainsi que l'exploitation d'autrui en organisant sa mendicité (art. 23a LPén) et la mendicité en compagnie de mineurs (art. 23b LPén). Ils font en revanche valoir que la mendicité passive au sens de l'art. 23 al. 2 let. b LPén ne troublerait pas l'ordre public. En l'occurrence, le Conseil d'Etat, qui a proposé de modifier la loi pénale, a estimé nécessaire de protéger les droits des passants (à pied, à vélo, en voiture, etc.), des résidents et des propriétaires de commerce face à certaines formes de mendicité de nature à porter atteinte à leur liberté de

choix. En d'autres termes, il a indiqué qu'il souhaitait éviter que les personnes se sentent contraintes de donner de l'argent, des objets ou de la nourriture. S'agissant de la mendicité passive, il a expliqué qu'elle serait interdite dans plusieurs types de lieux sensibles, où le passant ne peut se soustraire à une sollicitation car il est momentanément immobilisé (Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi pénale vaudoise de juillet 2023, ch. 2.1). Ainsi, la loi litigieuse prévoit une interdiction de mendier passivement dans les transports publics et à leurs arrêts, les cimetières, les marchés et les files d'attente d'établissements qui pratiquent la vente de mets ou de boissons à l'emporter, sur les terrasses et aux entrées des établissements publics, à proximité immédiate des écoles, crèches, places de jeux, banques, bureaux de poste, distributeurs automatiques d'argent, horodateurs, aux entrées des immeubles d'habitations et de bureaux, bâtiments et installation publics, magasins, établissements médicaux et de soins, musées, théâtres et cinémas. Il sied de relever que le Tribunal fédéral a confirmé l'existence d'un intérêt public à la protection de l'ordre, de la tranquillité et de la sécurité publics en cas de réglementation de la mendicité à proximité immédiate ou à l'intérieur de la plupart des lieux mentionnés dans la loi entreprise, qui figureraient également dans la loi bâloise réglementant la mendicité (ATF 149 I 248 consid. 4.6.2 et 5.3.2). Dès lors, conformément aux travaux préparatoires et à la jurisprudence susmentionnés, il faut admettre que le sentiment d'insécurité, les hypothétiques problèmes d'ordre public évoqués dans l'ATF 134 I 214 (consid. 5.6) et les craintes des commerçants que la présence de mendiants porte atteinte à leurs affaires constituent des intérêts publics suffisants pour limiter la mendicité passive. Le grief tiré de l'absence d'intérêt public doit donc être rejeté. 5. Les requérants invoquent également une violation de l'art. 36 al. 3 Cst., la restriction n'étant selon eux pas proportionnée au but visé. Ils soutiennent que la norme litigieuse revient à introduire dans les faits une interdiction généralisée de la mendicité dans l'espace public des centres-villes, où se concentrent l'activité humaine et donc les chances d'obtenir de l'aide d'autrui. Selon eux, une telle mesure ne serait pas apte à atteindre les buts d'intérêt public prétendument visés, soit la réduction des troubles à l'ordre public et l'affaiblissement des réseaux mafieux. D'autres mesures moins incisives que l'interdiction de la mendicité sur l'ensemble du territoire urbain seraient possibles. En outre, l'interdiction partielle de mendier ne respecterait pas la proportionnalité au sens étroit, les intérêts privés des requérants à pouvoir demander l'aumône sans interpeler les passants primant le prétendu bénéfice que l'intérêt public pourrait retirer d'une telle interdiction. a) Pour qu'une restriction à un droit fondamental soit conforme au principe de la proportionnalité, il faut qu'elle soit apte à atteindre le but visé, que ce dernier ne puisse être atteint par une mesure moins incisive et qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (art. 36 al. 3 Cst.; ATF 150 I 154 consid. 7.5.1 et les références citées). b) aa) En l'espèce, il ne fait aucun doute que l'interdiction des comportements relevant de la mendicité active et celle de pratiquer la mendicité dans les lieux prévus à la let. b de l'art. 23 al. 2 LPén, en particulier aux abords immédiats d'endroits fréquentés comme les magasins ou les distributeurs d'argent, sont aptes à assurer l'ordre public, en particulier la sécurité et la tranquillité publiques en faveur des passants et plus spécialement des personnes âgées, ainsi que des commerçants. Du reste, les requérants perdent de vue que les art. 23 al. 1 et 2 let. a et b LPén ne visent pas à affaiblir les réseaux mafieux, ce but étant poursuivi par les art. 23a et 23b LPén. bb) En adoptant la norme litigieuse, le législateur vaudois a pris en compte l'arrêt de la CourEDH Lacatus c. Suisse en limitant l'interdiction de la mendicité sur son territoire

à certains lieux expressément énumérés dans la norme querellée. En ce sens, il a, sous l'angle de la proportionnalité, d'emblée respecté le principe de nécessité en limitant son action spatialement afin d'atteindre les objectifs d'ordre public et de sécurité déjà évoqués. On relèvera d'ailleurs que les requérants, s'ils font valoir qu'une étude comparative démontrerait qu'une mesure moins incursive est possible, n'exposent pas en quoi consisterait cette mesure alternative. En outre, s'il est vrai que la liste prévue à la let. b de l'art. 23 al. 2 LPén concerne des lieux nombreux et variés (dans les transports publics et leurs arrêts, les cimetières, les marchés et files d'attente d'établissements qui pratiquent la vente de mets ou de boissons à l'emporter, sur les terrasses et aux entrées des établissements publics, à proximité immédiate des écoles, crèches, places de jeux, banques, bureaux de poste, distributeurs automatiques d'argent, horodateurs, aux entrées des immeubles d'habitation et de bureaux, bâtiments et installations publics, magasins, établissements médicaux et de soins, musées, théâtres et cinémas), la norme litigieuse ne revient pas à interdire de facto la pratique de la mendicité dans les centres-villes, contrairement à ce que soutiennent les requérants. A titre comparatif, on rappellera qu'en 2021, les cantons de Bâle-Ville et de Genève ont également adopté des lois réglementant notamment la mendicité passive, l'interdisant aux abords immédiats et dans certains lieux, dont la liste est similaire à celle adoptée par le canton de Vaud. Or la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la loi bâloise et celle de la Cour de Justice du Canton de Genève ont considéré qu'un territoire cantonal – même dans le cadre des cantons urbains – est suffisamment vaste et qu'il demeure assez d'alternatives pour que la pratique de la mendicité puisse s'y déployer, y compris en centre-ville, nonobstant ces limitations territoriales (cf. ATF 149 I 248 consid. 5.3.2; GE Cour de justice, Chambre constitutionnelle, ACST/12/2022 du 28 juillet 2022, consid. 8e p. 31, GE Cour de Justice, Chambre pénale d'appel et de révision, AARP/364/2024 du 7 octobre 2024, consid. 2.4.2). Il n'y a pas lieu de s'écarter de ces jurisprudences, dans la mesure où l'ensemble des lieux concernés par l'interdiction de mendicité passive dans le canton de Vaud se retrouve, sans exception, dans la législation bâloise et/ou dans la législation genevoise. On relèvera plus spécifiquement que la mendicité passive pourra effectivement s'exercer dans la plus grande partie de l'espace public, y compris celui des centres-villes, puisqu'elle pourra s'exercer dans les environs des écoles, des crèches, des places de jeux, des banques, des bureaux de poste, des distributeurs automatiques d'argent et des horodateurs, pour autant que ce ne soit pas "à proximité immédiate". Elle pourra également s'exercer devant les établissements publics, les immeubles d'habitation et de bureaux, les bâtiments et installations publics, les magasins, les établissements médicaux et de soins, les musées, les théâtres et les cinémas, ceci avec comme seule restriction que ce ne soit pas devant "l'entrée" de ces différents bâtiments. Le périmètre où la mendicité n'est pas autorisée est donc très restreint et clairement délimité. On relèvera encore s'agissant de l'interdiction de mendier dans les marchés que ceux-ci n'ont en général lieu qu'un à deux jours par semaine, le matin, dans des zones centrales bien délimitées, de sorte que cette restriction n'apparaît pas déraisonnable. Les requérants n'émettent, quoi qu'il en soit, pas de critique spécifique relative à la liste des lieux figurant à l'art. 23 al. 2 let. b LPén. A l'instar des autorités judiciaires genevoises, on relèvera que l'expression "à proximité immédiate" se comprend par elle-même, l'utilisation de l'adjectif "immédiat" – défini par les dictionnaires Robert et Larousse comme "qui précède ou suit sans intermédiaire, notamment dans une relation spatiale" – suffisant à réaliser l'exigence de précision. Les termes "à proximité immédiate" délimitent ainsi de façon intelligible les secteurs où la mendicité est interdite et permettent une marge d'appréciation en fonction de

la configuration de l'endroit, par exemple une application plus stricte dans des lieux manquant de dégagement ou de visibilité (GE Cour de Justice, Chambre pénale d'appel et de révision, AARP/364/2024 précité consid. 2.2.3 et la référence citée). Cette notion, générale mais claire, laisse ainsi, dans une mesure bien délimitée, une marge d'appréciation aux autorités d'application pour trouver une solution adéquate dans chaque situation concrète, de manière à limiter la mendicité le moins possible, tout en ménageant les intérêts des commerçants et des personnes fréquentant les lieux visés. L'on se limitera à indiquer à cet égard qu'une distance d'environ cinq mètres apparaît raisonnable selon les cas. Ainsi, au stade du contrôle abstrait de la norme litigieuse, celle-ci peut s'interpréter de manière conforme au droit supérieur, étant précisé qu'un contrôle judiciaire ultérieur (concret) sera possible lors de son application. cc) Les requérants estiment encore que la norme litigieuse ne répondrait pas aux exigences de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui a indiqué que plusieurs mesures devaient être mises en œuvre avant le prononcé d'une amende, celle-ci devant être envisagée en dernier recours. Selon le Tribunal fédéral, il n'est pas admissible au regard de la Constitution et de la CEDH de sanctionner la mendicité passive pratiquée dans certains lieux par une amende qui, dans un cas de dénuement, est presque automatiquement convertie en jours de détention, à moins d'avoir pris des mesures administratives en amont (ATF 149 I 248 consid. 5.4.2 et 5.4.6). La CourEDH n'a du reste pas exclu le principe d'une sanction pénale. Elle a en revanche considéré que la conversion de l'amende en une peine privative de liberté de substitution était quasiment inévitable, eu égard à la situation précaire et vulnérable des mendiants, et constituait dès lors une sanction grave, laquelle devait être justifiée par de solides motifs d'intérêt public et être proportionnée aux buts poursuivis. En particulier, en l'absence de mendicité intrusive ou agressive ou de plainte pénale déposée contre le mendiant, l'on pouvait douter d'un intérêt public concret de protection des droits des passants, résidents ou propriétaires des commerces justifiant la sanction de l'amende. Les tribunaux devaient procéder à un examen approfondi de la situation concrète et vérifier si des mesures moins sévères que la sanction pénale auraient pu aboutir au même résultat. Si ces conditions n'étaient pas remplies, la sanction de l'amende violait l'art. 8 CEDH (affaire Lacatus c. Suisse précitée, §§108 ss). En l'occurrence, l'art. 23 al. 4 LPén dispose que "la personne qui mendie en violation de l'art. 23 al. 2 let. b fait l'objet d'un avertissement de la part de la police, qui l'invite à quitter la zone d'interdiction. Si, malgré ces mesures, la personne persiste à pratiquer la mendicité dans une telle zone, elle sera punie d'une amende de 50 francs". Le législateur vaudois s'est conformé à la jurisprudence de la CourEHD et du Tribunal fédéral, en ce sens qu'il a prévu que la sanction de l'amende ne soit ordonnée que si la personne a été préalablement avertie et invitée à quitter la zone d'interdiction. L'on comprend à la lecture du texte légal qu'un avertissement et une invitation à quitter la zone sont systématiquement nécessaires avant le prononcé d'une amende. Partant, en cas de récidive et même si la personne a été renseignée par la police sur les différents lieux prohibés par la loi, elle devra nécessairement être à nouveau avertie et invitée à quitter les lieux avant de pouvoir être sanctionnée. Ce système permet d'éviter que la sanction de l'amende ne soit infligée systématiquement. Par ailleurs, comme l'indique le Grand Conseil, le système pénal suisse comprend des dispositions permettant de veiller à la proportionnalité d'une sanction, ancrées dans la partie générale du CP. Les art. 1 à 110 CP s'appliquent en effet par analogie aux contraventions à la législation cantonale en vertu des art. 20 LContr (loi sur les contraventions du 19 mai 2009; BLV 312.11) et 12 LPén. Ainsi, même si le législateur a fixé le montant de l'amende à 50 fr., les circonstances atténuantes de l'art. 48 CP s'appliquent aux contraventions par renvoi des art.

20 LContr et 104 CP (par exemple si l'auteur a agi en cédant à un mobile honorable, dans une détresse profonde, sous l'effet d'une menace grave ou sous l'ascendant d'une personne à laquelle il devait obéissance ou de laquelle il dépendait; art. 48 al. 1 CP). La contravention est objectivement la sanction la plus clémente, de sorte que l'atténuation de la peine prévue par l'art. 48 CP a un effet limité; toutefois, l'art. 48a CP – selon lequel le juge qui atténue la peine n'est pas lié par le minimum légal de la peine prévue pour l'infraction – peut être appliqué par l'autorité pénale, qui pourrait sanctionner le comportement par une amende d'un montant inférieur à 50 francs (Yvan Jeanneret, in Commentaire romand - Code pénal I [ci-après: CR-CP I], 2^{ème} éd., 2021, n° 12 ad art. 106 CP). En outre, malgré la typicité pénale de certains comportements, ceux-ci peuvent être, à certaines conditions, certes restrictives, considérés comme licites. Tel est notamment le cas de l'état de nécessité licite prévu à l'art. 17 CP ou de l'état de nécessité excusable au sens de l'art. 18 CP. Par ailleurs, l'art. 52 CP, également applicable aux contraventions et amendes cantonales (Cédric Kurth/Martin Killias, CR-CP I, 2^{ème} éd., 2021, n° 27 ad Intro aux art. 52-55 CP), prévoit que si la culpabilité de l'auteur et les conséquences de son acte sont peu importantes, l'autorité compétente renonce à le poursuivre, à le renvoyer devant le juge ou à lui infliger une peine. Dans ce cas, la "gravité concrète" est déterminante; le juge l'appréciera en tenant compte de l'ensemble des éléments entrant en ligne de compte, en fonction de la gravité des conséquences de l'acte et de la culpabilité de l'auteur. Dès lors, est pertinent le "cas moyen" de l'infraction en cause pour déterminer, par comparaison, si dans le cadre des faits pénaux du cas d'espèce, la culpabilité et le résultat se trouvent être bien en deçà de l'infraction ordinaire envisagée par le législateur (Kurth/Killias, op. cit., n° 3 ss ad art. 52 CP). L'art. 35 al. 1 CP permet quant à lui à l'autorité d'exécution de fixer un délai de paiement allant d'un à six mois; celle-ci peut également autoriser le paiement par acomptes et, sur requête, prolonger les délais. Quant à la conversion de l'amende en peine privative de liberté de substitution prévue à l'art. 106 al. 2 CP, elle n'est, à la rigueur du texte, pas automatique. Elle est en effet soumise à la condition que l'amende ne soit pas payée "de manière fautive", cette formulation étant une notion juridique indéterminée laissant à l'autorité de jugement une certaine marge d'appréciation lui permettant de tenir compte des circonstances particulières. A cela s'ajoute la possibilité d'exécuter la peine d'amende sous la forme d'un travail d'intérêt général (art. 79a CP). Enfin, une éventuelle confiscation fondée sur l'art. 70 CP nécessite un examen de la proportionnalité (ATF 147 IV 479 consid. 6.5.3 et les références citées). Dans ces conditions, il y a lieu de constater que les autorités pénales compétentes disposent des moyens juridiques pour procéder in concreto à une véritable pesée des intérêts et s'assurer de la proportionnalité de la sanction fondée sur l'art. 23 al. 4 LPén ainsi que d'une éventuelle conversion en une peine privative de liberté de substitution à la lumière des circonstances du cas d'espèce, notamment pour le cas où les personnes concernées seraient victimes de réseaux organisés de mendicité, voire de traite d'êtres humains. dd) Les requérants font également valoir que le prononcé d'amende et la confiscation des recettes provenant de la mendicité comme produit de l'infraction de droit pénal cantonal atteindront le minimum vital des personnes visées par l'interdiction de la mendicité; ainsi, de telles sanctions contreviendraient à l'art. 12 Cst., qui interdit à l'Etat d'entamer le minimum vital de quiconque. Si l'art. 12 Cst., qui prévoit le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, implique des obligations positives de la part des cantons et communes de domicile ou de séjour de ses titulaires, il revêt également une portée négative, dans la mesure où il impose à ses destinataires des obligations d'abstention. Il interdit ainsi toute mesure étatique de nature à priver une personne des moyens financiers

indispensables à couvrir ses besoins élémentaires (TF 2C_245/2010 du 25 janvier 2011 consid. 2.4 et les références citées). On relèvera toutefois que le minimum vital de la LP (loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 11 avril 1889; RS 281.1) se situe bien en dessus des conditions minimales d'existence garanties par l'art. 12 Cst., qui correspond à l'aide d'urgence (Jacques Dubey, in Commentaire romand – Constitution fédérale, Préambule – art. 80 Cst., 2021, n°22 ad art. 12 Cst. et les références citées). Concernant la troisième composante du principe de la proportionnalité, le Tribunal fédéral a considéré, dans le cadre d'une interdiction totale de la mendicité, que la mise en place d'un filet social découlant de la réglementation en matière d'aide sociale permettait de déduire que, pour la très grande majorité des personnes qui s'y livraient, l'interdiction de la mendicité ne les priverait pas du minimum nécessaire mais d'un revenu d'appoint, même si des exceptions restaient possibles. Cela conduisait à admettre un rapport raisonnable entre les effets de l'interdiction de la mendicité sur la situation des personnes visées et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 134 I 214 consid. 5.7.3, arrêt TF 1C_443/2017 consid. 4.4.3). Selon la législation vaudoise, si l'intéressé est domicilié ou en séjour dans le canton au sens de l'art. 4 al. 1 de la LASV (loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003; BLV 850.051), il peut prétendre au revenu d'insertion qui comprend principalement une prestation financière. S'il est requérant d'asile, l'assistance peut notamment prendre la forme d'un hébergement et de prestations financières, le montant de celles-ci étant fixé par des normes adoptées par le Conseil d'Etat (art. 5, 21 et 42 de la LARA [loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers du 7 mars 2006; BLV 142.21]). Si, enfin, il séjourne illégalement sur le territoire vaudois, notamment lorsque sa requête d'asile a été écartée par une décision de non-entrée en matière, il a droit à l'aide d'urgence conformément à l'art. 49 LARA. L'octroi et le contenu de l'aide d'urgence sont définis à l'art. 4a al. 3 LASV. L'aide d'urgence est dans la mesure du possible allouée sous la forme de prestations en nature. Elle comprend en principe le logement, en règle ordinaire dans un lieu d'hébergement collectif, la remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène, des soins médicaux d'urgence dispensés en principe par la Polyclinique médicale universitaire (PMU) en collaboration avec les hospices cantonaux (CHUV). En cas de besoin établi, d'autres prestations de première nécessité peuvent être accordées. Dans la mesure où toute aide d'urgence n'est pas exclue pour les mendiants, même étrangers, l'interdiction – au demeurant partielle en tant qu'elle ne concerne que certains lieux bien définis – qui leur est faite ne porte pas atteinte à leur droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, le but de l'art. 12 Cst. étant justement d'éviter qu'une personne ne doive se livrer à la mendicité pour survivre (ATF 150 I 6 consid. 5.1 et les références citées; TF 1C_443/2017 consid. 4.4.3). De plus, les amendes – qui devront être infligées en dernier recours par les autorités pénales – sont d'un faible montant, lequel pourra de surcroît être adapté vu les dispositions générales du CP examinées ci-avant. Au vu des considérants qui précèdent, celles-ci pourront ainsi dans la grande majorité des cas être payées par les revenus d'appoint perçus grâce à la mendicité, sans que cela ne porte atteinte au minimum vital des intéressés, lequel est garanti par l'octroi de l'aide d'urgence. En ce qui concerne la confiscation des recettes liées à la mendicité, on rappellera que celle-ci, fondée sur l'art. 70 CP, nécessite un examen de la proportionnalité par les autorités pénales, qui vise à garantir le minimum vital des personnes s'adonnant à la mendicité (cf. consid. 5b cc supra). Dans ces circonstances, et compte tenu de la nécessité d'infliger une sanction pénale afin de réprimer les comportements indésirables, laquelle n'a pas été exclue par la CourEDH (cf. consid. 5b cc supra), le principe de la proportionnalité au sens étroit est respecté. c) Au vu de l'ensemble

de ces éléments, il y a lieu de conclure que les trois conditions de restrictions prévues à l'art. 36 Cst. sont remplies. La norme querellée constitue dès lors une atteinte admissible à la liberté personnelle sous tous ses aspects, notamment du droit au respect de la vie privée et familiale et de la dignité humaine, dans la mesure où elle n'empêche pas la pratique de la mendicité mais se contente de la limiter dans une mesure adéquate et nécessaire à la préservation de l'ordre public au sens large, en ménageant le droit de mendier aux personnes pauvres, dénuées d'aide et cherchant à remédier à leur situation de dénuement. Le grief doit donc être rejeté. 6. a) Les requérants n° 1 à 5 voient dans l'interdiction partielle de la mendicité une atteinte inadmissible à leur liberté économique garantie par l'art. 27 Cst. en tant qu'elle les prive de leur seule source de revenu en restreignant drastiquement les lieux où ils peuvent mendier. Ils estiment que la position adoptée par le Tribunal fédéral excluant la mendicité du champ d'application de cette disposition n'est pas soutenable dans le contexte de la mendicité vaudoise telle que documentée par des études récentes. La mendicité tendrait selon eux à l'obtention d'un gain économique en contrepartie d'une donation manuelle au sens de l'art. 242 CO (loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 [Livre cinquième: Droit des obligations]; RS 220). Par ailleurs, ils invoquent une jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle la distribution d'écrits religieux constituait une activité protégée par la liberté économique, une telle pratique pouvant déboucher sur un don volontaire des passants en guise de contreprestation (ATF 56 I 431). aa) Dans son arrêt du 29 août 2018 concernant la précédente révision de la LPén interdisant la mendicité (TF 1C_443/2017 précité consid. 5), le Tribunal fédéral a relevé ce qui suit en rapport avec le grief de violation de la liberté économique soulevé par les requérants s'adonnant à la mendicité, dont certains faisaient partie de la communauté rom : "5.1. Le 1er juin 2009 est entré en vigueur le Protocole à l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) concernant la participation, en tant que parties contractantes, de la République de Bulgarie et de la Roumanie, à la suite de leur adhésion à l'Union européenne du 27 mai 2008 (PA 2 ALCP; RS 0.142.112.688.1). Dès lors, les recourants 3 à 8 [ressortissant de la communauté Rom] peuvent désormais se prévaloir de la liberté économique, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté. 5.2. La "liberté du commerce et de l'industrie" a été explicitement reconnue sur tout le territoire de la Confédération avec la Constitution suisse de 1874 (art. 31 aCst.). Le but en était que la production et la vente de biens et les prestations de services soient libres, à l'intérieur et entre chaque canton (David Hofmann, La liberté économique suisse face au droit européen, 2005, p. 20). Par la suite, les compétences de la Confédération en matière économique se sont étendues et, après la révision constitutionnelle du 6 juillet 1947, la Confédération s'est vu octroyer le droit, "si l'intérêt général le justifie", de déroger dans plusieurs domaines au principe de la liberté du commerce et de l'industrie (Hofmann, op. cit., p. 22). Lors de la révision de la Constitution de 1999, le législateur a décidé d'employer l'expression de "liberté économique", modification terminologique qui n'a pas pour autant changé l'étendue de la protection (Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, 178). Alors que dans d'autres pays, seuls certains aspects de la liberté économique sont protégés (comme la "Berufsfreiheit" garantie par la Constitution allemande - art. 12), le droit suisse consacre un droit général à la liberté économique en tant que droit individuel (art. 31 aCst., art. 27 Cst.). La liberté économique comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (cf. ATF 143 I 388 consid. 2.1 p. 391). Ainsi, toute activité lucrative qui tend à la production d'un gain ou d'un revenu en vertu du droit privé est

protégée contre les mesures étatiques restrictives (ATF 143 II 598 consid. 5.1 p. 612; 142 I 99 consid. 2.4.1 p. 111). L'individu protégé est celui qui est engagé dans le processus économique, celui qui produit ou échange des biens ou des services, dans un but lucratif (Andreas Auer et al., Droit constitutionnel suisse vol. II 3ème éd. 2013, p. 423). La fonction individuelle de la liberté économique ne protège pas seulement l'individu en tant que tel, mais aussi les relations économiques à but lucratif qu'il entretient avec d'autres agents économiques (Randall/Le Fort, L'interdiction de la mendicité revisitée, in *Plaidoyer* 4/12, p. 35; Défago Gaudin, L'interdiction genevoise de la mendicité avalisée par le Tribunal fédéral; pas de réelle nouveauté, in *Jusletter* du 8 septembre 2008, p. 2). Les rapports de production et d'échange étant par définition sociaux, la liberté économique, même réduite à sa fonction individuelle, n'apparaît donc pas comme une liberté centrée exclusivement sur l'individu (Auer et al., loc. cit.). 5.3. Celui qui s'adonne à la mendicité a évidemment pour but d'obtenir un gain économique. Néanmoins, il ne produit ni n'échange des biens ou des services dans un but lucratif. Or, ce sont justement ces rapports de production et d'échange qui font vivre le système économique qui sont, comme on l'a vu, protégés par la liberté économique (cf. Felix Uhlmann, in *Basler Kommentar, Bundesverfassung*, 2015, no

E. 3

ad art. 27 BV). Le Tribunal fédéral a ainsi considéré que la mendicité ne constituait manifestement pas une activité protégée par l'art. 27 Cst., celle-ci se résumant à solliciter une aide, généralement financière, sans contre-prestation (ATF 134 I 214 consid. 3 p. 215 s.; cf. aussi Axel Tschentscher, *Die staatliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2008 und 2009*, in *ZBJV* 2009 p. 719 ss, 745). Cette jurisprudence a fait l'objet de critiques dans la doctrine. Plusieurs auteurs considèrent que l'effort professionnel (die professionelle Bemühung) tendant à obtenir un gain par la mendicité devrait être protégé par l'art. 27 Cst. (cf. René Rhinow et al., *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2e éd. 2011, p. 88; Uhlmann, op. cit., no 8 ad art. 27 Cst.; Giovanni Biaggini et al., *Staatsrecht*, 2e éd. 2015, p. 518). 5.4. En dépit de ces critiques, il n'y a pas lieu de revenir sur cette jurisprudence. Celle-ci a encore été confirmée récemment dans l'arrêt 6B_839/2015 du 26 août 2016 où le Tribunal fédéral a considéré qu'un mendiant n'exerçait pas une activité économique au sens de l'art. 2 par. 2 annexe I ALCP (consid. 3.4; cf. aussi ATF 143 IV 97 consid. 1 p. 99 ss). Dans sa conception qui prévaut encore actuellement, la liberté économique repose sur le critère d'un échange de prestations. Le simple fait d'exercer une activité, même en engageant des efforts particuliers, ne suffit pas pour en bénéficier. S'appuyant sur la thèse d'un auteur (Daniel Moeckli, *Bettelverbote: Einige rechtsvergleichende Überlegungen zur Grundrechtskonformität*, in *ZBI* 10/2010, p. 546), les recourants tentent d'expliquer que la contre-prestation escomptée de l'activité de mendiant prendrait la forme d'une donation manuelle au sens du droit des obligations (art. 242 CO). Ils méconnaissent ainsi que la définition même de la donation exclut une contre-prestation (cf. Pierre Tercier et al., *Les contrats spéciaux*, 5e éd. 2016, p. 202; Heinrich Honsell et al., *Obligationenrecht I*, Art. 1-529 OR, 6e éd. 2016, no 1 ad art. 239). La donation se définit en effet comme le contrat par lequel une personne s'oblige à faire entre vifs une attribution de biens à une autre sans contre-prestation correspondante. Enfin, les recourants invoquent à tort la jurisprudence parue aux ATF 56 I 431. Dans ce dernier cas, la recourante faisait valoir que la distribution d'écrits religieux ne constituait pas une activité lucrative économique privée, car seul un don était attendu et non une contre-prestation. Le Tribunal fédéral avait d'ailleurs laissé cette question indécise. [...] Dans son arrêt du 13 mars 2023 relatif au cas bâlois (ATF 149 I 248 consid. 4.5.1 à 4.5.3 non publiés), le Tribunal fédéral a relevé qu'il avait jusqu'à

présent nié que la mendicité soit protégée par la liberté économique, notamment en raison de l'absence d'échange de biens économiques ou du caractère unilatéral de l'activité de don. Il a exposé que plusieurs auteurs envisageaient l'assujettissement de la mendicité à la liberté économique, voyant dans l'occasion de donner l'aumône une contrepartie idéale; la contrepartie pouvait également consister en un petit article donné par la personne qui mendie, comme une fleur ou un autre élément matériel. Il s'est finalement dispensé d'examiner la question de l'applicabilité de la liberté économique à la mendicité dans la mesure où les recourants n'exposaient pas de manière suffisante en quoi l'affirmative exercerait une influence sur l'issue du recours, la restriction du droit de mendier contestée ayant été jugée admissible sous l'angle de la liberté personnelle. bb) L'arrêt du TF 1C_443/2017 précité, auquel il peut être intégralement renvoyé, réfute les allégations présentées par les requérants dans leur écriture, qui correspondent précisément à celles émises à l'époque dans le recours au Tribunal fédéral. Il n'y a ainsi pas lieu de s'écarter de la jurisprudence bien établie de la cour suprême qui consiste à nier que la mendicité soit protégée par la liberté économique au sens de l'art. 27 Cst. La dépendance économique à la mendicité telle qu'invoquée par les requérants 1 à 5, outre qu'elle apparaît peu vraisemblable en ce qui concerne à tout le moins le requérant n° 1, ressortissant suisse remplissant les conditions pour obtenir le revenu d'insertion, n'est quoi qu'il en soit pas pertinente pour juger de la question litigieuse. Ainsi, le grief invoqué par les requérants n° 1 à 5 doit être rejeté. b) Les requérants n° 6 à 9 allèguent également être atteints dans leur liberté économique, puisqu'ils ont la volonté de payer et reçoivent une valeur immatérielle en retour, soit la satisfaction d'aider leur prochain. Certains auteurs estiment effectivement que le donataire pourrait invoquer sa liberté économique (Felix Uhlmann, in Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, no 8 ad art. 27 BV; Johannes Reich, Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, 2011, p. 76 ss). Johannes Reich fait en particulier valoir ce qui suit: "Zunächst ist offensichtlich, dass das Betteln eine unmittelbar auf die Erzielung eines geldwerten Nutzen gerichtete Tätigkeit ist. Sodann besteht bei einer nicht geringen Zahl von Personen auf der Marktgegenseite eine Zahlungsbereitschaft (willingness to pay) hinsichtlich der Tätigkeit bettelnder Menschen. Wäre diese Zahlungsbereitschaft nicht vorhanden, würde mangels eines entsprechenden Marktes gar nicht gebettelt. Nun ist es ein Kernstück des marktwirtschaftlichen Wirtschaftsmodells, die durch die Zahlungsbereitschaft manifestierte individuelle Entscheidung über den Wert einer Leistung zu respektieren (Konsumentensouveränität [...]), anstatt Behörden in einer Anmassung von Wissen ("pretence of knowledge") das kollektiv bindende Urteil über den vermeintlich objektiven Wert oder den Sinn einer Leistung zu überlassen" (ibidem, n° 119; traduction libre: "Tout d'abord, il est évident que la mendicité est une activité visant à obtenir un bénéfice pécuniaire. En outre, il y a une disponibilité à payer parmi un nombre non négligeable de personnes en ce qui concerne les activités des mendiants. Si cette volonté de payer n'existait pas, il n'y aurait pas de mendicité faute de marché correspondant. Il est essentiel dans le modèle d'économie de marché de respecter la décision individuelle concernant la valeur d'un service, manifestée par la volonté de payer [souveraineté du consommateur], au lieu de laisser aux autorités le soin de porter un jugement collectif contraignant sur la valeur ou le sens prétendument objectif d'une prestation."). Ces considérations vont cependant à l'encontre de l'avis bien établi du Tribunal fédéral tel qu'exposé ci-dessus, selon lequel la liberté économique repose précisément sur le critère d'un échange de prestations, qui fait défaut dans la pratique de la mendicité et ce également pour les donataires, qui effectuent un don, lequel implique par définition une absence de

contreprestation. En présence de deux conceptions qui s'opposent, la Cour de céans se doit de suivre celle appliquée de manière constante par le Tribunal fédéral, qui la lie. Le grief invoqué par les requérants 6 à 9 doit ainsi également être écarté. 7. Les requérants n° 1 à 5 invoquent une violation de leurs libertés d'opinion et d'expression, telles que garanties par les art. 16 Cst., 17 Cst-VD et 10 CEDH. Ils allèguent que, par l'acte consistant à mendier, ils exprimeraient non seulement un cri de détresse individuel, mais aussi un message global plus "politique" sur la situation des personnes démunies en Suisse et dans le monde. Les requérants n°

E. 6

à 9, pour leur part, font valoir que l'acte de procéder à une donation à un mendiant en public exprimerait un geste de solidarité et démontrerait l'intérêt porté aux plus faibles de la société; il aurait également pour objectif de sensibiliser les tiers à cet élan de solidarité. a) Conformément à l'art. 16 al. 2 Cst., toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion en recourant à tous les moyens propres à établir la communication, à savoir la parole, l'écrit ou le geste, sous quelque forme que ce soit (ATF 136 IV 97 consid. 6.3; TF 2C_719/2016 du 24 août 2017, consid. 3.1 et les références citées). Selon l'art. 10 CEDH, la liberté d'expression comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière (al. 1). La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun (v. aussi déjà: ATF 96 I 586). Son domaine d'application n'est pas restreint aux informations ou aux idées accueillies favorablement ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais vaut aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent (arrêt de la CourEDH du 7 décembre 1976, affaire Handyside c. Royaume-Uni, requête n° 5493/72, série A no 21, confirmé notamment dans l'arrêt de la CourEDH du 10 décembre 2007, affaire Stoll c. Suisse, requête n° 69698/01, Recueil CourEDH 2007-V, §101). L'art. 10 CEDH ne protège pas uniquement la substance des idées et informations, mais également la forme par laquelle celles-ci sont émises (cf. arrêt de la CourEDH du 15 mai 2014, affaire Taranenko c. Russie, requête n° 19554/05, §64). Cette très grande extension du domaine d'application de la liberté d'expression s'explique par l'extrême diversité des situations visées, des informations et opinions susceptibles d'être émises et des façons de les exprimer, ainsi que les circonstances dans lesquelles elles le sont. Outre les prérogatives de celui qui s'exprime, le droit d'autrui d'accéder à l'information ou à l'opinion doit aussi être pris en compte. La liberté d'expression doit néanmoins trouver ses limites. En effet, si tout comportement peut être interprété par un observateur comme véhiculant une information aussi minime soit-elle, étendre pour ce motif le domaine de la liberté d'expression à l'ensemble des comportements humains viderait largement de tout sens les autres droits fondamentaux ainsi que les régimes différenciés des restrictions admises à ces libertés. C'est pourquoi, sans exiger que l'information ou l'opinion en cause présente un caractère politique, il ne se justifie pas de la soumettre à la garantie de l'art. 10 al. 1 CEDH si sa communication ne présente pas le moindre caractère public, mais est restreinte au domaine strictement privé (Dieter Kugelmann, *Der Schutz privater Individualkommunikation nach der EMRK*, in *EuGRZ* 2003 p. 20). Un acte n'est pas protégé par la liberté d'expression si aucune valeur communicative ne peut lui être reconnue (Christian Walter, in *Europäischer Grundrechtsschutz*, *Enzyklopädie Europarecht*, 2014, n° 8 p. 480 s.) ou même s'il ne tend pas principalement à l'expression non verbale d'une idée ou d'un fait (Jörg Paul Müller et

Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4 e éd. 2008, p. 360); le contenu symbolique du comportement est déterminant (Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechts-konvention, 7 e éd. 2021, § 23, n° 6 p. 402). Selon le Tribunal fédéral, le but de la mendicité n'est pas d'exprimer un besoin, mais plutôt d'en obtenir la satisfaction par le biais d'un don très généralement sous la forme d'une prestation en argent. Le simple fait de se poster sur la voie publique pour se faire remettre de l'argent peut être interprété de diverses manières, mais on peut avant tout y voir un geste dépourvu de tout message et simplement destiné à améliorer la situation matérielle de son auteur (TF 1C_443/2017 précité consid. 6.2). Le comportement consistant à demander de l'argent aux passants en leur tendant un gobelet ne comporte aucune dimension symbolique, ni aucun message, par exemple sur la situation des personnes démunies, mais se limite à la seule expression de son dénuement personnel et de son besoin d'aide. Il s'agit ainsi d'une problématique exclusivement privée, la communication du dénuement apparaissant d'emblée comme un élément secondaire – bien que nécessaire – de l'activité de mendicité (TF 6B_530/2014 du 10 septembre 2014 consid. 2.7). Le Tribunal fédéral a en outre expliqué qu'un don effectué en faveur d'un mendiant pouvait lui aussi intervenir pour de multiples raisons et que chacun était susceptible d'interpréter ce geste de façon différente. Le fait de donner de l'argent aux mendiants n'avait donc pas forcément pour but de démontrer l'intérêt porté aux plus faibles de la société (TF 1C_443/2017 précité consid. 6.2). Dans ces deux affaires concernant la mendicité, le Tribunal fédéral n'a discerné dans les comportements évoqués par les recourants aucune des caractéristiques qui font de la liberté d'expression l'un des fondements des sociétés démocratiques et a rejeté le grief tiré de la violation de la liberté d'expression. b) La CourEDH, dans l'affaire Lacatus c. Suisse, n'a pas statué sur le grief de la violation de l'art. 10 CEDH (§ 118), estimant que ce grief ne soulevait aucune question distincte essentielle et laissant ainsi ouverte la question de l'atteinte à la liberté d'expression. Comme l'observent les requérants, la Juge suisse Helen Keller, faisant partie de la composition de la CourEDH, a rédigé une opinion minoritaire en ce sens qu'elle estimait que le comportement adopté par la requérante en mendiant entraînait indéniablement dans le champ d'application de la liberté d'expression et était protégé par l'art. 10 CEDH. Elle s'est référée en particulier à un arrêt de la Cour constitutionnelle autrichienne (arrêt du 30 juin 2012 [G155/10-9]) et à un arrêt de la Haute Cour d'Irlande dans l'affaire Dillon c. Director of Public Prosecutions (2008, 11R 383). Cet avis minoritaire d'une Juge de la CourEDH et les arrêts rendus par des Etats étrangers européens ne lient pas la Cour de céans, au contraire de la jurisprudence bien établie du Tribunal fédéral à cet égard. Il en va de même des arrêts rendus par les tribunaux nord-américains cités par les requérants dans leur écriture. Partant, il convient de retenir que la loi litigieuse ne porte pas atteinte à la liberté d'opinion et à la liberté d'expression des requérants, de sorte que ce grief doit également être rejeté. 8. Les requérants se plaignent également d'une violation de l'interdiction de discrimination au sens des art. 8 al. 1 et 2 Cst., 10 al. 1 et 2 et 11 Cst-VD et 14 CEDH en lien avec les art. 8 et 10 CEDH. Selon eux, la mendicité passive serait moins gênante pour les passants que la distribution de matériel publicitaire ou la récolte de signatures ou de promesses de dons, lesquels sont protégées (ATF 135 I 302). En tant qu'elle frappe des personnes placées dans une situation de grande précarité et qu'elle démontre le souhait d'écarter hors du territoire du canton les mendiants en raison de leur situation sociale ou de leur origine, l'interdiction partielle de la mendicité serait discriminatoire. Elle consacrerait en outre une discrimination indirecte au détriment de la communauté rom, qu'elle viserait au premier chef. a) Selon l'art. 8 al. 2 Cst., nul ne doit

subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou physique. Il y a discrimination lorsqu'une personne est traitée différemment en raison de son appartenance à un groupe particulier qui, historiquement ou dans la réalité sociale actuelle, souffre d'exclusion ou de dépréciation (ATF 142 V 316 consid. 6.1.1 p. 323). Le principe de non-discrimination n'interdit toutefois pas toute distinction basée sur l'un des critères énumérés à l'art. 8 al. 2 Cst., mais fonde plutôt le soupçon d'une différenciation inadmissible. Les inégalités qui résultent d'une telle distinction doivent dès lors faire l'objet d'une justification particulière. L'art. 8 al. 2 Cst. interdit non seulement la discrimination directe, mais également la discrimination indirecte. Il y a discrimination indirecte lorsqu'une réglementation, sans désavantager directement un groupe déterminé, défavorise particulièrement, par ses effets et sans justification objective, les personnes appartenant à ce groupe. L'atteinte doit toutefois revêtir une importance significative, le principe de l'interdiction de la discrimination indirecte ne pouvant servir qu'à corriger les effets négatifs les plus flagrants d'une réglementation étatique (ATF 150 I 154 consid. 4.1 et les références citées; 138 I 265 consid. 4.2.2). A teneur de l'art. 14 CEDH, la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention doit être assurée sans discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. La portée de cette protection n'est pas indépendante mais seulement complémentaire; elle suppose que les faits se situent dans le champ d'application d'une disposition de la Convention ou d'un protocole additionnel (ATF 149 I 248 consid. 7.3 et les références citées). De plus, toute différence de traitement n'emporte pas violation de l'art. 14 CEDH. Selon la jurisprudence de la CourEDH, une distinction est discriminatoire au sens de l'art. 14 si elle manque de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure en cause, eu égard aux principes qui prévalent généralement dans les sociétés démocratiques. Une différence de traitement dans l'exercice d'un droit consacré par la Convention ne doit pas seulement poursuivre un but légitime; l'art. 14 est également violé lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (arrêt de la CourEDH du 12 janvier 2021, affaire *Ryser c. Suisse*, requête n° 23040/13, §46 : arrêt de la CourEDH du 11 décembre 2018, affaire *Belli et Arquier-Martinez c. Suisse*, requête n° 65550/13, §89 s.). Dans son arrêt plusieurs fois mentionné *Lacatus*, la Cour européenne s'est dispensée d'examiner si l'interdiction de la mendicité alors en cause violait l'art. 14 CEDH en relation avec l'art. 8 CEDH. b) aa) A l'instar de ce qu'a retenu le Tribunal fédéral dans le cas bâlois (ATF 149 I 248 consid. 7.4), l'on relèvera que même si la norme législative en question a en partie pour cause l'arrivée dans le canton de Vaud des mendiants de l'ethnie rom, laquelle aurait "aggravé" la problématique de la mendicité, comme cela ressort des débats du Grand Conseil (EMPL Interdiction de la mendicité – modification de la Loi pénale vaudoise [LPén; 1^{er} débat], 22_LEG_270, séance du Grand Conseil du mardi 17 septembre 2024), le libellé de la loi est neutre et ne consacre aucune discrimination directe. Les restrictions de la mendicité sont dirigées contre tous les mendiants, y compris ceux de nationalité suisse, tel le requérant n° 1. La discrimination indirecte liée à des interdictions de la mendicité a déjà plusieurs fois occupé le Tribunal fédéral. Celui-ci est à chaque fois parvenu à la conclusion qu'une discrimination indirecte doit être exclue si aucun indice concret ne dénote qu'en

pratique, l'interdiction soit appliquée seulement ou de manière lourdement inégalitaire au détriment d'une ethnie, et qu'elle ne soit pas appliquée de manière comparable à d'autres individus tels les toxicomanes ou les personnes sans abri (TF 1C_443/2017 précité consid. 8; 6B_31/2017 et 6B_368/2012 du 17 août 2012 resp. consid. 3.4 et 3.3). A cet égard, rien ne permet de supposer que seuls les Roms seraient en réalité visés. Il ressort au contraire des débats du Grand Conseil que la problématique s'étend également aux toxicomanes, qui seraient "plus agressifs" en raison de la consommation de crack (EMPL Interdiction de la mendicité – modification de la Loi pénale vaudoise [LPén; 1^{er} débat] précité, p. 54 ss). A cela s'ajoute qu'on ne se trouve pas dans le cas où la réglementation comporterait des effets négatifs flagrants qu'il conviendrait de corriger, l'interdiction de la mendicité n'étant que partielle en tant qu'elle ne concerne que la mendicité active et la mendicité passive dans certains lieux bien définis, sans que les mendiants ne soient totalement empêchés de mendier dans les centres-villes vaudois. En outre, comme l'a relevé le Tribunal fédéral (TF 1C_443/2017 précité consid. 8.2), les membres de la communauté rom ont en principe accès, au même titre que les ressortissants suisses et européens, à l'ensemble des activités économiques et au marché du travail. bb) S'agissant de la discrimination invoquée en lien avec la situation sociale des personnes exerçant la mendicité, il sied de relever que le fait d'être pauvre ne donne pas d'emblée droit à la protection de l'art. 8 al. 2 Cst. Dans l'ATF 141 I 241, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si les personnes sans fortune suffisante pouvaient invoquer l'interdiction de la discrimination fondée sur la situation sociale et bénéficier de la protection conférée par l'art. 8 al. 2 Cst; cela aurait, selon elle, pour conséquence discutable que presque toute prestation étatique payante (" entgeltliche staatliche Leistung ") pourrait affecter l'interdiction de la discrimination (consid. 4.3.3). En l'occurrence, même à suivre cette hypothèse, on ne voit pas en quoi ce critère constituerait une différenciation inadmissible pour les raisons susévoquées en lien avec la liberté personnelle. Comme le relève le Grand Conseil dans sa réponse, la loi vise certes à restreindre la pratique de la mendicité dans certaines zones données, mais pour préserver l'ordre, la tranquillité et la sécurité publics. Il ne s'agit donc pas d'exclure ou de dévaloriser les personnes qui mendient de manière passive, lesquels sont, au sens de la loi querellée, habilités à demander l'aumône sur la très large majorité du territoire vaudois. En outre, le système social vaudois répond à la détresse des personnes dans le besoin par l'octroi de l'aide d'urgence et/ou de l'aide sociale afin de leur éviter de devoir recourir à la mendicité (cf consid. 5b dd supra). Par conséquent, le grief tiré d'un traitement discriminatoire fondé sur la pauvreté doit être écarté. c) La comparaison effectuée par les requérants avec la récolte de signatures dans la rue ou la distribution de matériel publicitaire a été jugée non pertinente par le Tribunal fédéral (TF 1C_443/2017 précité consid. 8.2), dans la mesure où il s'agissait d'activités différentes de la mendicité avec un but recherché différent. En outre, les actions précitées avaient le plus souvent un caractère ponctuel, certaines relevant de l'exercice des droits politiques ou bénéficiant de la liberté d'opinion et d'expression, voire de la liberté économique. Dès lors, les situations évoquées n'étaient ni semblables, ni comparables. En l'occurrence, l'on ne saurait s'écarter de cette jurisprudence. On relèvera également à cet égard que, dans le canton de Vaud, les activités citées par les requérants souffrent également de restrictions. Le colportage est une activité économique soumise à autorisation selon l'art. 2 de la loi fédérale sur le commerce itinérant du 23 mars 2001 (RS 943.1) qui peut en outre être limitée par des normes cantonales ou communales (à titre d'exemple l'art. 18 du Règlement sur les heures d'ouverture et de fermeture des magasins de la Ville de Lausanne, interdisant

le colportage en dehors des jours ouvrables et des heures d'ouverture des commerces). Il en va de même de la distribution de matériel publicitaire, soumise à une autorisation et au paiement d'une taxe pour utilisation du domaine public (à titre d'exemple, chapitre 6 du Règlement et tarif municipal d'occupation du domaine public en matière de police du commerce de la Ville de Lausanne). Quant à la récolte de signatures, elle est interdite dans les locaux de vote et à leurs abords immédiats selon l'art 20 al. 5 LEDP (loi sur l'exercice des droits politiques du 5 novembre 2021; BLV 160.01). Partant, et quand bien même on considèrerait que les activités précitées étaient comparables – ce qui n'est pas le cas –, on ne saurait constater une violation de l'égalité de traitement. En effet, en ce qu'elles concernent toutes l'usage de domaine public, elles subissent des restrictions propres à protéger l'ordre public. d) Au vu de ce qui précède, le grief de violation de l'interdiction de discrimination est infondé et doit être rejeté. 9. Les requérants n° 6 à 9 allèguent que l'interdiction partielle de la mendicité, qui restreint les lieux dans lesquels il est possible de mendier, ce qui s'apparenterait dans les faits à une interdiction quasi-totale de la mendicité, entraverait leur libre exercice de la liberté religieuse. La liberté de conscience et de croyance protégerait en effet l'accomplissement de rites, dont ferait partie leur devoir d'aumône. a) La liberté de conscience et de croyance au sens de l'art. 15 Cst. confère au citoyen le droit d'exiger que l'Etat n'intervienne pas de façon injustifiée en édictant des règles limitant l'expression et la pratique de ses convictions religieuses. Elle comporte non seulement la liberté intérieure de croire, de ne pas croire, et de modifier en tout temps et de manière quelconque ses propres convictions, mais aussi la liberté extérieure de professer ses convictions individuellement ou en communauté et d'accomplir ainsi les rites et les pratiques religieuses (ATF 150 I 154 consid. 5.1 et les références citées; TF 1C_443/2017 précité consid. 7.1). L'art. 9 CEDH a la même portée (cf. ATF 150 I 154 consid. 5.2; 142 I 49 consid. 2.2). Dans son arrêt du 29 août 2018 relatif à la précédente modification de l'art. 23 LPén interdisant totalement la mendicité (TF 1C_443/2017 précité), le Tribunal fédéral a laissé indécise la question de savoir si la liberté religieuse des recourants était atteinte. Il a indiqué que la disposition litigieuse ne s'appliquait qu'à une situation très particulière, soit un don au mendiant sur la voie publique, de sorte que l'atteinte qui en résultait n'apparaissait pas significative, les recourants conservant la possibilité de soutenir les nécessiteux de toute autre manière, y compris publiquement en procédant à une récolte de dons en faveur des plus démunis sur la place publique; ainsi, même si l'on admettait que la liberté religieuse se trouvait atteinte, la restriction apportée serait conforme à l'art. 36 Cst. au regard de l'intérêt public poursuivi (consid. 7.2). b) Le raisonnement effectué par le Tribunal fédéral exposé ci-dessus peut être repris pour le cas d'espèce, ce d'autant plus que la norme litigieuse ne revient pas à interdire de facto la pratique de la mendicité dans les centres-villes, contrairement à ce que soutiennent les requérants (cf. consid. 5b bb supra). Ceux-ci auront toujours la possibilité de donner l'aumône aux mendiants, qui bénéficient d'assez d'alternatives pour s'adonner à la mendicité dans les agglomérations. Partant, il convient de laisser indécise la question de savoir si la liberté religieuse des requérants n° 6 à 9 est atteinte par la norme litigieuse, la restriction apportée étant quoi qu'il en soit conforme à l'art. 36 Cst. au regard de l'intérêt public poursuivi et au terme d'un examen de la proportionnalité tel qu'effectué en lien avec la liberté personnelle (cf. consid. 4 et 5 supra). 10. Il résulte des considérants qui précèdent que les griefs de non-conformité au droit supérieur sont mal fondés. La requête doit par conséquent être rejetée, dans la mesure où elle est recevable. Un émoulement judiciaire doit être mis à la charge des requérants, qui succombent, solidairement entre eux (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD [loi cantonale vaudoise du

28 octobre 2008 sur la procédure administrative; BLV 173.36], applicable par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens au Grand Conseil, qui a procédé sans l'assistance d'un mandataire professionnel (cf. art. 55 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.